

Synthèse des instruments de la péréquation financière nationale et des nouveaux systèmes de péréquation cantonaux

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 1 |
| Synthèse..... | 2 |
| 1. Péréquation financière nationale..... | 6 |
| 2. Péréquations financières des autres cantons..... | 8 |
| Argovie | 8 |
| Bâle-Campagne | 10 |
| Berne | 12 |
| Fribourg | 14 |
| Grisons..... | 16 |
| Lucerne..... | 17 |
| Neuchâtel | 19 |
| Soleure | 20 |
| Valais | 22 |
| Zurich..... | 23 |
| 3. Systèmes de répartition des charges sociales | 25 |
| Répartition selon population ou bénéficiaires..... | 26 |
| Charges décentralisées avec compensation | 27 |

Introduction

- Ce rapport résume l'actuel système de péréquation nationale, ainsi que les systèmes de péréquation de dix cantons de taille moyenne-grande qui ont réformé leur système après 2010 (Zurich, Berne, Lucerne, Argovie, Fribourg, Valais, Soleure, Bâle-Campagne, Grisons) ou qui sont en train de le réformer (Neuchâtel).
- Le but est de dégager des tendances et des « best practices » au niveau suisse. On remarquera aussi que tous les systèmes sont très différents de celui vaudois.
- Pour en faciliter la compréhension, chaque système fait l'objet d'une illustration graphique de ses principaux instruments de chaque système et des acteurs impliqués (bénéficiaires et contributeurs) Les formes géométriques utilisées sont toujours de taille proportionnelle à l'importance relative des flux financier représentés.
- Un survol des systèmes de répartition des charges sociales complète ce rapport.

Synthèse

Séparation entre péréquation des ressources et péréquation des besoins

Pendant que le fonds intercommunal vaudois mélange les diverses formes de péréquations, les autres systèmes prévoient des instruments séparés pour la péréquation des ressources et la péréquation des besoins. On constate rarement des petites entorses. La compensation des charges des centres passe elle aussi très souvent par un instrument spécifique.

Tous les cantons ont une péréquation des ressources. Dans 6 cas sur 10, elle est complétée par la garantie d'une dotation minimale de ressources pour toutes les communes. La péréquation des ressources répartit partout au moins la moitié des montants réservés au système de péréquation. Dans la moitié des communes cette part dépasse les deux tiers.

Tous les cantons sauf le nouveau système de Neuchâtel ont une péréquation des besoins. Les montants qui lui sont consacrés dépassent rarement un tiers des moyens totaux.

La moitié des cantons prévoient une compensation des charges due aux fonctions des centres. Les montants en jeu sont très importants à Zürich (41% des moyens), à Berne (33%) et à Neuchâtel (31%). Par contre, ils sont négligeables à Lucerne (4%) et à Soleure (2%).

| | CH | VD | ZH | BE | LU | AG | FR | VS | SO | BL | GR | NE |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Péréquation des ressources séparée | Oui | Non | Oui |
| Dotation minimale de ressources | Non | Non | Oui | Oui | Oui | Oui | Non | Oui | Oui | Non | Non | Non |
| Péréquation des besoins séparée | Oui | Non | Oui | Non |
| Compensation des charges des centres | Non | Non | Oui | Oui | Oui | Non | Non | Non | Oui | Non | Non | Oui |
| Fond de péréquation avec plusieurs buts | Non | Oui | Non |

Critères de ressources dans la répartition de la facture sociale

Dans la plupart des cantons alémaniques, il n'y a pas de facture sociale. Chaque commune paie pour les coûts sociaux engendrés par ses résidents. Dans ces cantons, les communes avec beaucoup de bénéficiaires de l'aide social reçoivent une compensation via la péréquation des besoins.

| | VD | ZH | BE | LU | AG | FR | VS | SO | BL | GR | NE |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Facture sociale | Oui | Non | Oui | Non | Non | Oui | Oui | Oui | Non | Non | Oui |
| Facture répartie par tête d'habitant | Non | - | Oui | - | - | Oui | Oui | Oui | - | - | Oui |
| Péréquation des besoins sociaux | Non | Non | - | Oui | Oui | - | - | - | Oui | Oui | - |
| Répartition selon des critères de ressources | Oui | Non | - | Non | Non | - | - | - | Non | Non | - |

Aucun canton avec une facture sociale ne la répartit selon des critères de ressources comme le canton de Vaud. Tous appliquent une répartition par tête d'habitant. Certains ont même interdit toute utilisation de critères de ressources dans la répartition de leurs factures.

Participation du canton à la péréquation

À part le canton de Vaud, tous les autres cantons prévoient une contribution de l'Etat dans leur péréquation. L'importance de cette contribution varie beaucoup d'un canton à l'autre. Celle-ci est importante quand les communes financent beaucoup de prestations décidées par le canton et disposent de peu de moyens propres. Dans la plupart des cas, les ressources mise à disposition par les cantons ont été dégageées, lors de la refonte du système, à travers la suppression de subventions cantonales. La neutralité financière pour le canton et les communes (dans leur ensemble) est un principe souvent mis en avant (et parfois respecté à la lettre) lors des réformes péréquatives des autres cantons.

La péréquation des ressources est généralement financée par les communes les mieux loties. Le canton participe aussi à son financement, notamment quand les ressources de ces communes ne permettent pas de garantir une dotation minimale de ressources aux communes les moins bien loties. Par contre, la participation du canton est très fréquente dans la péréquation des besoins et dans la compensation des charges des centres. La participation des communes dépasse les deux tiers des montants dans les cantons avec des communes fortes (Zurich, Argovie, Fribourg, Bâle-Campagne et Neuchâtel).

| | CH | ZH | BE | LU | AG | FR | VS | SO | BL | GR | NE |
|--------------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|------|-------|------|------|-------|-----|
| Péréquation des ressources | Mixte | Com | Com | Mixte | Com | Com | Mixte | Com | Com | Mixte | Com |
| Dotation minimale de ressources | - | Com | Cant | Mixte | Cant | - | Cant | Cant | - | - | - |
| Péréquation des besoins | Conf | Mixte | Cant | Cant | Mixte | Cant | Cant | Cant | Cant | Cant | - |
| Compensation des charges des centres | - | Mixte | Cant | Cant | - | - | - | Cant | - | - | Com |

Adaptation des montants à l'évolution des disparités de ressources et de besoins

Les péréquations des ressources cantonales ont toutes des montants qui évoluent selon l'évolution des disparités de ressources entre les communes, car ces montants sont déterminés par l'ampleur des écarts entre les ressources par habitant de chaque commune et la moyenne de l'ensemble des communes. Par contre, les montants de la péréquation des ressources fédérale n'évoluent pas de manière automatique, mais uniquement chaque quatre ans par décret (décision politique). Cette rigidité a été critiquée par les cantons et une réforme visant l'introduction d'un tel automatisme est actuellement en consultation.

Par contre, seulement trois cantons font dépendre les montants de leur péréquation des besoins de l'ampleur des disparités de besoins entre les communes (comme cela est régulièrement recommandé par les experts internationaux en matière de péréquation). Deux cantons déterminent ces montants par voie légale. Ils s'exposent donc à un fort risque de décalage vis-à-vis de l'évolution des disparités. Quatre cantons font enfin dépendre ces

montants de ceux redistribués via la péréquation des ressources. Avec ce système, les disparités de ressources peuvent donc évoluer différemment que les disparités de besoins.

| | CH | ZH | BE | LU | AG | FR | VS | SO | BL | GR | NE |
|--------------------------------------|------|------|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Péréquation des ressources | Fixe | Ress | Ress | Ress | Ress | Ress | Ress | Ress | Ress | Ress | Ress |
| Péréquation des besoins | Fixe | Bes | Bes | Ress | Bes | Ress | Ress | Fixe | Fixe | Ress | - |
| Compensation des charges des centres | - | Fixe | Charges | Ress | - | - | - | Fixe | - | - | Fixe |

Les montants alloués à la compensation des charges des centres sont déterminés par voie légale dans la plupart des cantons. Lucerne fait dépendre, en partie, cette compensation des montants réservés à la péréquation des ressources. Berne procède à une réévaluation périodique des charges de centre des villes.

Indices de ressources utilisés

Tous les cantons (sauf Vaud) utilisent des indices de ressources harmonisés qui consistent à l'addition des rendements théoriques des principaux impôts levés par les communes, c'est-à-dire des rendements que chaque commune pourrait obtenir si elle devait lever chacun de ses impôts en appliquant le taux d'impôt pondéré moyen de l'ensemble des communes. Il s'agit d'une logique différente de celle à la base du point d'impôt péréquatif vaudois.

Les taux d'imposition des communes sont parfois tenus en considération dans les systèmes de péréquation, mais uniquement comme des critères à posteriori pour réduire les versements en faveur d'une commune. Néanmoins, une telle utilisation demeure rare.

Certains cantons tiennent aussi compte d'autres sources de revenu dans leur indice de ressources, notamment quand ces sources de revenu contribuent à générer une part importante des ressources de certaines de leurs communes. En guise d'exemples, on peut citer les concessions hydrauliques en Valais et aux Grisons, ainsi que le revenu net du patrimoine financier à Lucerne.

Fonctionnement de la péréquation des besoins

Les cantons étudiés utilisent trois méthodes différentes pour compenser les disparités de besoins. La première méthode (*système représentatif des dépenses*) consiste à additionner plusieurs dépenses et d'identifier ensuite une ou plusieurs variables permettant d'expliquer les variations de ces dépenses d'une commune à l'autre. L'exemple le plus pertinent est celui des dépenses dans le domaine de l'école primaire où le nombre d'élèves par rapport à la population totale est de loin le facteur explicatif le plus important.

La deuxième méthode (*système par facteurs ad hoc*) ne tient pas compte des dépenses réelles des communes. Ce système se limite à identifier des variables qui expliqueraient certaines dépenses communales spécifiques et, par la suite, à utiliser ces variables pour répartir des montants, définis politiquement, entre les communes. Cette méthode donne donc plus d'importance à la plausibilité de la relation entre la variable retenue et les dépenses des

communes (justification politique de la couche péréquative) qu'aux montants à répartir. Un indice combinant plusieurs variables est parfois utilisé à la place d'une seule variable.

Enfin, la troisième méthode (*selon la dépense réelle*) consiste dans le versement d'une compensation aux communes calculée en proportion de leurs dépenses réelles.

| | CH | VD | ZH | BE | LU | AG | FR | VS | SO | BL | GR | NE |
|------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|
| Système représentatif des dépenses | Non | Non | Oui | Non | Non | Oui | Non | Non | Non | Non | Non | - |
| Méthode par facteurs ad hoc | Oui | Non | Oui | Oui | Oui | Non | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | - |
| Méthode selon la dépense | Non | Oui | Non | Oui | - |

Le système représentatif des dépenses est utilisé uniquement par deux cantons (Zurich et Argovie), dans les deux cas pour compenser des besoins liés à l'encadrement scolaire. La méthode par facteurs ad hoc est utilisée par tous les cantons sauf Argovie. Malgré son manque de précision en ce qui concerne les montants à répartir, cette méthode est souvent considérée par les experts comme étant la plus simple à implémenter. La méthode selon la dépense moyenne est utilisée exclusivement par le canton de Vaud (dépenses thématiques) et, uniquement pour une partie de la péréquation des besoins, par le canton de Berne.

Besoins compensés par la péréquation

Les besoins compensés par les péréquations des besoins changent beaucoup d'un canton à l'autre. Les deux facteurs les plus souvent compensés par ces péréquations sont la dispersion de l'habitat et le nombre d'enfants scolarisés par habitant. Suivent les bénéficiaires de l'aide sociale (dans les cantons alémaniques sans facture sociale) et la longueur des routes, cette dernière notamment quand l'entretien des routes est une compétence communale.

Les cantons de Fribourg et du Valais mise à part, tous les cantons déclinent la péréquation des besoins en plusieurs sous-péréquations plutôt que créer un indice de besoin unique.

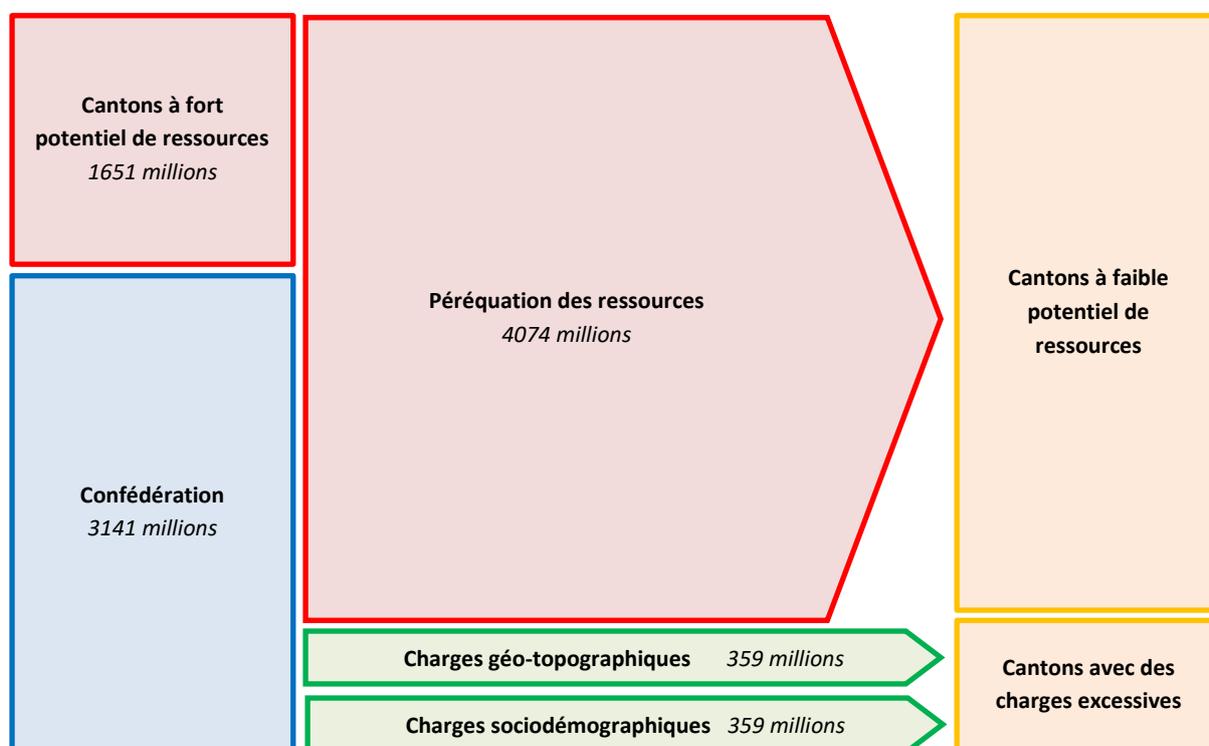
| | CH | ZH | BE | LU | AG | FR | VS | SO | BL | GR | Total (cantons) |
|-------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----------------|
| Dispersion de l'habitat | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | | Oui | Oui | Oui | | 7 |
| Enfants scolarisés | | Oui | | Oui | Oui | Oui | Oui | | Oui | Oui | 7 |
| Bénéficiaires du social | Oui | | Oui | Oui | Oui | | | Oui | Oui | | 5 |
| Longueur des routes | | | Oui | Oui | | | Oui | Oui | | Oui | 5 |
| Altitude et déclivité | Oui | Oui | | | | | Oui | | Oui | | 3 |
| Personnes âgées | Oui | | | Oui | | Oui | Oui | | | | 3 |
| Résidents étrangers | Oui | | Oui | | | | | Oui | | | 2 |
| Densité de l'habitat | Oui | | | | | Oui | | | | Oui | 2 |
| Taux d'emplois | Oui | | | | | Oui | | | | | 1 |
| Croissance démograph. | | | | | | Oui | | | | | 1 |
| Taux de logements | | | | | | | Oui | | | | 1 |
| Longueur des rivières | | | | Oui | | | | | | | 1 |
| Personnes au chômage | | | Oui | | | | | | | | 1 |

1. Péréquation financière nationale

La nouvelle péréquation entre la Confédération et les cantons est entrée en vigueur en 2008 dans le cadre de la RPT (réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons). À cette occasion, la Confédération a abandonné toutes ses péréquations indirectes (sous forme de suppléments péréquatifs aux subventions) et a créé une seule péréquation directe. Cette nouvelle péréquation directe s'articule autour de deux instruments permanents (la péréquation des ressources et la compensation des charges excessives) et d'un instrument de nature transitoire (la compensation des cas de rigueur).

Les cantons à fort potentiel de ressources financent 40.5% de la péréquation des ressources. Le solde est à charge de la Confédération qui s'occupe aussi de financer intégralement la compensation des charges excessives. La péréquation des ressources est de loin l'instrument le plus important du système car elle représente 85% des transferts de la péréquation.

Instruments de la péréquation financière nationale (montants 2018)*



* Sans compensation des cas de rigueur

La **péréquation des ressources** repose sur un indice des ressources cantonales. Celui-ci est calculé en tenant compte du revenu et de la fortune imposables des personnes physiques, ainsi que des bénéficiaires imposables des personnes morales, ceci selon les règles fiscales de l'Impôt fédéral direct. Cet indice permet d'estimer les ressources potentiellement imposables par les cantons, ceci indépendamment de leur charge fiscale respective.

Les cantons à faible potentiel de ressources (indice en dessous de la moyenne), reçoivent une contribution financée par la Confédération (péréquation verticale) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale). L'Assemblée fédérale fixe le montant total de cette contribution et la répartition de son financement entre la Confédération et les

cantons. La participation au financement de la péréquation des cantons à fort potentiel de ressources est répartie entre ces derniers proportionnellement à la différence entre leur indice de ressources et la moyenne suisse. La répartition de la contribution versée à la catégorie des cantons à faible potentiel de ressources entre ces derniers est aussi faite en fonction de la différence entre la valeur de leur indice de ressources et la moyenne.

Le classement des cantons ne doit pas être modifié par la péréquation des ressources. De plus, les ressources du canton le plus faible doivent idéalement atteindre 85% de la moyenne suisse après péréquation des ressources et compensation des charges. Enfin, la participation au financement des cantons à fort potentiel de ressources doit correspondre au minimum à deux tiers et au maximum à 80% de la participation de la Confédération.

La **compensation des charges excessives** indemnise les cantons qui doivent faire face à des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (G-T) ou socio-démographiques (S-D). En raison de ces charges, certains cantons doivent en effet assumer des coûts plus élevés pour la fourniture de biens et de services publics. Jusqu'à maintenant, les deux catégories de facteurs ont toujours été compensées avec les mêmes montants. Cette égalité de traitement ne se base pas sur des raisons objectives car, en réalité, les facteurs S-D pèsent beaucoup plus sur les finances des cantons que ceux G-T. Il s'agit d'un choix politique qui a été nécessaire pour obtenir le soutien de la majorité des cantons lors de la réforme.

La *compensation des facteurs G-T* compte quatre sous-instruments, chacun avec sa propre dotation financière et son critère de répartition. Un tiers de la compensation est réservé aux charges dues à l'altitude (population au-dessus des 800m). Un autre tiers est réservé aux charges dues à la déclivité du terrain (altitude médiane des surfaces productives). Un sixième est réservé aux charges dues à l'habitat clairsemé (part de la population vivant dans des localités de moins de 200 habitants). Enfin, le sixième restant de la compensation est réservé aux charges dues à la faible densité démographique (surface totale par habitant).

La *compensation des facteurs S-D* se fait par deux sous-instruments : la compensation des charges liées à la structure de la population (deux tiers) et la compensation des charges des villes-centres (un tiers). La compensation des charges liées à la structure de la population est répartie entre les cantons en tenant compte du nombre de bénéficiaires de prestations sociales, du nombre de personnes âgées et du nombre d'étrangers de pays non limitrophes à intégrer. Par contre, la compensation des charges des villes-centres tient compte de la taille, de la densité de l'habitat et du taux d'emploi des communes de chaque canton.

La compensation des charges des villes-centres porte sur les facteurs de surcharge urbaine et de pendularité. La péréquation nationale ne tient donc pas compte des effets de débordement entre les cantons (par exemple pour ce qui concerne les hautes écoles, les institutions culturelles ou la médecine de pointe). Ceux-ci sont traités à part, notamment à travers les collaborations intercantionales assorties d'une compensation des charges.

Enfin, la **compensation des cas de rigueur** est un mécanisme ad hoc introduit pour atténuer les pertes subies par certains cantons à faible potentiel de ressources lors du passage au nouveau système. Financée à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons, cette compensation diminue de 5 % par an et devrait disparaître en 2036.

Autres observations

Les montants consacrés à la péréquation des ressources et à la compensation des charges excessives, ainsi que la répartition de cette dernière entre facteurs G-T et facteurs S-D sont fixés chaque quatre ans par l'Assemblée fédérale. Cette manière de faire engendre une responsabilité solidaire entre les cantons contributeurs, mais aussi entre les cantons bénéficiaires. Si un canton contributeur verse moins en raison d'une croissance inférieure à la moyenne, ce sont les autres cantons contributeurs qui doivent combler ce manque, ce qui peut induire des versements supérieurs en dépit d'un indice des ressources stable ou en baisse. De même, si les ressources d'un canton bénéficiaires baissent soudainement, ce sont les autres cantons bénéficiaires qui verront diminuer les versements en leur faveur.

De plus, jusqu'à maintenant, les montants fixes définis politiquement par l'Assemblée fédérale ont conduit à verser bien plus de ce qui était initialement souhaité aux cantons à faible potentiel de ressources. Sur impulsion de la Conférence des gouvernements cantonaux, la Confédération prévoit maintenant de changer son système en introduisant une détermination de la dotation des péréquations sur la base de l'ampleur des inégalités entre les cantons.

La loi fédérale prévoit aussi que le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'efficacité de la péréquation financière nationale. Celui-ci est utilisé comme base pour proposer d'éventuelles mesures pour la période suivante. De plus, pour des raisons d'accessibilité aux données, les indicateurs utilisés dans la péréquation nationale sont T-3, c'est-à-dire qu'ils font référence à trois années avant l'année de référence.

Source : www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzausgleich/uebersicht.html

2. Péréquations financières des autres cantons

Argovie

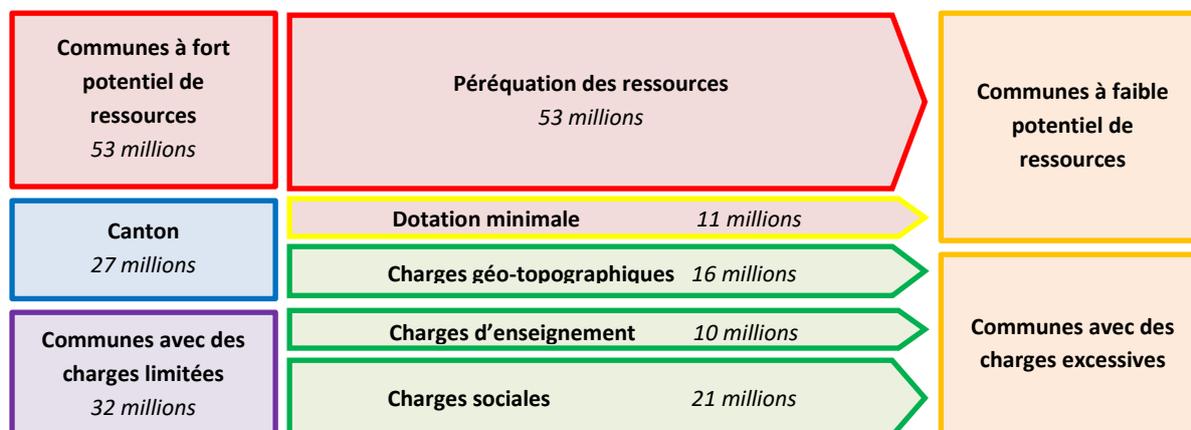
La dernière optimisation de la péréquation argovienne est entrée en vigueur en 2018. Elle vise la réduction des inégalités entre les communes, dans la mesure où celles-ci sont attribuables à des différences de ressources ou à des différences de dépenses dues à des charges excessives hors du contrôle des communes. Elle compte cinq instruments : une péréquation des ressources, une dotation minimale, et trois compensation des charges (charges géo-topographiques, charges d'enseignement et charges sociales).

Les communes à fort potentiel de ressources et les communes avec des charges limitées financent, respectivement, 47.3% et 28.6% du système. Le reste (24.1%) est à la charge du canton. 57.1% des montants sont redistribués dans le cadre de la péréquation des ressources et de la dotation minimale et 42.9% dans le cadre de la compensation des charges.

La **péréquation des ressources** se base sur une mesure des recettes fiscales communales harmonisées. Celle-ci s'obtient en additionnant 1) les recettes théoriques qui seraient levées si la commune devait appliquer le taux d'imposition communal moyen avec 2) les parts

communales des impôts prélevées par le canton (impôt sur les bénéfices et le capital des personnes morales, impôt sur les gains immobiliers et droits de succession et de donation).

Instruments de la péréquation financière argovienne (montants estimés 2018)



Les communes qui dépassent la moyenne cantonale des recettes fiscales harmonisées par habitant versent, toujours par habitant une proportion du dépassement. Le taux de ponction appliqué est fixé par décret dans une fourchette allant de 20% à 40% et il est le même pour toutes les communes. Principe inverse pour les versements en faveur des communes qui ont des recettes fiscales harmonisées par habitant au-dessous de la moyenne.

Le système prévoit une **dotation minimale** se situant dans une fourchette allant de 80% à 86% de la moyenne des recettes fiscales communales harmonisées. La proportion exacte est fixée par décret. Toutes les communes qui, après péréquation des ressources, n'atteignent pas ce niveau de recettes reçoivent du canton les ressources nécessaires à l'atteindre.

La péréquation des charges se divise en trois sous-instruments. La **péréquation des charges d'éducation** bénéficie aux communes qui ont un nombre d'enfant scolarisés dans l'école obligatoire par habitant supérieur à la moyenne cantonale. Pour chaque enfant en excès à la moyenne, elles reçoivent entre 50% et 100% (proportion fixée par décret) des dépenses de l'ensemble des communes pour le personnel de l'école obligatoire divisées par le nombre d'enfants scolarisés. Cette péréquation est financée, selon les mêmes principes, par les communes avec une proportion d'enfants scolarisés inférieure à la moyenne. Cette péréquation détermine de manière objective et non manipulable les montants à redistribuer et garantit une proportionnalité des efforts en faisant contribuer les communes avec moins d'enfants scolarisés que la moyenne à son financement.

La **péréquation des charges sociales** suit la même logique, mais cette fois sur la base de la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale et des dépenses relatives à ce domaine. Cela traduit le fait que les communes sont les seules responsables du financement des prestations sociales fournies à leurs résidents.

La **péréquation des charges géo-topographiques** bénéficie aux communes qui ont une surface totale qui dépasse une surface théorique idéale calculée en divisant la somme de la surface de leurs zones résidentielles et mixtes, ainsi que de leurs zones industrielles et

commerciales par un coefficient technique. Pour chaque hectare de dépassement de cette surface idéale, la commune reçoit du canton entre 700 et 1200 francs (fixé dans le décret). La contribution totale est toutefois plafonnée à 500 francs par hectare de surface totale. À nouveau, le montant versé par unité de facteur de charge est mentionné explicitement.

Les montants versés à une commune subissent une réduction si son taux d'imposition est inférieur de plus de 5 points de pourcentage au taux d'imposition moyen pratiqué par les communes contributrices de la péréquation des ressources. La réduction est égale au gain de recettes fiscales que cette commune pourrait réaliser s'elle augmentait son taux d'imposition jusqu'à 5 points au-dessous de la moyenne.

Une **contribution complémentaire** vise enfin à empêcher qu'une commune ait à fixer un taux d'imposition dépassant de plus de 25 point la moyenne cantonale. Dans un tel cas, une contribution cantonale complémentaire est versée, sous condition que la commune exploite déjà au maximum ses autres sources de recettes et qu'elle ne soit pas raisonnablement en condition de réduire ses dépenses à cause des normes imposées par le canton. Pour le moment elle n'a pas encore été appliquée (première application prévue pour 2020). Il faut quand même souligner que verser cette contribution complémentaire implique une forte réduction de l'autonomie de la commune bénéficiaire (contrôle cantonal de sa gestion).

Les montants nécessaires au canton pour financer la contribution complémentaire, la dotation minimale et la péréquation des charges géo-topographiques n'est pas portée directement au budget. Selon la loi, le Conseil d'Etat est en effet autorisé à prélever par décret jusqu'à un maximum de 2% des recettes sur les personnes physiques et de 8% des recettes sur les personnes morales pour payer cette contribution (financement spécial).

Source : www.ag.ch/de/dvi/gemeindeaufsicht/finanzausgleich/departement_detailseite_156-2.jsp

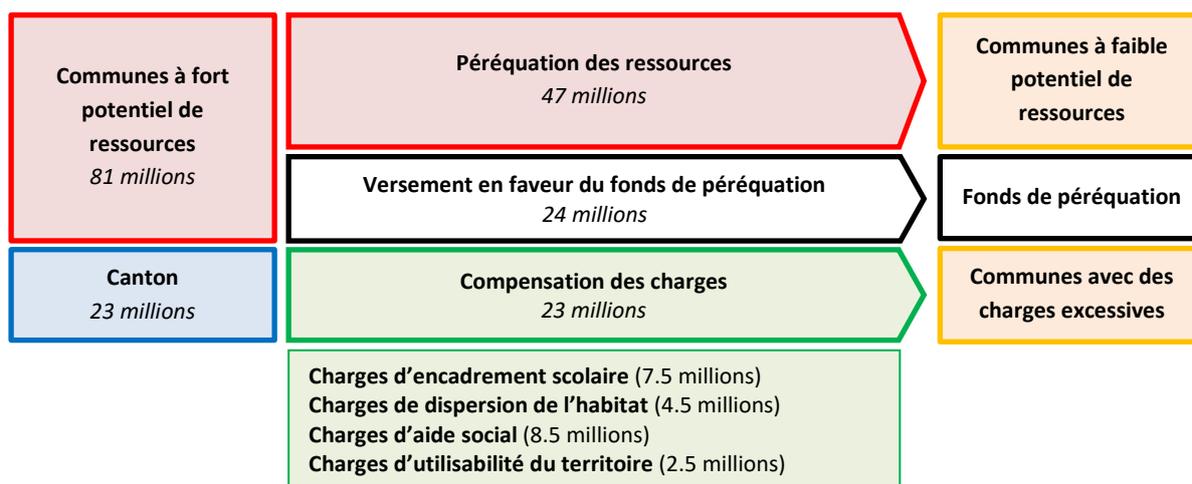
Bâle-Campagne

La nouvelle péréquation baloise est entrée en vigueur en 2016. Elle a pour but d'assurer un rapport équilibré entre charge fiscale et prestations des communes. Cette péréquation compte deux instruments (une péréquation des ressources et une compensation des charges), auxquels s'ajoute un système de compensation des charges.

Les communes à fort potentiel de ressources financent 77.9% du système. Le solde est à la charge du canton. En 2017, 23.1% des montants ont été versés dans le fonds de péréquation pour une utilisation future. 45.2% sont redistribués dans le cadre de la péréquation des ressources et 31.7% sont redistribués dans le cadre de la compensation des charges.

La **péréquation des ressources** s'appuie sur un indice de capacité fiscale (« Steuerkraft »). Cet indicateur utilise la somme des ressources fiscales théoriques (c'est-à-dire celles qui seraient potentiellement levées avec un taux standard, 100% pour les impôts exprimés en points d'impôts cantonaux) des communes. Cette somme est divisée par la population et comparée avec un « niveau de péréquation » défini par le Conseil d'Etat chaque trois ans par le biais d'une ordonnance.

Instruments de la péréquation financière baloise (montants 2017)



Les communes avec une capacité fiscale par habitant supérieure à un niveau défini par le Conseil d'Etat paient 15% de leur capacité par habitant. Si ce prélèvement dépasse 60% de la différence entre leur capacité fiscale et le niveau de péréquation, il est plafonné à 60%. Le montant ainsi récolté est versé aux communes avec une capacité fiscale inférieure au niveau de péréquation. Le montant versé à une commune ne peut pas dépasser la différence entre sa capacité fiscale et le niveau de péréquation, ainsi que 17% de sa capacité fiscale.

Le choix d'un niveau de péréquation par le Conseil d'Etat offre une plus grande flexibilité quant aux objectifs de la péréquation, mais il expose aussi l'exécutif aux contestations des communes. Utiliser la moyenne, comme les autres cantons, permet cependant de dépolitiser quelque peu l'enjeu.

Si les montants récoltés auprès des communes à fort potentiel de ressources dépassent les montants versés aux communes à faible potentiel de ressources, le solde est versé dans un fonds de péréquation. Ce fonds est utilisé quand les montants à verser dépassent les montants à récolter. En effet, en raison des diverses limitations aux versements et aux prélèvements, le système ne garantit pas un équilibre entre entrées et sorties.

Un versement pour cas de rigueur est prévu pour les communes en difficulté.

La **compensation des charges** bénéficie aux communes avec des charges supérieures à la moyenne dues à quatre facteurs : besoin d'encadrement scolaire, dispersion de l'habitat, besoins sociaux et potentiel d'utilisation du territoire. Pour chaque facteur, l'ordonnance fixe un montant total (à charge du canton) à partager entre les communes concernées. Les indicateurs utilisés pour partager ce montant sont le nombre d'enfants en crèche et dans l'école primaire (avec surpondération des enfants allophones) par habitant, la densité, la distance entre centre de la commune et école secondaire, un indice social (chômage, aide sociale et étrangers), ainsi que la part de la surface communale non habitable.

Un **système de compensation des charges** ad hoc indemnise les communes pour les récents transferts de tâches (du canton aux communes) dans le domaine de l'éducation et des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Cette indemnisation est répartie entre les

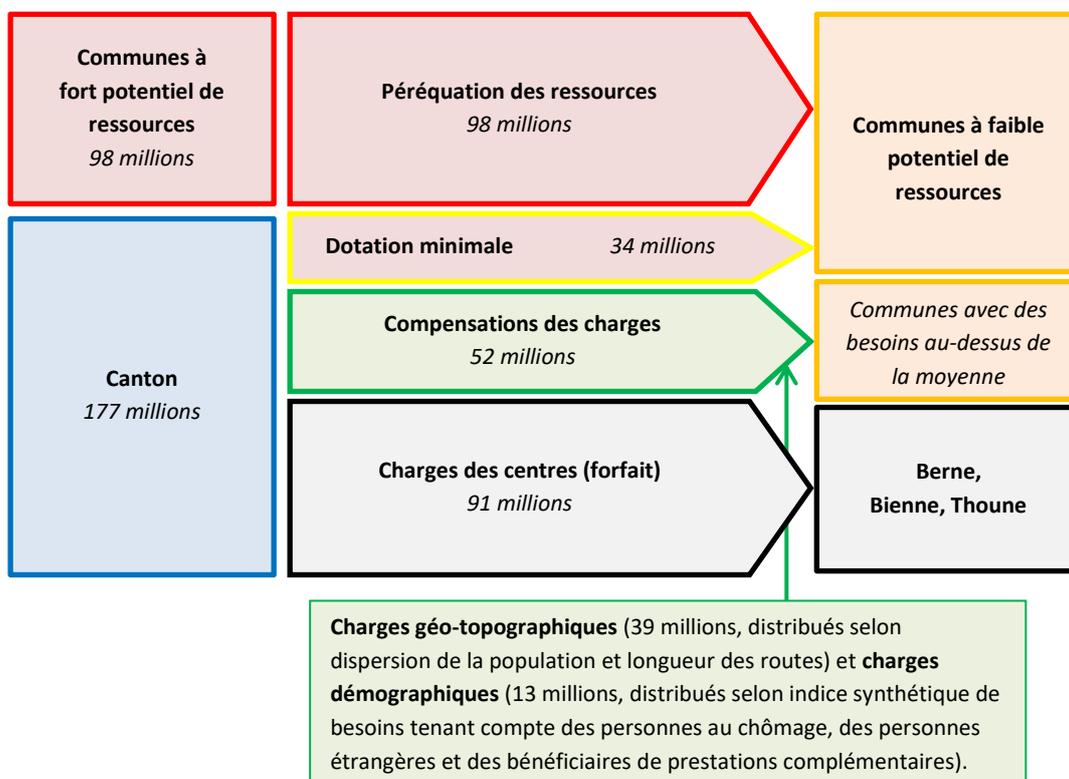
communes selon une clé qui ne tient pas compte de leur capacité fiscale (population et caractéristiques de la population).

Source : www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/gemeindepolitik/finanzausgleich?searchterm=finanzausgleich

Berne

La dernière optimisation de la péréquation bernoise est entrée en vigueur en 2012. Elle vise à atténuer les inégalités résultant des différences de capacité contributive entre les communes et devrait équilibrer leur charge fiscale. Elle compte cinq instruments : une péréquation des ressources, une dotation minimale, une compensation forfaitaire des charges des centres et deux autres compensations des charges.

Instruments de la péréquation financière bernoise (montants 2015)



Les communes à fort potentiel de ressources financent 35.6% de l'ensemble du système. Le reste est à la charge du canton. 48% des montants sont redistribués dans le cadre de la péréquation des ressources et de la dotation minimale et 33.1% dans le cadre de la compensation des charges des centres. Enfin, les 18.9% restants sont consacrés aux autres deux compensations (3/4 charges démographiques et 1/4 charges sociodémographiques).

La **péréquation de réduction des disparités** utilise un indice de rendement fiscal harmonisé (IRH). La valeur de cet indice est obtenue en divisant le rendement des impôts d'une commune par son coefficient d'impôt et en multipliant le résultat par la moyenne pondérée des coefficients de toutes les communes. Les communes avec un IRH supérieur à la moyenne versent un montant allant de 37% à 42% de l'écart constaté (selon décision du Conseil d'Etat

par le biais d'une ordonnance). Les communes avec un IRH inférieur à la moyenne reçoivent des versements du même niveau. La présence d'une fourchette de taux dans la loi permet au Conseil d'Etat d'agir de manière ponctuelle et limitée sur l'intensité de la solidarité sans devoir lancer une révision partielle de la loi.

La **dotation minimale** est une aide supplémentaire en faveur des communes dont les finances sont extraordinairement faibles. Elle vise à leur permettre de garantir une offre minimale de biens et de services. Ont droit à cette dotation les communes dont l'IRH, après réduction des disparités, est inférieur à une proportion minimale décidée par le Conseil d'Etat dans une fourchette allant de 75% à 90%. L'octroi de la totalité ou d'une partie de la dotation minimale peut être refusé à des communes qui se trouvent dans une très bonne situation financière (déterminée selon les indicateurs financiers de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales, CACSFC).

Les **mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes** englobent trois instruments. Le premier est la *compensation en faveur des communes remplissant des fonctions de centre urbain*. Les communes de Berne, Bienne et Thoune reçoivent une contribution cantonale à titre d'indemnisation partielle de leurs charges de centres dans les domaines des transports privés, de la sécurité publique, des infrastructures d'accueil, des sports, de la sécurité sociale et de la culture. Ces charges sont mesurées périodiquement sur la base des coûts effectifs. Les charges de centres urbains de ces trois communes (après déduction de la contribution annuelle en leur faveur), ainsi que des communes de Berthoud et de Langenthal, sont déduites du rendement global de leurs impôts lors du calcul de l'IRH pour la péréquation de réduction des disparités. L'existence d'une double compensation des charges des villes (forfait et réduction du potentiel fiscal) n'est pas l'idéal du point de vue de la simplicité et de la transparence du système. Il y a actuellement des propositions visant à compenser les villes exclusivement via le forfait.

Le deuxième instrument est la *compensation (partielle) en faveur des communes supportant des charges géo-topographiques excessives*. Il verse des montants supplémentaires aux communes dont la superficie par habitant et/ou la longueur des routes par habitant représentent plus de 80 pour cent de la médiane de toutes les communes. Le montant total de cette compensation cantonale est fixé par le Conseil d'Etat dans une fourchette allant de 30 à 50 millions de francs. Aucune commune ne peut tirer un montant supérieur à 1'200 francs par habitant de cette compensation. De plus, la compensation complémentaire géo-topographique est réduite de manière linéaire dès lors que l'IRH d'une commune se situe entre 140 et 160. Elle est refusée dans sa totalité lorsque l'IRH dépasse 160.

Pour calculer la longueur des routes, le canton de Berne s'appuie sur les données de l'Office fédéral de la topographie. Cette manière de faire expose ce canton au risque qu'un changement unilatéral dans les bases statistiques de la part de la Confédération puisse avoir des conséquences considérables sur la péréquation. Cela s'est déjà vérifié : en 2014, le canton de Berne a dû introduire un mécanisme transitoire pour gérer le changement dans la longueur des routes communales produit par l'adoption d'une nouvelle méthodologie.

Enfin, la *compensation en faveur des communes supportant des charges démographiques* redistribue entre les communes un montant total déterminé dans le cadre du budget. L'octroi de cette compensation et son montant pour chaque commune est déterminé à partir d'un indice synthétique tenant compte de la proportion des personnes au chômage, de personnes étrangères et de bénéficiaires de prestations complémentaires. Cette compensation est nécessaire car les dépenses sociales ne sont pas mutualisées. Une telle compensation ne serait pas pertinente dans un canton qui dispose d'une facture sociale.

La loi prévoit enfin qu'un rapport sur la péréquation soit produit tous les quatre ans.

Le système bernois inclut aussi un système de compensation des charges qui concerne la répartition de certaines charges entre l'Etat et les communes et, dans un deuxième temps, entre les communes. Le volet social de cette répartition est traité à la fin de ce rapport. On peut signaler que ce nouveau système a été précisément introduit pour éliminer toutes les péréquations indirectes (verticales) qui caractérisaient le système bernois avant la réforme. La suppression de ces péréquations indirectes a libéré beaucoup de ressources cantonales, ressources qui ont été aussitôt réinvesties dans la péréquation, ce qui explique la très grande participation du canton dans le système de péréquation intercommunal.

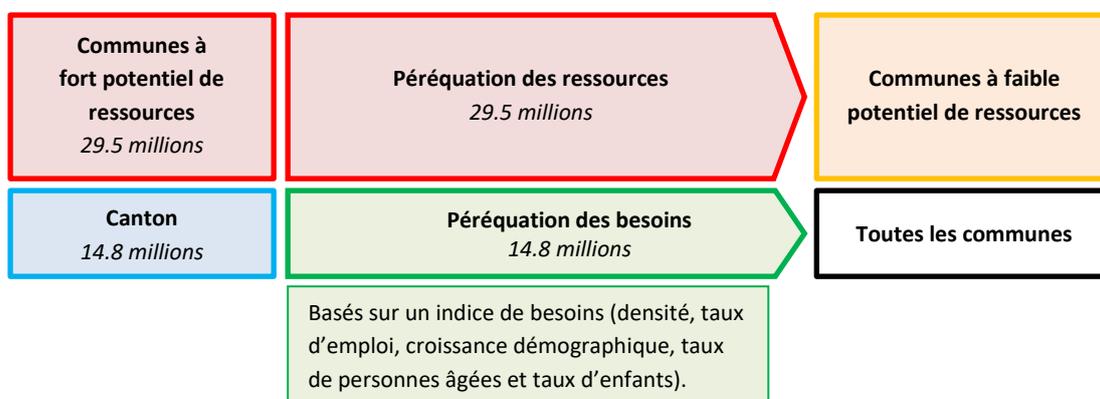
Source : www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/finanz- und lastenausgleich.html

Fribourg

La nouvelle péréquation fribourgeoise est entrée en vigueur en 2011. Elle a pour objectif de compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes et de compenser partiellement les besoins financiers des communes. Elle s'appuie sur deux instruments : une péréquation des ressources et une péréquation des besoins.

Les communes à fort potentiel de ressources financent deux tiers du système. Le tiers restant est à la charge du canton. Deux tiers des montants sont redistribués dans le cadre de la péréquation des ressources. Le tiers restant est consacré à la péréquation des besoins.

Instruments de la péréquation financière fribourgeoise (montants 2018)



La **péréquation des ressources** est fondée sur un indice du potentiel fiscal (IPF) des communes, calculé sur la base de 8 impôts communaux. Il s'agit des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques (à 100% du taux cantonal), des impôts sur le bénéfice et

le capital des personnes morales (100%), de l'impôt sur les prestations en capital, de la part communale de l'impôt à la source, de la part communale de l'impôt sur les véhicules et de la valeur fiscale des immeubles pour le calcul de la contribution immobilière (3%).

La procédure de calcul (très articulée) est mentionnée explicitement dans la loi sur la péréquation. Dans un premier temps, pour chaque commune, le rendement moyen par habitant, sur trois ans, de chaque type d'impôt est calculé séparément. Ce rendement moyen est divisé par le rendement par habitant moyen du même type d'impôt dans le canton. Les huit indices sont enfin additionnés en les pondérant en fonction du poids relatif moyen de chaque type de ressource dans les communes. Au final, le résultat est sensiblement le même de celui obtenu par les autres cantons avec leurs indices de ressources harmonisés.

Le montant consacré à la péréquation des ressources est fixé par loi à 2.5% du potentiel fiscal total des communes. Les communes avec un indice supérieur à 100% se partagent tout son financement, ceci proportionnellement à leur population pondérée par leur indice du potentiel fiscal. D'autre part, les communes avec un indice inférieur à 100% reçoivent des montants proportionnels à leur population pondérée par leur indice du potentiel fiscal.

La **péréquation des besoins** est financée par le canton et distribuée entre les communes un montant égal à la moitié du montant de la péréquation des ressources. Cette manière de procéder permet de dépolitiser le débat sur l'ampleur de la péréquation des besoins. Par contre, elle génère un déséquilibre entre l'évolution des montants consacrés à la péréquation des besoins et l'évolution des disparités des besoins. En effet, les disparités de ressources des communes peuvent évoluer différemment que les disparités de besoins.

Les besoins des communes sont mesurés avec cinq critères : densité de la population, taux d'emploi, croissance démographique, taux de personnes âgées de 80 ans ou plus et taux d'enfants en âge scolaire. Chaque indicateur fait l'objet d'un indice à part. Les cinq indices sont ensuite additionnés en les pondérant selon le poids relatif des dépenses y relatives (définies par la loi). Une formule répartit enfin le montant total entre les communes. Pour le taux d'emploi, le canton s'appuie depuis 2018 sur la statistique structurelle des entreprises (STATENT) produite annuellement par l'OFS. Auparavant, le canton s'appuyait sur un indicateur que l'OFS ne publie désormais plus. La disparition de ce deuxième indicateur a obligé le canton à modifier sa base légale pour pouvoir utiliser le nouvel indicateur.

Lors de la dernière optimisation du système de péréquation de mars 2018, l'opportunité d'ajouter deux nouveaux indicateurs (taux d'enfants âgés de 0 à 4 ans et longueur des routes) a été examinée. Le critère des enfants âgés de 0 à 4 ans a été proposé pour tenir compte des besoins liés à la petite enfance. Bien que le rapport d'experts ait indiqué que l'intégration de ce besoin dans la péréquation ne se justifie pas par le fait que l'accueil de la petite enfance est externalisé auprès d'institutions spécialisées et que la participation des communes est répartie entre elles proportionnellement à la population, il a été quand même décidé d'ajouter cet indicateur à l'indice. Le critère de la longueur des routes a été proposé pour tenir compte des frais d'entretien des routes communales. L'analyse de cette deuxième proposition s'est heurtée, selon le rapport d'expert, à l'impossibilité à court terme

de disposer d'une statistique fiable du réseau routier communal pour l'établissement de ce critère distinct.

La péréquation fribourgeoise ne prévoit pas de compensation pour les charges des villes-centre. Cela étant, le canton dispose déjà de l'institution de l'agglomération pour aborder d'une manière plus directe les effets de débordement. L'agglomération de Fribourg est dotée de son propre exécutif et de son propre parlement. Elle se finance avec les contributions (en francs par habitant) des communes-membres et prend des décisions dans des domaines qui concernent toute l'agglomération (notamment culture et transports).

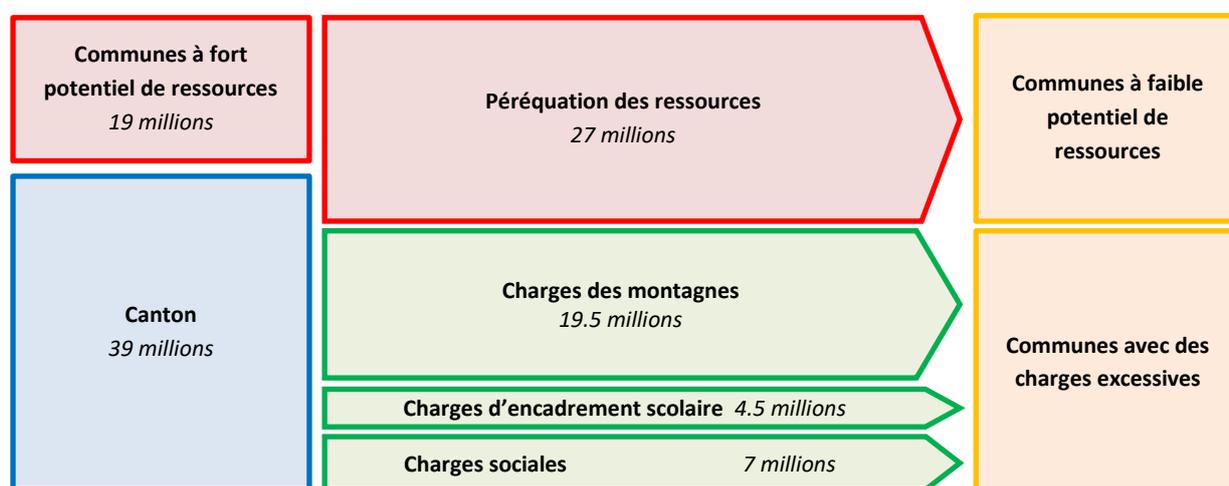
La loi prévoit qu'un rapport sur la péréquation soit produit tous les quatre ans. De plus, l'explication du système de péréquation est très détaillée dans la loi, car celle-ci détaille dans son annexe toutes les équations utilisées pour calculer les transferts. Tous les paramètres de la péréquation sont définis dans la loi. Même si le Conseil d'Etat adopte annuellement une ordonnance, celle-ci se limite à reporter les données de bases et les résultats des calculs.

Source : <https://www.fr.ch/sommaire/perequation-financiere-intercommunale>

Grisons

La nouvelle péréquation grisonne est entrée en vigueur en 2016. Elle vise à renforcer l'autonomie communale, à réduire les disparités de capacité fiscale et de charges, ainsi qu'à garantir une dotation minimale de ressources financières. Elle compte quatre instruments : une péréquation des ressources et trois compensations des charges.

Instruments de la péréquation financière grisonne (montants 2018)



Les communes à fort potentiel de ressources financent 32.8% du système. Le solde est à la charge du canton. 46.6% des montants sont redistribués dans le cadre de la péréquation des ressources. Le solde est consacré aux trois compensations des charges.

La **péréquation des ressources** repose sur un indice du potentiel de ressources calculé à partir de la somme des impôts sur les personnes physiques et morales (à un taux théorique de 100%), de l'impôt à la source, de l'impôt spécial pour les étrangers et de l'impôt sur les bénéfices de liquidation (toujours à un taux théorique de 100%), l'impôt foncier (à un taux

théorique de 1,5‰) et la totalité des redevances hydrauliques nettes. La prise en compte des redevances hydraulique est importante dans le contexte grison car plusieurs de ses communes tirent une proportion très importante de leurs recettes de ces redevances.

Les communes avec un indice du potentiel de ressource supérieur à la moyenne versent une contribution de 15%-20%. Le pourcentage exact est choisi annuellement par le Grand Conseil dans le cadre du budget. La proportion de cette contribution augmente progressivement pour la part de ressources qui dépasse le double de la moyenne. Les versements en faveur des communes avec un indice du potentiel de ressources inférieur à la moyenne sont en proportion de l'écart entre ce potentiel et la moyenne. Cette proportion augmente avec l'augmentation de la différence entre potentiel de la commune et moyenne.

La loi garantit une **dotation minimale** égale au 65% du potentiel de ressources à toutes les communes. Si les montants versés par les communes à fort potentiel de ressources ne suffisent pas à couvrir les coûts engendrés par la péréquation des ressources et par la dotation minimale, le solde de ces deux instruments est couvert par le canton. Le taux de cette dotation est volontairement fixé très bas afin d'inciter les communes bénéficiaires à améliorer leur situation.

La **péréquation des charges géo-topographiques et d'éducation** verse une compensation aux communes qui affichent un indice de besoin au moins trois fois supérieur à la moyenne du canton. Cet indice est calculé à partir de la somme pondérée de trois mesures : densité démographique, longueur des routes par habitant et nombre d'écoliers par habitant. Cette péréquation distribue un montant total allant de 70% à 100% des moyens distribués à travers la péréquation des ressources, ceci selon décision annuelle du Grand Conseil.

Toute commune peut demander de bénéficier de la **péréquation des charges dans le domaine social**. Si elle en fait demande, elle doit fournir des informations détaillées sur ses dépenses nettes en lien avec la Loi sur l'aide aux personnes dans le besoin et l'ordonnance sur l'avance des contributions pour le maintien des enfants ayant droit à l'entretien. La part de ces dépenses qui dépassent le 3% du potentiel de ressources de la commune est partiellement remboursée par le canton. Ce pourcentage monte progressivement jusqu'à atteindre 100% pour la part qui dépasse le 9% du potentiel de ressources. Par ailleurs, la loi indique que le Conseil d'Etat peut réduire cette compensation si le total des habitants des communes qui bénéficient de cette péréquation dépasse le 50% des habitants du canton.

Enfin, le Conseil d'Etat peut octroyer une **compensation individuelle pour charges spéciales** aux communes qui, à causes de conditions ou événements extraordinaires se retrouvent à être excessivement chargés. Une telle compensation est octroyée à condition que cette surcharge dépasse 5% du potentiel de ressources de la commune et que toutes les sources de recettes à disposition de la commune soient exploitées à leur maximum.

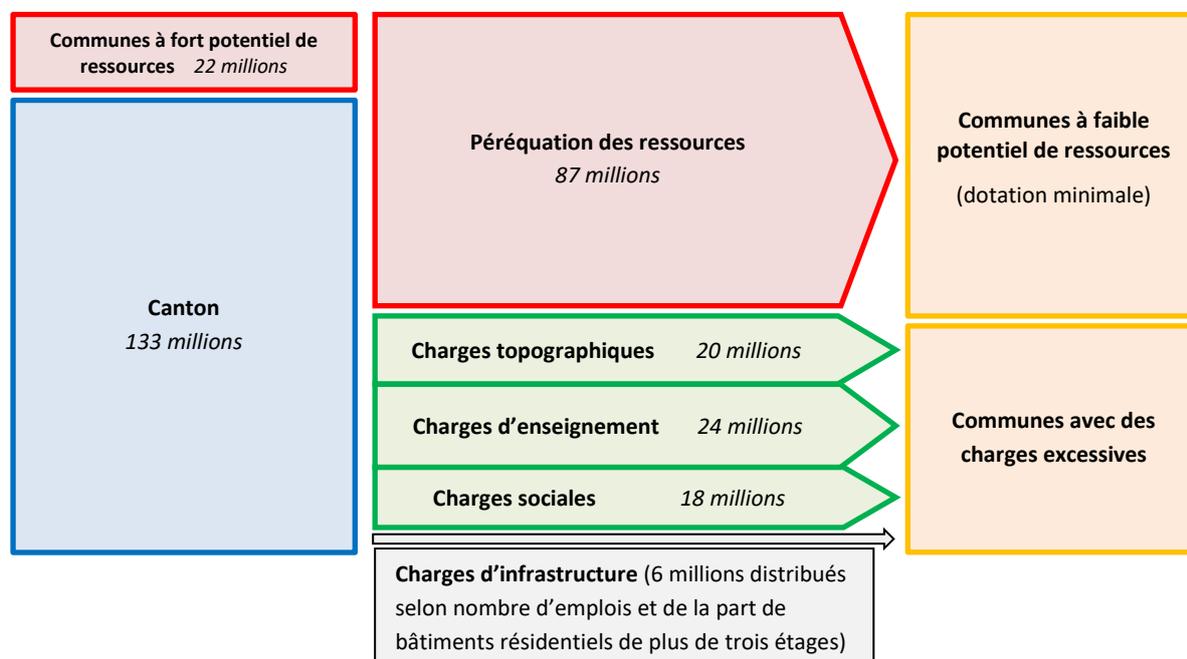
Grisons : www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/finanzen/Seiten/default.aspx

Lucerne

La dernière révision de la péréquation lucernoise est entrée en vigueur en 2015. Elle vise à rééquilibrer la capacité financière des communes, à renforcer leur autonomie et à réduire

les différences de charge fiscale entre elles. Elle englobe cinq instruments : une péréquation des ressources garantissant une dotation minimale et quatre compensations des charges (charges topographiques, d'enseignement, sociales et d'infrastructure).

Instruments de la péréquation financière lucernoise (montants 2018)



Les communes à fort potentiel de ressources financent 14.2% du système. Le reste est à la charge du canton. 56.1% des montants sont redistribués dans le cadre de la péréquation des ressources. Les 43.9% restants sont consacrés aux quatre compensations des charges.

La **péréquation des ressources** garanti à toutes les communes au moins 86.4% des ressources moyennes de l'ensemble des communes. Il s'agit donc d'une forme de dotation minimale. Toutefois, elle est financée pour un quart par les communes et pour trois quarts par le canton. La part des communes est répartie en utilisant un indice de ressources basé sur leur potentiel de ressources. Ce dernier est calculé en additionnant toutes les impôts ordinaires (prélèvements théoriques à un taux égal à la moyenne pondérée de l'ensemble des communes), les parts communales à différents impôts cantonaux, les recettes des concessions (pondérées au 50%) et le revenu net des actifs de tout le patrimoine. Cet indice de ressources est probablement le plus complet parmi ceux utilisés par les cantons.

Les communes avec un indice de ressources supérieur à la moyenne payent un montant par habitant proportionnel à l'écart constaté. Le prélèvement est de 9% pour les grands centres, de 14% pour les centres régionaux et de 17% pour les autres communes. À cela s'ajoute un facteur de correction pour fixer la participation des communes au financement de la dotation à un quart, le reste étant financé par le canton. La contribution maximale de chaque commune est limitée par un plafond. Il n'y a pas d'autres transferts en faveur des communes à faible potentiel de ressources.

La compensation des charges excessives se fait par deux instruments: la péréquation des charges topographiques et la péréquation des charges sociodémographiques.

La **péréquation des charges topographiques** utilise un indice synthétique qui détermine l'ampleur des charges des communes et les versements en leur faveur en tenant compte des zones agricoles, de la longueur des routes et de la longueur des cours d'eau.

La **péréquation des charges sociodémographiques** génère trois versements indépendants qui vont à compenser les charges scolaires, les charges liées à la structure de la population et les charges liées à l'infrastructure. Le premier versement se base sur le nombre d'écoliers de l'école obligatoire par habitant. Le deuxième versement s'appuie sur un indice synthétique tenant compte de la proportion dans la population de personnes âgées 80 ans ou plus et de bénéficiaires de l'aide sociale. Enfin, le troisième versement est défini sur la base du nombre d'emplois par habitant et de la part de bâtiments résidentiels de plus de trois étages.

La compensation des charges excessives est financée par le canton et distribue un montant allant de 70% à 100% du montant total consacré à la péréquation des ressources. Le Conseil d'Etat fixe la proportion exacte et détermine aussi leur attribution aux divers versements.

Le système lucernois prévoit aussi des **contributions spéciales** financées par le canton. Celles-ci incluent des contributions exceptionnelles en faveur des communes en difficulté (notamment en raison d'une dette excessive), des incitations financières aux fusions de communes et des subventions en faveur de projets de collaboration entre communes.

Source : gemeindereform.lu.ch/Die_Gemeindereform/Luzern_99/finanzreform/finanzausgleich

Neuchâtel

La péréquation neuchâteloise vise à renforcer la solidarité entre les communes, à redistribuer plus équitablement les ressources entre elles et à donner à chaque commune les moyens d'assumer ses tâches de manière autonome. Elle a été révisée en 2015, mais une révision est en cours. La future péréquation devrait s'organiser autour de deux instruments : une péréquation des ressources et une péréquation des charges.

Les futurs instruments de la péréquation financière neuchâteloise (simulations 2017)



Les communes à fort potentiel de ressources financent 68.8% du système. Le solde est à la charge de l'ensemble des communes (sauf Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds). 68.8% des montants sont redistribués dans le cadre de la péréquation des ressources. Le solde est consacré à la péréquation des charges.

La **péréquation horizontale des ressources** se basera, comme déjà actuellement, sur un indice harmonisé des ressources fiscales. Celui-ci est calculé à partir de l'addition des produits des impôts des personnes morales (prélevés à un taux unique à Neuchâtel), impôt

des personnes physiques et impôt à la source harmonisé (les deux à un taux fictif harmonisé) et compensation financière perçue par les communes au titre de l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers.

Les communes avec un indice supérieur à la moyenne sont ponctionnées pour un tiers (par habitant) de l'écart constaté. Par contre, les communes avec un indice inférieur à la moyenne reçoivent une compensation égale à un tiers (par habitant) de l'écart constaté.

La **compensation des charges** garantira un montant de 10 millions aux villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, réparti entre elles selon leur population. Ce montant devait, selon les premiers projets, être financé par les communes de moins de 10'000 habitants, selon leur population, ainsi que par un versement de la part de toutes les communes selon leur population et leur distance aux deux villes. Cette manière de répartir le financement de la compensation permettait de prendre en charge une partie des effets de débordement des villes centre en faisant payer plus les communes dont les résidents bénéficient le plus des services des villes. Toutefois, la toute dernière version disponible du projet semble faire état maintenant d'un financement par le canton.

L'actuelle compensation des surcharges structurelles bénéficie à la fois aux communes défavorisées en raison de leur environnement topographique ou socio-économique et aux centres urbains. Cette compensation est aussi horizontale. Le niveau de besoin relatif des communes est calculé à partir de la somme pondérée de cinq indicateurs (population 6.25%, altitude 6.25%, charge fiscale 37.5%, taille de l'agglomération 37.5% et distance entre commune et villes-centres 12.5%). La dotation annuelle de la compensation correspond à 48 fois l'écart à la moyenne des charges structurelles de l'ensemble des communes.

Dans l'avant-projet à la réforme, il est reporté un exercice mené avec l'entreprise de conseil BSS pour identifier les domaines de surcharges. Même si ses résultats n'ont pas été retenus, cet exercice a identifié des surcharges dans le domaine de l'éducation, des structures d'accueil parascolaires et préscolaires, de la sécurité publique, de la culture, des loisirs et des sports, ainsi que des routes. Un exercice similaire pourrait être reproduit ailleurs pour guider le choix des facteurs à compenser par le biais de la péréquation des besoins.

Il faut signaler aussi que le système neuchâtelois prévoit une péréquation indirecte via la répartition entre les communes du rendement de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales. Le 65% de ce rendement est laissé à la commune qui le prélève, 5% est réparti entre toutes les communes proportionnellement à leur population et le 30% est réparti proportionnellement aux emplois recensés dans chaque commune.

Source : www.ne.ch/autorites/DFS/SCOM/finances/Pages/perequation-financiere.aspx

Soleure

La nouvelle péréquation soleuroise est entrée en vigueur en 2016. Elle a pour but d'atténuer les inégalités résultant des différences de ressources et des différences de charges entre les communes. Elle s'articule autour de cinq instruments : une péréquation des ressources, une dotation minimale, une compensation des charges des centres et deux autres compensations des charges (géo-topographiques et sociodémographiques).

Les communes à fort potentiel de ressources financent 45% du système. Le solde est à la charge du canton. 69.5% des montants sont redistribués dans le cadre de la péréquation des ressources et de la dotation minimale. Le solde est consacré à la péréquation des besoins.

Instruments de la péréquation financière soleuroise (montants 2018)



La **péréquation des ressources** se base sur un indice de force financière (« Steuerkraft ») calculé en divisant la somme des impôts sur les personnes physiques et morales qu’une commune pourrait lever avec un taux d’imposition de 100% par la moyenne des taux communaux. Les communes avec un indice supérieur à la moyenne sont ponctionnées d’un montant par habitant allant de 30 à 50% de l’écart entre leur indice et la moyenne. Le pourcentage est déterminé annuellement par le Conseil d’Etat par le biais d’une ordonnance. Les communes avec un indice inférieur à la moyenne reçoivent un montant par habitant allant de 30% et 50% de l’écart constaté.

Le système prévoit une **dotation minimale** se situant dans une fourchette de 80% à 100% de la moyenne de l’indice de force financière du canton. La proportion appliquée est fixée chaque année par le Conseil d’Etat dans une ordonnance. Toutes les communes qui, après péréquation des ressources, n’atteignent pas ce niveau de ressources reçoivent du canton les ressources nécessaires à l’atteindre.

La **compensation des charges géo-topographiques** bénéficie aux communes avec une surface par habitant et/ou une longueur des routes par habitant supérieures à la moyenne. Le montant alloué à cette compensation et sa répartition entre les deux sources de charges sont déterminés chaque année par le Grand Conseil dans le cadre du budget. Ces montants sont par la suite répartis selon la valeur des deux indicateurs et la médiane de l’ensemble des communes.

La **compensation des charges socio-démographiques** fonctionne comme la compensation des charges géo-topographiques, mais sur la base du taux de bénéficiaires de prestations complémentaires et du taux d’étrangers. Les montants totaux consacrés à la compensation

de chacune de ces deux sources de charges sont déterminés à nouveau annuellement par le Grand Conseil.

Enfin, le système prévoit une **compensation des charges des centres**. Dans ce cas, le Grand Conseil définit chaque année tous les paramètres en déterminant le montant total consacré à cette compensation ainsi que la part attribuée à chacune des communes concernées.

Le système soleurois s'appuie souvent sur des décisions du Grand conseil. Par conséquent, il y a le risque que certaines décisions soient de nature politique plutôt que guidées par la réalité des disparités entre les communes. De plus, des décisions politiques fréquentes risquent d'être, dans la plupart des cantons, une source très importante de conflits.

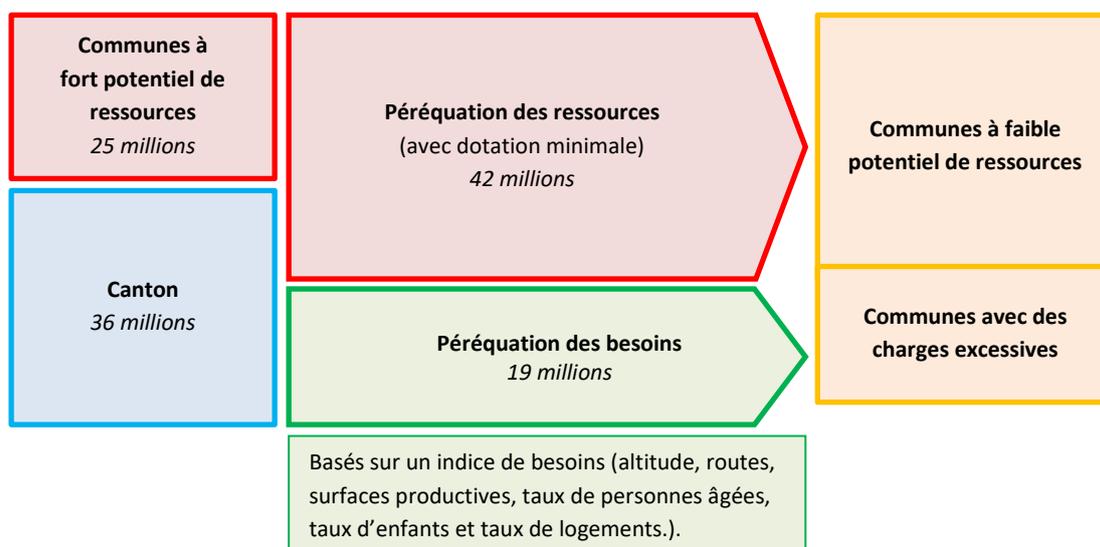
Source : www.so.ch/verwaltung/volkswirtschaftsdepartement/amt-fuer-gemeinden/gemeindefinanzen/finanzausgleich/einwohnergemeinden/finanz-und-lastenausgleich-einwohnergemeinden-fila-eg/

Valais

La nouvelle péréquation valaisanne est entrée en vigueur en 2011. Elle a pour but d'atténuer les inégalités résultant des différences de ressources et de charges entre les communes et de renforcer la solidarité entre elles. Elle s'appuie sur trois instruments : une péréquation des ressources, une péréquation des charges et un fonds de compensation des cas de rigueur.

Les communes à fort potentiel de ressources financent 41% du système. Le reste est à la charge du canton. 68.9% des montants sont redistribués dans le cadre de la péréquation des ressources. Le reste est consacré à la péréquation des besoins.

Instruments de la péréquation financière valaisanne (montants 2018)



La **péréquation des ressources** s'appuie sur un indice de potentiel de ressources calculé en additionnant les rendements par habitant de 12 impôts communaux. Sans entrer dans les détails, les impôts qui dépendent du taux d'imposition sont considérés avec un taux de 100% pour les personnes domiciliées et de 75% pour les personnes imposées sans être domiciliée dans le canton (séjour de plus de 30 jours pour les personnes exerçant une activité lucrative

et séjour de plus de 90 jours pour les personnes sans activité lucrative. L'indice de ressources tient aussi compte des redevances hydrauliques nettes à hauteur de 75%.

Chaque commune à fort potentiel de ressources verse, par habitant, un pourcentage uniforme (fixé par le Conseil d'Etat dans une fourchette allant de 15% à 25%, par voie d'ordonnance et avant le 1^{er} juillet de l'année précédant son entrée en vigueur) de la différence entre son potentiel de ressources et le potentiel de ressources moyen. Par contre, chaque commune à faible potentiel de ressources reçoit un montant qui augmente progressivement en fonction de l'écart entre leur indice et celui de l'ensemble des communes.

Un montant égal à au moins deux tiers de la contribution des communes est versé dans la péréquation des ressources par le canton. Ce montant est utilisé pour ramener le potentiel de ressources de toutes les communes dans une fourchette allant de 80% à 90% (fixé par le Conseil d'Etat) du potentiel de ressource moyen de l'ensemble des communes.

La **compensation des charges** répartit entre les communes un montant égal au 45% du montant de la péréquation des ressources, mais au minimum 8 millions. Ce montant est réparti proportionnellement entre les communes ayant un indice synthétique des charges supérieur à la moyenne. Cet indice est calculé en additionnant six indices basés sur les critères suivants : altitude de la population par couche de cent mètres d'altitude, longueur des routes en kilomètres, surface productive en hectare sans les surfaces boisées, taux de personnes âgées de 80 ans et plus, taux d'enfants jusqu'à 16 ans et nombre de logements par habitant (cette dernière mesure sert à tenir compte de la proportion de logements de vacances). Les indices sont additionnés selon des pondérations fixées par le Conseil d'Etat.

Les montants par habitant qui devraient être versés dans le cadre de la péréquation des ressources sont réduits après les 3000 premiers habitants. Cette logique vise à favoriser les petites communes et est liée à la structure particulière du canton du Valais.

Le Conseil d'Etat peut aussi réduire ou supprimer les montants dus à une commune dans le cas où celle-ci bénéficie de revenus extraordinaires importants non pris en compte dans la détermination de son potentiel de ressources. Les retenues sont versées dans un fonds de compensation des cas de rigueur. Cette disposition vise probablement les gains exceptionnels liés aux opérations immobilières ou aux concessions (notamment celles hydrauliques).

Le **fonds de compensation des cas de rigueur** est utilisé pour faciliter la transition depuis l'ancienne péréquation, pour compenser les pertes subies par les communes après une fusion ou pour octroyer des aides financières ponctuelles à des communes en difficulté.

La loi prévoit qu'un rapport sur la péréquation soit produit tous les quatre ans.

Source : www.vs.ch/web/acf/perequation-financiere-intercommunale

Zurich

La nouvelle péréquation zurichoise est entrée en vigueur en 2012. Elle vise à réduire les inégalités entre les communes dues à des facteurs qui échappent à leur contrôle, ceci afin d'assurer un terrain de jeu équitable pour la compétition fiscale. Elle compte quatre instruments : une péréquation des ressources garantissant une dotation minimale, une

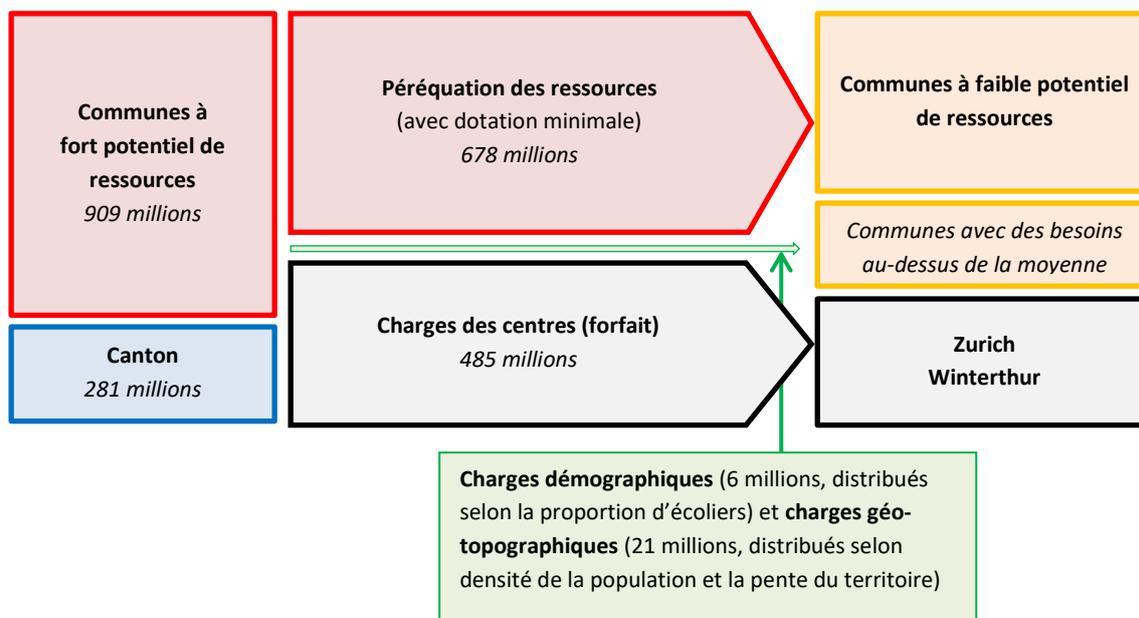
compensation forfaitaire des charges des centres et deux autres compensations des charges (charges démographiques en lien avec l'école et charges géo-topographiques).

Les communes à fort potentiel de ressources financent 76.4% de l'ensemble du système. Le reste est à la charge du canton. 57% des montants sont redistribués dans le cadre de la péréquation des ressources et 40.8% dans le cadre de la compensation des charges des centres. Seules 2.2% sont consacrés aux autres deux compensations des charges.

La **péréquation des ressources** repose sur un indice de la capacité fiscale communale (« Steuerkraft ») qui est déterminé en calculant les impôts que chaque commune lèverait si elle devait appliquer un taux d'imposition de 100%. Il mesure donc le potentiel fiscal. Les communes (y compris Zurich) qui dépassent la moyenne de la capacité fiscale moyenne (sans Zurich) de plus de 10% versent une contribution égale au 70% du dépassement.

Les communes au-dessous du 95% de cette moyenne (**dotation minimale**, choix politique) reçoivent du canton les moyens nécessaires à atteindre ce niveau de ressources.

Instrument de la péréquation financière zurichoise (montants 2018)



La **péréquation des charges démographiques** soutient les communes qui comptent une proportion de jeunes de moins de 20 ans supérieure à la moyenne. Toutes les communes (y compris Zurich) avec une proportion de jeunes de moins de 20 ans qui dépasse 1.1 fois la moyenne cantonale (sans Zurich) reçoivent du canton un montant forfaitaire de 12'000 francs pour chaque jeune concerné. Ce montant est indexé et a été calculé sur la base des rubriques de la classification administrative des comptes « Enseignement », « Santé scolaire » et « Crèches, maisons de jeunes » (toujours en excluant du calcul Zurich). Cette manière de procéder permet de déterminer objectivement les montants qui devraient être redistribués dans le cadre de la péréquation des besoins.

La **péréquation des charges géo-topographiques** soutient les communes avec des charges excessives en raison de la dispersion de leur population ou de conditions topographiques

difficiles. Les bénéficiaires de cette péréquation sont les communes qui comptent moins de 150 habitants par km² (compensation de 400 francs moins le nombre d'habitants par km²) et/ou qui affichent une pente supérieure à 35% sur plus de 15% de leur territoire (compensation de 15 francs pour chaque point de pourcentage de territoire concerné). Il s'agit d'un petit soutien en faveur surtout des communes de très petite taille.

Les communes avec une charge fiscale inférieure au 75% de la moyenne cantonale (sans Zurich) ne peuvent pas bénéficier des péréquations des charges. Les communes avec une charge fiscale entre 75% et 130% de la moyenne touchent des compensations réduites, cela même si la plupart des experts déconseillent de rendre les transferts péréquatifs conditionnels.

La **péréquation des charges spéciales spécifiques** offre aux communes la possibilité de démontrer qu'elles subissent des autres charges excessives qui échappent à leur contrôle et qui ne sont pas prises en compte dans le cadre des deux autres péréquations des charges. Cette possibilité est offerte aux communes qui affichent une charge fiscale dépassant le 130% de la moyenne cantonale (sans Zurich). Elle ne peut pas être utilisée par Zurich et Winterthur, car ces villes bénéficient déjà d'une compensation spécifique (voir plus bas). Jusqu'à maintenant, aucune commune n'a pu bénéficier de cette péréquation ad hoc.

La **péréquation des charges des centres** concerne les villes de Zurich et de Winterthur. Ces deux villes reçoivent un montant forfaitaire couvrant toutes les dépenses en lien avec leur rôle de villes-centres (surcharge urbain et pendularité, besoins en matière de politique sociale et fourniture de services qui vont au bénéfice d'usagers d'autres communes). Le montant de ces forfaits est décidé par le Grand Conseil sur proposition de l'exécutif.

Le système zurichois prévoit aussi une **péréquation transitoire** visant à diluer dans le temps les conséquences pour les communes du changement de péréquation opéré en 2012.

La loi prévoit qu'un rapport sur la péréquation soit produit tous les quatre ans. Tous les paramètres de la péréquation zurichoise sont définis dans la loi. L'ordonnance se limite à préciser certaines définitions et à indiquer comment certains indicateurs sont mesurés.

Source : <https://finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/home.html>

3. Systèmes de répartition des charges sociales

Cette section porte exclusivement sur la répartition canton-communes des charges liées à l'aide sociale. Une analyse tenant compte de tous les domaines de la facture sociale serait trop lourde par le fait que les cantons ayant une facture sociale globale sont rares. Toutefois, cette analyse permet déjà d'avoir un aperçu des pratiques en matière de factures cantonales.

Synthèse des systèmes cantonaux de répartition des charges sociales

| | |
|--|--|
| Selon la capacité financière (1) | Vaud (+écrêtage et impôts conjoncturels) |
| Selon population ou bénéficiaires (5) | Berne, Fribourg, Valais, Soleure, Neuchâtel |
| Charges décentralisées avec compensation via la péréquation (5) | Grisons, Argovie, Lucerne, Bâle-Campagne et Zurich (Zurich sans compensation - car péréquation des ressources forte ?) |

Répartition selon population ou bénéficiaires

Berne

Avant la réforme de sa péréquation, le canton de Berne partageait plusieurs charges canton-communes en répartissant la part communale selon capacité fiscale.

Aujourd'hui, cinq domaines sont concernés par un partage des coûts entre Etat et communes : le traitement du corps enseignant à l'école enfantine et à l'école obligatoire, l'aide sociale, les PC aux assurances sociales, les transports publics et les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative. À la différence de la facture sociale, ces coûts sont toutefois partagés entre les communes en fonction de la taille de leur population et/ou d'indicateurs en lien avec le domaine (par exemple le nombre de postes d'enseignant).

L'art 30 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) interdit toute utilisation du critère de la capacité contributive dans le cadre des subventions cantonales aux communes et des paiements des communes au canton.

Fribourg

Avant la réforme de sa péréquation, le canton de Fribourg partageait plusieurs charges canton-communes en répartissant la part communale selon la capacité fiscale.

Aujourd'hui, le canton partage avec les communes le coût de l'aide matérielle et les frais des mesures d'insertion (40% pour le canton et 60% pour les communes), les frais de formation, les frais d'évaluation et les frais des services sociaux spécialisés (partagé à parts égales). Les frais de fonctionnement des services sociaux sont entièrement à la charge des communes. La part communale est calculée par district et partagée entre les communes de chaque district proportionnellement à leur population.

L'art 2 al. 2 de la nouvelle loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) statue que les subventions cantonales octroyées par l'Etat aux communes et les participations de celles-ci à des dépenses cantonales ainsi que les répartitions de dépenses communales effectuées par l'Etat ne peuvent pas utiliser des critères de péréquation financière.

Neuchâtel

L'aide sociale matérielle, le financement des programmes d'insertion et les subventions aux institutions privées associées à l'action sociale sont supportés à raison de 60% par l'Etat et de 40% par l'ensemble des communes. Les frais de personnel des services sociaux sont supportés à raison de 40% par l'Etat et de 60% par l'ensemble des communes. La part incombant aux communes est répartie entre elles en fonction de leur population respective.

Soleure

Avant la réforme de sa péréquation, le canton de Soleure partageait entre canton et communes son équivalent de la facture sociale selon la capacité fiscale de ces dernières.

Aujourd'hui, les charges totales dues à l'octroi de l'aide sociale de l'ensemble des communes, y compris celles associées au fonctionnement des services sociaux, sont redistribuées entre les communes ou les régions sociales selon leur population. La

péréquation compense dans un deuxième temps les charges excessives des communes dans ce domaine.

Valais

Les communes établissent le total net de leurs charges et le transmettent au département. Ces charges sont réparties à hauteur de 70% pour le canton et 30% pour les communes. Parmi les 30% à charge des communes, 11 sont répartis proportionnellement aux montants engagés pour les personnes domiciliées dans chaque commune et les 19% restants sont répartis sur l'ensemble des communes en fonction de leur population.

Charges décentralisées avec compensation

Argovie

L'aide sociale est de la responsabilité exclusive des communes. La péréquation financière a été aménagée pour compenser les charges excessives (excès de dépense et de bénéficiaires). Avant l'adaptation de la législation cantonale à la réforme du financement hospitalier les communes devaient verser une très forte contribution au canton dans ce domaine.

Bâle-Campagne

L'aide sociale est avant tout une compétence des communes, avec une intervention de l'Etat limitée par la loi et donc subsidiaire. L'aide sociale est financée par la commune de la personne bénéficiaire, sauf en ce qui concerne l'assistance découlant du droit fédéral ou international qui est financée par le canton. Pour cette raison, la péréquation baloise tient compte des bénéficiaires de l'aide sociale dans sa compensation des charges excessives.

Grisons

Suite à la dernière réforme de sa péréquation financière, le canton des Grisons attribue aux communes la responsabilité et le financement de l'aide sociale et des avances des contributions pour le maintien des enfants ayant droit à l'entretien. La péréquation des besoins a été spécialement aménagée pour compenser les communes qui souffrent de charges excessives en raison du financement de ces prestations.

Lucerne

L'aide sociale est avant tout une compétence des communes, avec une intervention de l'Etat limitée par la loi et donc subsidiaire. L'aide sociale est financée par la commune de la personne bénéficiaire, sauf en ce qui concerne l'assistance découlant du droit fédéral ou international qui est financée par le canton. Pour cette raison, la péréquation tient compte des bénéficiaires de l'aide sociale dans sa compensation des charges excessives.

Zurich

Pas de répartitions de charges identifiées. Les tâches dans le domaine social et de la santé sont fortement décentralisées. En principe, chaque commune supporte seule les coûts engendrés par les prestations sociales octroyées. Le canton n'a qu'un rôle subsidiaire.