

Monitoring des cantons 5

Le labyrinthe de la péréquation financière

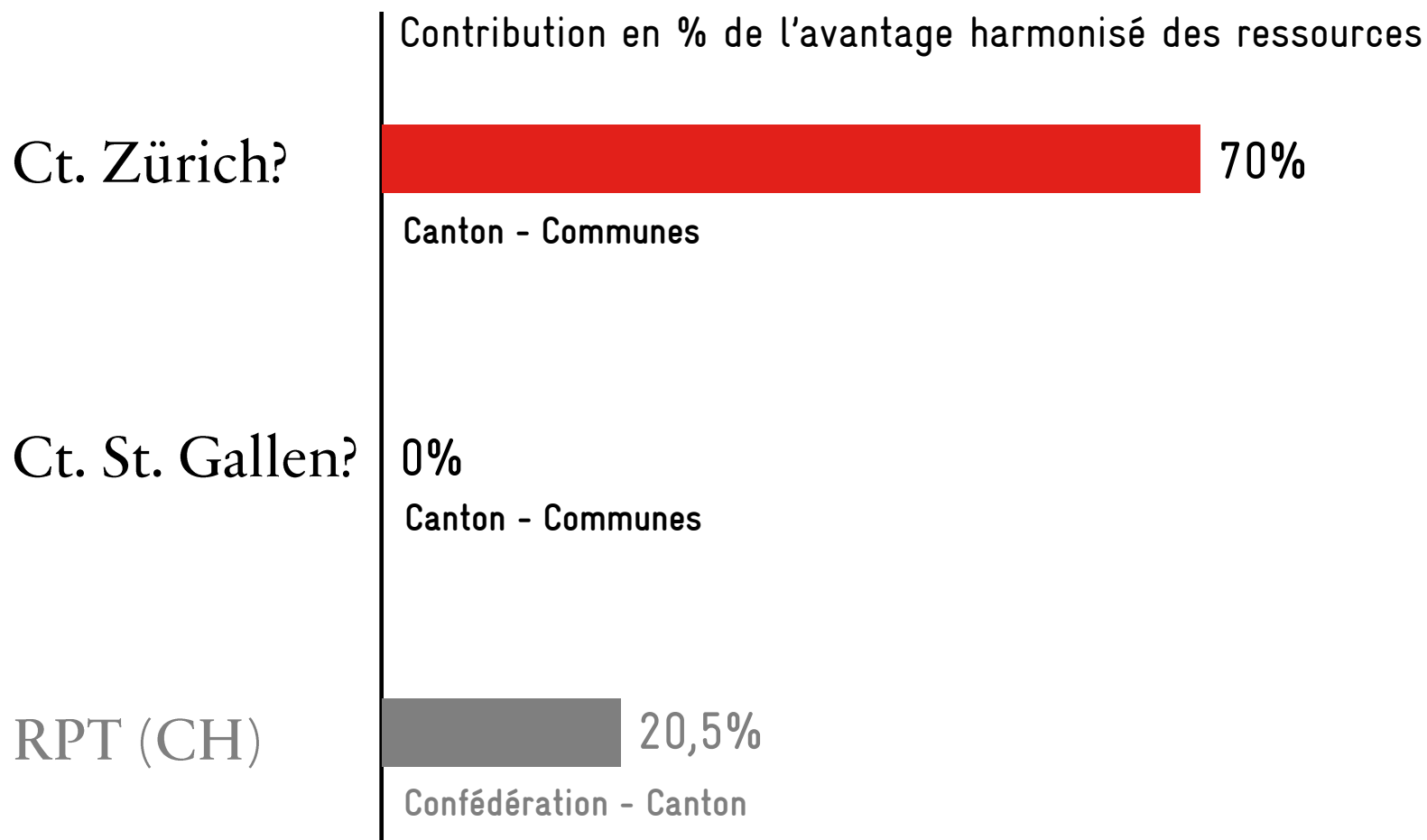
*Comment parvenir à une plus grande efficacité dans la solidarité
intercommunale*

Journée de travail CACSFC

Lukas Rühli

Berne, 18 septembre 2014

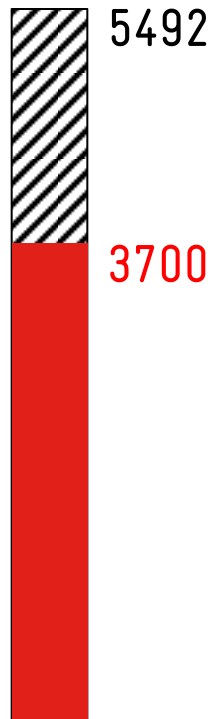
Où vit mieux une commune à fort potentiel de ressources ?



Les plus riches communes de Suisse ?

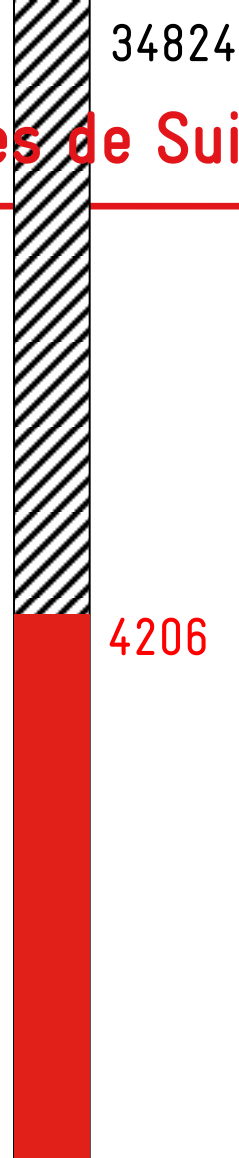
Recettes
fiscales
effectives avant
transfert
(Fr./Hab.)

Recettes
fiscales
effectives y
compris
transfert de la
péréquation
(Fr./Hab.)



Wollerau? (SZ)

Federer, Rääkkönen, Grübel, Ospel



Rüschlikon? (ZH)

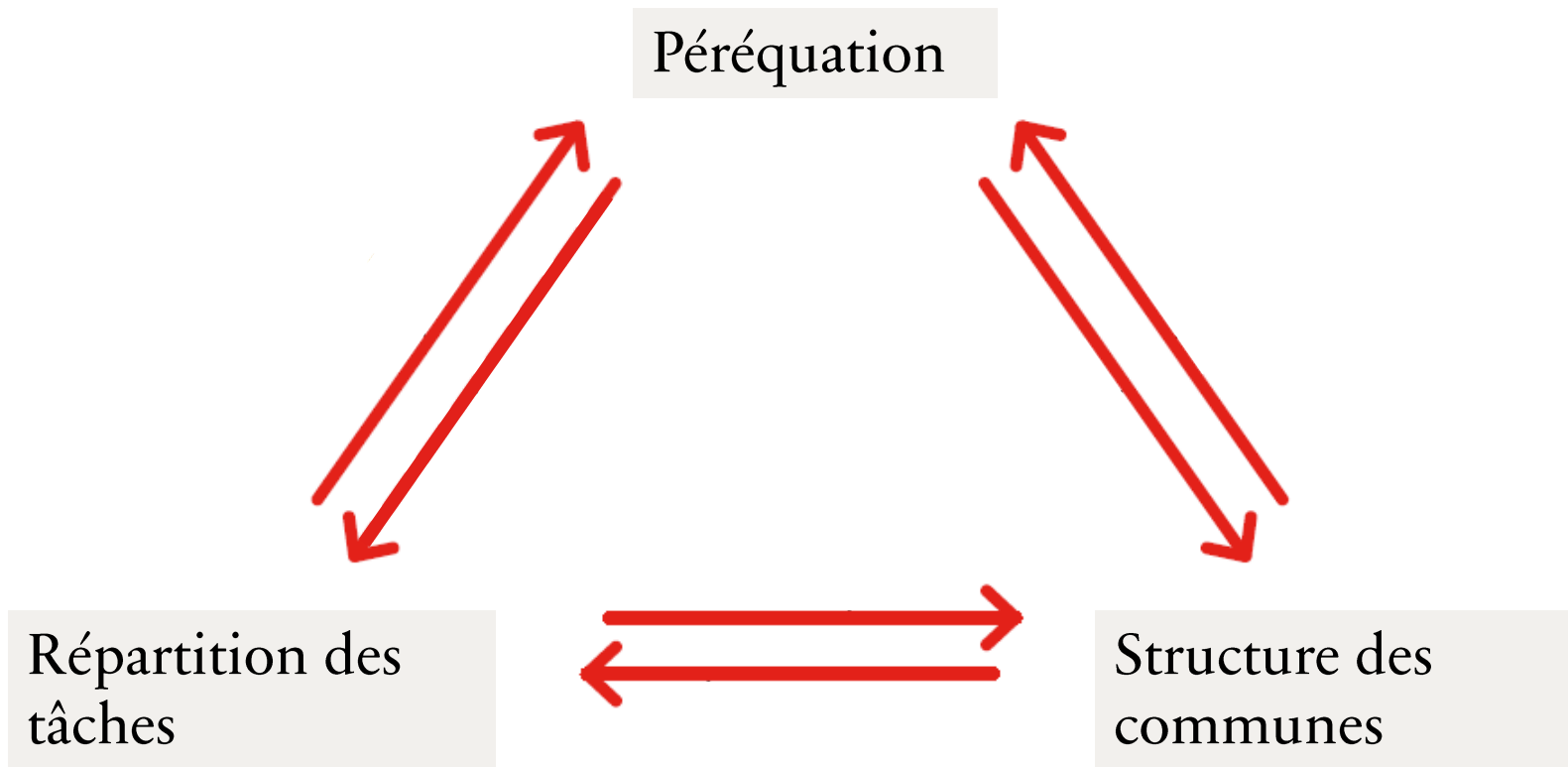
Glaserberg (Glencore Xstrata)



Riemenstalden! (SZ)

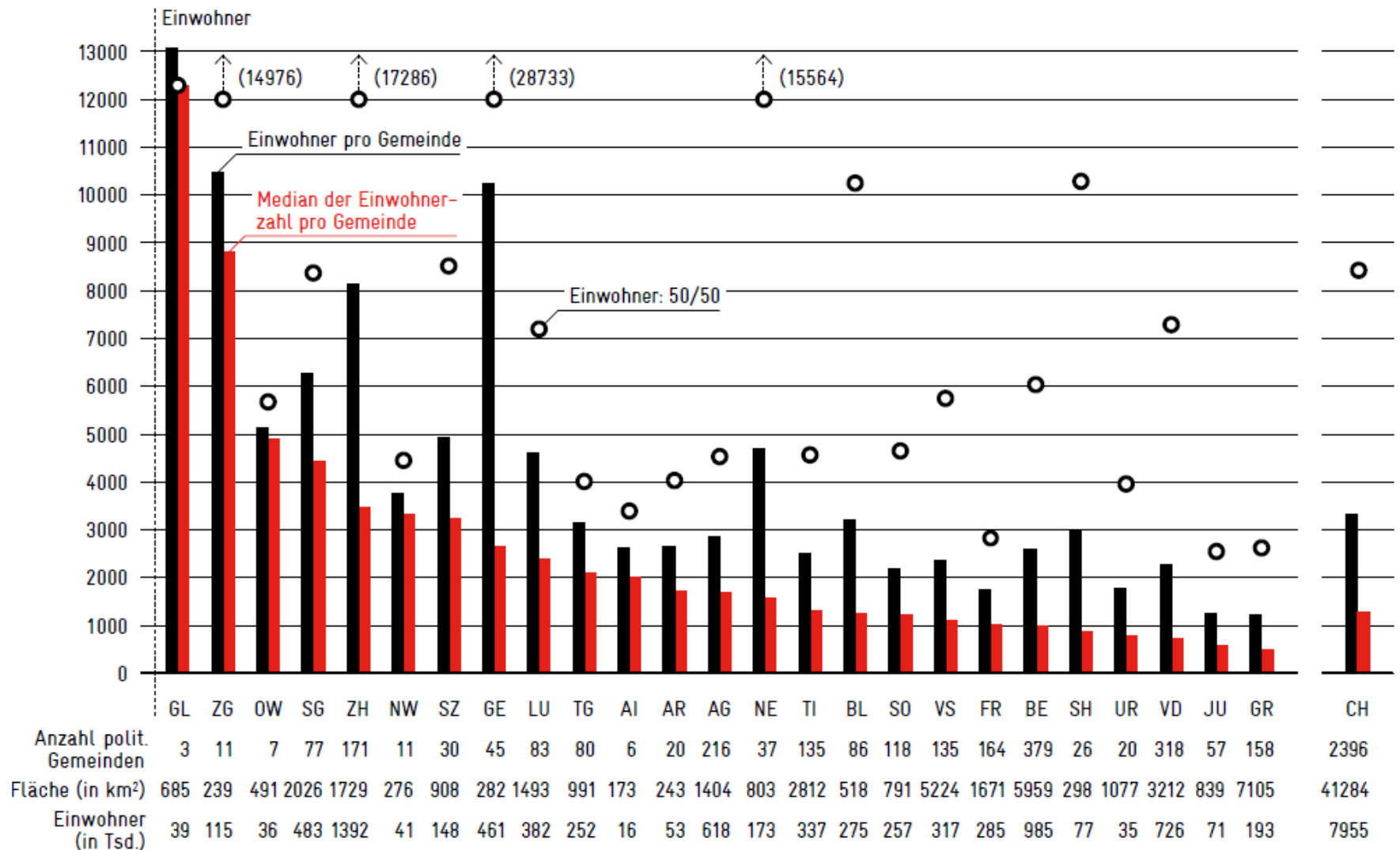
Betschart, Gisler, Inderbitzin

Péréquation en tant que composante d'un système global

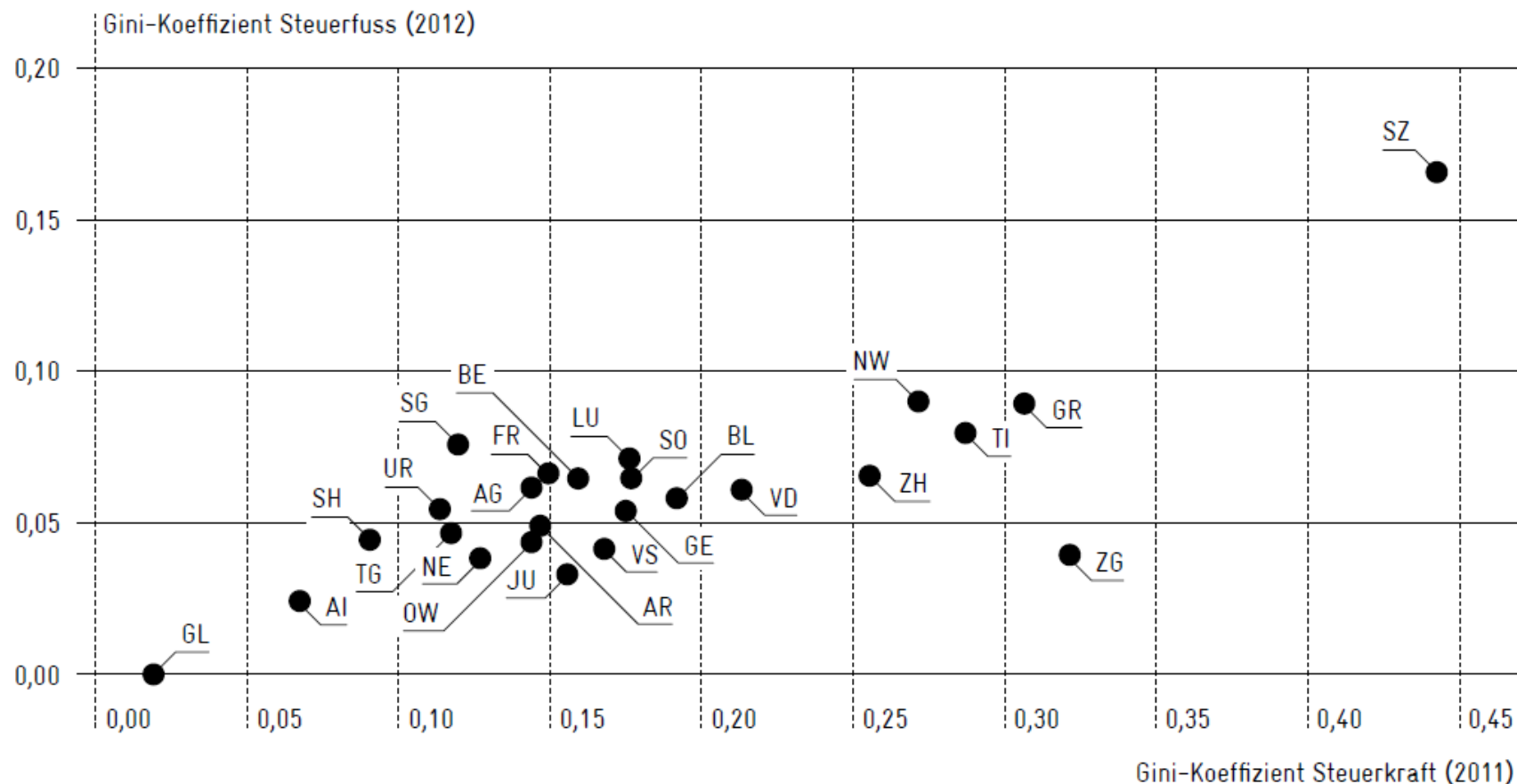


Source : Propre présentation en référence à Ecoplan et al. 2010: 23

Structure des communes



Répartition inégale quotité d'impôt et capacité contributive



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf kantonalen Gemeindefinanzstatistiken

Critères d'appréciation de la péréquation

Critères d'appréciation de la péréquation

Structure de base de la péréquation financière

- 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

- Volume modéré de redistribution
- Faible proportion de communes bénéficiant d'un soutien péréquatif très élevé

Effets incitatifs des transferts

- Taux modéré de la limite de prélèvement
- Pas de liens avec le coefficient communal
- Neutralité en regard du nombre des habitants
- Pas de compensation des coûts effectifs

Correspondance entre financement et exécution des tâches communales

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 devraient donc participer au financement d'une tâche dans une même mesure que si elles en étaient responsables.

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.

1.2 Péréquation indirecte

Umverteilungsausmass in % ...

	<i>... der kommunalen Steuereinnahmen</i>	<i>... des gesamten Finanzausgleichs</i>	<i>Indikator</i>	<i>Transferrichtung</i>	<i>Wichtigstes Gebiet</i>	<i>Rankingpunkte</i>
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

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.

1.3 Séparation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges

Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich (2013)

	<i>Kantone</i>	<i>Rankingpunkte</i>
Umfassendes Mischsystem	AG, SO, GE	0
Kombination von Normlasten mit Normertrag im Lastenausgleich	NW, OW, SZ, TG	1
Berücksichtigung der Ressourcenstärke beim Lastenausgleich	AR, LU, SG	2
Konsequente Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich	restliche Kantone und Bund	3

Source: enquête propre

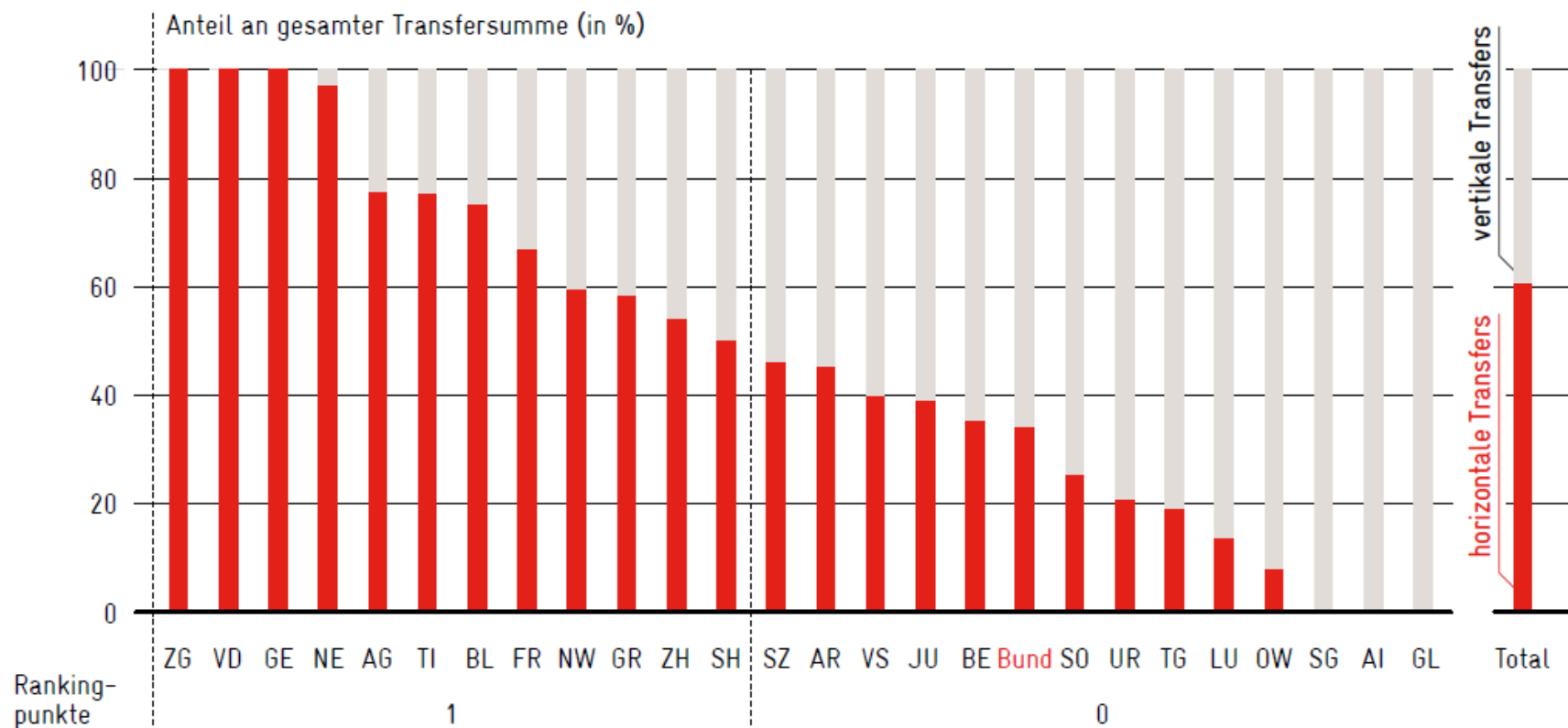
Proportion de transferts horizontaux

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 permanente de la péréquation financière.

Nombre de communes donatrices vs nombre de communes bénéficiaires

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

1.4 Proportion de transferts horizontaux



Quelle: Eigene Berechnungen

* Je nach Datenverfügbarkeit basierend auf dem Finanzausgleich des Jahres 2013, 2012 oder (in Einzelfällen) 2011. «Implizite» Transfers, die aus Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (BE, JU, SO) oder einem indirekten Finanzausgleich (AG, GR, SO, TI, VD) resultieren, werden hier nicht berücksichtigt, da sie sich nicht im eigentlichen Sinn in horizontale und vertikale Transfers untergliedern lassen.

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.

1.6 Rapports sur l'efficacité de la péréquation financière

Kanton	Regelmässige Wirksamkeits- berichte	(Erstes) Erscheinungsjahr	Periodizität (Jahre)	Einmaliger Bericht zum aktuellen Finanz- ausgleichssystem (im Parlament besprochen)	Sonstige, regelmässige Berichterstattung	Rankingpunkte
Bund	ja	2010	4			
UR	ja	2012	4			
SG	ja	2010*/2012	4			
BE	ja	2008	4			3
LU	ja	2005	4			
AR	ja	2009	1			
TG	ja	2012	4			
GL	ja	2012	1			
FR	ja	2013 oder 2014	4			
BL	ja	2014	«laufend»			2
VS	ja	2015	4			
ZH	ja	2013*/2017	4			
GR	nein	2008		ja		
TI	nein	2010		ja		
NE	nein	2008/2009		ja		
SH	nein		1		ja	1
SO	nein	2008	1		ja	
AG	nein	2013		ja		
ZG	nein	2012/2013		ja		
OW	nein			nein		
AI	nein			nein		
SZ	nein			nein		
JU	nein			nein		0
NW	nein			nein		
GE	nein			nein		
VD	nein			nein		

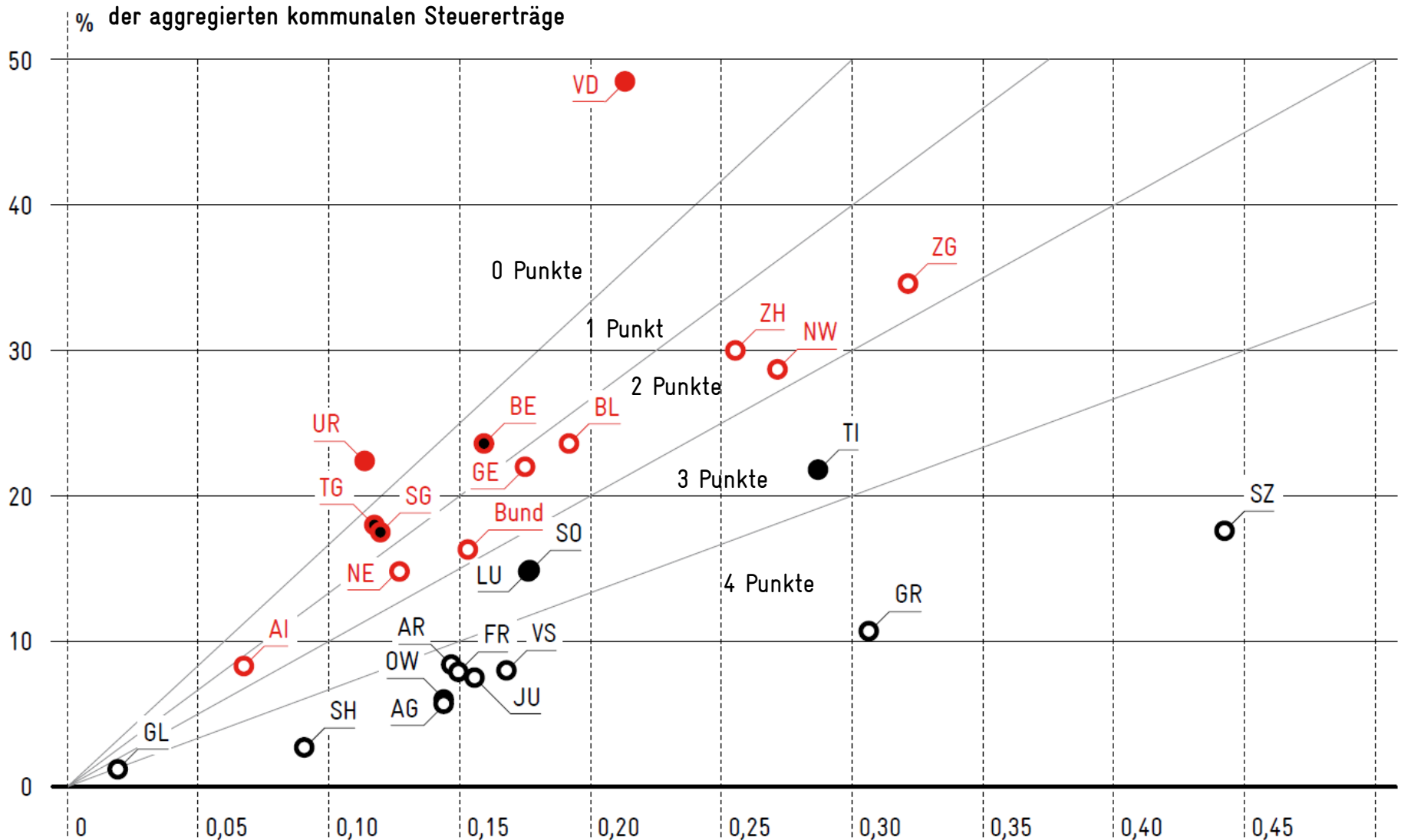
Volume modéré de redistribution

et

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

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.

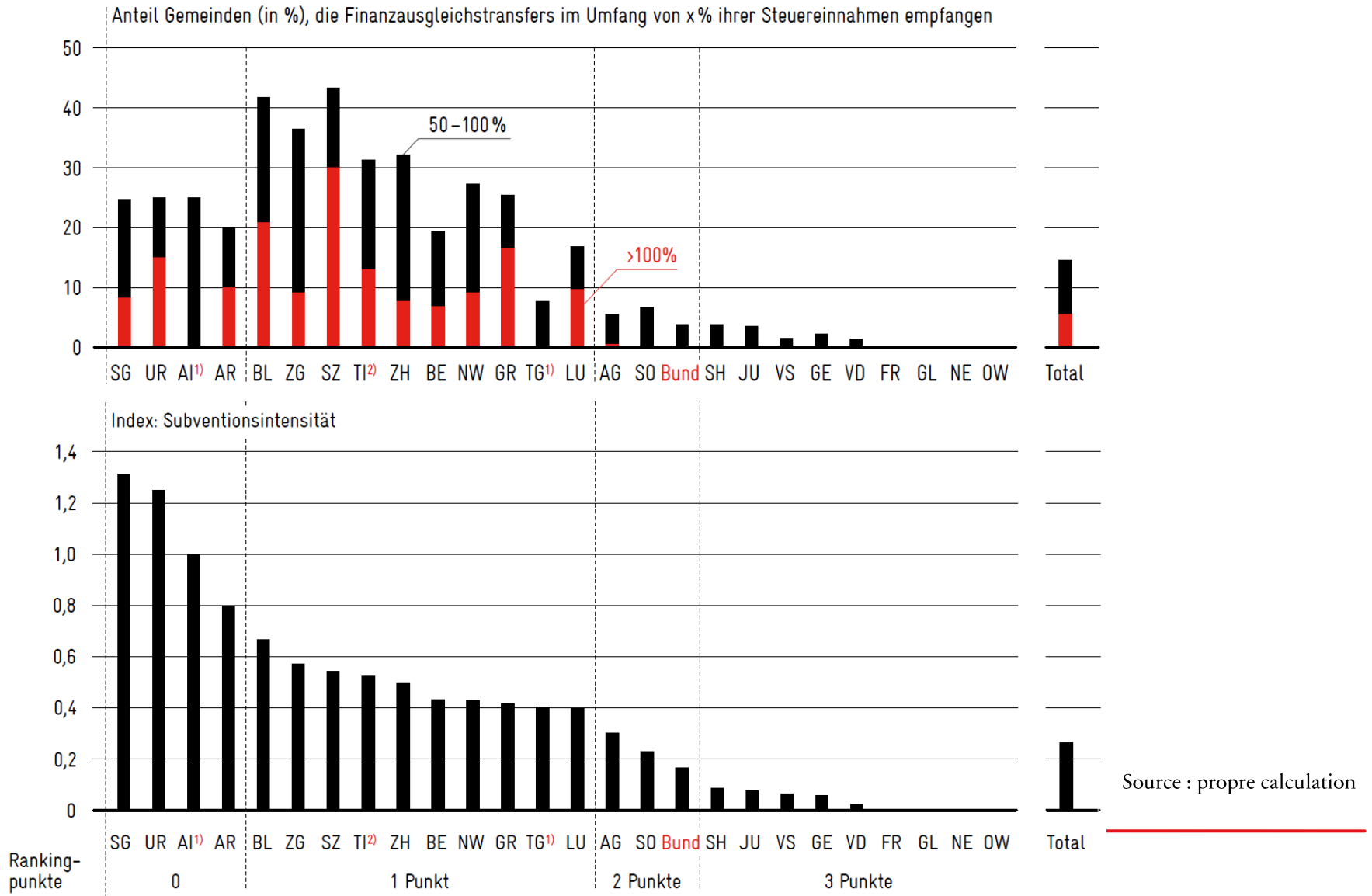
2.1 Effet de la redistribution



Quelle: Eigene Berechnungen

Gini-Index der Steuerkraft der Gemeinden

2.2 Taux de soutien



Maintien des incitations à la concurrence intercommunale

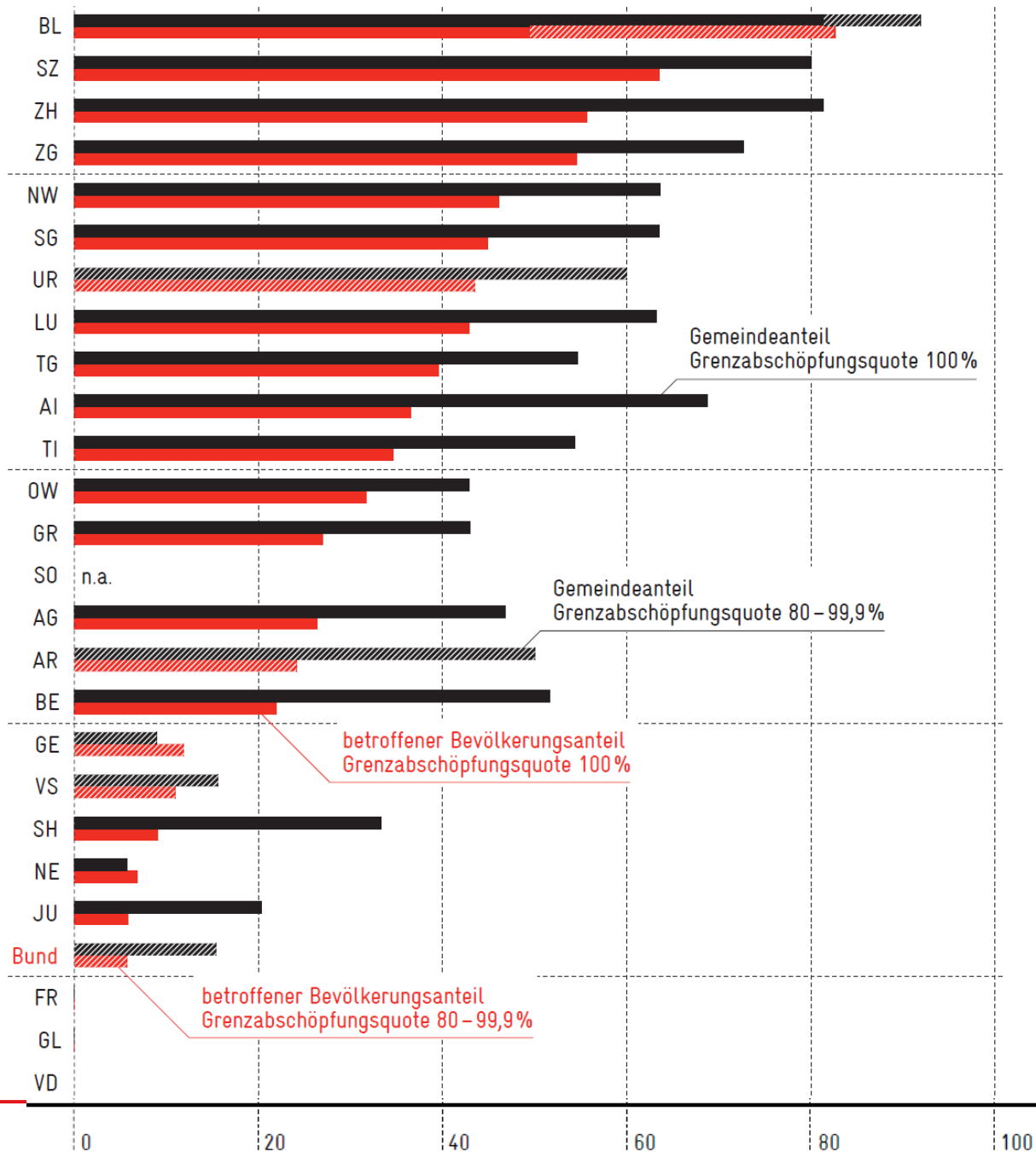
Une péréquation financière qui prélève plus de 80 centimes sur 1 franc d'augmentation du potentiel fiscal crée une forte distorsion de la concurrence intercommunale. Un tel cas de figure devrait concerner le moins possible de communes.

«Quotité limite de prélèvement»:

Comment une augmentation de la capacité contributive est détruite par la péréquation ?

- Communes bénéficiaires: De combien de centimes se réduit la subvention de la péréquation quand le potentiel fiscal augmente de Fr. 1.-- ?
 - Communes donatrices : De combien de centimes augmente la contribution à la péréquation quand le potentiel fiscal augmente de Fr. 1.-- ?
- *Taux élevés de la limite de prélèvement affaiblissent l'incitation de participer à la concurrence intercommunale*

3.1 Taux limite de prélèvement selon les cantons (2/3)

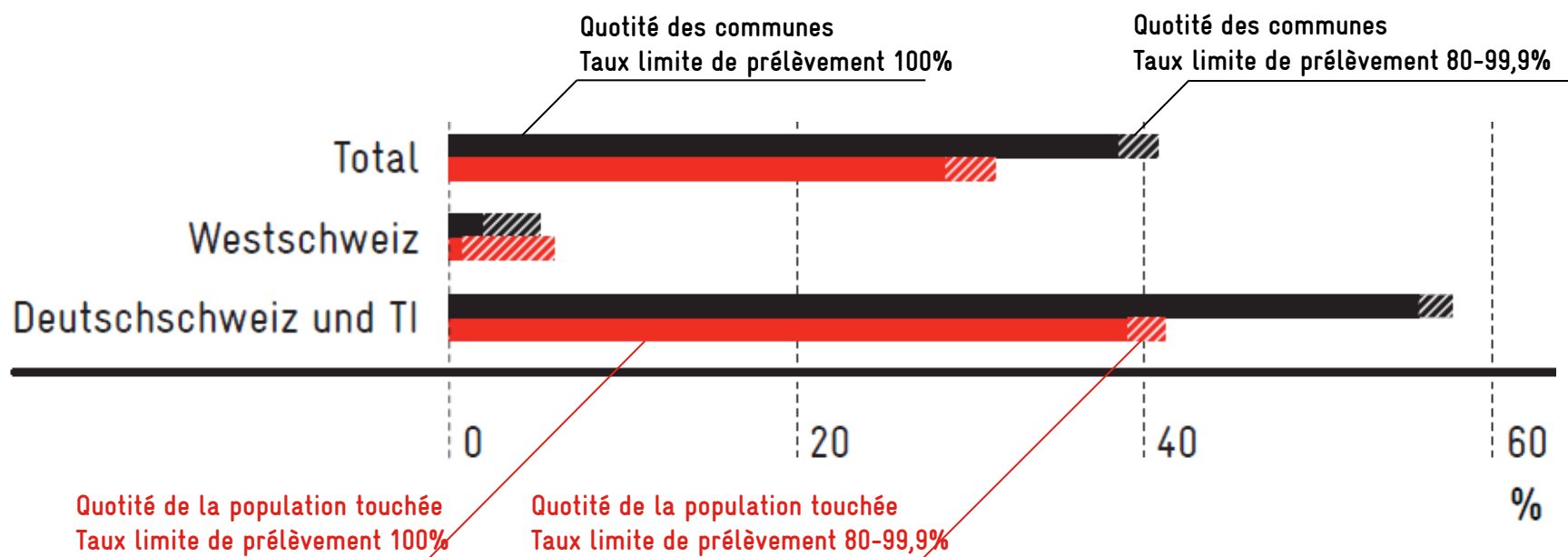


Source : propre
calculation

3.1 Taux limite de prélèvement

(3/3)

Valeurs moyennes :



Source : propre calculation

Pas de liens avec le coefficient communal

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

3.2 Liens avec le coefficient communal

<i>Kantone</i>	<i>Art der Steuerfussbindung</i>	<i>Rankingpunkte</i>
TI	Steuerfussbindungen auf Empfänger- und Geberseite des Ressourcenausgleichs, beim Sonderlastenausgleich und beim indirekten Finanzausgleich	
GR	Hoher Steuerfuss Bedingung für zusätzliche Zahlungen im direkten Finanzausgleich, Steuerfuss als Kriterium im indirekten Finanzausgleich	
GE	Steuerfuss als Faktor bei den beiden klassischen Genfer Finanzausgleichsinstrumenten und als Bedingung für die Übernahme von Zinszahlungen im Rahmen des neuen Systems	0
SH	Steuerdumpingregel im Ressourcen- und Lastenausgleich, Beiträge der Gebergemeinden abhängig vom Steuerfuss	
NE	Steuerfuss als Teilindikator für den Lastenausgleich	
ZH	Lastenausgleich steuerfussgebunden	
OW, SG	Hoher Steuerfuss Bedingung für zusätzliche Zahlungen	1
BL, JU, ZG	Klassische Steuerdumpingregel	
AG	Steuerfuss als Kriterium im indirekten Finanzausgleich	
LU	Steuerdumpingregel in Extremfällen	2
AI, AR, BE, FR, GL, NW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, Bund	Keinerlei Steuerfussbindungen	3

Quelle: Kantonale Finanzausgleichsgesetze

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.

3.3 Péréquation et nombre d'habitants

	<i>Anreizwirkung</i>	<i>Bevorteilte Gemeinden</i>	<i>Besitzstandwahrung</i>	<i>Rankingpunkte</i>
AG	direkt	klein	8 Jahre	
AR	direkt	klein	nein	
GR	direkt	klein	15 Jahre	
NE	direkt	gross	nein	
NW	direkt	klein	nein	0
SZ	direkt	klein	nein	
UR	direkt	klein	nein	
VD	direkt	gross	nicht nötig	
VS	direkt	klein	4 Jahre	
ZG	direkt	klein	nein	
SG	indirekt	klein	nein	
SO	indirekt	klein	3-6 Jahre	1
TI	indirekt	klein	4 Jahre	
Die Systeme aller übrigen Kantone und des Bundes sind einwohnerneutral.				2

Pas de compensation des coûts effectifs

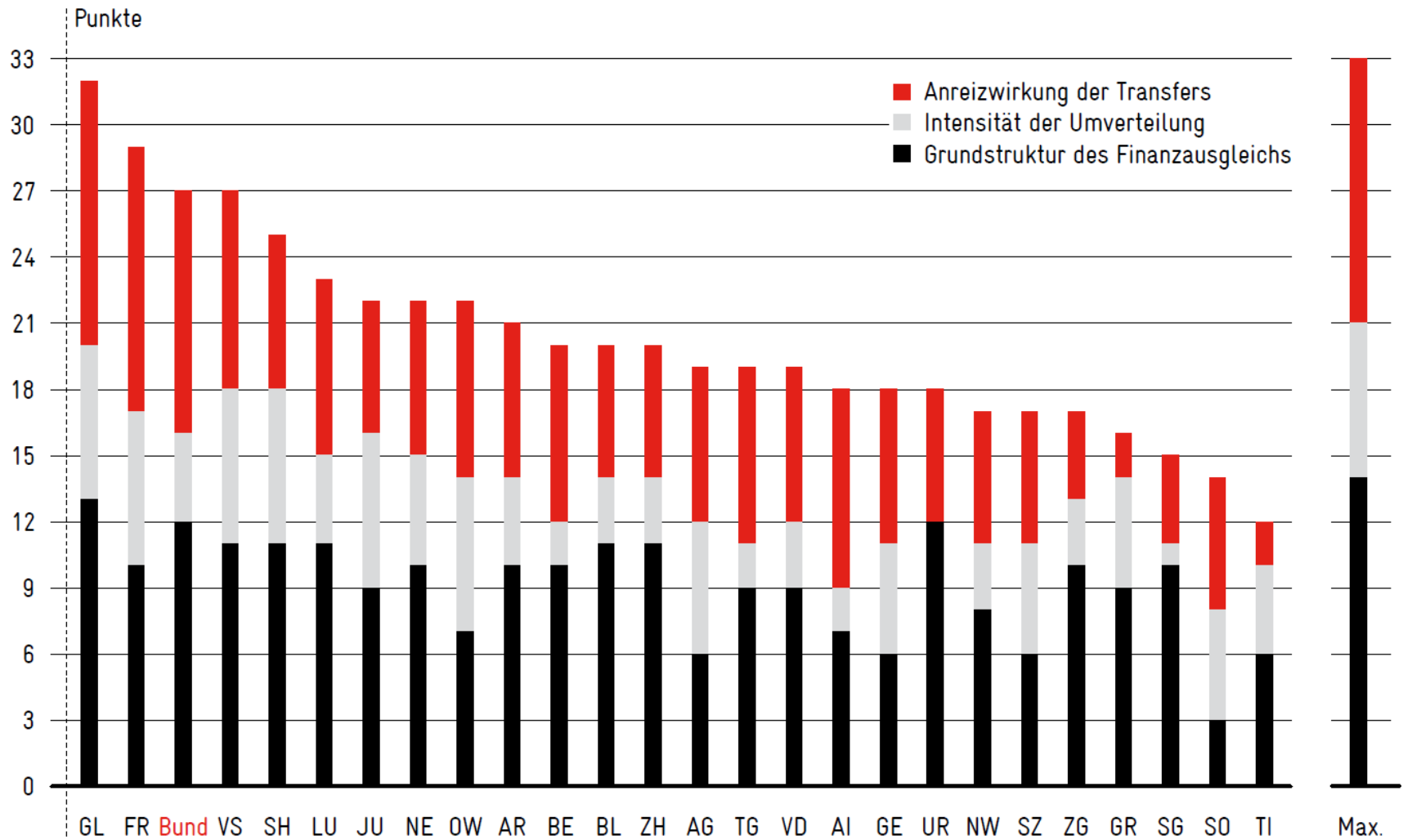
Si des coûts effectifs sont compensés financièrement, les communes n'ont pas d'incitation à faire des économies. La compensation des charges devrait être exclusivement basée sur des paramètres normés échappant à toute influence de la part d'une commune.

3.4 Compensation des coûts effectifs

<i>Kanton</i>	<i>Betroffenes Gebiet</i>	<i>Rankingpunkte</i>
SO	Soziallasten vergemeinschaftet, Steuerbedarf	
TI	Steuerfussausgleich, Kürzungen des Steuerkraftausgleichs bei zu grossen Überschüssen oder Eigenkapital	
VD	Soziallasten vergemeinschaftet, Lastenausgleich (ÖV und Strassenverkehr, Unterhalt von Wäldern)	0
JU	Soziallasten und Schulkosten vergemeinschaftet	
GR	Beiträge an öffentliche Werke, Sonderbedarfsausgleich, Soziallastenausgleich	
BE	Soziallasten vergemeinschaftet, Kürzungen der Mindestausstattung und geogr.-topogr. Zuschüsse bei zu guter finanzieller Lage	1
SG	Partieller Steuerfussausgleich, Soziallastenausgleich Stadt St. Gallen	
NW	Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen	
GE	Übernahme von Schuldzinsen finanzschwacher Gemeinden	2
AR, SH, TG, UR	Soziallastenausgleich	
AG, AI, BL, FR, GL, LU, NE, OW, SZ, VS, ZG, ZH, Bund	Keinerlei Abgeltung effektiver Kosten	3

Classement général

Classement général



Source : propre enquête

- Les 4 meilleurs: **GL, FR, VS, SH** avec un nombre important de points
- Le large milieu du classement : **17 Cantons** avec partiellement de graves défauts dans leur système de péréquation. Exemples :
 - **ZH**: Concurrence intercommunale éliminée en grand partie
 - **VD**: Système très compliqué qui favorise particulièrement les grandes communes
 - **GE**: Trois systèmes partiels qui se superposent et qui s'opposent partiellement dans les effets de compensation
- Les 4 derniers : **TI, SO, SG, GR**

Les plus grosses faiblesses d'un système de péréquation financière moderne

Nous attendons ces prochaines années d'autres cantons le **passage** à un **système fondamentalement moderne de péréquation**. Mais les systèmes modernes ont aussi leurs **problèmes** :

- Dans de nombreux endroits **on distribue trop**. Raison : Au cours des révisions des flux déjà importants de transferts sont cimentés ou renforcés
- Introduction de **règles de dumping fiscal** pour de soit disant aspect d'équité
- **Taux élevé de la limite de prélèvement** → La performance n'est pas profitable pour les communes à faibles ressources → Danger d'une nouvelle augmentation des disparités des ressources

La péréquation financière parfaite

Péréquation des ressources

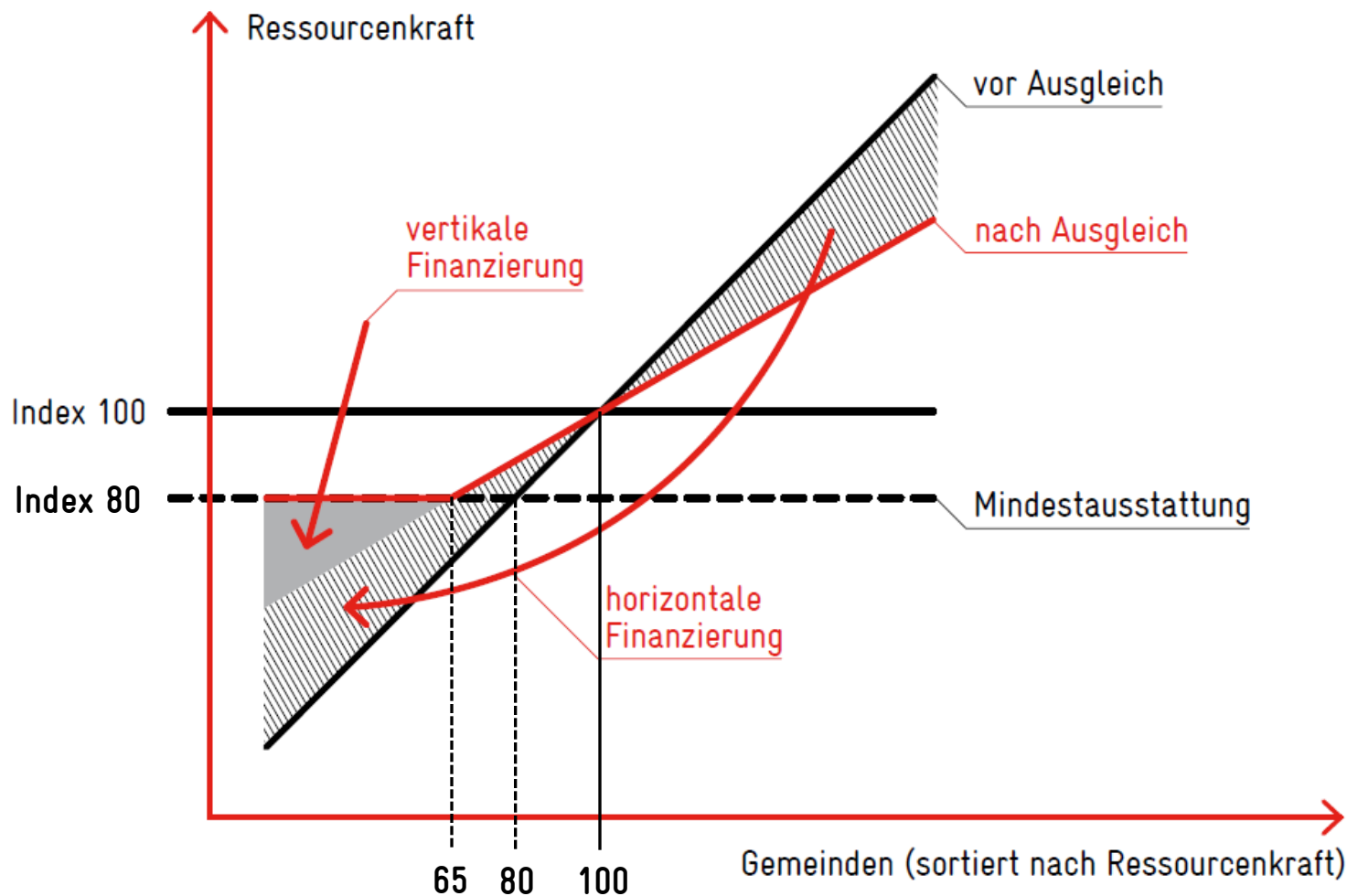
Péréquation des ressources à deux niveaux:

- Premier niveau horizontal, symétrique et linéaire
 - Taux fixe de redevances et de subsides
- Deuxième niveau – vertical pour garantir une dotation minimale

Avantages d'un tel système à deux niveaux:

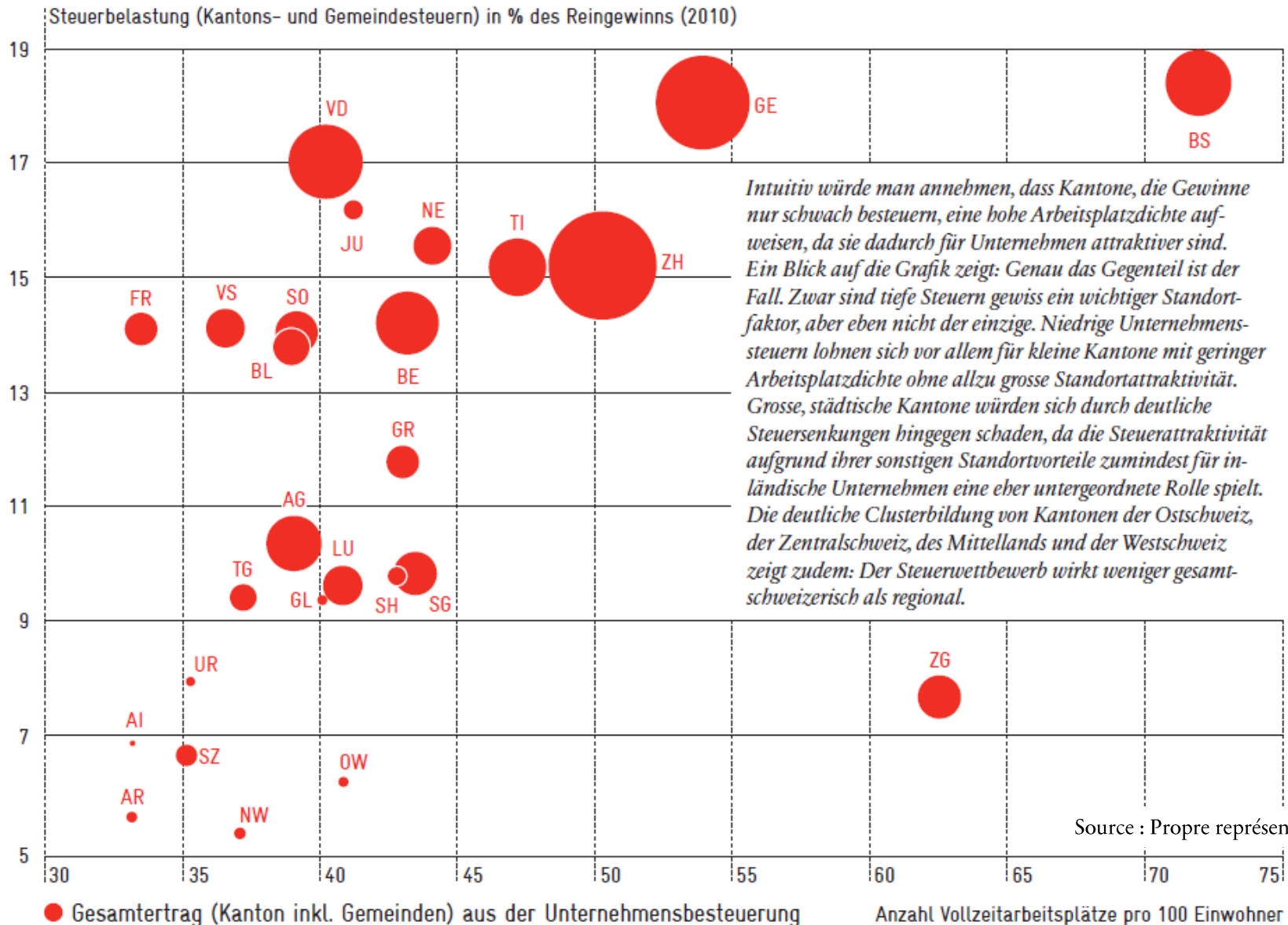
- Transparent / facile à calculer
- Dépôts correspondent toujours aux paiements
- La large utilisation de taux élevés de limite de prélèvement est évitée malgré la garantie d'une dotation minimale
- Garantie de neutralité dans les cas de fusion (dotation minimale exceptée)
- Communes donatrices sont des contrepoids efficaces aux communes bénéficiaires

Illustration d'une péréquation des ressources à deux niveaux



Source : propre représentation

Digression: Règles de dumping fiscal dans la péréquation des ressources ?



Symétrique, horizontale, linéaire:

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

- Équité, transparence, efficacité, neutre en regard des fusions
- Dans ce cas : 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 mise d'argent très inefficace et injuste pourrait être la suite.
 - Inconvénient : pas transparent et bien souvent compliqué dans la calculation

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

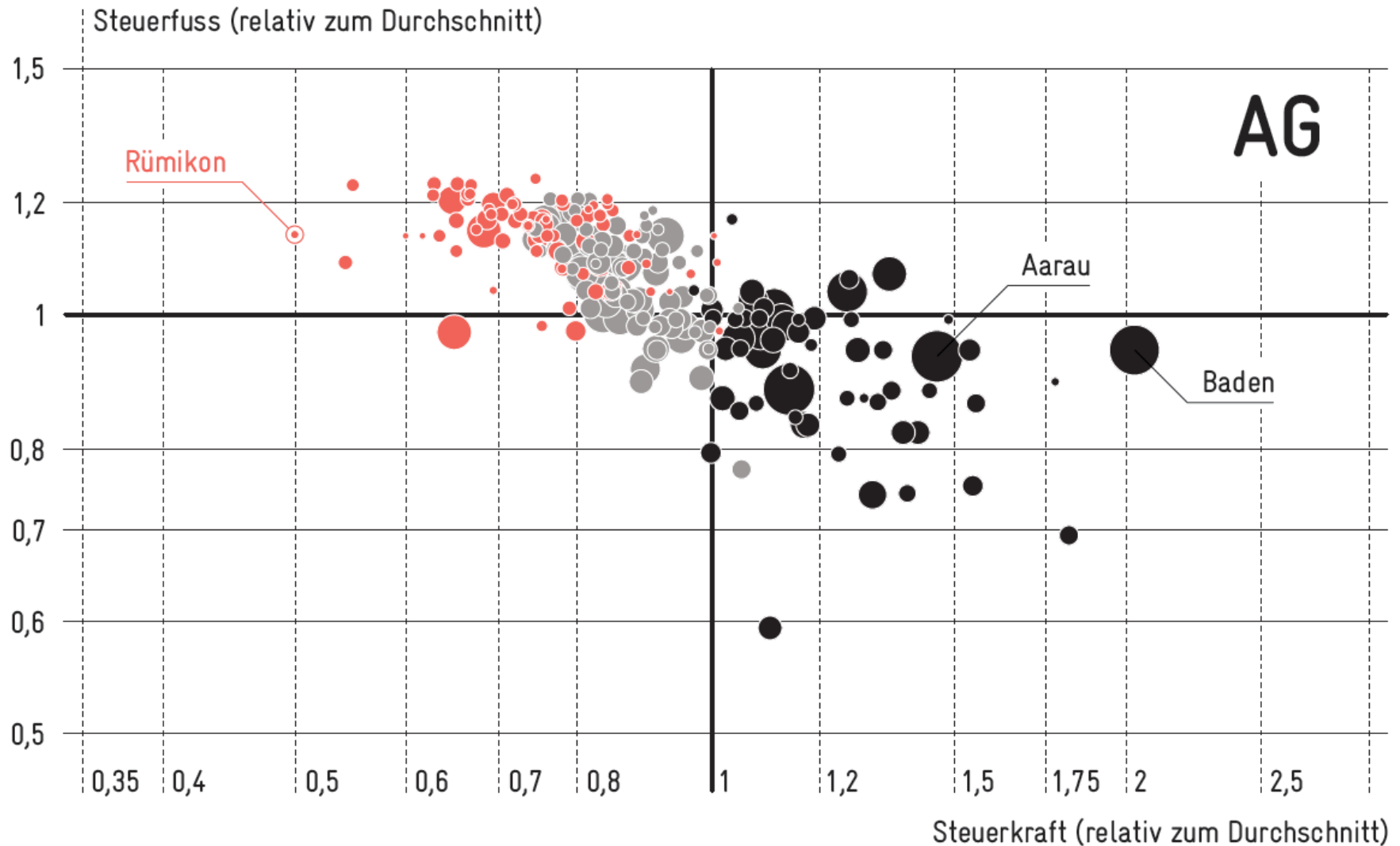
- Explicitement par forfaits au lieu de corrections implicites de la péréquation des ressources ou de la compensation des charges (Avantages: transparence, efficacité, prévisibilité, maîtrisable)

Dans le cas de surface:

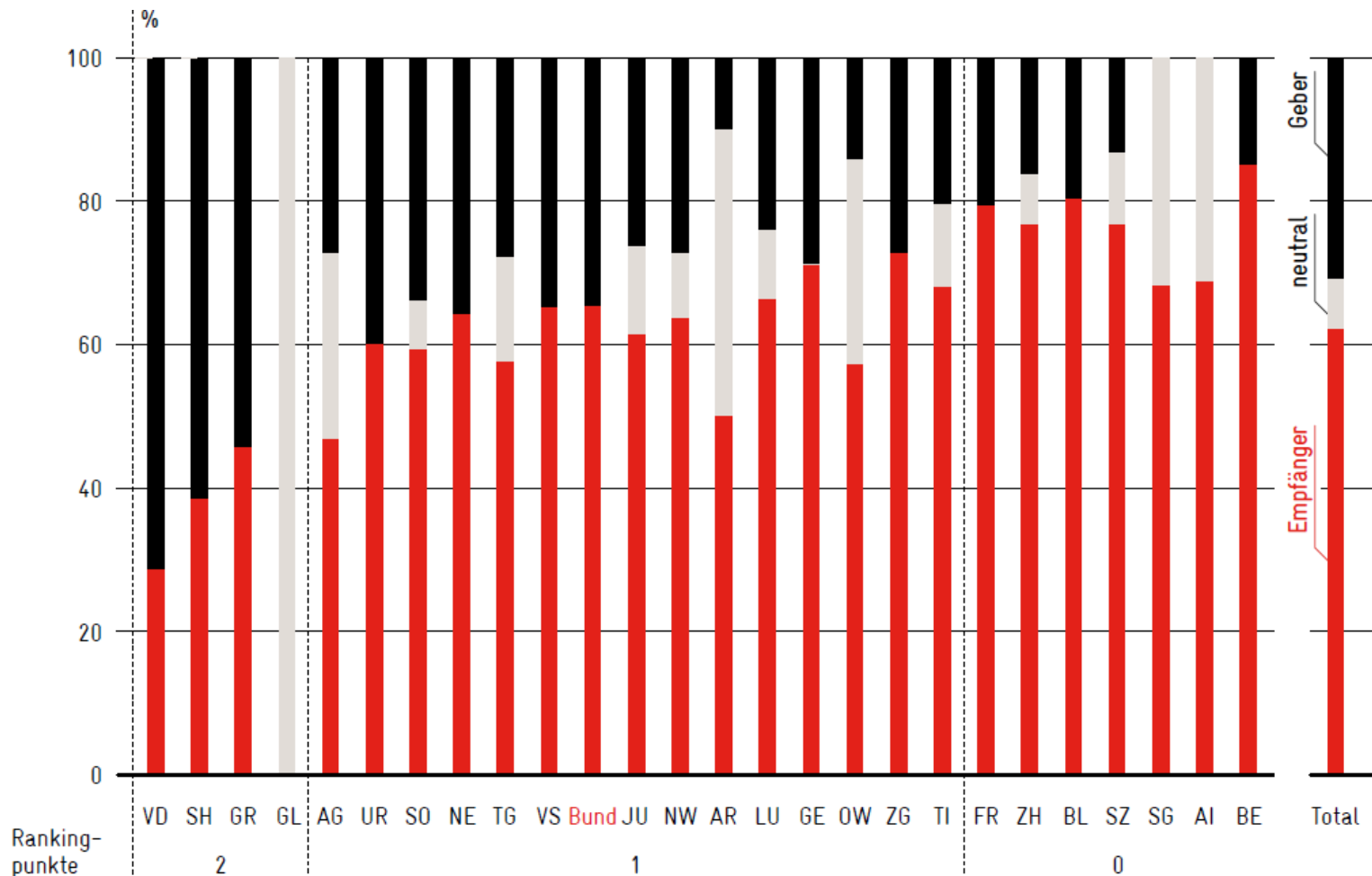
- Ici une compensation asymétrique (et ainsi verticale) est utile, car non seulement trop de largeur engendre des charges excessives mais aussi trop d'étroitesse. De ce fait, il serait illogique que des communes avec une forte densité d'habitants devraient payer pour des communes avec une faible densité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

Autres graphiques

Scatterplots: capacité contributive, quotité d'impôts



1.5 Donneurs vs. receveurs dans la péréquation des ressources



Quelle: Eigene Erhebung

* Je nach Datenverfügbarkeit basierend auf dem Finanzausgleich des Jahres 2013, 2012 oder (in Einzelfällen) 2011. In den zwei Kantonen ohne separaten Ressourcenausgleich (AG, SO) werden die Zahlungen des gesamten Finanzausgleichs (im engeren Sinne) berücksichtigt.