

FORUM SUR LA PÉRÉQUATION INTERCOMMUNALE

Perspectives, expériences et visions d'avenir

Présentation supplémentaire

Évaluation de la péréquation vaudoise

M. Lukas Rühli, Chargé de recherche chez Avenir Suisse et auteur d'un comparatif des péréquations cantonales (« Irrgarten Finanzausgleich »)

La péréquation financière vaudoise

Le Bon, la Brute et le Truand

Forum sur la péréquation intercommunale

Lukas Rühli

30 novembre 2018

Provenance des données

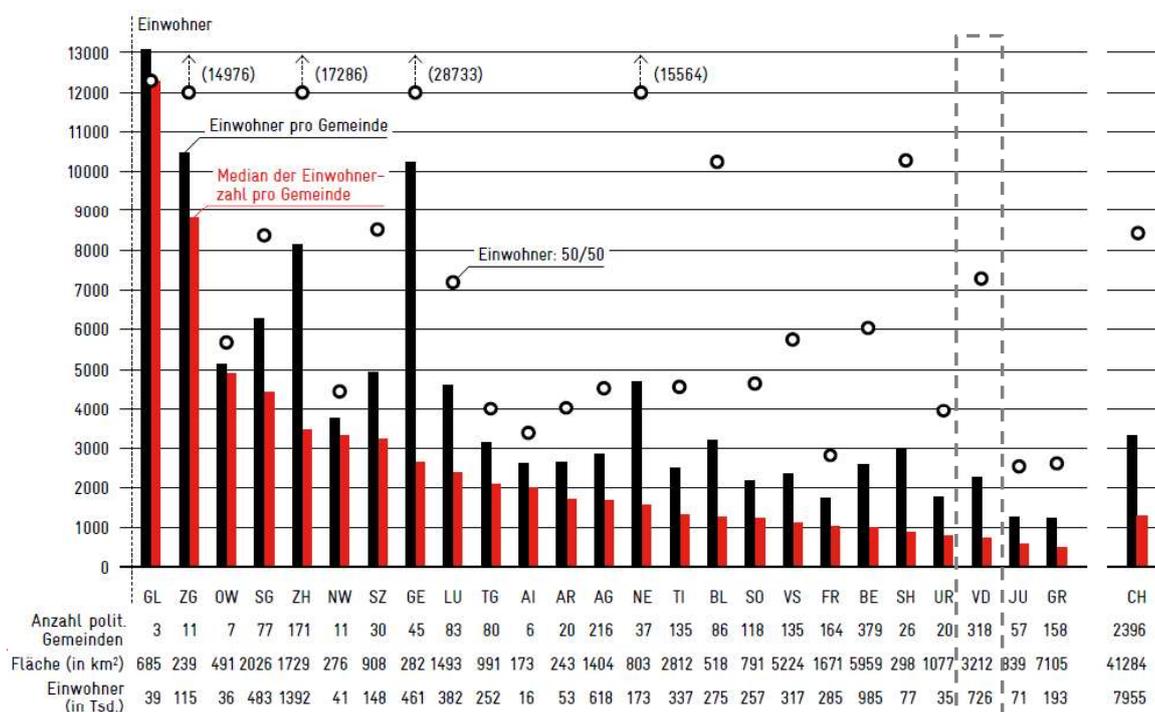
Attention : toutes les données sont basées sur le cinquième Monitoring des cantons (2013).

- Version en français (résumé → classements partiels seulement) :
www.avenir-suisse.ch/fr/publication/le-labyrinthe-de-la-perequation-financiere/
- Version en allemand (complète → évaluations détaillées) :
www.avenir-suisse.ch/publication/irrgarten-finanzausgleich/

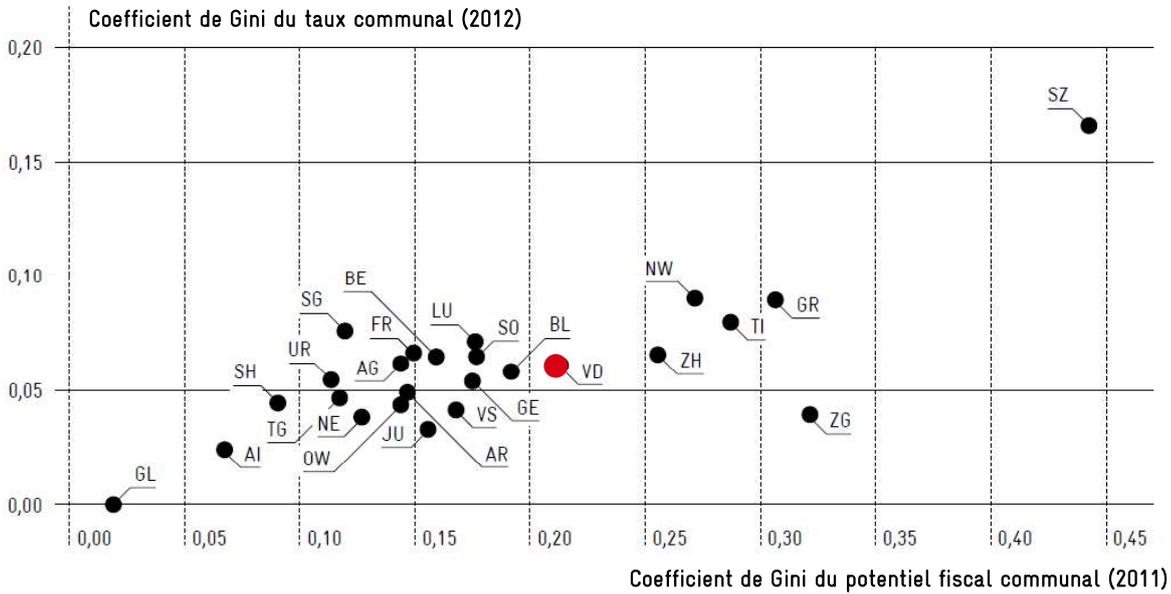
La plupart des chiffres se rapportent à l'année 2011, ce qui signifie qu'ils ont 5 à 6 ans de plus que les chiffres actuellement disponibles. Toutefois, il est peu probable que les tendances générales aient qualitativement changé.

Situation de départ (comparaison avec les autres cantons)

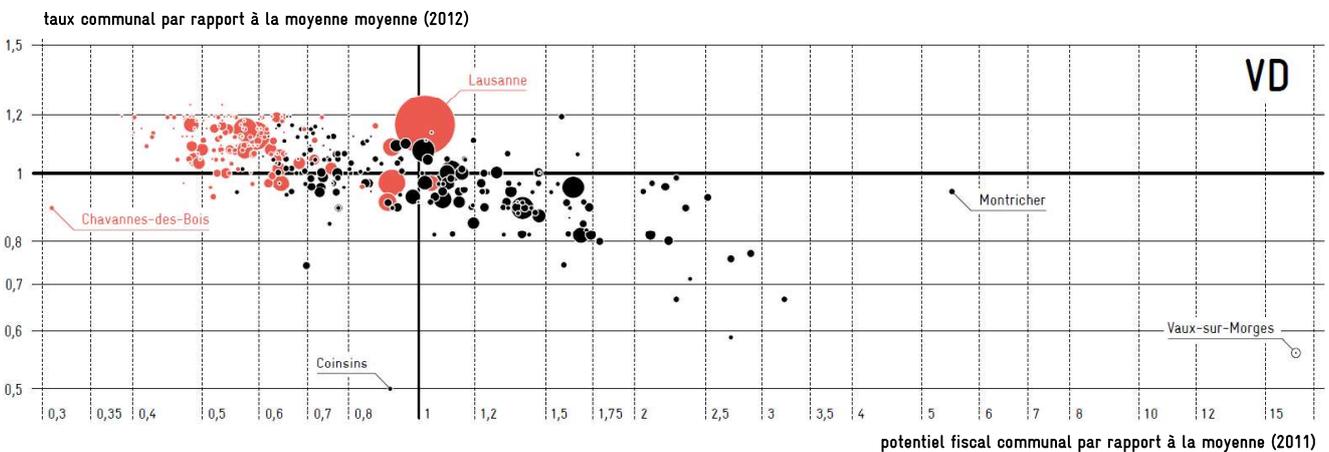
Structure des communes (07.2013)



Disparité du potentiel fiscal communal et taux communal



Disparité du potentiel fiscal communal et taux communal



Caractéristiques d'une bonne péréquation financière et évaluation pour le canton de Vaud

Vue d'ensemble

Structure de base de la péréquation financière	<ul style="list-style-type: none">– Correspondance entre financement et exécution des tâches communales– Pas de péréquation financière indirecte– Séparation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges– Proportion de transferts horizontaux– Nombre de communes donatrices vs nombre de communes bénéficiaires– Rapports sur l'efficacité de la péréquation financière
Intensité de la redistribution	<ul style="list-style-type: none">– Volume modéré de redistribution– Faible proportion de communes bénéficiant d'un soutien péréquatif très élevé
Effets incitatifs des transferts	<ul style="list-style-type: none">– Pas de prévalence élevée de taux d'écrtage marginal près de 100%– Pas de liens avec le coefficient communal– Neutralité en regard du nombre des habitants– Pas de compensation des coûts effectifs

1. Structure de base de la péréquation financière

a) Correspondance entre financement et mise en œuvre des tâches :

Lorsqu'un niveau étatique subvient aux dépenses occasionnées par un autre niveau étatique, les risques de prestations inefficaces et d'un dimensionnement peu optimal de l'offre des collectivités publiques s'en trouvent accru. Les communes / l'Etat devraient donc (seulement) participer au financement d'une tâche dans la même mesure que si elles en étaient responsables.

VD :  Art. 3-5 LPIC : Financement de 50% de la fracture sociale par les communes, bien que le canton en détermine presque entièrement la structure lui-même.

1. Structure de base de la péréquation financière

b) Pas de péréquation financière indirecte :

Les différences entre les potentiels fiscaux doivent explicitement être réduites par une péréquation des ressources. La péréquation indirecte par l'échelonnement des taux de subventionnement ou de co-financement en fonction de la capacité financière des communes est peu transparente et difficilement maîtrisable et conduit à un dimensionnement erroné de l'offre publique.

VD : 

1 b) Péréquation indirecte

Die Tabelle zeigt, welche Kantone die Quote einer geteilten Finanzierung von Aufgaben nach der Finanzkraft der Gemeinden abstufen. Neben dem Umverteilungsausmass dieses indirekten Finanzausgleichs (relativ zu den kommunalen Steuereinnahmen) wird bei der Punktevergabe auch die betroffene Transferrichtung berücksichtigt. Bei Aufwärtstransfers (von den Gemeinden zum Kanton) ist zumindest die Anreizwirkung deutlich weniger problematisch, darum werden solche Transfers milder beurteilt.

Umverteilungsausmass in % ...

	... der kommunalen Steuereinnahmen	... des gesamten Finanzausgleichs	Indikator	Transferrichtung	Wichtigstes Gebiet	Rankingpunkte
TI	6,9	31,8	Finanzkraft	↗ ↘	diverse	0
SO	5,0	33,5	Finanzkraft	↗ ↘	Lehrerlöhne	
GR	4,4	41,4	Finanzkraft	↗ ↘	Lehrerlöhne	1
VD	7,0	14,4	Steuerkraft	↗	Sozialwesen	
AG	1,2	20,3	Finanzkraft	↗ ↘	Spitäler	
AI	0,0	0,0	Finanzkraft	↘	Schulinfrastruktur	2
GE	n. a.	n. a.	Finanzkraft	↘	Schulinfrastruktur und Abwasser	
Alle übrigen Kantone betreiben wie auch der Bund keinen indirekten Finanzausgleich						3

Quelle: Eigene Recherchen

* Gesetzlicher Rahmen: 2013. Daten (für Umverteilungsausmass): Je nach Verfügbarkeit basierend auf 2013, 2012 oder 2011.

1 b) Péréquation indirecte

- Art. 4 de la LPIC :
Financement d'une part des dépenses sociales selon la capacité financière (progressif).
- Il s'agit d'une combinaison peu attrayante d'un financement et d'un objectif de redistribution.

1. Structure de base de la péréquation financière

c) Séparation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges :

La péréquation des ressources et la compensation des charges devraient être clairement séparées. Dans un système mixte, les causes et les effets sont difficiles à différencier et le système est donc difficilement maîtrisable.

VD :  Art. 4 LPIC

1. Structure de base de la péréquation financière

d) Proportion de transferts horizontaux :

Le financement horizontal (communes – communes) est préférable au financement vertical (canton – communes) en termes de transparence et d'efficacité car il freine la tendance d'une extension rampante de la péréquation financière.



e) Nombre de communes donatrices vs. nombre de communes bénéficiaires :

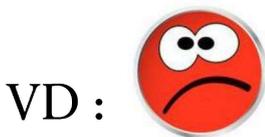
Un rapport équilibré entre le nombre de communes donatrices et de communes bénéficiaires dans le cadre de la péréquation des ressources contribue à la stabilisation à long terme des transferts.



1. Structure de base de la péréquation financière

f) Rapports sur l'efficacité de la péréquation financière

La présentation aux parlements cantonaux de rapports périodiques sur l'efficacité du système de péréquation financière facilite l'identification précoce d'évolutions imprévues et une adaptation rapide aux nouvelles circonstances.



2. Intensité de la redistribution

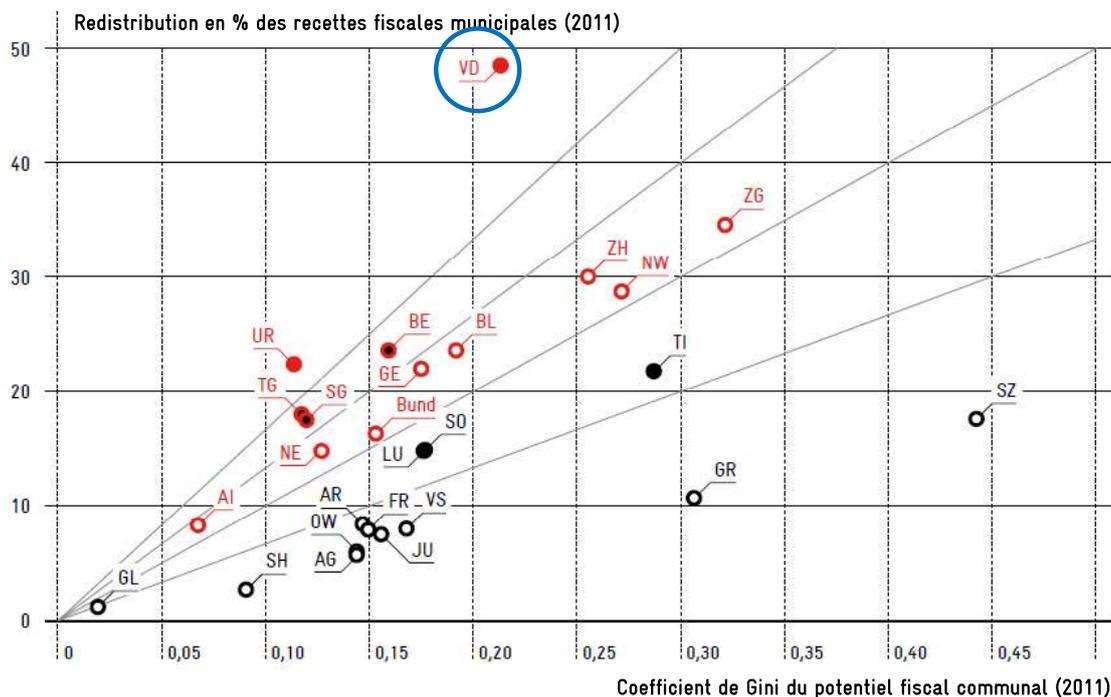
L'autonomie communale va de pair avec la prise de responsabilités. Une péréquation financière fortement redistributive (conséquence possible, mais peut-être aussi cause d'un faible paysage communal) lamine celle-ci. Une redistribution de faible intensité mesurée en fonction du volume total de redistribution ou en fonction de la proportion de communes bénéficiaires de la péréquation financière pour plus de 50% de leurs recettes fiscales propres reçoit donc une appréciation positive :

a) Volume modéré de redistribution

b) Faible proportion de communes bénéficiant d'un soutien péréquatif très élevé



2 a) Volume de redistribution (*illustration*)



2 a) Volume de redistribution (*conclusion*)

- Dans le système actuel de péréquation financière, le canton de Vaud redistribue énormément entre les communes. Cependant, il ne le fait pas de manière ciblée, c'est-à-dire que la redistribution ne vise pas principalement à réduire les disparités en matière de ressources ou de charges spéciales.

3. Effets incitatifs des transferts

a) Maintien des incitations à la concurrence intercommunale :

Une péréquation financière qui prélève plus de 80 centimes sur 1 franc d'augmentation du potentiel fiscal crée une forte distorsion de la concurrence intercommunale. Un tel cas de figure devrait concerner le moins possible de communes.

(Attention: cela concerne généralement les communes à *faible* potentiel fiscal, parce que, dans beaucoup de cantons, celles-ci sont fortement soutenues par la péréquation de ressources, et ce soutien diminue souvent 1:1 (100%), si elles augmentent leur ressources fiscales.



(Pas de problème car le système vaudoise actuel n'apporte pas un soutien très ciblé aux communes à faible potentiel fiscal.)

3. Effets incitatifs des transferts

b) Pas de liens avec le coefficient communal :

Tout lien entre les transferts financiers et le coefficient communal affaiblit l'autonomie communale et ne correspond pas à un système moderne de péréquation financière.

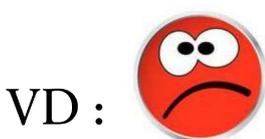


(couche « solidarité »; l'écrêtage pour la facture sociale)

3. Effets incitatifs des transferts

c) Neutralité dans les cas de fusions de communes :

Le nombre d'habitants ne devrait pas constituer un critère de calcul du montant des transferts (par habitant) : les fusions de communes permettent de remédier aux «charges spécifiques dues à la petite taille» qui présentent donc un caractère exogène, et le nombre d'habitants n'est pas un indicateur fiable pour le calcul des charges de centre.



3 c) Neutralité dans les cas de fusions de communes (1/2)

Art. 2 DLPIC:

65% (!) des montants prélevés dans le cadre de la péréquation financière directe sont redistribués progressivement en fonction du nombre d'habitants des communes (au lieu du potentiel fiscal ou de la compensation des charges)

- a. entre 1 et 1000 habitants : 100 francs
- b. entre 1001 et 3000 habitants : 350 francs
- c. entre 3001 et 5000 habitants : 500 francs
- d. entre 5001 et 9000 habitants : 600 francs
- e. entre 9001 et 12 000 habitants : 850 francs
- f. entre 12 001 et 15 000 habitants : 1000 francs
- g. au-delà de 15 001 habitants : 1050 francs

3 c) Neutralité dans les cas de fusions de communes (2/2)

- Avantage important et injustifié pour les communes à forte population
- Peu de redistribution ciblée des fonds
- Cela n'a étonnamment pas conduit à une restructuration claire du paysage communal depuis 2011 (passage de 375 à 309 communes)
- Cette «expérience» ne doit donc pas être poursuivie

3. Effets incitatifs des transferts

d) Pas de compensation des coûts effectifs :

Si des coûts effectifs sont compensés financièrement, les communes n'ont pas d'incitation à faire des économies. La compensation des charges devrait être exclusivement basée sur des paramètres normés échappant à toute influence de la part d'une commune.

VD :



Art. 4 DLPIC :

Les dépenses effectives pour le transport et l'entretien des forêts sont compensées (si elles dépassent un certain seuil).

Les plus... (du système vaudois actuel)

- + Horizontalité complète du financement de la péréquation financière
- + Péréquation des ressources avec des faibles taux d'écrêtage marginal
 - Pour les communes à faible potentiel fiscal. Pour les communes à fort potentiel fiscal, la taux d'écrêtage peut être très élevée (66%).

... et les moins (du système vaudois actuel)

- La contribution à la péréquation financière des communes à fort potentiel fiscal se fait indirectement par le financement de l'aide sociale (cantonalisée) calculée sur la base du potentiel fiscal (→ péréquation indirecte)
- Volume de redistribution extrêmement élevé avec un faible effet péréquatif
- Privilège très important pour les communes comptant un grand nombre d'habitants : les deux tiers des montants prélevés dans le cadre de la péréquation financière directe sont redistribués au prorata du nombre d'habitants (au lieu du potentiel fiscal ou de la compensation des charges)
- La compensation des charges compense les dépenses effectives
- Aucune publication de rapport sur l'efficacité du système, bien que le système vaudoise soit très compliqué et bien que le canton de VD possède le deuxième nombre de communes le plus élevé et le troisième nombre d'habitants le plus élevé de tous les cantons.

Modèles à suivre

- Canton du Valais :
la réforme de la péréquation financière est entrée en vigueur en 2012
- Canton d'Argovie :
la réforme de la péréquation financière est entrée en vigueur en 2018

La péréquation financière idéale

Péréquation des ressources

Péréquation des ressources à deux niveaux :

- Premier niveau horizontal, symétrique et linéaire : taux fixe de prélèvement et de subventionnement
- Deuxième niveau vertical, pour garantir une dotation minimale

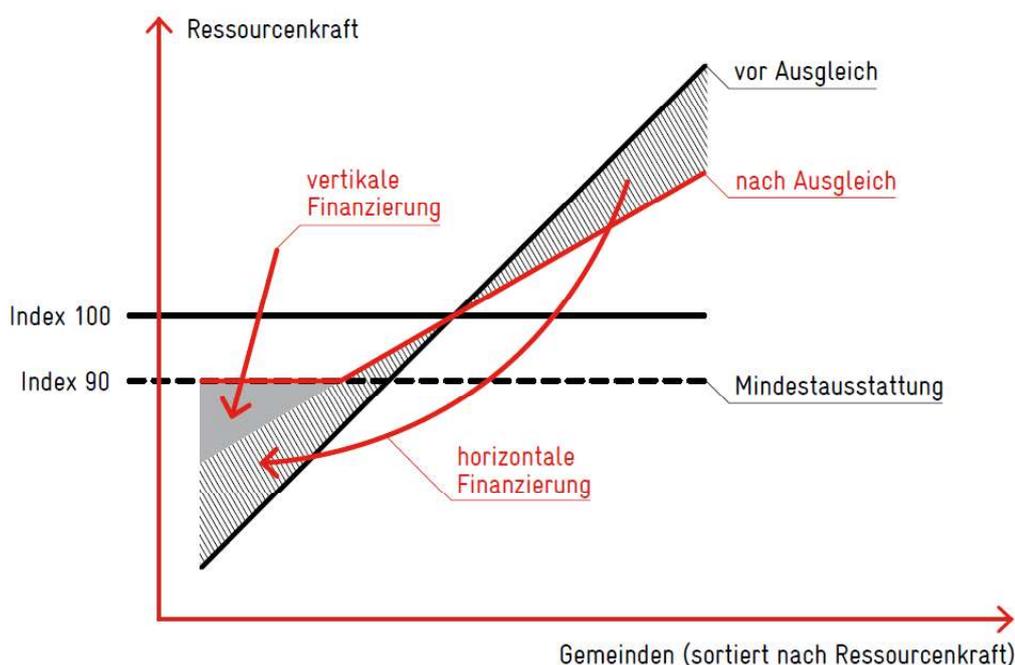
Avantages d'un tel système :

- Transparent / facile à calculer
- Les versements (aux communes faibles) correspondent toujours aux paiements (des communes riches)
- La large utilisation de taux d'écrêtage marginaux excessifs est évitée malgré la garantie d'une dotation minimale
- Garantie de neutralité dans les cas de fusion (dotation minimale exceptée)
- Les communes donatrices sont des contrepoids efficaces aux communes bénéficiaires

Alternative : subventions progressives aux communes à faible potentiel fiscal (système valaisan et fédéral)

- Avantage : pas de taux d'écrêtage marginal 100%. Désavantage : plus compliqué à calculer

Illustration d'une péréquation des ressources à deux niveaux



Symétrique, horizontale, linéaire :

Pour la plupart des types de charges (social, formation, soins) il n'existe pas de raison de ne pas construire la compensation de la même manière que la péréquation des ressources, soit horizontale et symétrique.

- Equité, transparence, efficacité, neutre au regard des fusions
- Dans ce cas : une compensation séparée des différentes charges est recommandée (augmente la transparence)

Si la compensation des charges est asymétrique et verticale :

- Facteurs de charge différents à combiner dans un seul indicateur synthétique de charge, dans le cas contraire une allocation de moyens inefficace et injuste pourrait en être la conséquence.
 - Inconvénient : pas transparent et bien souvent compliqué dans le calcul

Dans le cas d'une compensation spécifique des charges de centre :

- Explicitement par forfaits au lieu de corrections implicites de la péréquation des ressources ou de la compensation des charges
 - Avantages : transparence, efficacité, prévisibilité, maîtrisable

Dans le cas d'une compensation des charges de (faible) densité :

- Ici une compensation asymétrique (et ainsi verticale) est utile, car non seulement trop de largeur engendre des charges excessives mais aussi trop d'étroitesse. De ce fait, il serait illogique que des communes avec une forte densité d'habitants devraient payer pour des communes avec une faible densité d'habitants.