

Compensation des charges par la Confédération

1. La compensation des charges, élément de la nouvelle péréquation financière

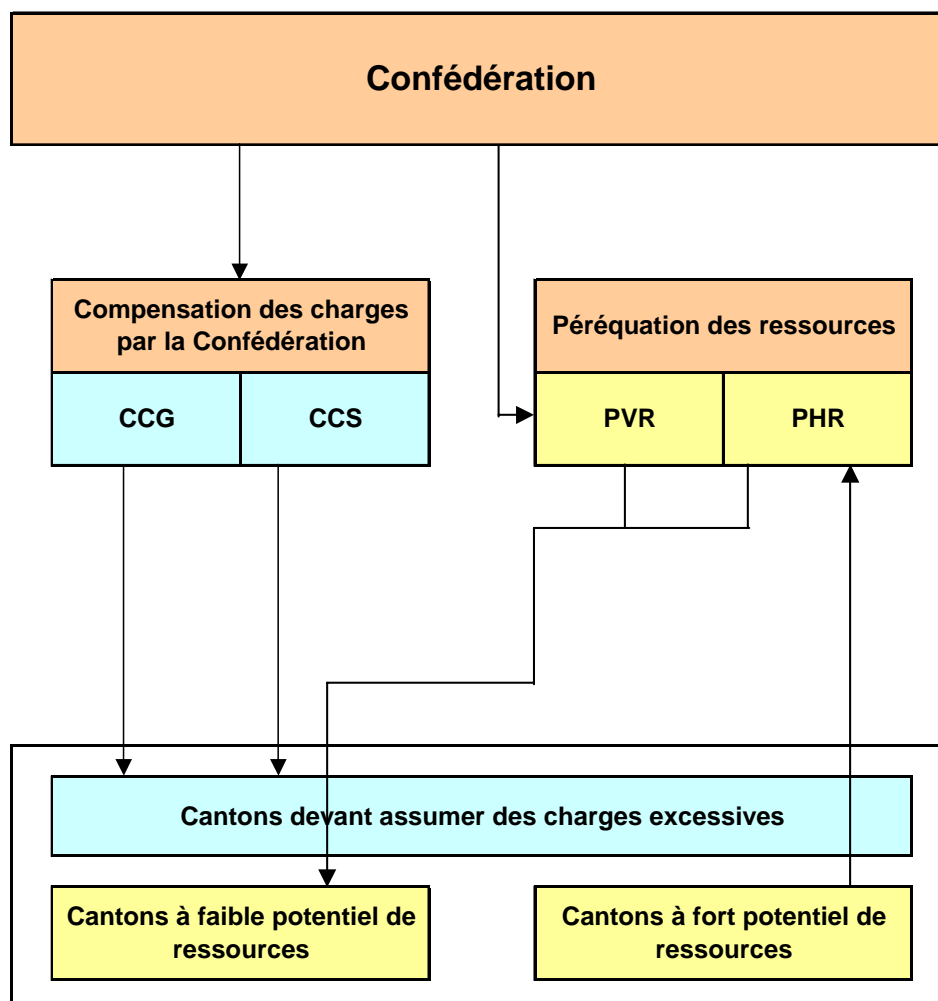
La compensation des charges par la Confédération fait partie intégrante du nouveau système péréquatif et complète la péréquation des ressources, qui en constitue l'élément central (voir Figure 1). Alors que la péréquation des ressources vise à améliorer la capacité financière des cantons à faible potentiel de ressources, la compensation des charges doit expressément soutenir les cantons qui, de par leurs particularités structurelles, subissent des charges excessives en fournissant certains biens publics.

La compensation des charges se fait sur la base d'indicateurs mesurant – indépendamment des dépenses encourues effectivement – les causes structurelles des charges excessives. A la différence de l'indice de capacité financière en place, le nouveau système enregistre les éléments de charges des cantons séparément de leur potentiel de ressources. Il en résulte un réel gain en transparence. Tout comme pour la péréquation des ressources, les contributions allouées ne sont pas affectées. Par conséquent, les cantons bénéficiaires peuvent en disposer selon leurs préférences. La compensation des charges est entièrement financée par la Confédération.

Dans la péréquation financière actuelle, les charges des régions de montagne sont déjà prises en compte. En effet, l'indice de capacité financière comprend un indice partiel «part des régions de montagne». Le nouveau système va plus loin, puisqu'il prend en compte non seulement les charges excessives des régions montagneuses ou périphériques, mais aussi celles que les facteurs socio-démographiques font peser sur les villes et les agglomérations. Il comprend ainsi deux volets: la compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques (CCG) et la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). La CCG distingue trois facteurs qui sont l'altitude, le caractère accidenté du terrain et la structure spécifique de l'habitat. Pour sa part, la CCS indemnise les

charges excessives liées d'une part à la structure de la population, et d'autre part à la problématique des villes-centres.

Figure 1 Compensation des charges dans le système péréquatif de la RPT



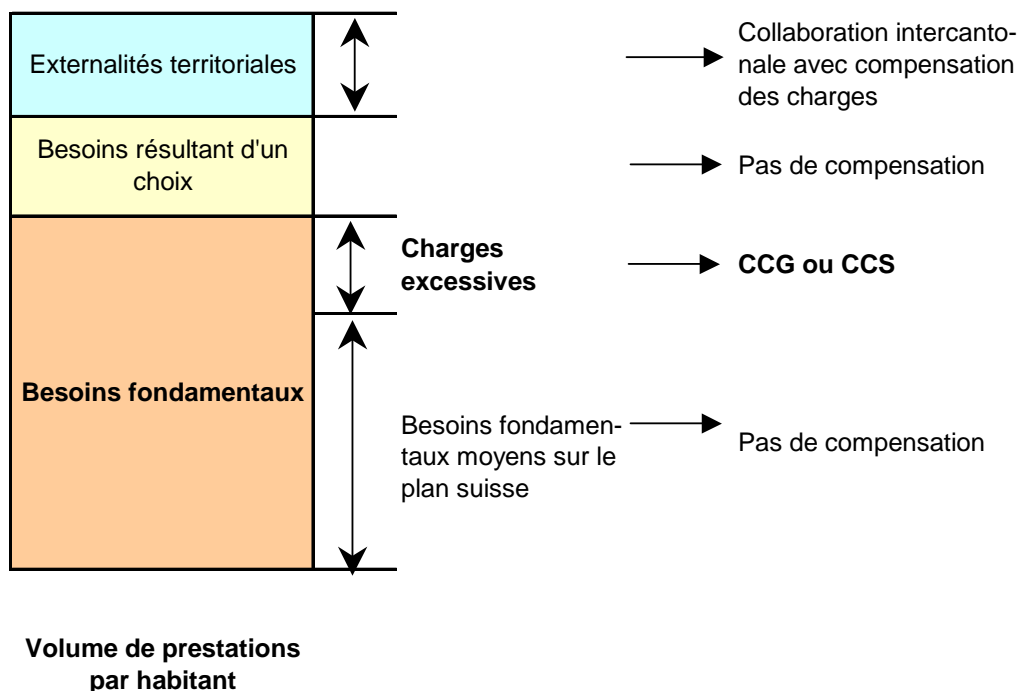
CCG = compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques
 CCS = compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques
 PHR = péréquation horizontale des ressources
 PVR = péréquation verticale des ressources

2. Charges excessives

Sont réputées charges excessives les dépenses par habitant qui, en raison de particularités d'ordre structurel, grèvent excessivement les finances de certains cantons. Or il ne suffit pas que les dépenses par habitant soient supérieures à la moyenne pour qu'on puisse parler de charges excessives. A titre d'exemple, des dépenses plus élevées dans le domaine de la santé peuvent refléter aussi bien des charges excessives que les préférences individuelles

des cantons (besoins résultant d'un choix). Cette distinction complique sans doute la quantification des charges excessives, mais s'impose d'un point de vue méthodologique. La Figure 2 montre la délimitation des différentes charges excessives.

Figure 2 Délimitation des charges excessives¹



Les dépenses cantonales par habitant au titre de la fourniture de biens et services étatiques peuvent être rangées dans trois catégories, à savoir les besoins fondamentaux, les besoins résultant d'un choix et les effets d'externalités territoriales (*spillovers*). Les besoins fondamentaux comprennent les dépenses nécessaires à l'obtention d'un minimum de biens et services étatiques. De tels «standards minimaux» en manière d'offre étatique découlent parfois implicitement de la Constitution ou du droit fédéral, par exemple dans les domaines de la formation, de la santé et de la sécurité sociale. Ainsi, la Constitution astreint les cantons à pourvoir à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Dans le secteur de la santé, les cantons doivent par exemple supporter une part déterminée des frais d'hôpital de leurs ressortissants (catalogue des prestations dans l'assurance de base), même s'ils ne souhaitent pas que la prestation soit fournie dans cette mesure ou s'ils ne

¹ Inspiré de: Moser, Walter, «Die Beurteilung der Finanzkraft im Rahmen des Neuen Rechnungsmodells», in *Der interkommunale Finanzausgleich im Wandel*, éd. Centrale d'émission des communes suisses, Berne 1990.

fournissent pas eux-mêmes le volume de prestations consommées. Dans le domaine social, la Constitution garantit le droit d'être aidé et assisté dans des situations de détresse et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. En fonction de la structure de la population et du territoire ainsi que de la situation géographique d'un canton, la couverture des besoins fondamentaux peut engendrer des coûts supérieurs à la moyenne. Ces surcoûts sont qualifiés de charges excessives et sont à la base de la compensation des charges de la Confédération.

Si les prestations étatiques excèdent les besoins fondamentaux, on parle de besoins résultant d'un choix, et la part correspondante des dépenses n'est pas imputée dans les charges excessives. Tel est le cas des piscines publiques ou des institutions culturelles. Bien souvent cependant, l'offre étatique d'un canton profite aussi aux habitants d'autres cantons sans que ces personnes ou leur canton de domicile assument intégralement les frais de cette consommation. On parle alors d'externalités territoriales. Pour les prévenir ou les indemniser, des collaborations intercantionales ponctuelles ont vu le jour dans de nombreux domaines. Elles seront plus équitablement indemnisées dans le cadre de la RPT, qui renforce la réglementation en matière de collaboration intercantonale. Quant aux cantons contributeurs, ils bénéficieront d'un droit de consultation plus étendu. A l'instar des besoins résultant d'un choix, les effets d'externalités territoriales ne constituent pas des charges excessives et ne seront donc pas traités dans le présent thème clé.²

Tant la CCG que la CCS se basent sur de nouveaux indicateurs reflétant les causes structurelles des charges excessives. Comme pour l'indice des ressources, dont le calcul fait abstraction des recettes fiscales effectives, les dépenses effectives n'apparaissent pas comme critère dans la compensation des charges, pour éviter toute incitation inopportune.

3. Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques

La CCG indemnise les charges excessives dues à la nature du terrain et à un habitat clairsemé. Ces charges sont classées en trois catégories:

- **Charges dues à l'altitude:**
frais plus élevés liés au service hivernal, coûts d'investissement et d'entretien de l'infrastructure plus élevés, etc.

² Voir à ce sujet le thème clé «Collaboration intercantonale avec compensation des charges».

- **Charges dues à la déclivité du terrain:**
coûts liés à la gestion des forêts (forêts protectrices et forêts exploitables), aux ouvrages hydrauliques et aux mesures de protection contre les avalanches, etc.
- **Charges dues à la dissémination de l'habitat:**
augmentation des frais liés à l'infrastructure, au système scolaire, à la desserte de services de santé, etc.

Les charges excessives relevant de ces trois catégories sont représentées par quatre indicateurs partiels figurant dans le Tableau 1. Des enquêtes ont montré que la combinaison de ces indicateurs est déterminante pour les coûts. Autrement dit, ces indicateurs partiels sont pertinents pour représenter la CCG des cantons.³ Leur poids respectif sera réévalué régulièrement et sera adapté le cas échéant.

Tableau 1: Indicateurs partiels de la CCG

	Indicateur	Pondération dans les modèles de calcul
Déclivité du terrain	Altitude médiane des surfaces productives	33,3 %
Altitude	Population habitant au-dessus de 800 m d'altitude	33,3 %
Dissémination de l'habitat	Localités de moins de 200 habitants	16,7 %
	Nombre d'habitants par hectare	16,7 %

Les quatre indicateurs partiels ont été calculés selon le même modèle de base:

- Dans une première étape, on calcule l'indice de chaque canton pour le coefficient voulu, la moyenne suisse étant fixée à 100.

³ Voir à ce sujet *Ecoplan*, «Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich», expertise menée sur mandat de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), Berne, 2004.

- En second lieu, on soustrait 100 points aux indices cantonaux; seuls les cantons dont l'indice dépasse 100 affichent ainsi une valeur positive. Les valeurs négatives sont ramenées à zéro.
- L'indice apuré est ensuite multiplié par l'ensemble correspondant (p. ex. superficie ou population vivant à plus de 800 m). Le coefficient ainsi calculé pour chaque canton sert de base à la répartition des moyens financiers réservés à chaque indice partiel.

Tableau 2 Valeurs des indicateurs de la CCG (modélisation pour 2002)

	Déclivité du terrain	Altitude	Dissémination de l'habitat	
	Altitude médiane des surfaces productives	Population habitant au-dessus de 800 m d'altitude	Localités de moins de 200 habitants	Faible densité démographique
ZH	47	2	48	25
BE	91	129	154	109
LU	63	49	170	76
UR	184	244	189	541
SZ	98	215	155	124
OW	127	204	226	267
NW	92	38	170	131
GL	149	84	91	311
ZG	59	46	105	43
FR	70	159	232	123
SO	51	4	58	57
BS	25	0	5	3
BL	47	1	32	35
SH	48	0	55	71
AR	84	759	194	79
AI	96	791	359	206
SG	75	66	124	79
GR	195	658	203	658
AG	43	0	56	45
TG	45	1	166	76
TI	132	41	74	161
VD	63	89	97	89
VS	206	437	105	334
NE	93	516	83	84
GE	39	0	25	12
JU	60	189	163	216
CH	100	100	100	100

Les valeurs cantonales pour chacun des indicateurs figurent dans le Tableau 2. Les valeurs supérieures à 100 (indiquées en gras) signalent les cantons qui bénéficieront des fonds de

péréquation prévus. Ainsi, l'indice des charges dues à la déclivité du terrain privilégie surtout les cantons alpins. Le bilan est plus différencié pour les charges dues à l'altitude. En effet, les cantons faisant partie des Préalpes – en particulier les deux Appenzell – et de l'arc jurassien (p. ex. Neuchâtel) affichent des valeurs relativement élevées. Cela tient à ce qu'une grande partie de leur territoire se situe à plus de 800 m, et génère de ce fait des charges excessives. En revanche, les cantons du Valais et du Tessin par exemple possèdent à côté de leurs régions de montagne d'importantes zones urbanisées dans les vallées. Enfin, des cantons du Mittelland tels que Thurgovie, affichent eux aussi des charges dues à la dissémination de l'habitat.

Tableau 3: Paiements aux cantons au titre de la CCG (modélisation pour 2002, en francs)

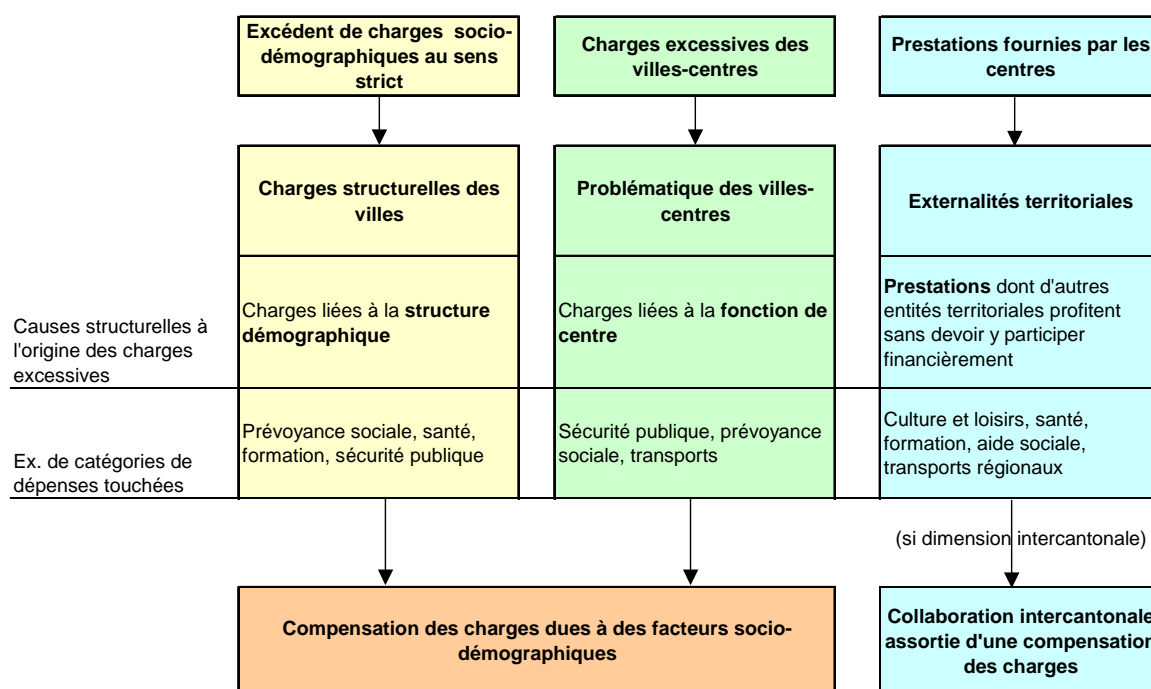
	Déclivité du terrain	Altitude	Dissémination de l'habitat		Total	Total par habitant
	Altitude médiane des surfaces productives	Population habitant au-dessus de 800 m d'altitude	Localités de moins de 200 habitants	Faible densité démographique		
ZH	0	0	0	0	0	0
BE	0	1'849'761	11'853'608	1'659'177	15'362'546	16
LU	0	0	5'944'950	0	5'944'950	17
UR	4'854'140	634'729	876'469	2'986'715	9'352'053	274
SZ	0	1'454'268	1'435'495	607'682	3'497'446	27
OW	1'306'868	324'608	1'262'057	1'043'153	3'936'686	121
NW	0	0	603'345	222'995	826'340	22
GL	2'567'598	0	0	1'580'979	4'148'578	109
ZG	0	0	72'581	0	72'581	1
FR	0	1'052'794	9'956'049	1'076'102	12'084'945	50
SO	0	0	0	0	0	0
BS	0	0	0	0	0	0
BL	0	0	0	0	0	0
SH	0	0	0	0	0	0
AR	0	13'773'928	1'457'599	0	15'231'527	288
AI	0	3'989'894	1'964'524	302'404	6'256'823	425
SG	0	0	1'967'448	0	1'967'448	4
GR	47'812'520	33'601'033	5'488'797	20'506'042	107'408'391	571
AG	0	0	0	0	0	0
TG	0	0	3'480'625	0	3'480'625	15
TI	7'457'669	0	0	3'615'298	11'072'966	36
VD	0	0	0	0	0	0
VS	31'193'345	19'374'475	203'700	12'460'286	63'231'806	230
NE	0	18'550'637	0	0	18'550'637	111
GE	0	0	0	0	0	0
JU	0	586'010	1'028'821	1'535'236	3'150'068	47
CH	95'192'139	95'192'139	47'596'069	47'596'069	285'576'417	39

Les paiements péréquatifs de la CCG selon le modèle de calcul pour 2002 figurent dans le Tableau 3. Le chapitre 0 reviendra sur la manière dont les fonds péréquatifs sont déterminés.

4. Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques

La CCS distingue entre les charges excessives résultant de la structure démographique et celles qui sont liées à la problématique des villes-centres. Le calcul des indicateurs et la détermination du montant des paiements s'effectuent séparément pour ces deux domaines. La Figure 3 montre en outre la délimitation entre ces deux types de charges socio-démographiques, d'une part, et la problématique des externalités territoriales, d'autre part.

Figure 3 Délimitation des charges dues à la structure démographique, aux charges des villes-centres et aux externalités territoriales



4.1 Charges socio-démographiques au sens strict

4.1.1 Indicateur

Dans bien des cantons, une part relativement élevée de la population a besoin d'un soutien étatique. Ces charges sont souvent particulièrement lourdes dans les villes, en raison d'une structure démographique dans laquelle les personnes âgées, pauvres, au chômage ou en fin de droit, les familles monoparentales, les toxico-dépendants et les étrangers sont surreprésentés. Cet instrument ne s'applique toutefois pas exclusivement aux régions urbaines. Dans le jargon de la RPT, on parle des charges socio-démographiques au sens strict.

Pour le calcul de ces charges, il n'est pas question de créer un indicateur pour chaque groupe de population concerné. Tout comme pour la CCG, le phénomène global doit être représenté par des indicateurs adéquats. Le modèle adopté figure dans le Tableau 4. Les charges socio-démographiques au sens strict seront établies à l'aide de trois indicateurs partiels, à savoir: A – pauvreté; B – classes d'âge particulières; C – intégration des étrangers. L'indicateur partiel A a pour objet l'aide sociale au sens strict comme au sens large, donc également les conséquences sociales de la toxico-dépendance ou du chômage de longue durée. B représente les charges excessives liées à la structure d'âge de la population. On y trouve en particulier les frais de santé et de soins plus élevés occasionnés par les résidents âgés. L'indicateur partiel C enfin recense les charges excessives dues à l'intégration des étrangers.

Tableau 4 Indicateurs des charges socio-démographiques au sens strict

Problème de base	Cat.	Indicateur	Source et mise à jour	Pondération
Pauvreté	A	Part de personnes dépendantes de l'aide sociale par rapport à la population résidente	Statistique de l'aide sociale (disponible dès 2006), annuelle	40 %
Classes d'âge particulières	B	Part de personnes âgées de 80 ans et plus par rapport à la population résidente	Statistique de la population, annuelle	25 %
Intégration des étrangers	C	Part de personnes d'origine étrangère provenant de pays autres que nos voisins directs et vivant en Suisse depuis 12 ans au maximum	Registre central des étrangers, annuel	35 %

L'indicateur et la pondération respective des indicateurs partiels sont actualisés chaque année au moyen d'une analyse en composantes principales⁴. La valeur moyenne pour tous

⁴ L'analyse en composantes principales est une méthode statistique permettant de synthétiser et de pondérer plusieurs variables corrélées (composantes principales). Le poids respectif de cha-

les cantons est égale à 0, et l'écart standard s'élève à 1. Les analyses effectuées montrent la relative stabilité dans le temps des valeurs des indicateurs et de la pondération correspondante.

Tableau 5: Indicateur des charges dues à des facteurs socio-démographiques au sens strict (modélisation pour 2002)

Canton	Domaine A (pauvreté)			Domaines A à C			Indicateur CCS: A à C
	Chômeurs de longue durée	Bénéficiaires de prestations compl.	Familles monoparentales	A: indicateur de pauvreté	B: part de personnes très	C: part d'étrangers	
<i>pondération</i>	34%	30%	36%	40%	23%	36%	
1 ZH	0.5%	2.1%	2.3%	0.43	3.8%	3.5%	0.60
2 BE	0.2%	2.7%	2.0%	-0.07	4.6%	1.9%	-0.09
3 LU	0.2%	2.9%	1.9%	-0.09	3.7%	2.7%	-0.11
4 UR	0.1%	1.9%	1.5%	-1.09	3.9%	1.3%	-1.21
5 SZ	0.1%	1.8%	1.8%	-0.81	3.2%	2.4%	-0.82
6 OW	0.0%	1.9%	1.7%	-0.99	3.7%	2.3%	-0.74
7 NW	0.0%	1.3%	1.6%	-1.24	2.9%	1.9%	-1.35
8 GL	0.1%	2.1%	2.0%	-0.46	4.3%	2.4%	-0.16
9 ZG	0.3%	1.2%	1.9%	-0.47	2.7%	3.4%	-0.34
10 FR	0.2%	2.9%	2.1%	0.16	3.3%	3.1%	0.02
11 SO	0.3%	1.9%	2.0%	-0.19	4.0%	2.1%	-0.31
12 BS	0.2%	4.2%	2.5%	1.10	6.1%	4.3%	2.23
13 BL	0.2%	1.7%	2.2%	-0.23	3.4%	2.2%	-0.54
14 SH	0.4%	2.1%	2.2%	0.23	4.8%	2.6%	0.45
15 AR	0.1%	1.9%	1.8%	-0.82	4.7%	1.7%	-0.56
16 AI	0.0%	1.4%	1.4%	-1.46	4.0%	1.5%	-1.24
17 SG	0.2%	2.3%	2.1%	-0.15	3.8%	2.5%	-0.18
18 GR	0.1%	1.7%	2.0%	-0.58	4.0%	2.3%	-0.42
19 AG	0.3%	1.4%	1.9%	-0.52	3.1%	2.5%	-0.64
20 TG	0.2%	1.6%	1.9%	-0.56	3.8%	2.0%	-0.61
21 TI	0.5%	4.6%	2.7%	1.86	4.7%	2.4%	1.12
22 VD	0.7%	3.5%	2.6%	1.66	4.2%	4.2%	1.69
23 VS	0.2%	1.4%	2.3%	-0.20	3.2%	2.9%	-0.24
24 NE	0.5%	3.4%	2.5%	1.22	4.4%	3.0%	0.97
25 GE	1.0%	3.2%	3.2%	2.60	3.8%	5.4%	2.54
26 JU	0.2%	3.9%	2.2%	0.65	4.2%	1.6%	-0.05
CH	0.4%	2.5%	2.3%	0.00	4.0%	3.0%	0.00

Le Tableau 5 indique les valeurs cantonales pour les indicateurs des charges socio-démographiques au sens strict, sur la base du modèle de calcul pour l'année 2002. Comme la statistique de la prévoyance sociale qui serait nécessaire pour compléter le domaine «A – Pauvreté» ne sera disponible qu'en 2006, il a fallu élaborer pour le modèle de calcul un indicateur provisoire (indicateur de pauvreté). Cet indicateur reflète la proportion, dans la population résidante, des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires de prestations complémentaires et des familles monoparentales.

La dernière colonne du tableau montre que les valeurs les plus élevées sont atteintes dans les cantons de Genève (2,54), Bâle-Ville (2,23) et Vaud (1,69). En d'autres termes, les causes structurelles des charges socio-démographiques au sens strict ont une présence parti-

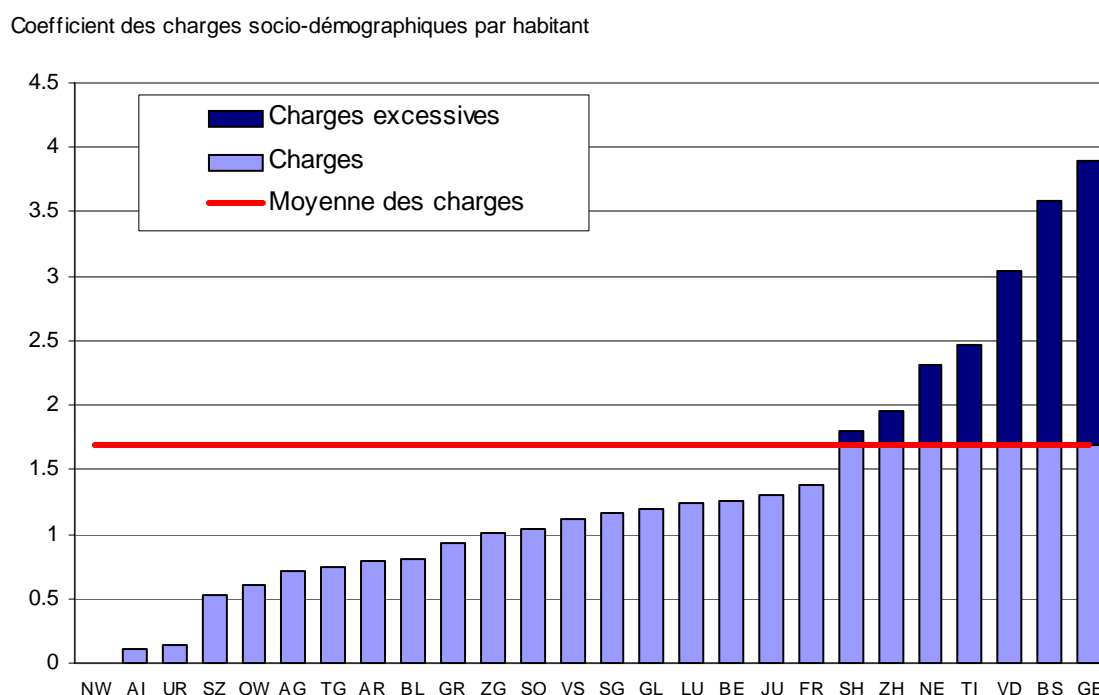
que variable doit être déterminé de façon à ce qu'elle fournisse un maximum d'informations pertinentes.

culièrement marquée dans ces trois cantons. A l'autre bout de l'échelle figurent Nidwald, Appenzell Rhodes-Intérieures et Uri, où les mêmes causes structurelles sont faiblement présentes.

4.1.2 Détermination des cantons bénéficiaires de la péréquation

Pour déterminer les cantons amenés à bénéficier de la péréquation, il faut garder à l'esprit le principe mentionné en préambule, à savoir que la compensation des charges vise à indemniser non les coûts subis (= charges) en général, mais uniquement les pics de charges, autrement dit les charges excessives. Par conséquent, seuls les cantons pénalisés par des charges particulièrement élevées y ont droit. D'où la question de savoir quels frais supportés par des cantons en raison de facteurs socio-démographiques peuvent être assimilés à des charges **excessives**. Autrement dit, quel niveau l'indice d'un canton doit-il atteindre pour que celui-ci obtienne des paiements péréquatifs?

Figure 4 Calcul des charges excessives A à C, modélisation pour 2002



Dans une première étape, les valeurs positives ou négatives des indicateurs sont reprises dans un coefficient des charges socio-démographiques. A cet effet, on calcule l'écart entre la valeur respective de chaque canton et la plus petite valeur d'indicateur de tous les cantons (Nidwald, selon le modèle de calcul pour 2002). Cet écart constitue le coefficient des

charges socio-démographiques par habitant. La valeur moyenne des charges de tous les cantons, rapportée à la population, donne le seuil au-delà duquel un canton peut bénéficier de la péréquation. Ainsi, les charges **excessives** représentent la part des charges excédant cette valeur moyenne.⁵

Tableau 6 Versements au titre de la CCS: domaines A à C (modélisation pour 2002)

	Indicateur A à C	Coefficient des charges A à C	Versement en francs	Versement en francs par habitant
ZH	0.60	1.96	22'335'166	19
BE	-0.09	1.26	0	0
LU	-0.11	1.25	0	0
UR	-1.21	0.14	0	0
SZ	-0.82	0.53	0	0
OW	-0.74	0.61	0	0
NW	-1.35	0.00	0	0
GL	-0.16	1.19	0	0
ZG	-0.34	1.01	0	0
FR	0.02	1.37	0	0
SO	-0.31	1.04	0	0
BS	2.23	3.58	24'642'335	131
BL	-0.54	0.81	0	0
SH	0.45	1.80	593'111	8
AR	-0.56	0.79	0	0
AI	-1.24	0.11	0	0
SG	-0.18	1.17	0	0
GR	-0.42	0.93	0	0
AG	-0.64	0.71	0	0
TG	-0.61	0.75	0	0
TI	1.12	2.47	16'754'209	54
VD	1.69	3.04	57'532'084	93
VS	-0.24	1.11	0	0
NE	0.97	2.32	7'228'017	44
GE	2.54	3.89	61'299'354	152
JU	-0.05	1.30	0	0
CH	0.00		190'384'278	27
Valeur seuil		1.69		

La Figure 4 représente le calcul des charges excessives. Les cantons les plus lourdement grevés par leurs charges socio-démographiques au sens strict sont Genève, Bâle-Ville, Vaud, le Tessin, Neuchâtel, Zurich et Schaffhouse. Les fonds péréquatifs réservés à la CCS au sens strict sont répartis linéairement entre les cantons, sur la base de leurs charges socio-démographiques. Les montants correspondants (selon la modélisation pour 2002) figurent dans le Tableau 6.

⁵ Le calcul des charges excessives se fonde sur le modèle proposé et étayé scientifiquement par Ecoplan. Voir *Ecoplan*, «Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich», expertise menée sur mandat de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), Berne, 2004.

4.2 Charges des villes-centres

4.2.1 Indicateur

En raison de leur fonction de centres d'activité économique et sociale, les grandes villes subissent pour diverses tâches publiques des coûts par habitant plus élevés que les petites communes. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la sécurité publique (police, services juridiques, protection civile, transports), la grandeur des villes et leur densité démographique se traduisant par des coûts plus élevés (professionnalisation accrue, frais d'organisation plus élevés, etc. = déséconomies d'échelle).

Tableau 7 Indicateurs des charges des villes-centres

Indicateur	Base de calcul	Sources, mise à jour	Pondération ⁶
Nombre d'habitants	Population résidente	Statistique de la population, annuelle	35 %
Densité de l'habitat	Nombre d'habitants et nombre de personnes actives par rapport à la surface productive	Statistique de la population, annuelle Statistique de l'emploi, trisannuelle, statistique de la superficie, 1994	37 %
Densité de l'emploi	Nombre de personnes actives par rapport à la population	Statistique de l'emploi, trisannuelle; Statistique de la population, annuelle	28 %

Comme dans le cas des charges socio-démographiques au sens strict, il ne s'agit pas dans la problématique des villes-centres d'inventorier tous les surcoûts pour les indemniser. Au contraire, l'indicateur préconisé doit refléter le plus fidèlement possible les causes structurelles produisant les charges excessives des villes-centres. A cet effet, un groupe de travail

⁶ Calcul refait périodiquement.

formé de représentants de la Confédération, des cantons et des villes a élaboré un indicateur des charges particulières aux villes-centres. Cet indicateur a été testé à l'aide de méthodes statistiques par la direction du projet RPT et le bureau Ecoplan. Il s'est avéré adéquat pour représenter les charges excessives structurelles des cantons.

Tableau 8 Indicateur Villes-Centres, modélisation pour 2002

Valeurs moyennes des communes des cantons pondérées en fonction du nombre d'habitants

		Grandeur	Densité de population	Taux d'emploi	Indicateur ville-centre
	pondération	35%	37%	28%	
1	ZH	113'824	33	57%	7.06
2	BE	26'677	17	48%	2.05
3	LU	17'171	19	45%	1.69
4	UR	4'163	5	40%	0.31
5	SZ	7'958	7	39%	0.56
6	OW	5'524	1	41%	0.21
7	NW	4'099	6	41%	0.36
8	GL	2'745	2	44%	0.18
9	ZG	13'241	13	61%	1.45
10	FR	7'420	14	39%	0.88
11	SO	5'894	13	44%	0.83
12	BS	153'834	127	77%	13.78
13	BL	9'244	19	43%	1.29
14	SH	17'643	12	47%	1.38
15	AR	6'624	6	38%	0.43
16	AI	3'337	3	34%	0.06
17	SG	17'729	15	48%	1.56
18	GR	7'942	5	48%	0.62
19	AG	5'450	11	44%	0.73
20	TG	7'215	9	40%	0.66
21	TI	6'195	18	50%	1.18
22	VD	29'133	26	43%	2.52
23	VS	7'469	6	42%	0.53
24	NE	16'549	13	47%	1.36
25	GE	84'184	109	54%	9.31
26	JU	3'560	3	42%	0.23
	CH	39'303	26	48%	0.00

Grandeur: nombre d'habitants par commune

Densité de population: nombre d'habitants et de personnes occupées par hectare

Taux d'emploi: nombre de personnes occupées par habitant

L'indicateur Villes-Centres est formé de trois indicateurs partiels, à savoir le nombre d'habitants, la densité de population et le taux d'emploi. Cet indicateur ainsi que le poids respectif des indicateurs partiels sont actualisés chaque année par une analyse en composantes principales, comme pour l'indicateur de la CCS et ses indicateurs partiels A à C.⁷ A la différence toutefois de l'indicateur CCS et de ses éléments A à E, l'indicateur Villes-

⁷ Au sujet de l'analyse en composantes principales, voir la note 4.

Centres se base sur les données communales, la valeur moyenne de toutes les communes de Suisse étant égale à 0, et l'écart standard s'élevant à 1. La valeur pour un canton correspond à la moyenne des valeurs des communes, pondérées en fonction de la population. Les chiffres actuels (modélisation pour 2002) de l'indicateur Villes-Centres apparaissent dans le Tableau 8. Tant les valeurs des indicateurs que leur poids respectif affichent une grande stabilité au fil du temps.

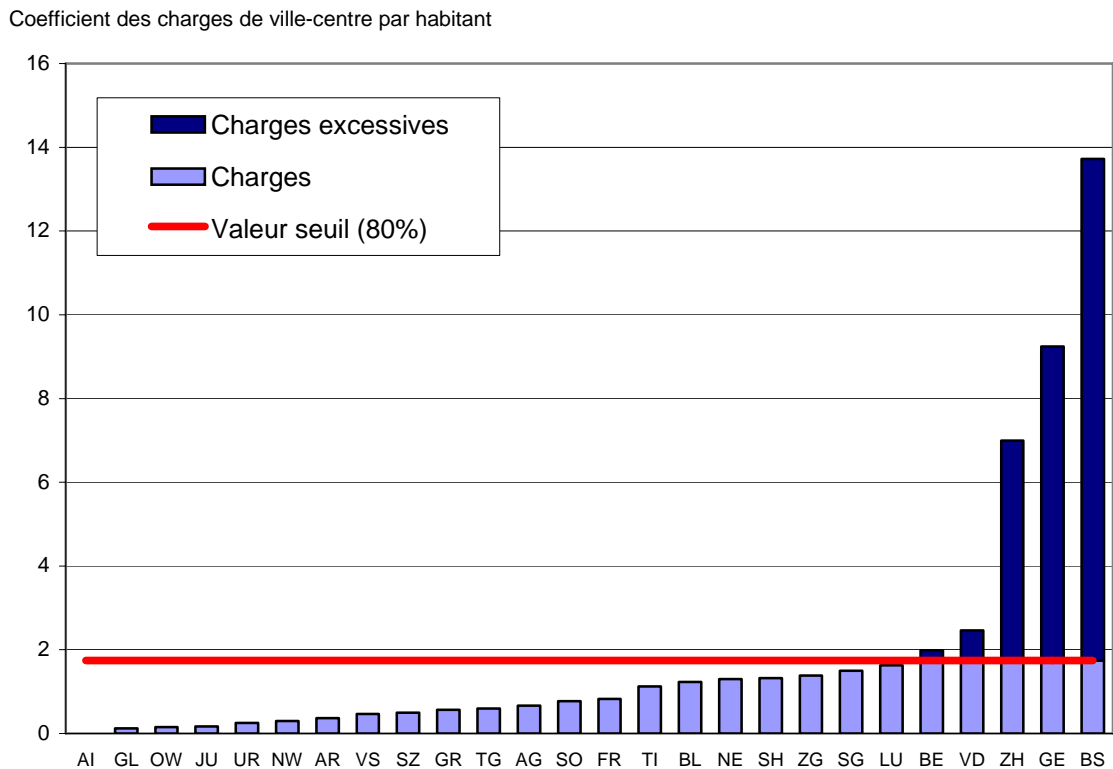
Le Tableau 8 montre que les deux «cantons-villes» que sont Bâle et Genève ainsi que le canton de Zurich possèdent de loin les valeurs les plus élevées, suivis des cantons de Vaud et Berne. Les causes structurelles à l'origine des charges spécifiques aux villes-centres ont une présence particulièrement marquée dans ces cantons, alors qu'elles sont presque absentes dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Glaris et d'Obwald.

4.2.2 Détermination des cantons bénéficiaires de la péréquation

Comme pour les charges socio-démographiques au sens strict, les valeurs positives ou négatives des indicateurs sont reprises, dans un premier temps, dans un coefficient des charges liées aux villes-centres des cantons. On calcule ensuite l'écart entre la valeur respective de chaque canton et la plus petite valeur de tous les cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, selon le modèle de calcul pour 2002). Cet écart constitue le coefficient, par habitant, des charges liées aux villes-centres. Or, à la différence des charges socio-démographiques au sens strict, on a retenu comme seuil d'indemnisation non la moyenne pondérée (50 %), mais 80 %. Ainsi, tous les cantons comprenant une ville de plus de 100 000 habitants bénéficient de paiements péréquatifs. Un seuil de 80 % implique que la somme des écarts vers le haut par rapport au seuil est quatre fois supérieure à celle des écarts vers le bas.



Figure 5 Détermination des charges excessives des villes-centres



Le calcul des charges excessives apparaît dans la Figure 5. Les cantons les plus touchés sont Bâle-Ville, Genève, et Zurich, et dans une moindre mesure Vaud et Berne. La somme allouée à la compensation des charges liées aux villes-centres sera attribuée de manière linéaire aux cantons. Le Tableau 9 indique le montant des contributions, fixé sur la base de la modélisation pour 2002.

Tableau 9 Versements au titre de la CCS: charges des villes-centres (modélisation pour 2002)

	Indicateur de ville-centre	Coefficient des charges de ville-centre	Versement en francs	Versement en francs par habitant
ZH	706%	700%	4892356673%	4082%
BE	205%	199%	180819992%	192%
LU	169%	163%	0%	0%
UR	31%	25%	0%	0%
SZ	56%	50%	0%	0%
OW	21%	15%	0%	0%
NW	36%	30%	0%	0%
GL	18%	12%	0%	0%
ZG	145%	139%	0%	0%
FR	88%	82%	0%	0%
SO	83%	77%	0%	0%
BS	1378%	1372%	1753462017%	9304%
BL	129%	123%	0%	0%
SH	138%	132%	0%	0%
AR	43%	36%	0%	0%
AI	6%	0%	0%	0%
SG	156%	150%	0%	0%
GR	62%	56%	0%	0%
AG	73%	67%	0%	0%
TG	66%	60%	0%	0%
TI	118%	112%	0%	0%
VD	252%	246%	343062623%	557%
VS	53%	47%	0%	0%
NE	136%	130%	0%	0%
GE	931%	925%	2349512586%	5829%
JU	23%	17%	0%	0%
Total	0%	0%	9519213891%	1329%
Valeur seuil		174%		

5. Détermination des montants péréquatifs

5.1. Pilotage périodique par le Parlement

Comme pour la péréquation des ressources, l'Assemblée fédérale fixe par un arrêté fédéral soumis au référendum, pour une période de quatre ans, la dotation des fonds de compensation des charges, en tenant compte du rapport sur l'efficacité. Elle est amenée à définir des montants distincts destinés à la CCG et à la CCS, d'une part, et aux deux domaines de la CCS que sont la structure démographique et la problématique des villes-centres d'autre part.

Le Parlement peut en principe fixer librement les sommes destinées à la péréquation. La disposition légale stipulant qu'il doit tenir compte des résultats du rapport sur l'efficacité suggère toutefois que cette décision ne peut faire abstraction de l'ampleur effective des charges excessives. Une expertise menée sur mandat de l'Administration fédérale des finances et de la Conférence des gouvernements cantonaux renseigne sur les charges excessives que les indicateurs permettent de faire ressortir. Selon cette analyse, ces charges se répartissent de la manière suivante:

- 26 à 28 %: facteurs géo-topographiques,
- 45 à 47 %: problématique des villes-centres
- 27 % structure de la population (facteurs socio-démographiques).

Il est bon de rappeler cependant que la compensation des charges vise à indemniser non pas les charges excessives en général, mais les pics de charges qu'elles engendrent pour les cantons. Le montant desdites charges constitue donc un critère important mais non l'unique critère entrant dans la détermination des fonds péréquatifs. En outre, il convient de veiller à l'équilibre général et aux autres objectifs du nouveau système.⁸ Le montant effectif desdites charges est donc un critère important à côté du rapport sur l'efficacité, mais non l'unique critère entrant dans le calcul périodique des fonds de la péréquation.

5.2 Progression automatique les autres années

Le Parlement redéfinit tous les quatre ans les sommes allouées à la péréquation tant horizontale que verticale des ressources. Dans l'intervalle, autrement dit la deuxième, la troisième et la quatrième année suivant sa décision, le Conseil fédéral adapte automatiquement les fonds de la péréquation au renchérissement.

5.3 Montants affectés à la péréquation l'année du passage à la RPT

Le passage à la RPT constitue un cas particulier pour la dotation des fonds de péréquation, étant donné qu'il ne doit avoir aucune incidence budgétaire pour la Confédération et les cantons considérés dans leur ensemble.⁹ Autrement dit, les conséquences financières dé-

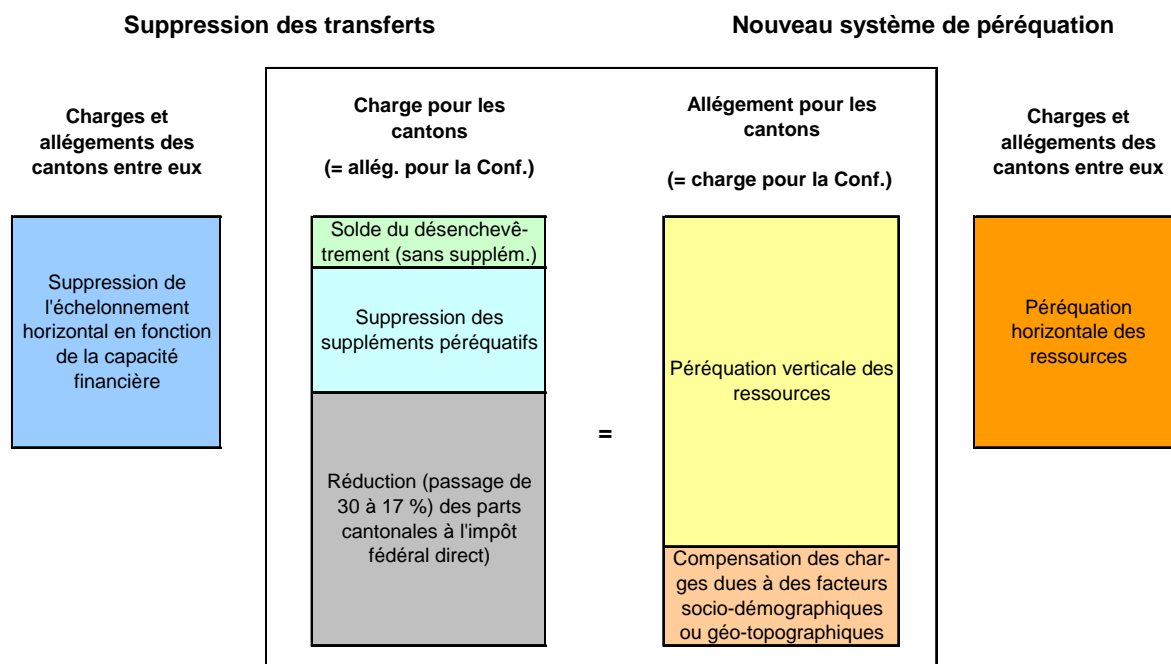
⁸ Voir à ce sujet la PFCC, art. 2 et art. 6, al. 3.

⁹ La compensation (temporaire) des cas de rigueur fait exception à la règle.

coulant, pour la Confédération et les cantons dans leur ensemble, de la réforme de la répartition des tâches, de la suppression de la péréquation financière actuelle et de l'introduction du nouveau système péréquatif doivent s'annuler mutuellement.

La Figure 6 illustre le passage budgétairement neutre à la RPT. Dans la moitié gauche de l'encadré apparaissent les transferts verticaux entre la Confédération et les cantons, qui disparaîtront lors du passage à la RPT. Ce sont le solde du désenchevêtrement des tâches, la suppression des suppléments péréquatifs verticaux ainsi que la réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct. A droite sont représentés les éléments du nouveau système de péréquation qui consistent en apports financiers nouveaux de la Confédération aux cantons (péréquation verticale des ressources et compensation des charges par la Confédération).

Figure 6 Neutralité budgétaire du passage à la RPT



De part et d'autre de l'encadré sont indiqués les éléments qui n'impliquent que des transferts horizontaux. Même s'ils entraînent des charges ou un allègement pour le canton concerné, ils ne changent globalement rien aux rapports entre la Confédération et les cantons et n'affectent pas davantage la neutralité budgétaire de la RPT. Ces éléments comprennent l'échelonnement en fonction de la capacité financière (parts des cantons à l'impôt fédéral direct et aux bénéfices de la Banque nationale, notamment) ainsi que – dans le nouveau système – la péréquation horizontale des ressources.

La Figure 7 montre le bilan global pour la Confédération et l'ensemble des cantons, sous forme d'une moyenne des années 2001 et 2002. Cette modélisation reflète l'impact financier qu'aurait eu la RPT si elle était entrée en vigueur en 2001. La modélisation pour 2001/02 reprend, pour la dotation et le financement des instruments péréquatifs, les mêmes paramètres que le bilan global du premier message relatif à la RPT. Ainsi, la péréquation verticale des ressources absorbe 72,5 % du montant mis à disposition par la Confédération, et la CCG ainsi que la CCS en obtiennent chacune 13,75 %. Les moyens affectés à la CCS se

répartissent à leur tour entre un volet Structure de la population (2/3) et un volet Villes-Centres (1/3). Par ailleurs, le rapport entre péréquation horizontale et verticale des ressources est de 70 %, la part des cantons à l'impôt fédéral direct passant de 30 % à 17 %.¹⁰ Le Parlement se prononcera dans le cadre du troisième message relatif à la RPT sur la dotation définitive de ces fonds lors du passage à la RPT.¹¹

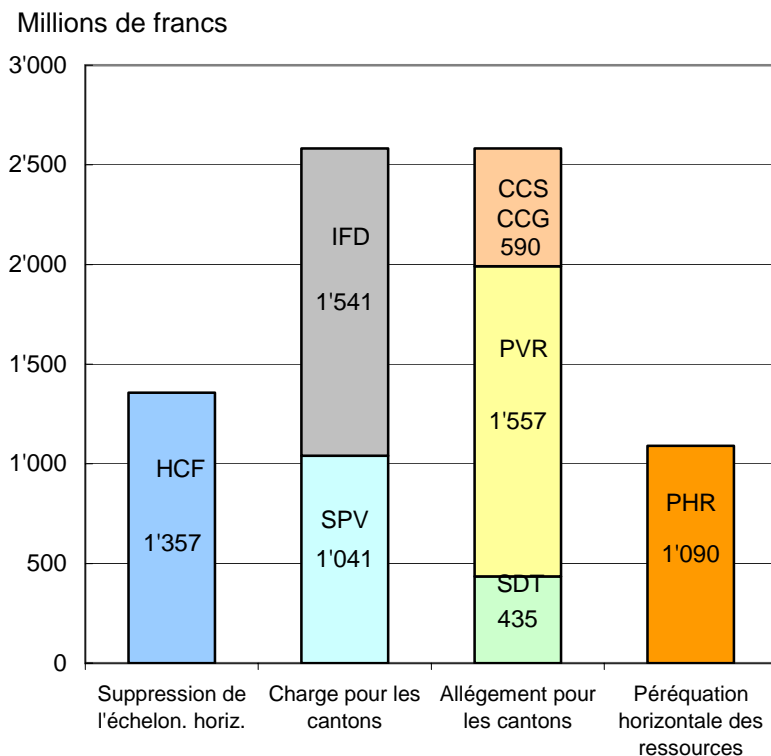
Du côté des charges subies par les cantons, l'abandon des suppléments péréquatifs se monte à 1,041 milliard de francs, et la réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct à 1,541 milliard. En revanche, le désenchevêtrement des tâches (sans les suppléments péréquatifs) apporte aux cantons un allègement de 435 millions de francs. Au total, l'abandon de l'ancien système de transferts occasionne donc pour les cantons un surcroît de charges de 2,147 milliards de francs. Pour préserver la neutralité budgétaire, cette somme est entièrement consacrée à la péréquation des ressources et à la compensation des charges. Dans l'hypothèse où la clé de répartition de cette somme entre les divers instruments péréquatifs correspond au modèle de calcul du premier message relatif à la RPT, il en résulte 1,557 milliard de francs pour la péréquation verticale des ressources et 590 millions pour la compensation des charges.

¹⁰ La part des cantons à l'impôt fédéral direct s'élève actuellement à 30 %, dont 17 % sont redistribués en fonction du rendement de l'impôt et 13 % en fonction de la capacité financière (péréquation financière horizontale). Dans le cadre de la RPT, elle pourra être réduite de 13 % au maximum et représenter ainsi 17 % du produit de l'impôt. Si le financement du passage à la nouvelle péréquation financière l'exige, cette part peut toutefois être réduite de deux points encore pour passer à 15 % – elle peut inversement être supérieure à 17 %. Les divers modèles de calcul se fondent tous sur une réduction à 17 %.

¹¹ Voir également les explications du chapitre 0.

Figure 7 Impacts financiers du passage à la RPT

Modélisation pour les années 2001/2002



Légende:

- HCF = suppression de l'échelonnement horiz. de la capacité financière
- IFD = réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct
- SPV = suppression des suppléments péréquatifs verticaux
- SDT = solde du désenchevêtrement des tâches
- CCS = compensation des charges dues à des facteurs socio-démogr.
- CCG = compensation des charges dues à des facteurs géo-topogr.
- PVR = péréquation verticale des ressources
- PHR = péréquation horizontale des ressources

6. Compensation des charges dans les bilans globaux 1998/99 et 2001/02

Le bilan global de la RPT, qui représente les conséquences financières directes du passage à la RPT, se fonde sur les valeurs moyennes de deux années. Il a été recalculé en début d'année 2004 par l'Administration fédérale des finances, avec le concours des offices fédéraux concernés par la RPT, pour les années 1998/99 et 2001/02.¹² Le Tableau 10 présente les paiements correspondants en chiffres absolus et en pourcentage des recettes fiscales standardisées.

Tableau 10 Compensation des charges dans les bilans globaux 1998/99 et 2001/02

en 1'000 CHF
(+) charge pour les cantons = allègement pour la Confédération; (-) allègement pour les cantons = charge pour la Confédération

	Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques		CCS: structure de la population		CCS: charges de ville-centre		Total de la compensation des charges	
	1998/99	2001/02	1998/99	2001/02	1998/99	2001/02	1998/99	2001/02
Zurich	0	0	-25'690	-25'596	-51'356	-50'537	-77'046	-76'133
Berne	-16'064	-15'860	0	0	-1'992	-1'879	-18'056	-17'739
Lucerne	-6'305	-6'146	0	0	0	0	-6'305	-6'146
Uri	-9'912	-9'666	0	0	0	0	-9'912	-9'666
Schwyz	-3'784	-3'626	0	0	0	0	-3'784	-3'626
Obwald	-4'185	-4'070	0	0	0	0	-4'185	-4'070
Nidwald	-888	-855	0	0	0	0	-888	-855
Glaris	-4'381	-4'288	0	0	0	0	-4'381	-4'288
Zoug	-77	-75	0	0	0	0	-77	-75
Fribourg	-12'934	-12'506	0	0	0	0	-12'934	-12'506
Soleure	0	0	0	0	0	0	0	0
Bâle-Ville	0	0	-29'690	-25'094	-19'869	-18'330	-49'559	-43'424
Bâle-Campagne	0	0	0	0	0	0	0	0
Schaffhouse	0	0	0	-558	0	0	0	-558
Appenzell Rh.-E.	-16'155	-15'747	0	0	0	0	-16'155	-15'747
Appenzell Rh.-I.	-6'637	-6'468	0	0	0	0	-6'637	-6'468
Saint-Gall	-2'087	-2'034	0	0	0	0	-2'087	-2'034
Grisons	-113'928	-111'045	0	0	0	0	-113'928	-111'045
Argovie	0	0	0	0	0	0	0	0
Thurgovie	-3'692	-3'598	0	0	0	0	-3'692	-3'598
Tessin	-11'755	-11'455	-18'588	-17'797	0	0	-30'343	-29'252
Vaud	0	0	-58'560	-57'626	-3'612	-3'521	-62'173	-61'146
Valais	-67'109	-65'374	0	0	0	0	-67'109	-65'374
Neuchâtel	-19'675	-19'179	-6'175	-7'106	0	0	-25'850	-26'285
Genève	0	0	-63'226	-63'056	-24'135	-24'149	-87'361	-87'204
Jura	-3'324	-3'253	0	0	0	0	-3'324	-3'253
Suisse / Total	-302'893	-295'248	-201'929	-196'832	-100'964	-98'416	-605'786	-590'495

¹² Voir à ce sujet le thème-clé n° 8 sur le bilan global.