


FORUM SUR LA PÉRÉQUATION INTERCOMMUNALE

Perspectives, expériences et visions d'avenir

Présentation 1

Réformer la péréquation : expériences et recommandations

M. Claude Jeanrenaud, Professeur honoraire à l'Université de Neuchâtel




Forum sur la péréquation intercommunale

Réformer la péréquation : expériences et recommandations

*Claude Jeanrenaud, professeur honoraire
Institut de recherches économiques, Université de Neuchâtel*

Lausanne, le 30 novembre 2018

Université de Neuchâtel **unhe**




Forum sur la péréquation intercommunale

Un retour en arrière (de 25 ans)

- Fin 1993 : Une demande du directeur de l'Administration fédérale des finances (Ulrich Gygi) et du président de la CdC (Franz Marty)
- Participer à une expertise sur la péréquation financière fédérale
- Les quatre personnes sollicitées ont accepté la proposition
- Délai pour la remise du rapport : 3 mois
- Cette expertise a été le premier pas en direction de la nouvelle péréquation fédérale RPT

Université de Neuchâtel **unhe**




Forum sur la péréquation intercommunale

Ce que les experts ont proposé

- Séparer la péréquation des ressources de la péréquation des charges
 - Abandon des subventions à échelle mobile
- Un seul instrument pour la péréquation des ressources
 - Les parts cantonales aux impôts fédéraux ne doivent plus dépendre de la capacité financière des cantons
- Renforcer la **compensation horizontale** (intercantonale) des charges
- Définition claire des charges à compenser (surcharges structurelles)
 - Compenser uniquement les surcharges **imposées** aux cantons (pas les dépenses volontaires)
- Ne plus utiliser la **charge fiscale** comme indicateur de besoin (Neuchâtel !)

Université de Neuchâtel **unhe**




Forum sur la péréquation intercommunale

Principaux défis

- Compensation des surcharges structurelles (géo-topographiques et socio-démographiques), surcharges difficiles à identifier (densité ! topographie ! altitude !) et à mesurer
- Indice de ressources (agrégation de ressources très différentes, manque d'uniformité dans l'application de la loi sur l'impôt fédéral direct, proportion indépendants-salariés)

La réforme de la péréquation fédérale a finalement pris 10 ans (de 1995 à 2004, entrée en vigueur 2008)

Université de Neuchâtel **unhe**




Bonnes pratiques en matière de péréquation

La péréquation financière intercommunale : une nécessité ?

- Le canton confie des tâches aux communes
- Toutes ont les mêmes compétences mais des ressources inégales
- Toutes doivent disposer de ressources suffisantes pour remplir leurs tâches
- La péréquation est la **contrepartie de l'autonomie communale**
- Un dernier argument : la péréquation répond à une idée de justice, de solidarité entre communes

Université de Neuchâtel **unhe**




Bonnes pratiques en matière de péréquation

A propos de la procédure

- Commencer par fixer clairement les **objectifs**
 - Permet de contrôler ensuite s'ils sont atteints
 - Sans objectifs, pas possible de distinguer le succès de l'échec
- Se mettre d'accord sur les **principes** (avant de commencer les calculs)
- Préciser la notion de besoin : pas les besoins perçus par la commune, mais les charges imposées par les circonstances (surcharges structurelles)

Université de Neuchâtel **unhe**




Bonnes pratiques en matière de péréquation

A propos du système lui-même

- Le système de péréquation doit rester simple et transparent, c'est possible
 - Pas de raison que la gestion du système coûte très cher (dans un monde numérisé)
- Séparer clairement la réduction des inégalités de ressources des autres tâches du système de péréquation
 - Commencer par réduire les disparités de ressources
 - *La répartition des ressources est alors satisfaisante, pas besoin d'une seconde correction*
 - Compenser ensuite les surcharges structurelles (sans critère de ressources)

Université de Neuchâtel **unhe**




Bonnes pratiques en matière de péréquation

A propos du système lui-même

- Une redistribution horizontale plutôt que verticale
 - Méthode « Robin des Bois »
- Un indice de ressources complet, non biaisé et non manipulable
 - Ressources standardisées
- Des surcharges structurelles bien définies, identifiées et mesurées
 - *Surcharges structurelles plutôt que besoins (besoins, une notion subjective)*
- Vraies et fausses surcharges structurelles
 - *Compenser uniquement les charges imposées par les circonstances, pas les dépenses librement consenties*



Université de Neuchâtel **unhe**



Bonnes pratiques en matière de péréquation

A propos du système lui-même

- La charge fiscale n'est pas un bon indicateur de besoins
Ne devrait pas intervenir dans le système de péréquation
- Ne pas utiliser les dépenses effectives comme indicateurs de besoins (toujours des dépenses standardisées)
- Charges de centre : uniquement les charges imposées par les circonstances, pas les dépenses volontaires
- Répartition des charges en dehors du système de péréquation (« factures cantonales »)
Pure répartition des charges, sans indicateur de ressources


Contours d'un système idéal


Adopter un système simple

- Mais il faut au départ beaucoup d'analyses

Redistribution des ressources

- Choisir une redistribution des ressources directe
Sans passer par un mécanisme de partage des charges Etat-communes ou un transfert Etat-communes
- Horizontale : de communes à communes
Plus transparent : on sait immédiatement qui paie et qui reçoit
- Construire un indice de ressources standardisé
Quelles ressources ? Toutes les ressources fiscales
- Redistribuer suffisamment de ressources pour atteindre la répartition souhaitée (faire tout le chemin, pas la moitié du chemin)





Contours d'un système idéal

Redistribution des ressources

Où doit-on s'arrêter dans la redistribution ?

- Toutes les communes doivent pouvoir remplir leurs tâches avec une charge fiscale supportable (dotation minimale)
- Au-delà de cette contrainte, l'importance de la redistribution est un choix politique

Complément de ressources en faveur des communes à faible potentiel


Prélèvement sur les ressources des communes à fort potentiel

Système linéaire ou progressif

Eventuellement une zone neutre de part et d'autre de la moyenne

Pour éviter les fortes fluctuations d'une année sur l'autre, utiliser une technique de lissage

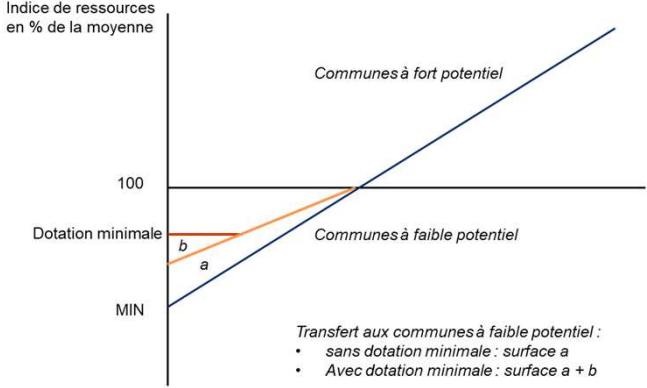
Université de Neuchâtel **unine**



Contours d'un système idéal

Compensation allouée aux communes à faible potentiel, linéaire avec dotation minimale

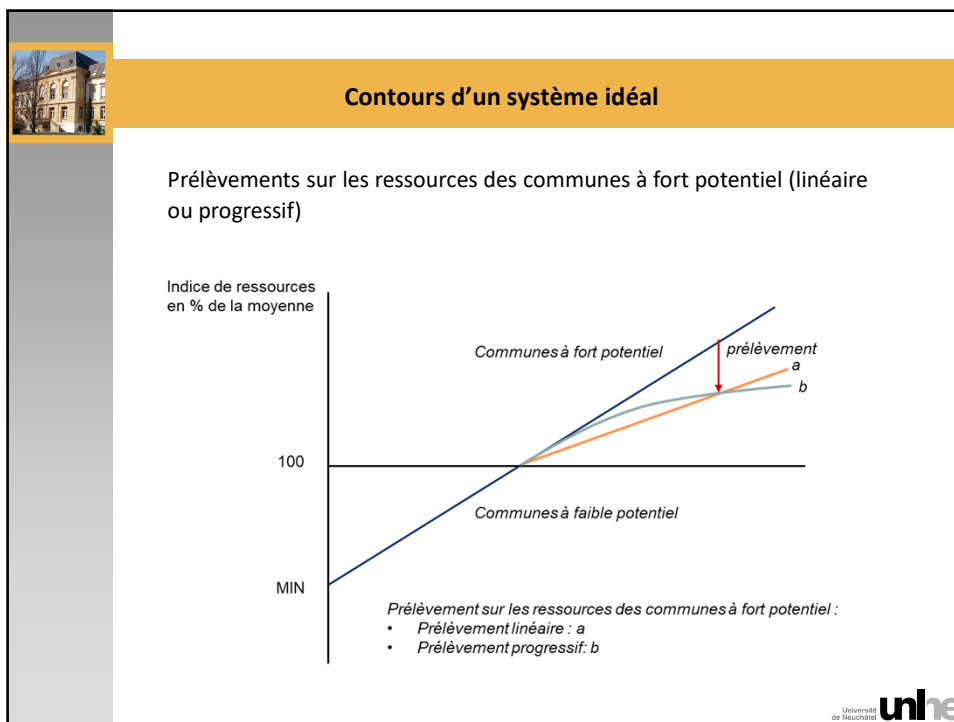
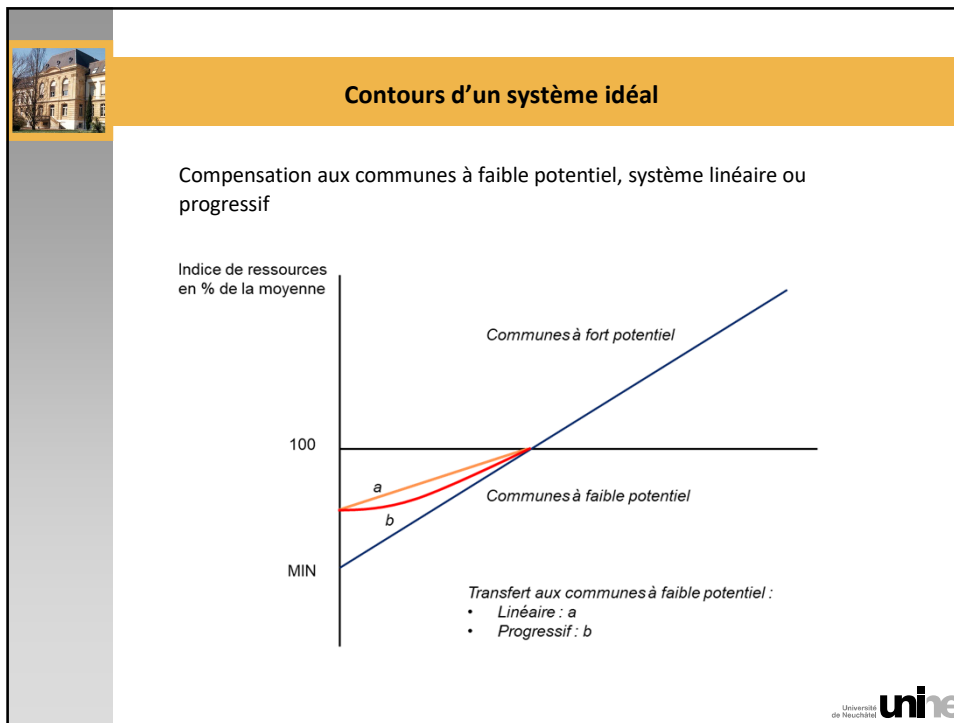
Indice de ressources en % de la moyenne




Communes à fort potentiel
 100
 Dotation minimale
Communes à faible potentiel
 MIN

Transfert aux communes à faible potentiel :
 • sans dotation minimale : surface a
 • Avec dotation minimale : surface a + b

Université de Neuchâtel **unine**






Contours d'un système idéal

Compensation des surcharges structurelles

- Identifier les domaines où la présence de surcharges structurelles est possible
- Analyse des données : la compensation doit reposer sur des faits observables et mesurables
- Il doit s'agir de charges imposées aux communes, par la topographie, les structures démographiques, les mouvements pendulaires, l'insécurité, la présence de personnes ayant besoin d'aide sociale,
- Les dépenses qui relèvent de choix des communes (culture, loisirs...) ne sont pas des surcharges structurelles
- Certaines peuvent être compensées par des accords horizontaux

Université de Neuchâtel **unine**



Contours d'un système idéal


Compensation des surcharges structurelles

- L'expérience montre que les vraies surcharges structurelles sont relativement peu nombreuses (sécurité, transports, enseignement, accueil extrafamilial, aide sociale)
- Elles sont souvent corrigées en dehors de la péréquation
- Compenser des charges librement décidées par les communes revient à donner un mauvais signal

Les dépenses communales qui concernent toute une région devraient être négociées dans le cadre d'un accord régional (avec participation aux décisions)

La commune qui accomplit une tâche d'intérêt cantonal (par exemple, un musée d'importance cantonale) devrait recevoir une indemnité du canton en dehors du système de péréquation (si le canton juge qu'il s'agit bien d'un objet d'intérêt cantonal et s'il est associé à la décision)


Université de Neuchâtel **unine**



Regard sur le système vaudois

- Le système actuel est perfectible
- Il est compliqué, les mêmes buts pourraient être atteints plus simplement
- Sa gestion est coûteuse
- Il est peu transparent : difficile de se faire une idée du résultat sans effectuer tous les calculs
- Péréquation des ressources et des charges ne sont pas clairement séparées (« couche population », factures cantonales)
- Les paliers de la « couche population » correspondent apparemment aux différences observées dans les dépenses effectives des communes, ne correspondent pas à des surcharges structurelles

Université de Neuchâtel **unhe**




Regard sur le système vaudois

Dépenses «thématiques»

- Faut-il vraiment un volet spécifique, compliqué, avec une logique propre, des règles particulières pour les dépenses dites thématiques (transports et forêts)?
- Combiner la péréquation des charges et des ressources n'est pas heureux
- Pour la compensation des charges, il faudrait utiliser des dépenses standardisées, par les dépenses effectives
- Les dépenses excessives des communes pour les transports et la forêt pourraient être intégrées à la compensation des surcharges structurelles
- Péréquation vaudoise: une réparation va-t-elle suffire ou faut-il un véhicule neuf?



Université de Neuchâtel **unhe**



Remarques finales

Faut-il utiliser la péréquation financière pour encourager les fusions ?


- Si oui, comment ?
 - Ne pas prévoir de dotation minimale !*
 - Pas de montant forfaitaire minimal pour compenser une partie des coûts fixes !*
- A noter toutefois qu'une très petite commune n'as pas nécessairement des coûts de fonctionnement plus élevés
 - Elle peut déléguer toutes ses tâches à une autre commune, devenir en quelque sorte une commune virtuelle*
- Il existe de meilleurs moyens d'encourager les fusions





Remarques finales

Charges de centre

- La détermination des charges de centre : l'une des difficultés dans la mise en œuvre d'un système de péréquation (dans tous les cantons)
- Important de bien distinguer les surcharges structurelles des autres charges de centre ; seules les premières devraient être compensées par la péréquation
- Une péréquation portant sur toutes les dépenses excessives des centres est problématique
 - Les petites communes sans fonction de centre ont certes des dépenses plus faibles mais elles offrent beaucoup moins de prestations*
 - Une telle pratique donne de mauvaises incitations*





Remarques finales

Il est toujours difficile de modifier un système de péréquation

- Il y a toujours des perdants
- On cherche souvent à corriger les inconvénients du système en vigueur en minimisant les écarts entre le nouveau et l'ancien système (pas recommandé)
- Il est préférable d'adopter le meilleur système possible en prévoyant des mesures de transition (peut-être pas pendant vingt-huit ans, comme dans la péréquation fédérale)

Université de Neuchâtel **unhe**



Forum sur la péréquation intercommunale

Merci de votre attention

Université de Neuchâtel **unhe**