
Bernard DAFFLON

République et canton du Tessin

**Analyse des relations financières
État - communes
2001-2013**

**Rapport
à l'intention du
Dipartimento delle Istituzioni, Bellizona**

Fribourg, 30 novembre 2015

Sommaire

	Page
Contenu et portée du mandat	5
1 Méthode d'analyse	11
1.1 Esquisse des relations budgétaires canton - commune	11
1.2 Etapes de l'analyse	13
1.3 Contenu de la matrice d'analyse	17
2 Finances du canton et des communes et flux financiers: état des lieux	23
2.1 Résultats des comptes de fonctionnement du canton et des communes en longue période (2001-2013)	24
2.2 Les flux financiers entre canton et communes	27
2.2.1 Les flux financiers canton → communes	29
2.2.2 Les flux financiers communes → canton	31
2.3 Importance des flux financiers verticaux dans les comptes cantonaux et communaux	33
2.3.1 Les flux financiers canton → communes	35
2.3.2 Les flux financiers communes → canton	39
2.3.3 Conclusions	43
Annexes au chapitre 2	45
3 Analyse par fonction des flux financiers verticaux	51
3.1 Les transferts du canton aux communes analysés par fonction	52
3.2 Les contributions des communes à des dépenses cantonales analysées par fonction	61
3.3 Analyse fonctionnelle des transferts dans les finances cantonales	67
Annexes au chapitre 3	69
4 Politiques cantonales spécifiques	71
Protection de la famille et structures d'accueil de la petite enfance	73
4.1 Protection de la famille	74
4.1.1 Promotion de la famille et structure d'accueil de la petite enfance	75
4.1.2 Aide aux personnes âgées, maintien à domicile et home	79
4.2 Organisation institutionnelle et comptable de l'aide	79
4.2.1 Co-financement et dépenses liées dans les politiques sociales	85
4.2.2 Fusions de communes	87
4.3 La péréquation directe	94
4.4 Annexes au chapitre 4	103
Tableau de la péréquation indirecte	106
Conclusions et feuille de route	115

Tableaux, schéma, graphiques, encadrés

Encadré 1	Les transferts financiers ou budgétaires	10
1-A	Relations budgétaires canton-communes	12
1-B	Méthode d'analyse	14
1-C	TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE	19
2-A	Comptes de fonctionnement, canton et communes	26
2-B	Soldes nets de fonctionnement, canton et communes	26
2-C	Taux de croissance des finances cantonales et communales	26
2-D	Flux financiers verticaux, en francs, 2001-2013	28
2-E	Flux financiers verticaux nets, en francs, 2001-2013	28
2-F	Taux de croissance des flux financiers verticaux, 2001-2013	28
2-G	Extrait de la récapitulation des flux financiers verticaux entre canton et communes, années sélectionnées, en francs	31
2-H	Récapitulation du poids relatif des flux financiers dans les comptes cantonaux et communaux	34
2-I	Flux canton → communes en relation aux dépenses cantonales	36
2-J	Flux communes → canton en relation aux recettes communales	37
2-K	Taux annuels de croissance des flux canton → communes	38
2-L	Flux communes → canton en relation aux dépenses communales	40
2-M	Flux communes → canton en relation aux recettes cantonales	40
2-N	Taux annuels de croissance des flux communes → canton en relation aux dépenses communales	42
2-O	Taux annuels de croissance des flux communes → canton en relation aux recettes cantonales	42
3-A	Transferts canton → communes, analyse fonctionnelle	54
3-B	Transferts canton → communes, analyse fonctionnelle sans l'enseignement	54
3-C	Transferts canton → communes en proportion des dépenses communales, par fonction	57
3-D	Transferts canton → communes en proportion des dépenses communales, par fonction, sans l'enseignement ni la santé	57
3-E	Taux de variation annuelle 2001-2013, transferts canton → communes, analyse fonctionnelle	60
3-F	Taux de variation annuelle 2006-2013, transferts canton → communes, analyse fonctionnelle	60
3-G	Contributions communales à des dépenses cantonales, en francs	62
3-H	Contributions communales à des dépenses cantonales, en francs, sans les affaires sociales	62
3-I	Contributions communales à des dépenses cantonales en % des dépenses communales	65

3-J	Contributions communales à des dépenses cantonales en % des dépenses communales sans la santé ni les affaires sociales	65
3-K	Taux de variation annuelle, contributions communes → canton	66
3-L	Transferts verticaux en proportion des dépenses cantonales, années 2011 à 2013 cumulées	67
3-M	Part des transferts dans les dépenses cantonales et soldes nets	68
4-A	Aides financières à la protection et promotion de la famille	76
4-B	Protection et promotion de la famille, en francs	77
4-C	Parts du canton et des communes en %	77
4-D	Variations annuelles des parts cantonales et communales	78
4-E	Contributions cantonales et communales en % des dépenses sociales	78
4-F	Organisation des flux financiers dans le domaine de l'aide aux personnes âgées	82
4-G	Participations du canton et des communes pour les personnes âgées	84
4-H	Parts des participations cantonales et communales en faveur des personnes âgées en % des dépenses sociales et variations annuelles en %	84
4-I	Part de contributions et cofinancement des communes dans leurs dépenses de politiques sociales	87
4-J	Aides financières cantonales aux fusions de communes	91
4-K	Fusions de communes et utilisation du crédit cadre de 120 millions	93
4-L	Système de péréquation directe intercommunale	96
4-M	Péréquation selon le compte du canton, 2013	98
4-N	Montants de péréquation verticale et horizontale	99
4-O	Parts du canton et des communes au cofinancement de la péréquation	100
4-P	Proportion de la péréquation dans les recettes fiscales	100

Remerciements

La présente analyse sur les relations financières entre le Canton et les communes s'inscrit dans un processus plus vaste de réforme qui touche l'ensemble des relations entre le canton et les communes. Elle fait suite également au Rapport final du Groupe de travail interdépartemental, intitulé "TICINO 2020, per un Cantone al passo con i tempi" (aggiornamento il 15 maggio 2014). Ce volet de la réforme consiste à dresser le bilan des relations financières verticales entre le canton et ses communes, dans les deux sens, pour en analyser les objectifs et les moyens, pour mettre en évidence les forces et les faiblesses du système, consolider les premières et remédier aux insuffisances. Faire appel à une expertise externe pour mener à bien cette entreprise est sans aucun doute un signe d'ouverture et de transparence, permet des questionnements qui s'affranchissent des considérations immédiates, inévitables parce que liées au tissu cantonal. Toutefois, cela porte en soi aussi le risque de passer outre, d'oublier ou de négliger des spécificités qui n'appartiennent qu'à ce canton, en raison de sa propre organisation des finances publiques, cantonales et communales, et de son histoire budgétaire sur la période considérée, 2001 à 2013. Ce piège a été évité grâce à l'apport et les contributions essentielles de la direction et des collaborateurs de la *Sezione degli enti locali*, du Département cantonal des institutions, et des membres du *Gruppo d'accompagnamento* qui a suivi les travaux d'expertise, et d'autres collaborateurs de l'administration cantonale qui ont été consultés sur l'un ou l'autre point particulier de l'étude:

Genazzi Elio, capo della Sezione degli enti locali del DI, coordinatore
Bernasconi Renato, capo della Sezione delle finanze del DFE
Destefani Sandro, Ufficio Controlling e Servizi centrali del DT
Ferrari Matteo, Capostaff Divisione della salute pubblica del DSS
Sisini Rezio, capo Ufficio Scuole comunali del DECS
Berset Jean-Francois, Capo servizio amministrativo del Comune di Locarno
Demenga Massimo, Segretario comunale di Mendrisio
Ferrari Michele, Responsabile finanze del Comune di Biasca
Grisetti Bontognali Sonia, Vice-Segretaria comunale del Comune di Giubiasco
Passardi Michele, già Vice-Sindaco di Manno

Corecco-Allegri Simona, collaboratrice scientifica, Sezione degli enti locali (DI)
Mattenberger Danilo, collaboratore scientifico, Sezione degli enti locali (DI)
Ranzoni Nicola, Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DSS)
Re Francesco, Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie (DFE)

J'adresse à chacun(e) mes remerciements pour l'esprit positif dans lequel se sont déroulées les séances du Groupe de travail, pour les suggestions, contributions et corrections qui m'ont été proposées à chaque étape de cette expertise. Un merci particulier va à Monsieur Elio Genazzi, chef de la Sezione degli enti locali qui a organisé et coordonné de manière efficiente nos travaux et l'interface avec le Groupe de travail. Enfin, je voudrais souligner la contribution significative de Madame Simona Corecco-Allegri à cette étude. Par sa disponibilité, sa perspicacité dans la lecture des versions successives de ce rapport, l'examen minutieux des matrices de calcul, les observations pertinentes qu'elle a proposées à chaque étape ; de même, se faisant intermédiaire entre l'expert et les services concernés de l'administration cantonale, Madame Corecco a contribué de manière significative à la qualité de cette étude.

Comme la règle le veut, les faits et chiffres ont été largement vérifiés, le Groupe de travail et la Sezione degli enti locali del DI ont pris acte du présent rapport, mais l'interprétation des résultats, les opinions émises et les conclusions et propositions faites dans la feuille de route reflètent la position de l'expert seul.

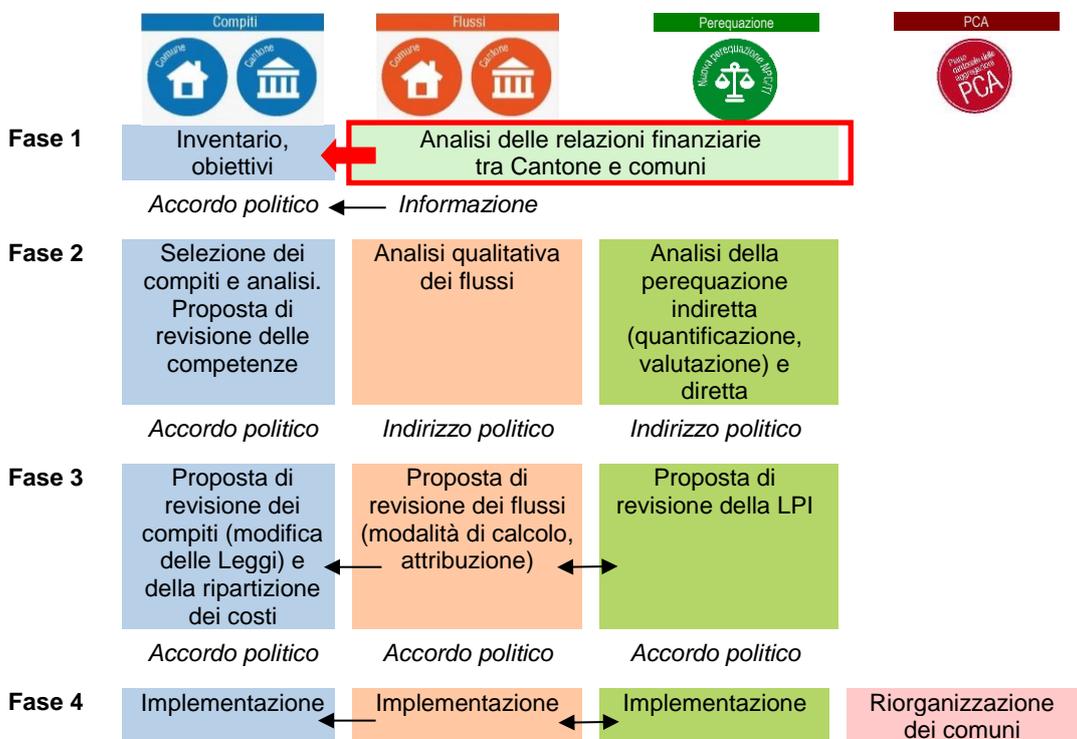
Bellinzona et Fribourg, le 30 novembre 2015

Contenu et portée du mandat

Par lettre du 24 octobre 2014, le Conseil d'Etat de la République et canton du Tessin définissait le mandat portant sur l'analyse des relations financières canton - communes en longue période dans les termes suivants :

Il mandato s'inserisce coerentemente con le fasi della Riforma, e va inteso come primo tassello della stessa (Fase1 della Figura 1). In tal senso esso dovrà fornire gli elementi necessari per orientare la revisione dei compiti e dei flussi e dare avvio all'analisi dell'attuale sistema di perequazione verticale e orizzontale, garantendo nel contempo oggettività ai dati e all'analisi.

Figura 1 Le tappe della Riforma



Gli obiettivi da raggiungere nel contesto del mandato sono:

1. Orientamento su basi oggettive dell'impostazione e tecnica della Riforma e fissazione delle priorità d'intervento.	Il mandato risponde alla necessità di disporre di dati oggettivi sui flussi. L'inventario dei flussi, elaborato dal Gruppo di lavoro interdipartimentale "Roadmap: flussi Cantone-comuni" nell'ambito del proprio mandato sfociato nel rapporto del gennaio 2014 (aggiornato 15 maggio 2014) "Ticino 2020: per un Cantone al passo con i tempi", ha posto alcuni problemi d'interpretazione dei dati. La necessità di poter disporre di cifre oggettive e complete motiva il conferimento di un mandato esterno.
---	--

2. Creazione di una Banca dati	<i>L'intendimento è di creare una banca dati che contenga in modo organizzato i flussi tra Cantone e comuni (base legale, ammontare, chiave di riparto e formula di ripartizione) che, aggiornata annualmente, permetterà ai servizi cantonali di seguire nel tempo l'evoluzione delle relazioni finanziarie tra Cantone e comuni e mirare direttamente gli effetti della dissociazione dei compiti prevista.</i>
3. Fornire gli elementi che permettano di affrontare il tema dei Compiti	<i>Attraverso un esame dei flussi per funzione, il mandato consentirà di esaminare in quale misura le decisioni politiche in materia di ripartizione dei compiti adottate a livello cantonale e federale (NPC 2008), per il loro effetto-domino sulle relazioni Cantone-comuni, abbiano inciso sull'evoluzione dei conti di Cantone e comuni. Le considerazioni che emergeranno dovranno offrire gli spunti necessari per individuare, nella fase 2 della Riforma, i compiti sui quali s'intenderà agire prioritariamente. La volontà del GdL allargato è di concentrare l'analisi su alcuni settori di compiti condivisi, selezionati in base all'entità degli oneri e dei flussi che li caratterizzano e alla loro problematicità, per poi procedere ad una revisione delle competenze e della chiave di riparto degli oneri tra Cantone e comuni.</i>
4. Determinare una base oggettiva per l'impostazione della Riforma dei flussi e della perequazione	<i>Il mandato pone infine le basi per la successiva valutazione del sistema di perequazione (diretto e indiretto) attuale, valutazione che potrà e dovrà essere condotta in parallelo all'analisi dei compiti.</i>

Le bilan financier consiste à analyser, pour la période 2001-2013 les flux financiers entre l'Etat cantonal et les communes afin d'en examiner l'évolution et dans quelle mesure des décisions de politiques publiques cantonales ou les répercussions de politiques fédérales en matière de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT 2008), par effet domino sur les relations canton-communes, auraient affecté l'évolution des balances budgétaires réciproques du canton et de l'ensemble des communes.

L'analyse comprend deux volets : d'une part les relations financières verticales canton-communes (subventions cantonales versées aux communes) et communes-cantons (participations des communes à des dépenses cantonales) et, d'autre part, la comparaison des flux financiers avec les résultats globaux, fonctionnels du canton et des communes.

Le premier volet de l'analyse est celui des relations financières verticales au sens strict, entre le canton et les communes - subventions cantonales de fonctionnement versées aux communes - et inversement, participations des communes à des dépenses cantonales. La difficulté ici est de séparer les relations financières touchant à l'ensemble des communes en tant que collectivités

publiques des mouvements fiduciaires ou des paiements pour prestations fournies par un niveau de gouvernement à un autre.

Le second volet consiste à examiner en longue période (13 ans) l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement du canton et des communes (hors écritures comptables, imputations internes et ajustements de clôture), tant de manière globale que selon la classification fonctionnelle (FF, domaines et tâches, au sens du MCH1¹). Il en va de même pour les recettes, globales et fiscales. Ces séries statistiques, examinées par montants et en taux de croissance, doivent permettre d'apprécier les évolutions relatives des transferts financiers verticaux en comparaison aux dépenses et recettes de fonctionnement du canton et des communes.

La faisabilité de l'analyse dépend de la qualité et du degré de détail des données statistiques disponibles ou fournies, leur traçabilité, la lisibilité immédiate ou la nécessité de les retraiter. L'expérience montre en effet que dans une première lecture des états financiers cantonaux et communaux, les données rassemblées ne fournissent que rarement toutes les informations souhaitées. Des ajustements sont nécessaires, en général dans trois domaines: (a) l'épurement des comptes d'Etat et des communes afin de s'assurer de leur comparabilité sur la période de référence; (b) le détail des dépenses dans la classification fonctionnelle (niveaux FF, domaines et tâches, selon le MCH1); (c) le respect des normes comptables du MCH1, en particulier pour cibler ce qui relève des relations financières légales entre canton et communes et ce qui appartient aux relations contractuelles.

L'intention est également de créer une base de données pérenne qui, mise à jour annuellement, permettra à l'administration cantonale de suivre ensuite les relations financières canton-communes et de mesurer directement les effets budgétaires des désenchevêtrements futurs.

L'analyse comprend quatre chapitres et une conclusion augmentée d'une feuille de route. Le premier chapitre décrit la méthode d'analyse utilisée pour établir un état des lieux des relations financières entre canton et commune. En effet, l'analyse a pour objectif premier de procéder à l'inventaire des relations

¹ MCH1 est le Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes, Conférence des Directeurs Cantonaux des Finances, Berne 1981. Le MCH1 a été remplacé par le MCH2 en 2008. www.fdk-cdf.ch

financières verticales entre le canton et les communes au sens strict: subventions cantonales de fonctionnement versées aux communes, et inversement contributions des communes à des dépenses cantonales. La démarche consiste ici à repérer les flux financiers verticaux pour séparer les relations financières touchant à l'ensemble des communes en tant que collectivités publiques – objet de l'analyse - des autres mouvements fiduciaires, contractuels ou des paiements pour prestations fournies par un niveau de gouvernement à un autre.

Le deuxième chapitre examine en longue période, sur treize ans (2001 - 2013), l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement du canton et des communes (hors écritures comptables, imputations internes et ajustement de clôture). Il retrace l'évolution des transferts verticaux entre le canton et les communes, au sens strict et pour les seuls flux de fonctionnement, dans la même période. L'objectif est à la fois d'identifier ces flux et de les mettre en perspective cohérente avec les comptes du canton et de l'ensemble des communes. Indirectement, cela devrait permettre de préciser dans quelle mesure des variations des flux financiers auraient contribué à l'appauvrissement ou à l'enrichissement des finances publiques cantonales ou communales. Ces séries statistiques, examinées par montants et en taux de croissance, doivent permettre d'apprécier les évolutions relatives des dépenses et recettes de fonctionnement et, le cas échéant, de mesurer des effets de seuil en faveur d'un niveau de gouvernement au détriment de l'autre sur ladite période. Ces décrochages sont dans la mesure du possible être quantifiés.

Le troisième chapitre traite l'évolution des comptes cantonaux et communaux selon la classification fonctionnelle afin de déterminer et de préciser les effets qu'ont entraînés des changements de politiques publiques durant ce même laps de temps. Il s'agit ici d'observer quelles variations découlent d'opération de désenchevêtrement, de nouvelles répartitions des compétences et /ou des ressources ou quels pourraient être d'autres facteurs de changement. L'analyse des flux financiers à un ou deux degré de détail fonctionnel (numérotation FF dans le MCH1) permet de désagréger les mouvements monétaires afin de mieux cibler les résultats et d'identifier dans quels domaines, et pour quelles tâches se posent les problèmes cruciaux.

Un quatrième chapitre traite de manière séparée de situations particulières liées aux thèmes de la protection de la famille, de la politique cantonale de

maintien à domicile des personnes âgées et des EMS, de la péréquation financière intercommunale et des fusions de communes. Ce sont des thèmes connexes aux relations financières entre canton et commune, hors relations financières verticales entre le canton et ses communes ou qui n'entrent que partiellement dans l'analyse des flux financiers au sens strict. Mais il est nécessaire d'en prendre connaissance pour avoir une approche cohérente de l'ensemble des relations de tutelle canton-communes entraînant des conséquences budgétaires importantes pour chaque niveau de gouvernement. En d'autres termes, le canton exige des communes qu'elles fournissent directement ou indirectement (par externalisation de la fonction d'offre et/ ou de production) des prestations qu'elles doivent financer en tout ou en grande partie – ou pour le moins en assurer la couverture financière. Dans ces situations, il n'y a pas de flux financiers entre le canton et les communes, mais des dépenses liées des communes envers les entités qui fournissent la prestation.

S'agissant de l'analyse des flux financiers verticaux entre l'État cantonal et les communes, il convient de préciser la nature de ces transferts. L'encadré 1 le fait sous forme d'un rappel méthodologique. Dans le cadre de cette étude, seuls les transferts financiers des catégories (i) et (ii) sont pris en compte. L'analyse porte

(i) d'une part sur les subventions versées aux communes par le canton, principalement parce que ce dernier leur demande de fournir certaines tâches en respectant des exigences minimales de qualité et d'accès ;

(ii) et d'autre part sur les prestations reprises par le canton mais pour lesquelles il demande des contributions pécuniaires aux communes. Ce sont des prestations qui, de fait, appartiennent au champ de compétences des communes, ces dernières étant devenues trop petites pour les offrir de manière efficace (en termes de coûts moyens). S'y ajoutent des prestations qui doivent être coordonnées dans un espace fonctionnel plus large que la seule commune individuelle, ou qui ont été externalisées (productions de services collectifs par des institutions privées).

Ces flux financiers comprennent également les parts des communes à des recettes cantonales et la péréquation verticale des ressources. Pour cette dernière, on prend en compte les flux, mais sans toutefois procéder à une analyse détaillée des formules péréquatives. La péréquation est un thème en soi qui s'articule entre péréquation verticale et horizontale, directe et indirecte, des

ressources mais également des besoins. C'est une architecture complexe qui nécessite une étude particulière pour prendre en compte globalement tous ces aspects.

Encadré 1 Les transferts financiers ou budgétaires

Dans un système fédéral ou décentralisé, les transferts financiers sont des versements monétaires effectués sur les budgets publics entre niveaux de gouvernement (transferts verticaux) ou entre unités gouvernementales d'un même niveau (transferts horizontaux).

La théorie économique avance plusieurs arguments pour justifier l'existence de transferts budgétaires entre échelons de gouvernement et entre collectivités territoriales. Les cinq motifs principaux d'intervention sont :

(i) dédommager l'échelon local quand celui-ci est tenu de remplir une fonction d'agence pour le compte de l'échelon de niveau supérieur, comme la fourniture d'un service de base sur l'ensemble du territoire conformément aux exigences du gouvernement central. On parle ici de biens ou de services sous tutelle.

(ii) inversement, participer au financement de tâches reprises par le niveau supérieur de gouvernement, alors même que ces tâches entrent dans le champ de compétence du niveau inférieur mais que ces dernières sont trop petites ou n'ont pas la capacité de les fournir en propre.

(iii) corriger les déséquilibres verticaux lorsque les ressources propres des collectivités publiques décentralisées sont insuffisantes pour que ces dernières soient en mesure de financer les tâches qui sont de leur compétence (péréquation verticale).

(iv) corriger les effets externes (de type effets de débordement) liés à la fourniture de certains services locaux. Cela est en particulier le cas quand l'aire de consommation des services publics dépasse les frontières correspondant à une circonscription territoriale donnée ou quand des agents économiques non résidents peuvent bénéficier des services rendus par une collectivité sans en supporter le coût. Les services d'éducation fournis et financés par une région donnée ont par exemple des effets externes positifs sur les autres régions (en particulier si les individus sont mobiles). Le problème est que les collectivités décentralisées ont tendance à ignorer les effets externes positifs comme négatifs qu'elles occasionnent au reste de l'économie quand elles définissent le niveau de biens et services publics qu'elles souhaitent offrir à leurs concitoyens (problème de coordination). Cela peut conduire alors à une situation sous-optimale du point de vue de la collectivité cantonale (sous-fourniture des services ayant des effets externes positifs et sur-fournitures de biens et services ayant des effets externes négatifs sur le reste de l'économie).

(v) corriger les déséquilibres horizontaux entre collectivités publiques décentralisées. Les transferts ont alors un rôle de péréquation des ressources mais aussi des besoins. Ils visent généralement à « égaliser » (rapprocher de la moyenne) les moyens à la disposition des gouvernements locaux afin que ceux-ci puissent offrir une qualité comparable (t dans une même fourchette de coûts de services publics sur un territoire considéré. Des ressources supplémentaires sont alors transférées aux collectivités qui ont une capacité contributive plus faible que la moyenne nationale, des besoins ou des coûts plus élevés que la moyenne nationale (par exemple communes situées en zone de montagne).

Adapté de Dafflon B. et T. Madiès, 2008, "Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier", Notes et documents No 42, novembre, Agence Française de Développement, Paris.

1

Méthode d'analyse

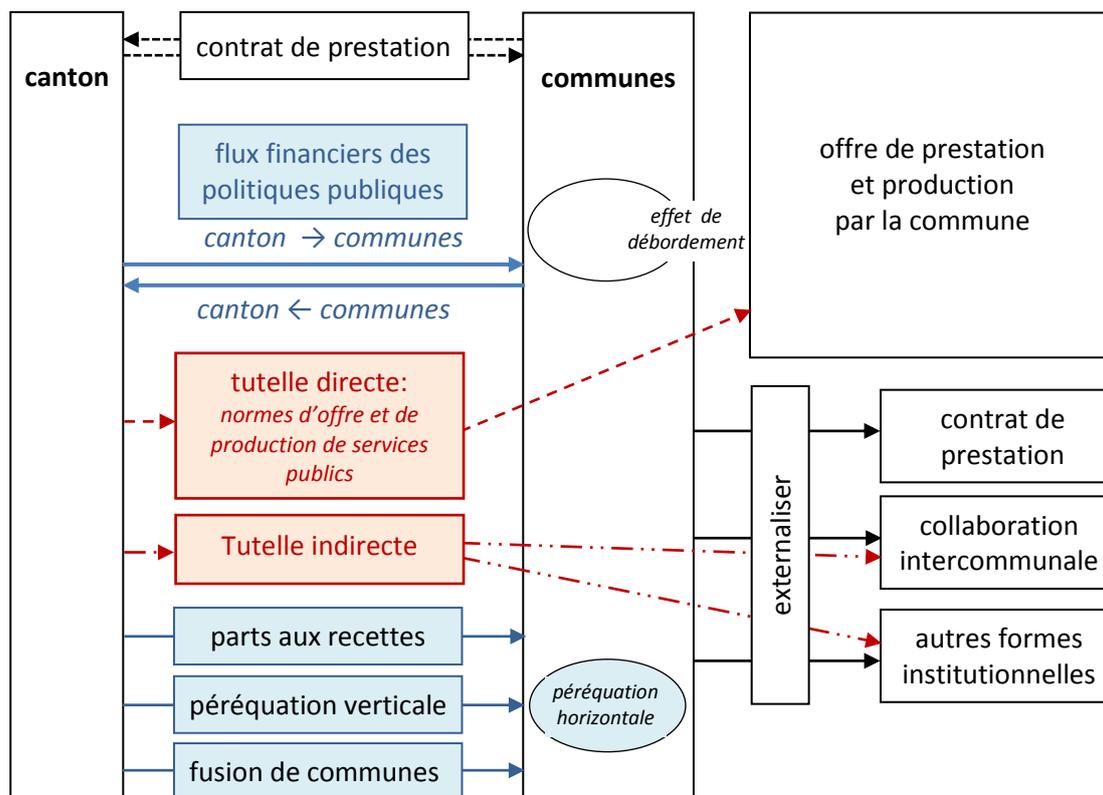
Ce premier chapitre du Rapport est consacré à l'exposé de la méthode d'analyse. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement de la «*Roadmap : flussi Cantone-Comuni, TICINO 2020 "per un Cantone al passo con i tempi*». Détailler la démarche méthodologique est indispensable puisqu'un des objectifs du mandat est «*de fournir au canton une base de données pérenne qui, mise à jour annuellement, permet de suivre ensuite les flux financiers canton-communes et d'en mesurer directement les effets*», c'est-à-dire de poursuivre l'analyse en long terme au-delà de 2013 en mettant à jour annuellement les résultats, le cas échéant de corriger et d'améliorer la méthode. Au-delà de ces aspects restreints à l'analyse des flux proprement dits, le document mis à jour devrait permettre une lecture transversale des politiques cantonales à l'égard des communes, notamment en ce qui concerne de nouvelles répartitions des tâches – et des ressources – entre les niveaux de gouvernement, des politiques visant des services spécifiques, ainsi que la péréquation des ressources et des besoins.

Ce chapitre est divisé en trois sections. La première aborde de manière générale les relations budgétaires entre le canton et les communes. La deuxième section décline les étapes de l'analyse. La troisième section détaille la matrice des données statistiques ayant servi de base à l'analyse.

1.1 Esquisse des relations budgétaires canton-communes

Identifier l'architecture des relations budgétaires entre le canton et les communes est un premier pas, illustré dans le schéma 1-A, nécessaire pour appliquer la méthode d'analyse utilisée dans cette étude. Ces relations ont des caractéristiques propres, impliquant ou non des flux financiers, seuls pris en compte et en partie seulement. On y retrouve pour l'essentiel les transferts financiers décrits dans l'encadré 1, ainsi que des mesures qui ne relèvent pas des flux financiers canton-communes, mais influencent de manière implicite les budgets communaux. La partie du graphique qui nous intéresse est donnée dans la deuxième colonne, qui décline les relations budgétaires entre canton et communes.

Schéma 1-A² Relations budgétaires canton-communes



Les flux financiers pris en compte dans cette analyse sont surlignés en bleu dans le schéma. Ce sont les flux financiers verticaux "canton → communes", considérés comme des subventions cantonales versées aux communes, à des fractions de communes ou à des associations de communes réalisant des tâches pour ces dernières, et les flux "communes → canton", comme les participations des communes à des tâches cantonales. Ces flux financiers concernent tous des politiques publiques, c'est-à-dire l'offre et la production de politiques publiques bénéficiant à l'ensemble de la population comme destinataire de ces services. S'y ajoutent des transferts de fonds qui ne concernent pas les résidents comme bénéficiaires, mais les communes comme telles parce qu'ils tombent dans leur budget global et ne sont pas affectés à des tâches particulières: parts des communes à des recettes cantonales, versement de péréquation, versements limités aux cas de fusions de communes.

2 Pour éviter des confusions dans les références aux tableaux propres au texte et ceux repris de la matrice excel, les premiers sont signalés par le chiffre du chapitre et une lettre, ici 1-A ; les seconds sont signalés par deux chiffres correspondant à leur classement dans la matrice Excel, par exemple Tableau 2-1 dans le texte pour la feuille excel T2-1.

Le schéma 1-A introduit également, en rouge, les relations de tutelle entre le canton et les communes. Dans ces cas de tutelle, il n'y a pas nécessairement de flux financiers entre les niveaux de gouvernement, mais une obligation légale pour les communes de participer, directement ou indirectement, au financement des prestations fournies par des tiers institutionnels, organismes reconnus et prestataires individuels (prestations "externalisées"). On parle de "dépenses liées".

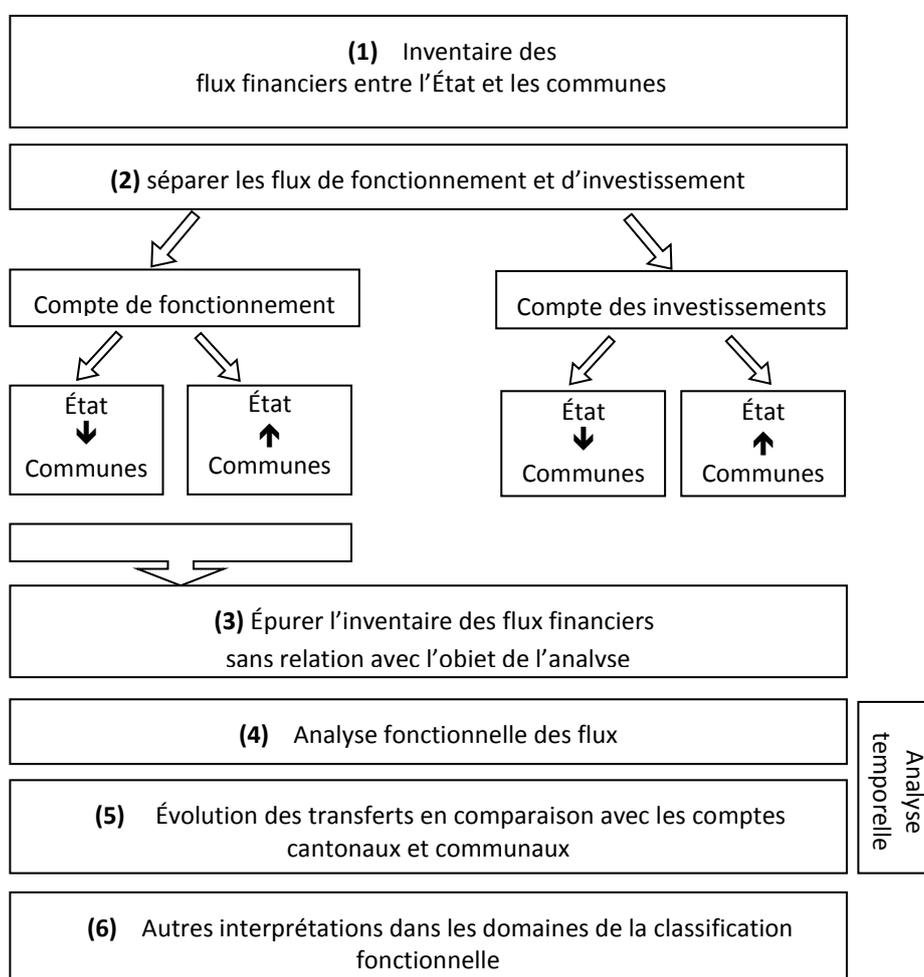
1.2 Etapes de l'analyse

Pour cibler les flux financiers qui font l'objet de l'analyse, la méthode utilisée, illustrée par le Schéma 1-B, est organisée en six étapes:

- (1) Inventaire de tous les flux financiers existants sur la période 2001-2013 entre le canton et les communes. Les documents de références sont les comptes cantonaux publiés et approuvés annuellement par le Grand Conseil.
- (2) Séparation des transferts selon leur nature: fonctionnement ou investissement, allant du canton aux communes ou des communes au canton et leur analyse selon la classification fonctionnelle. Les flux d'investissement sont donnés mais ne sont pas analysés dans le détail.
- (3) Épuration des flux, en éliminant ceux qui n'appartiennent pas aux relations financières liées à des politiques publiques, pour ne garder que ces derniers. La matrice d'analyse liste les flux financiers éliminés afin de garder leur traçabilité.
- (4) Analyse des flux retenus selon la classification fonctionnelle, globalement et par tâche, sur la longue période.
- (5) Comparaison de l'évolution des flux financiers dans les comptes du canton et des communes. L'objectif premier est de voir comment les flux financiers verticaux, successivement "canton → communes" et "communes → canton", ont évolués en longue période par rapport aux dépenses et aux recettes cantonales et communales afin de voir si cette évolution a été équilibrée ou bien s'est faite au détriment d'un niveau de gouvernement, et le cas échéant lequel ?
- (6) D'autres domaines connexes peuvent nécessiter une lecture transversale de manière à avoir une vision cohérente et plus globale des relations canton-communes, pas nécessairement financière, notamment les dépenses liées résultant d'une tutelle du canton sur certaines politiques publiques. Bien que

cette thématique ne fasse pas l'objet du présent mandat, nous avons complété l'étude des flux financiers entre le canton et les communes d'un quatrième chapitre abordant la question de la politique familiale, du maintien à domicile des personnes âgées et des EMS, des fusions de communes et de la péréquation intercommunale. L'objectif est de donner une vue d'ensemble aux problématiques budgétaires pour mettre en cohérence une révision possible des flux financiers canton-communes avec d'autres mesures de politiques décentralisées, comme une nouvelle répartition des tâches (un désenchevêtrement), ou une réforme de la péréquation.

Schéma 1-B Méthode d'analyse



Ces six étapes d'analyse sont regroupées en trois séquences.

(a) Établir l'inventaire des transferts financiers

Une première difficulté est qu'il n'existe pas d'inventaire répertoriant de manière systématique toutes les relations financières entre le canton et les communes, mettant en relation les flux financiers et leurs bases légales. La première démarche a donc consisté à établir un inventaire des transferts financiers "canton <→> communes" à partir des comptes d'État. Pour ce faire, les positions comptables retenues ont été initialement les suivantes :

340	partecipazione su entrate a comuni
341	contributi senza precisa destinazione a comuni
352	rimborsi a comuni e consorzi comunali
362	contributi a comuni e consorzi comunali
365	contributi a istituzioni private ³
372	riversamento contributi a comuni e consorzi comunali
452	rimborsi da comuni e consorzi comunali
462	contributi per spese correnti da comuni e consorzi comunali
472	contributi da comuni et consorzi comunali da riversare

Source: Compte 2013 de la République et canton du Tessin, Consutivo 2013, Recapitolazione per genere di conto, page 2-5.

Cette base de données ou "inventaire" est l'élément de départ pour l'analyse :

- *Etape (1).*- Un premier recensement des données est effectué en suivant la classification des comptes de l'État. Les flux y sont répertoriés selon leur ordre d'apparition dans les comptes, selon la classification administrative, et sont mentionnés avec le numéro de la classification comptable par nature (genere di conto) attribué par le canton.
- *Etape (2).*- Voir ci-dessous.
- *Etape (3).*- Tous les flux n'étant pas des transferts et comme seuls ces derniers nous intéressent, sont exclus de la liste les flux qui concernent des

3 Seules quelques subventions cantonales comptabilisées sous 365 ont été prises en compte lorsque l'intérêt ou l'obligation communale pouvaient être identifiés. Cela a permis de décider si le flux devait être inclus dans l'analyse ou écarté. Ainsi, par exemple, le poste 295.36504 pour le service des ambulances est inclus. Il s'agit d'une compétence communale sous la stricte tutelle du canton qui édicte les normes et conditions d'intervention. Le canton verse un subside non pas aux communes mais aux services d'ambulance mis en place par les communes organisées en association de communes à l'intérieur de découpage territoriaux fixés par la loi. Les communes peuvent déléguer à des tiers l'exécution du service. D'autres postes ont été écartés parce qu'ils n'engageaient pas directement les communes (772.365092 par exemple). La feuille T2-2 de la matrice TABLEAU des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE donne le détail.

prestations de type contractuel, intermédiaires (subventions reçues pour être reversées à des destinataires finals⁴), ou relevant du patrimoine financier⁵ puisqu'ils ne correspondent pas à la définition d'un transfert au sens strict.

L'inventaire des flux financiers ainsi que les bases légales qui s'y rapportent sont donnés dans la matrice Excel "TABLEAU DES FLUX PRIS EN COMPTE 10_09_2015 BD_SC.xlsm". Cette matrice a ensuite été épurée avec l'aide des Services cantonaux. Les feuillets T2-1 et T2-2 contiennent dans la première colonne les indications relatives aux montants retenus ou écartés.

- *Etape (4).*- La liste des flux financiers étant en quelque sorte mise au net et ne comportant plus que des transferts financiers caractérisant les relations entre le canton et les communes en tant que collectivités publiques, il est désormais nécessaire de faire un choix de présentation entre la structure des comptes d'État, organisés selon les directions administratives, et celle des comptes communaux, organisés selon la classification fonctionnelle. C'est cette dernière qui a été choisie et sert de référence.
- *Etape (5).*- Peut alors commencer la comparaison des flux transférés aux dépenses et recettes du canton et des communes, globalement et par tâches.

(b) Séparation entre fonctionnement et investissement

- *Etape (2).*- La séparation entre les transferts tirés du compte de fonctionnement et les transferts tirés du compte des investissements se justifie par la nature même des premiers. D'une part, les communes doivent pouvoir compter sur des flux annuels réguliers. Cette exigence ne peut être satisfaite qu'avec des transferts de fonctionnement, payés ou reçus annuellement, qui seuls permettent aux communes une planification de leur situation financière à moyen terme. En effet, pour les dépenses d'investissement les différences d'année en année et de communes en communes, et donc entre les montants des subventions ou des participations qui s'y rapportent, peuvent être significatives. Les prendre en compte fausserait les comparaisons en attribuant à

4 Groupe de comptes par nature 37 et 47 dans le plan comptable harmonisé suisse MCH1.

5 Le patrimoine financier réunit toutes les valeurs qui peuvent être vendues sans nuire à l'accomplissement de tâches publiques, ou sans que cette opération soit contraire à des dispositions de droit public exigeant des prestations de la commune. Le critère déterminant est la possibilité de vendre, et non pas seulement celui du rendement. La commune agit comme un agent économique privé exerçant une activité marchande ou commerciale (Dafflon B., *La gestion des finances publiques locales*, 1998, Economica, Paris, page 97).

toutes les communes des subventions ou des participations qui n'en concernent que quelques-unes, différentes d'une année à l'autre. D'autre part, le désenchevêtrement des fonctions, et les nouvelles répartitions des tâches qui en résultent, concernent avant tout les dépenses de fonctionnement.

(c) Cas spéciaux

▪ *Etape (6).*- Notons cependant une situation exceptionnelle concernant les montants versés par le canton pour les fusions de communes (112.362025), déplacé des comptes de fonctionnement aux comptes des investissements. Les montants annuels sont des dépenses récurrentes pour le canton (la classification budgétaire est 362). Pour les communes, seules celles qui ont fusionné reçoivent une contribution, considérée comme exceptionnelle. Prendre en compte ces flux dans le fonctionnement aurait pour conséquence de modifier les résultats, traités globalement, en attribuant à toutes les communes des montants qui ne concernent chaque année que quelques-unes d'entre elles. On a pallié à cette situation en ouvrant une section relative aux fusions de communes dans le chapitre 4.

1.3 Contenu de la matrice d'analyse

Le Tableau 1-C récapitule les données ayant servi de base à l'analyse. Il se réfère au document Excel "TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE.xlsm" qui rassemble toutes les étapes de calculs nécessaires à l'analyse, ainsi que les tableaux de résultats.

Ce document est divisé en trois parties. La première partie comprend les sept feuillets qui servent à établir les données de base en rapport avec les flux financiers, objets de l'analyse (T2-1 à T2-7). Ces données, disponibles mais non publiées officiellement, ont été rassemblées pour les besoins de l'étude. Il est important de les rendre accessibles pour la compréhension de la démarche analytique et, si besoin est, sa vérification.

La seconde partie contient sept feuillets (T3-1 à T3-7) résumant de manière synthétique les résultats des comptes cantonaux et communaux sur le long terme, selon la classification fonctionnelle. Les tableaux présentent successivement les dépenses et les recettes du canton et des communes. Cela permet par la suite rendre compte de l'importance des transferts en regard des dépenses et des recettes des deux niveaux de gouvernement, globalement et par

tâche. À cela s'ajoutent quatre feuillets (T3-8 à T3-11) qui examinent ces questions sous l'angle de la classification fonctionnelle (MCH1) mettant en relation par fonction les comptes des communes et du canton et les transferts financiers verticaux: contributions des communes à des dépenses cantonales comparées à leurs dépenses fonctionnelles; transferts reçus en comparaison aux recettes communales et inversement pour le canton.

La troisième partie aborde de manière succincte quatre politiques publiques qui exigent un regard croisé complétant l'analyse des flux (feuilles T4-1 à T4-4). Deux politiques, de la famille et envers les personnes âgées, sont connexes entraînant des coûts financiers pour les communes par le biais d'exigences cantonales de tutelle formulées en termes de qualité et de quantité des services offerts, directement par les communes, ou indirectement par externalisation, qui se traduisent par des contributions financières, soit des participations, des subventions ou la couverture du déficit de fonctionnement. La politique des fusions est mise en évidence pour deux raisons: elle est structurelle, dans la réforme de l'organisation étatique de niveau communal; et elle touche des communes différentes d'une année à l'autre (voir l'argument de l'étape 6 ci-dessus). Enfin, la péréquation est la quatrième politique soumise à une analyse séparée en raison de sa complexité particulière puisqu'elle est touchée directement par les transferts financiers pour la péréquation des ressources, tandis que les flux financiers ne donnent pas la mesure de la péréquation indirecte. Les domaines touchés par la péréquation indirecte sont mentionnés dans cette dernière section, mais ne sont pas analysés dans le cadre de ce Rapport.

Tableau 1-C Matrice Excel «TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE»

feuille	titre des tableaux	note de contenu
I. Données statistiques concernant les flux financiers canton - communes		
T2-1	Inventaire des flux financiers de fonctionnement allant des communes au canton	Ce feuillet contient deux parties : en premier les postes budgétaires qui ont été retenus. En dessous, les poste budgétaire qui ont été enlevés de la relation financières structurelle "communes-canton" parce qu'il s'agit soit de relations contractuelles, soit d'intermédiaire financier du canton, soit de dépenses uniques. La première colonne contient les motifs de l'élimination.
T2-2	Inventaire des flux financiers de fonctionnement allant du canton aux communes	Ce feuillet contient trois parties : les postes budgétaires retenus ; les poste budgétaire qui ont été enlevés de la relation financières structurelle "canton-communes" parce qu'il s'agit soit de relations contractuelles, soit d'intermédiaire financier du canton, soit de dépenses uniques ; une troisième partie concernant les parts communales à des recettes cantonales, reportées dans le T2-3.
T2-3	Inventaire des parts des communes à des recettes cantonales	Report de T2-2
T2-4	Inventaire des flux d'investissement	Ce feuillet comprend les subventions d'investissement versées par le canton aux communes ainsi qu'en seconde partie les participations des communes à des investissements cantonaux. Ces flux financiers ne sont pas pris en compte parce que bien que ces dépenses apparaissent de manière régulière dans les comptes annuels du canton, elles peuvent ne concerner que quelques communes ou des groupes de communes et non pas l'ensemble d'entre elles. Les considérer fausserait les résultats. La question des dépenses cantonales annuelles pour les fusions – la dotation annuelle du fonds des fusions – est traitée séparément dans le T4-3.
T2-5	Récapitulation	Ce feuillet présente globalement les quatre groupes de flux financiers : du canton aux communes et des communes au canton pour les politiques publiques dans les comptes de fonctionnement, les parts des communes à des recettes cantonales, ainsi que les flux nets d'investissement – même si ces derniers ne sont pas analysés en détail par la suite.
T2-6	Flux financiers communes - canton selon la classification fonctionnelle (MCH1)	Dans les feuillets T2-1, T2.2 et T2-3, les flux financiers de fonctionnement ont été énumérés sur la base de la classification administrative (par Direction de l'Etat cantonal) dans comptes cantonaux annuels de fonctionnement. Comme la classification administrative est propre au canton et ne correspond pas à celles utilisées par les communes, il faut transférer cette présentation dans la classification fonctionnelle selon le MCH1, commun aux deux niveaux de gouvernement. Cela permet de rendre ces flux comparables entre niveaux de gouvernement, par tâche et sur le long terme.
T2-7	Flux financiers canton - communes selon la classification fonctionnelle (MCH1)	

Tableau 1-C Matrice Excel «TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE» (suite)

feuille	titre des tableaux	note de contenu
II. Données statistiques concernant les comptes du canton et des communes, en classification fonctionnelle, 2001-2013		
T3-1	Dépenses du canton, classification fonctionnelle	Ce feuillet récapitule les charges du canton dans les 10 domaines [1 chiffre de classification: F]. Les données sont corrigées des écritures comptables (virements aux réserves, postes comptables CC=38 et imputations interne, postes comptables CC=39) pour obtenir les dépenses effectives. Par mesure de simplification, ces corrections sont faites globalement et non pas par tâche, ce qui nécessiterait d'analyser en détail chaque chapitre administratif des comptes cantonaux.
T3-2	Recettes du canton, classification fonctionnelle	Démarche analogue à T3-1, mais pour les recettes : produits épurés des écritures comptables 48 prélèvements sur les réserves et 49 imputations internes. L'analyse est faite par fonction et non par genres de recettes (impôts, taxes, émoluments, produits du patrimoine, etc).
T3-3	Charges du canton, classification fonctionnelle	Classification fonctionnelle à 2 chiffres [FF] permettant de prendre en compte un niveau de détail supplémentaire par rapport à T3-1, pour 68 tâches, si nécessaire. On parle de charges parce que les résultats fonctionnels ne sont pas épurés des écritures comptables.
T3-4	Produits du canton, classification fonctionnelle	Démarche analogue à T3-3 pour les produits de fonctionnement. Même remarque que pour T3-2: la classification fonctionnelle ne donne pas le genre de recettes.
T3-5	Dépenses des communes, classification fonctionnelle	Feuillet équivalent à T3-1, mais pour l'ensemble des communes. [Note: ces données, non publiées officiellement, ont été fournies par le service des communes du canton du Tessin. La classification fonctionnelle n'a été contrôlée que depuis 2005, mais pas de manière systématique, notamment pour ce qui concerne les plus petites communes engagées dans un processus de fusion. Alors que les totaux annuels sont vérifiés, la distribution des dépenses dans les catégories fonctionnelles doit donc être observée avec une certaine prudence et réserve].
T3-6	Recettes des communes, classification fonctionnelle	Feuillet équivalent à T3-2, pour l'ensemble des communes. [même remarque que pour les dépenses. Toutefois la nature même des recettes, fiscales ou non, est moins ambiguë que le classement des dépenses, de sorte que les marges d'interprétation dans le classement fonctionnel sont moindres, et donc la fiabilité plus élevée].
T3-7	Récapitulation des comptes	Ce feuillet récapitule les comptes annuels fonctionnels du canton et des communes, dépense et recettes par fonction, ou épurés pour les montants globaux permettant les comparaisons.

T3-8	Communes: <ul style="list-style-type: none"> • dépenses de fonctionnement (T3-5) • transferts reçus du canton (T2-7) 	Ce feuillet met en relation les transferts versés par le canton aux communes aux dépenses de ces dernières, par chapitre de la classification fonctionnelle (MCH1). Ces comparaisons permettent d'affiner l'analyse et de mettre en évidence les fonctions pour lesquelles se posent principalement des problèmes.
T3-9	Communes: <ul style="list-style-type: none"> • dépenses de fonctionnement (T3-5) • participations à des dépenses cantonales (T2-6) 	Ce feuillet met en relation les participations des communes aux dépenses cantonales avec les dépenses des communes, par chapitre de la classification fonctionnelle selon le Modèle de Comptes Harmonisés de 1981 (MCH1).
T3-10	Canton: <ul style="list-style-type: none"> • dépenses de fonctionnement (T3-1) • transferts versés aux communes (T2-7) 	Ce feuillet est le miroir du T3-8: les transferts cantons → communes sont des recettes pour ces dernières, mais des dépenses pour le canton. Analyse par fonction de la proportion des versements allant du canton aux communes dans les dépenses de fonctionnement du canton.
T3-11	Canton: <ul style="list-style-type: none"> • recettes de fonctionnement (T3-2) • participations des communes à des tâches cantonales (T2-6) 	Ce feuillet est le miroir du T3-9 : les participations des communes à des dépenses cantonales sont des recettes pour le canton, analysées ici par fonction.

Tableau 1-C Matrice Excel «TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE» (suite)

onglet	titre des tableaux	note de contenu
III. Données statistiques concernant des politiques publiques spécifiques		
T4-1	Protection de la famille, structures d'accueil de la petite enfance SAPE	Pour ces deux tâches [FF] de politiques publiques, concernant la famille et les enfants ainsi que les personnes âgées, les transferts financiers relevés dans les comptes cantonaux ne donnent qu'une image partielle des obligations financières des communes parce que les contributions communales dans la politique de la famille (les SAPE) et les contributions aux services d'appui, d'assistance et de soins à domicile pour les personnes âgées ne transitent pas par les compte de l'État. Pour les services aux personnes âgées, on est en présence de services de tutelle: en fixant des standards d'offre et de production (qualité, quantité) à respecter, le canton oblige également les communes à participer au financement partiel de ces politiques publiques, ou pour le moins à en assurer la couverture financière. Ce sont des dépenses liées qu'il est important de mentionner et de mettre en évidence pour donner une vue transversale et cohérente des politiques publiques impliquant un coût pour les communes. Pour les SAPE, la formule est plus subtile puisque le canton incite les communes à participer, mais en permet la soustraction de leurs contributions à la protection de la famille, elles obligatoires.
T4-2	Affaires sociales (maintien à domicile, homes pour personnes âgées, EMS)	
T4-3	Fusions de communes	Les mouvements financiers concernant les fusions de communes ont été mis sous le feuillet T2-4 concernant les dépenses cantonales investissements (112.362025, 562033, 562037). La raison est que l'effort cantonal concernant la politique des fusions se traduit par des versements qui chargent les comptes annuels ; mais pour les communes, seules celles qui fusionnent sont touchées de sorte qu'on ne peut pas attribuer à l'ensemble des communes les montants versés. Prendre en compte ces montants pour l'ensemble des communes, par exemple dans les calculs de proportion et de ratio, fausserait l'analyse.
T4-4	Péréquation	La péréquation est traitée séparément dans cette section parce que les feuillets T2-1 et T2-2 donnent les flux financiers de la péréquation directe, verticale et horizontale, mais ne reflètent pas la totalité des flux péréquatifs. Le système péréquatif tessinois comprend encore la péréquation indirecte et des transferts horizontaux communes-communes qui n'apparaissent pas dans le compte d'État.

2

Finances du canton et des communes et flux financiers: état des lieux

Ce deuxième chapitre présente un état des lieux concernant les finances publiques du canton et des communes, ainsi que des flux financiers entre ces deux niveaux de gouvernement. On examine successivement les résultats des comptes cantonaux et communaux sur la période 2001-2013 afin de replacer les flux financiers dans un contexte global. Cela permet, dans une deuxième section de retracer l'évolution des flux allant du canton aux communes, comprenant les parts à des recettes cantonales, et à l'inverse, de rendre compte des participations des communes à des dépenses cantonales. L'examen des flux financiers dans le long terme permet de mettre en évidence d'une part leurs taux de croissance et, d'autre part, dans quelle mesure leur évolution est stable dans le temps: raison est que des flux irréguliers dans leurs montants annuels sont déstabilisant pour les communes rendant plus difficile la prévision et la planification financière.

La troisième section de ce chapitre s'attache à mesurer l'importance relative des flux financiers dans les finances du canton et des communes. A priori, les communes suggèrent que leurs participations à des dépenses cantonales épuisent leurs budgets et les privent d'une grande partie de leur marge de manœuvre décisionnelle. Cela n'est pas le cas: ces flux ne représentent finalement qu'une faible proportion de leurs dépenses. Et, en effet miroir, les montants versés par le canton et donc reçus par les communes ne sont qu'une petite proportion des dépenses du premiers et des recettes des secondes. N'étant qu'une faible proportion de leurs ressources, les transferts reçus ne réduisent guère l'autonomie financière des communes. Il en va autrement des dépenses liées de tutelle, ce que montre l'analyse de tâches liées à la famille et aux personnes âgées, abordées dans le chapitre 4.

Les trois sections de ce chapitre se fondent sur les données statistiques de la matrice excel «TABLEAUX des calculs et graphiques DES FLUX PRIS EN COMPTE» et s'articulent ainsi :

section	objet	détail	Feuille ¹
2.1	comptes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dépenses et recettes totales du canton ▪ dépenses et recettes totales des communes ▪ soldes ▪ taux de croissance 	T3-7
2.2	flux financiers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vue d'ensemble versement du canton aux communes participations des communes à des dépenses cantonales parts des communes à des recettes cantonales flux nets d'investissement en faveur des communes ▪ taux de croissance 	T2-5
2.3	importance relative des flux financiers dans les comptes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ flux canton → communes dans les dépenses cantonales ▪ et dans les recettes des communes ▪ flux communes → canton dans les dépenses communales ▪ et dans les recettes du canton 	T3-1 T3-6 T3-5 T3-2

¹ Les feuillets sont mis en annexe de ce chapitre dans l'ordre de leur utilisation.

2.1 Résultats des comptes de fonctionnement du canton et des communes en longue période (2001-2013)

En 2012, les dépenses de fonctionnement du canton se montaient à 3,1 milliards de francs, celles des communes à 1,7 milliard, en tout 4,8 milliards de francs, ce qui correspond à 18 % du PIB du canton (27,103 milliards en 2012 selon l'OFS⁶). Durant toute la période de référence, 2001 à 2013, les dépenses du canton représentent environ 2/3 des dépenses publiques totales de fonctionnement; celles des communes le tiers restant. Le Graphique 2-A résume cette évolution, le Graphique 2-B donnant les soldes nets des comptes sur la période de référence.⁷

Pour le canton, les soldes de fonctionnement sont négatifs dès 2002 jusqu'en 2007, l'année 2005 constituant une exception due à l'apport extraordinaire de la BNS à la suite de la vente d'or (+557'039'280 francs en recette). L'amorce d'un redressement financier en 2008-2009, avec un sursaut en 2011, n'a pas pu être

⁶ Au moment de la rédaction de ce Rapport, les PIB cantonaux pour 2013 n'étaient pas connus, raison pour laquelle nous avons retenu l'année 2012 pour les comparaisons.

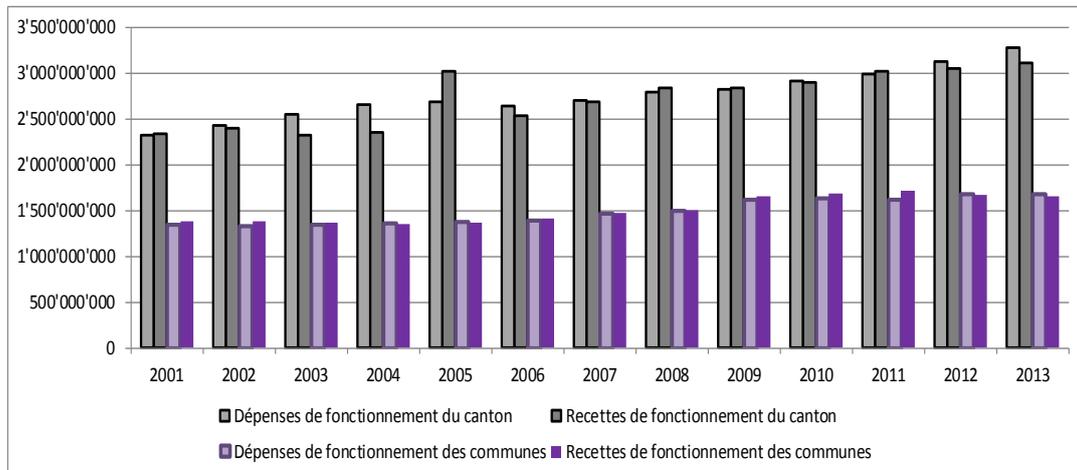
⁷ Toutes les références graphiques données dans ce chapitre sont bien évidemment fondées sur l'analyse des résultats chiffrés. Il faut se reporter à la matrice Excel mentionnée dans le texte sous le feuillet indiqué pour trouver les séries annuelles utilisées.

consolidée : la courbe des soldes de comptes redevient négative en 2010 et dans les années 2012-13. Le constat est que les finances publiques du canton sont dans une situation structurelle précaire puisque sur treize années, neuf d'entre elles sont déficitaires – si en 2005 la recette provenant de la part cantonale à la vente de l'or de la BNS est soustraite comme un apport extraordinaire. L'amortissement extraordinaire que cela a permis (280 millions de francs) est également déduit des dépenses.

L'analyse pour le canton des taux de croissance des dépenses et des recettes de fonctionnement le confirme: les taux de croissance des dépenses sont supérieures aux taux de croissance des recettes, sauf pour quatre années seulement (2006-7-8 et 2011), ce qui n'est soutenable à long terme. Sans être aussi délicate, la situation financière des communes demande attention. Certes, neuf des treize années analysées se solde positivement (soldes négatifs en 2005, 2005 et plus récemment 2012 et 2013). Mais comme pour le canton, les taux de croissance des dépenses sont plus forts que les taux de croissance des recettes dans huit des douze années observées. Les communes ont pu supporter cette situation par des soldes positifs confortable dans les années 2006-2011, mais l'année 2012 se traduit par un effet de ciseau, aggravé en 2013: soldes négatifs des comptes de fonctionnement et taux de croissance des dépenses sensiblement plus élevés que ceux des recettes.

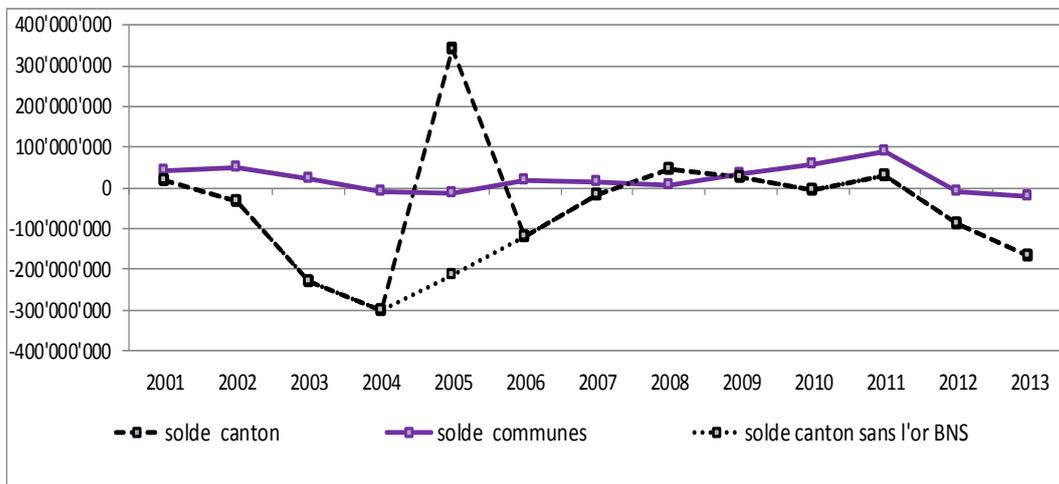
L'analyse comparative des situations des finances cantonales et communales sur la période 2001-2013 montre clairement que toute mesure redistribuant la direction des flux financiers entre canton et communes doit s'accompagner d'une réflexion structurelle. Elle ne peut prendre prétexte que la santé financière d'un niveau de gouvernement est meilleure que celle de l'autre, ce qui autoriserait à faire des corrections ou procéder à des ajustements dans une direction seulement. Depuis 2011, tant le canton que les communes présentent des situations financières tendues: les résultats des comptes de fonctionnement enregistrent des soldes négatifs; les taux de croissance des dépenses sont plus forts que ceux des recettes.

Graphique 2-A Comptes de fonctionnement, canton et communes



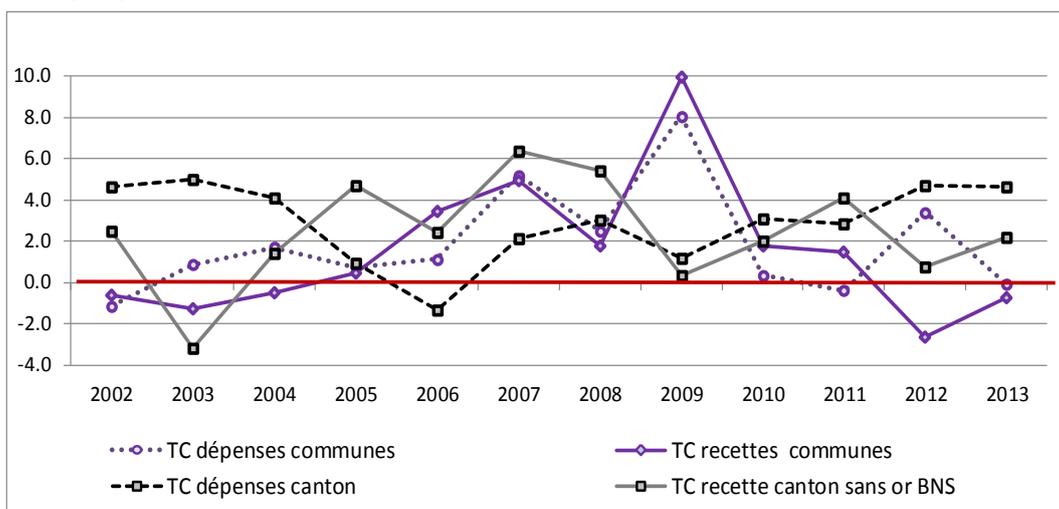
Source: "TABLEAUX des calculs et graphiques DES FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-7

Graphique 2-B Soldes nets de fonctionnement, canton et communes



Source: "TABLEAUX des calculs et graphiques DES FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-7

Graphique 2-C Taux de croissance des finances cantonales et communales



Source: "TABLEAUX des calculs et graphiques DES FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-7

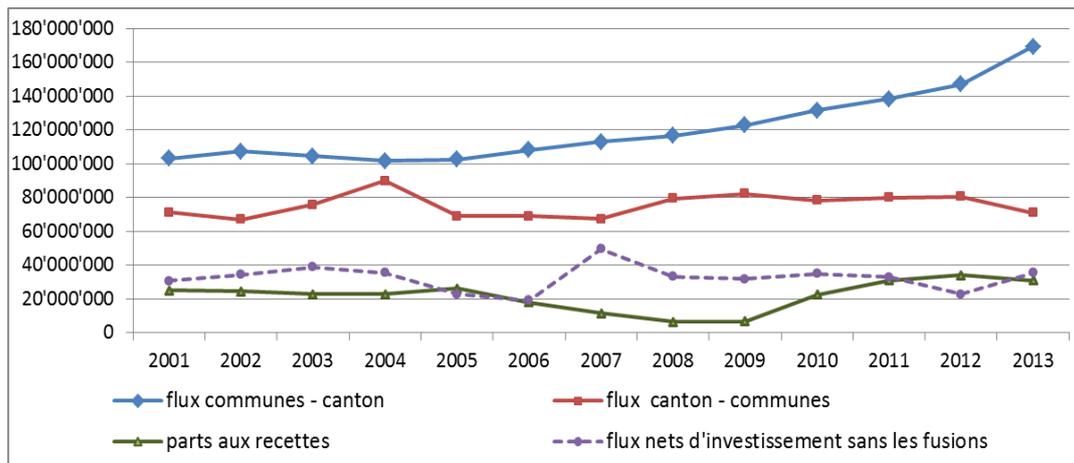
2.2 Analyse des flux financiers

Les flux financiers verticaux retenus entre le canton et les communes sont présentés de manière synthétique dans les Graphiques 2-D, E et F. Avant de procéder à une première analyse, il convient de rappeler la démarche :

- Dans l'inventaire des flux de fonctionnement allant des communes au canton (TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-1), on a retenu soixante-trois flux concernant cinq directions de l'administration cantonales. Vingt-cinq positions budgétaires ont été enlevées de la relation financières structurelle "communes-canton" parce qu'il s'agissait soit de relations contractuelles, soit d'intermédiation financière du canton, soit de dépenses uniques.
- Dans l'inventaire des flux de fonctionnement allant du canton aux communes (matrice Excel, feuillet T2-2), vingt-deux positions comptables ont été prises en compte concernant également cinq directions administratives du canton. Vingt-trois positions comptables ont été écartées pour des motifs semblables à ceux mentionnés avant.
- Treize flux ont été déplacés dans le feuillet T2-3 qui fait état des parts des communes à des recettes cantonales.
- Le feuillet T2-4 contient les flux d'investissement verticaux "canton → communes" (51 positions comptables) et "communes → canton" (17 rubriques). La première partie du tableau dans les flux "canton → communes" inclut pour mémoire la rubrique comptable 112.362025 *Contributi ai comuni per risanamenti finanziari*, considérée comme des dépenses d'investissement (malgré la numérotation comptable 362 dans MCH1). Ce poste – qui résulte d'une situation particulière - est repris avec explication dans le chapitre 4 dans la section 4.3 concernant les fusions de communes.

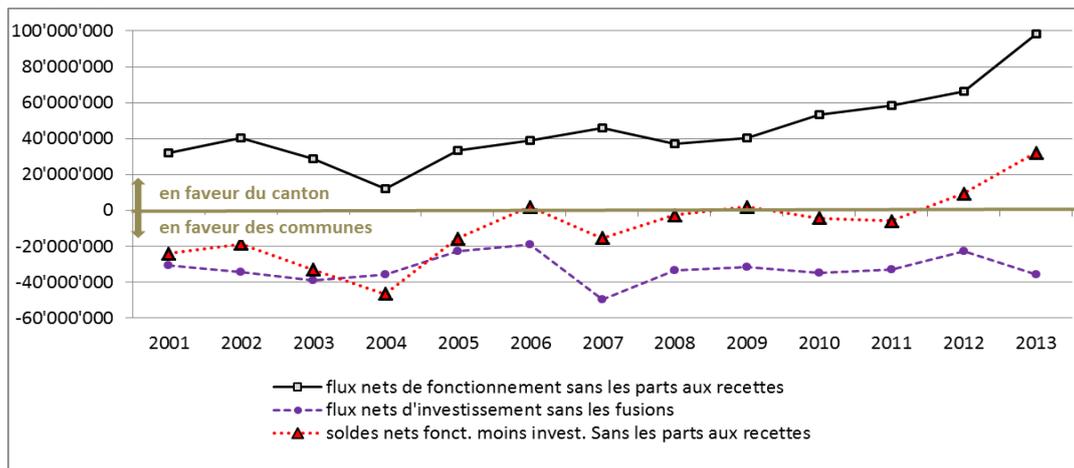
Dans le Graphique 2-D, l'analyse désagrège les quatre flux financiers de référence, soit les participations des communes à des dépenses cantonales, les transferts financiers du canton en faveur des communes, les parts des communes à des recettes cantonales et les flux nets d'investissement sans les montants versés par le canton pour les fusions de communes – ces derniers étant mentionnés ici pour mémoire, l'analyse étant reportée à la section 4.3. Le Graphique 2-E présente les mêmes résultats en soldes, tandis que le Graphique 2-F donne les taux de croissance annuels.

Graphique 2-D Flux financiers verticaux, en francs, 2001 - 2013



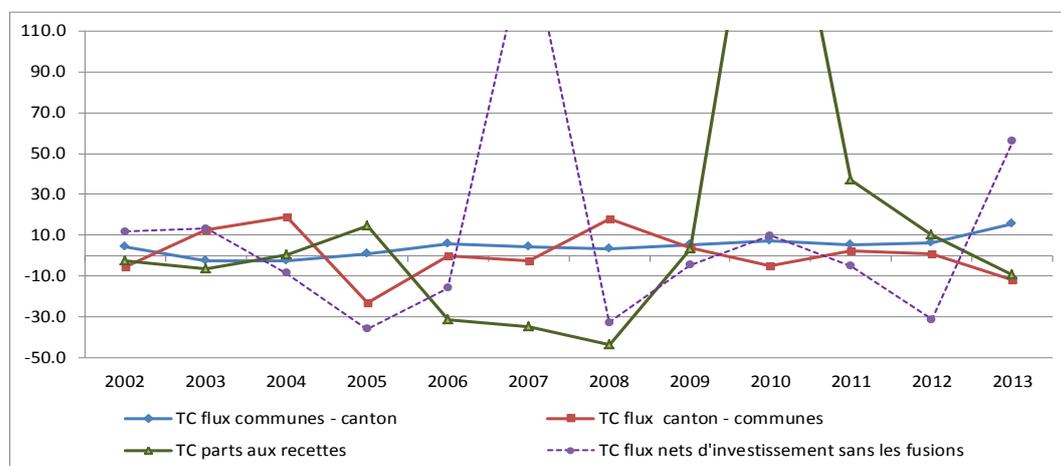
Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-5

Graphique 2-E Flux financiers verticaux nets en francs, 2001 - 2013



Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-5

Graphique 2-F Taux de croissance des flux financiers verticaux, 2001 - 2013



Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-5

2.2.1 Les flux financiers canton → communes

Les flux allant du canton vers les communes traversent trois périodes (graphique 2-D) marquées essentiellement par des changements dans les domaines de la péréquation et de l'enseignement. De 2001 à 2004, les transferts "canton → communes" sont en légère croissance avec un pic en 2004 : les communes reçoivent cette année-là 22,3 millions de francs au titre de contribution transitoire de péréquation alors que ce montant n'était que de 6,9 millions l'année précédente.⁸ Ces versements aux communes résultent du lien voulu entre politiques de péréquation et de fusion des communes et devaient faciliter la transition entre l'ancienne et la nouvelle politique de fusion. Les communes dans une situation financière difficile qui sous l'ancien régime bénéficiaient d'une aide permettant de plafonner leur coefficient d'impôt à 100% de l'impôt cantonal, reçurent en une seule annuité le montant total auquel elles auraient eu droit sur cinq ans – qu'elles fusionnent ou non, raison pour laquelle cette position budgétaire est inscrite dans le domaine de la péréquation et non celui des fusions. Cette question est reprise dans les sections 4.3 et 4.4 spécifiques à ces deux politiques cantonales.

On note ensuite deux périodes: l'une avec des transferts plus faibles de 2005 à 2007 en raison, notamment, des versements péréquatifs en baisse sensible durant une période transitoire; l'autre de 2008 à 2012, à un niveau légèrement supérieur mais pratiquement constant. L'augmentation des versements cantonaux en 2008 touche le domaine de l'enseignement, qui passe globalement de 51,5 millions de francs en 2007 à 63,4 millions en 2008 (+9 millions, *scuole elementari*, et + 3 millions, *case dei bambini*)⁹ L'année 2013 marque à nouveau un recul dû principalement aux mêmes domaines scolaires (respectivement moins 7,7 millions et moins 1, 8 million). Les variations à la hausse et à la baisse dans ces deux domaines, enseignement et péréquation, seront détaillées dans le chapitre 3 pour le premier et dans la section 4.4 pour le second.

Les flux nets d'investissement (sans le montant des versements cantonaux pour les fusions de communes) profitent logiquement aux communes (ligne violette), mais avec deux périodes distinctes, avant et après 2007. L'effet de seuil en 2007 est de +29 millions de francs, dû principalement à des

8 TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-2, rubrique 113.341003

9 TABLEAUX des calculs et graphiques DES FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-2, positions budgétaires 435.362008 et 435.362020.

augmentations des subventions dans les domaines de la protection des eaux (+20,1 millions), de l'eau potable (+3,6 millions) et des forêts (+2,1 millions)¹⁰. La période 2008 à 2012 est marquée par un recul général des aides à l'investissement, spécialement en 2012 (3 millions en moins pour les investissements dans les versements péréquatifs, -1,5 millions pour les EMS) ; la reprise en 2013 résulte en partie d'une augmentation des aides financières dans les domaines de l'eau (+2,6 millions) et des forêts (+ 3,8 millions).

Quoique moins conséquentes en termes de montants, les parts des communes à des recettes cantonales sont également soumises à des variations sensibles d'une période à l'autre. D'abord les parts des communes à l'impôt cantonal sur les successions et les donations¹¹ sont par nature irrégulières d'une année à l'autre. Ensuite les variations considérables concernent presque exclusivement la *quota ai comuni sull'imposta sugli utili immobiliari* en forte de baisse de 2006 à 2009 (de 12 à 1 millions de francs) et à la reprise dès 2010, ainsi que la *quota ai comuni tassa immobiliare persone giuridiche* (972.340010), en baisse dès 2008 (de 11 à 2 millions de francs) sauf en 2010.¹²

Globalement, la circulation verticale des flux financiers entre le canton et les communes est caractérisée par deux cycles en U sur la période analysée. Le premier cycle présente des soldes nets en faveur des communes et court de 2001 à 2006, l'année 2004 étant celle qui fut la plus favorable aux communes. Le second cycle va de 2006 à 2013. La tendance, encore favorable aux communes durant les années 2007 à 2009 mais à un degré moindre, s'inverse dès 2010, d'abord par une diminution des soldes nets en faveur des communes et puis à l'avantage du canton dès 2012, ce que montre le Tableau 2-G suivant considéré du point de vue du canton.

10 TABLEAUX des calculs et graphiques DES FLUX PRIS EN COMPTE: successivement dans le texte, pour les hausse en 2007, T2-5, positions budgétaires 731.562010, 788.562027 et 741.562012/013; pour les baisses en 2012, positions 113.562001 et 232.565006; pour la reprise en 2013, 815.562040 et 741.562013 à 015.

11 TABLEAUX des calculs et graphiques DES FLUX PRIS EN COMPTE : T2-3 rubrique 975.340012.

12 TABLEAUX des calculs et graphiques DES FLUX PRIS EN COMPTE : T2-3 respectivement rubriques 960.340009 et 972.340010. La part des communes à l'impôt immobilier perçu auprès des personnes morales a subi deux changements importants : (1) la part de 40% a été suspendue en 2008 et 2009 dans le cadre des mesures d'équilibre des finances cantonales ; (2) l'impôt immobilier des personnes morales a été supprimé avec effet au 1^{er} janvier 2009, ne subsistant que pour les entreprises hydroélectriques.

Tableau 2-G Extrait de la récapitulation des flux financier verticaux entre canton et communes, années sélectionnées, en francs

	2009	2010	2011	2012	2013
flux communes - canton	122'848'479	131'488'526	138'378'603	146'895'528	169'339'910
flux canton - communes	-82'328'106	-78'325'590	-80'046'121	-80'545'816	-70'881'319
flux nets de fonctionnement sans les parts aux recettes	40'520'373	53'162'935	58'332'482	66'349'712	98'458'590
parts aux recettes	-6'727'172	-22'689'233	-31'048'135	-34'139'488	-30'973'730
solde net en faveur du canton	33'793'201	30'473'702	27'284'347	32'210'224	67'484'860
flux nets d'investissement sans les fusions	-31'713'089	-34'835'510	-33'047'779	-22'706'464	-35'444'699
Total net en faveur du canton	2'080'112			9'503'760	32'040'161
Total net en faveur des communes		4'361'808	5'763'432		
Versement du canton pour les fusions	-26'827'125	-15'921'041	-10'763'917	-4'043'750	-12'900'000
total net en faveur du canton				5'460'010	19'140'161
total net en faveur des communes	-24'747'013	-20'282'849	-16'527'349		

Source: Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillets T-2-4, T2-5.

Les participations des communes à des dépenses cantonales ont un signe positif: elles augmentent les ressources du canton; les versements du canton aux communes, les parts à des recettes cantonales et les flux nets d'investissement ont un signe négatif: ces flux diminuent les ressources budgétaires du canton.

2.2.2 Les flux financiers communes → canton

Les participations des communes aux dépenses cantonales sont en croissance régulière sur la période 2001-2013 aussi bien en valeur absolue (graphique 2-D) qu'en taux de croissance (graphique 2-F). Comparées aux transferts reçus du canton, en diminution sur la période 2004 à 2013, l'écart entre montants payés et montants reçus s'élargit au détriment des communes, comme l'attestent les droites bleue et rouge dans le Graphique 2-D.

Le Graphique 2-E est révélateur de l'évolution des transferts financiers verticaux sur la longue période. Première constatation, les soldes nets prenant en compte les participations des communes à des dépenses cantonales (en recettes pour le canton) et les versements du canton aux communes, sont toujours positifs, c'est-à-dire en faveur du canton (ligne noire): les communes contribuent plus à des dépenses cantonales (ligne bleue du Graphique 2-D) que le canton ne subventionne des dépenses communales (ligner rouge du Graphique 2-D). Les flux nets d'investissement (sans les aides aux fusions) profitent logiquement aux communes (ligne violette). Le solde net prenant en

compte les flux de fonctionnement et d'investissement s'inscrivent en faveur des communes de 2001 à 2011, mais en trois périodes distinctes. De 2001 à 2004, la tendance est fortement en faveur des communes – la cause étant les montants versés de manière transitoire par le canton dans le cadre de la péréquation et de sa politique d'accélération des fusions (la garantie d'un "bail-out" partiel pour les communes en difficulté financière, leur permettant de maintenir un coefficient d'impôt à 100%). Mais cette tendance est immédiatement corrigée en 2005-2006 avec la baisse des versements péréquatifs verticaux. La période 2006 à 2011 donne des résultats nets relativement stables en faveur des communes: les variations à la hausse des soldes nets de fonctionnement en faveur du canton sont compensées par des variations à la hausse des flux d'investissement en faveur des communes. Enfin dès 2009 l'affaiblissement de la position des communes est sensible, avec une accélération en 2012 et 2013: les flux nets de fonctionnement se soldent par des montants en faveur du canton en croissance, tandis que diminuent les aides cantonales aux investissements communaux. On note une tendance opposée en 2013 : à la reprise des aides aux investissements favorable aux communes correspond une augmentation des participations des communes à des dépenses cantonales.

En d'autres termes et en référence au Tableau 2-G, si l'on considère les soldes de fonctionnement, les résultats nets sont en faveur du canton pour des montants avoisinant le trente millions de 2009 à 2012, et le double en 2013. Les flux nets d'investissement inversent ces résultats pour les années 2009 à 2011 – mais ces versements ne concernent pas toutes les communes sur une même année, contrairement aux flux de fonctionnement. Dès 2012 les soldes nets agrégés des flux de fonctionnement et des investissements (sans les fusions) se bouclent en faveur du canton. Certes, les montants en jeu ne sont pas essentiels relativement aux dépenses et recettes de fonctionnement, mais on ne peut s'empêcher de constater que les flux financiers verticaux ont servi progressivement durant les sept dernières années (dès 2007) de variables de gestion dans la recherche d'un équilibre budgétaire cantonal.

Cette dernière remarque est confirmée par l'analyse des taux annuels de croissance des quatre catégories de relations financières verticales entre le canton et les communes. Dans le Graphique 2-F, les participations des communes à des dépenses cantonales (ligne bleue) présentent des taux de croissance réguliers d'une année à l'autre, légèrement plus prononcés dès 2009.

En d'autres termes, il n'y a pas de choc budgétaire annuel: les communes savent à quoi s'en tenir, avec des participations annuelles en légère augmentation; le canton peut compter sur des ressources modestes au regard de ses budgets, mais pérennes.

Il n'en va pas de même des trois autres flux. Les variations annuelles des versements du canton aux communes sont irrégulières, à la hausse sur la période 2005-2008, puis à la baisse dès 2009. Les variations annuelles sont significatives pour les parts aux recettes et les flux nets d'investissement – avec comme corollaire une difficulté certaine pour les communes de prévoir et planifier leurs finances publiques à moyen terme puisque les changements vont dans les deux sens. Il faut cependant relativiser cette difficulté parce que, comme on le verra dans la section suivante, les montants en jeu ne sont pas essentiels dans les finances cantonales et communales.

2.3 Importance des flux financiers verticaux dans les comptes cantonaux et communaux

Cette troisième section se focalise sur l'objectif principal de l'analyse destinée à présent l'état des lieux: cerner et évaluer l'importance des flux financiers verticaux entre le canton et les communes en relation aux comptes de l'un et des autres. L'analyse porte sur deux dimensions. Elle met en relation les flux allant du canton aux communes pour en mesurer l'importance dans les dépenses cantonales (feuillet T3-1 dans la Matrice Excel Graphiques et calculs TABLEAU DES FLUX PRIS EN COMPTE.xlsm) et les recettes communales (feuillet T3-6). Ensuite les flux "communes → canton" sont comparés aux dépenses communales (feuillet T3-5) et aux recettes cantonales (feuillet T3-2). Le Tableau 2-H récapitule les données générales.

Tableau 2-H Récapitulation du poids relatif des flux financiers dans les comptes cantonaux et communaux

année	flux Etat-communes	parts aux recettes	dépenses de l'Etat		recettes des communes	
	de T2-5		de T3-1	ratio (2+3)/4	de T3-6	ratio (2+3)/6
1	2	3	4	5	6	7
2001	71'196'299	25'072'952	2'326'741'291	4.1%	1'392'130'955	6.9%
2002	67'147'822	24'387'347	2'435'382'585	3.8%	1'383'192'526	6.6%
2003	75'647'431	22'843'288	2'557'851'965	3.9%	1'365'502'144	7.2%
2004	89'845'842	22'868'535	2'662'296'891	4.2%	1'358'555'856	8.3%
2005	69'118'985	26'197'192	2'687'531'437	3.5%	1'364'707'421	7.0%
2006	69'118'775	17'934'246	2'651'563'124	3.3%	1'411'788'021	6.2%
2007	67'259'883	11'631'656	2'708'780'455	2.9%	1'481'637'100	5.3%
2008	79'441'663	6'523'943	2'791'220'421	3.1%	1'507'526'843	5.7%
2009	82'328'106	6'727'172	2'824'431'355	3.2%	1'657'971'477	5.4%
2010	78'325'590	22'689'233	2'911'775'261	3.5%	1'687'593'733	6.0%
2011	80'046'121	31'048'135	2'995'489'376	3.7%	1'712'905'690	6.5%
2012	80'545'816	34'139'488	3'135'720'977	3.7%	1'667'883'413	6.9%
2013	70'881'319	30'973'730	3'281'466'530	3.1%	1'655'747'560	6.2%
	flux communes-Etat		recettes de l'Etat		dépenses des communes	
	de T2-5		de T3-2	ratio 8/9	de T3-5	ratio 8/11
1	8		9	10	11	12
2001	103'138'583		2'345'697'247	4.4%	1'348'639'885	7.6%
2002	107'349'650		2'404'375'490	4.5%	1'333'256'875	8.1%
2003	104'395'275		2'327'767'248	4.5%	1'344'711'877	7.8%
2004	101'758'372		2'360'822'294	4.3%	1'367'511'094	7.4%
2005	102'479'821		3'028'336'822	3.4%	1'377'593'154	7.4%
2006	108'185'374		2'531'627'863	4.3%	1'393'093'330	7.8%
2007	112'997'871		2'692'460'865	4.2%	1'465'690'967	7.7%
2008	116'708'644		2'838'572'022	4.1%	1'502'281'805	7.8%
2009	122'848'479		2'848'982'171	4.3%	1'623'520'467	7.6%
2010	131'488'526		2'906'870'234	4.5%	1'629'381'441	8.1%
2011	138'378'603		3'025'405'472	4.6%	1'623'033'383	8.5%
2012	146'895'528		3'049'050'458	4.8%	1'678'336'277	8.8%
2013	169'339'910		3'115'656'061	5.4%	1'676'600'902	10.1%

Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillets T2-5, T3-1, T3-2et T3-7

Considérer les flux financiers verticaux en relation aux comptes de fonctionnement du canton et des communes en longue période vise deux objectifs. Le premier est d'examiner dans quelle mesure ces flux soit servent au niveau du canton de levier de gestion afin de tendre à l'équilibre des comptes de fonctionnement, soit au niveau des communes remettent en question leur

autonomie budgétaire ou financière.¹³ En d'autres termes, la dépendance financière qui lie les deux niveaux de gouvernement au travers des flux financiers verticaux a-t-elle des conséquences favorables ou désastreuses sur les équilibres budgétaires et comptables ? Le second objectif vise à dédramatiser les enjeux. À entendre les autorités politiques du canton et des communes ou les administrations, la question des relations financières canton-communes aurait un caractère prioritaire, quasiment "vital" dans la bouche d'aucuns, dans l'objectif d'assainir ou de reformer structurellement les finances publiques. Or les montants en jeu sont relativement peu importants et ne constituent pas un élément essentiel de rééquilibrage budgétaire. Il en va autrement des dépenses liées qui n'impliquent pas de transfert vertical, mais obligent les communes à engager des montants importants pour fournir des services dont les normes de production sont dictées par le canton.

2.3.1 Les flux canton → communes

De 2001 à 2013, les versements du canton aux communes et les parts des communes à des recettes cantonales totalisèrent annuellement presque 100 millions de francs. Sur le long terme, les versements comptèrent pour approximativement 2/3 (70,88 millions en 2013) et les parts à des recettes pour 1/3 (30,97 millions en 2013). Ces montants correspondaient à 2,9 à 4,2% des dépenses cantonales de fonctionnement (Graphique 2-I), respectivement entre 5,3 et 8,3% des recettes communales (Graphique 2-J). Ces proportions sont relativement modestes pour le canton et relativement stables sur la durée – exception faite pour certaines parts aux recettes.

Sur la période analysés, cette image de relative stabilité permet de conclure que les flux "canton-communes" n'ont pas servi de variables de gestion pour

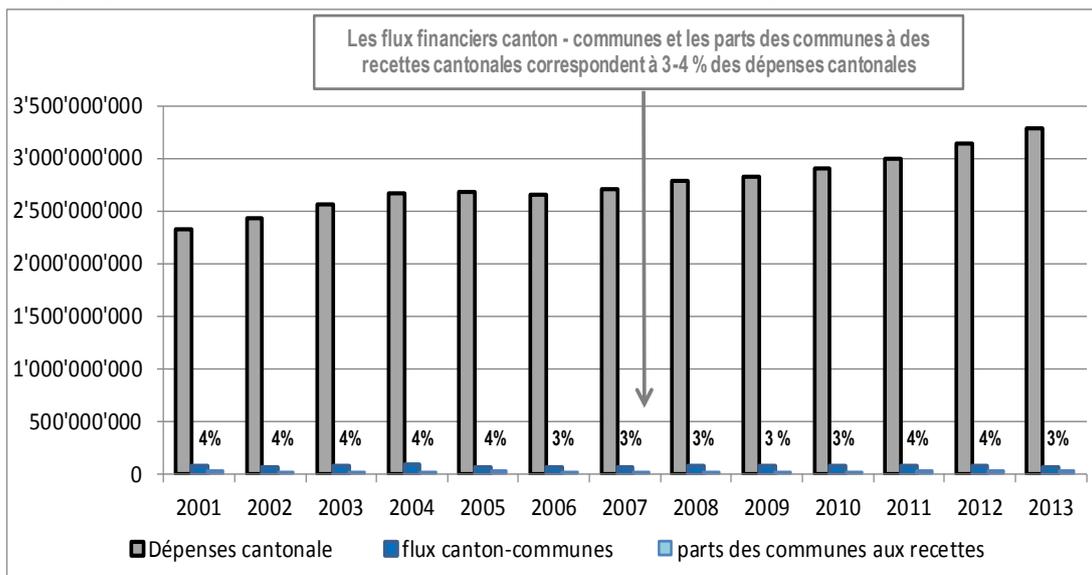
13 En économie politique, l'autonomie budgétaire est définie comme la capacité pour un gouvernement de prendre des décisions dépensières souveraines et de choisir soi-même ses politiques publiques. Cette autonomie budgétaire est restreinte (i) par les dépenses liées (pour les communes: dépenses nécessaires pour respecter des normes de production de services collectifs fixées par le canton), (ii) par les participations aux associations de communes qui engagent ces dernières à long terme (par exemple, les obligeant à prendre en charge les déficits d'exploitation), (iii) enfin par les dépenses contractuelles (notamment les intérêts et amortissements des emprunts contractés). L'autonomie financière concerne les recettes: elle est mesurée par la part des recettes propres dans le total des recettes de la commune. Référence: chapitre 5 «Quale autonomia?» dans B. Dafflon et T. Madiès, 2012, *Decentramento, alcuni principi tratti dalla teoria del federalismo finanziario*, Rubbettino Editore, Fondation Emile Chanoux, Quaderni Cahiers, Aoste.

atteindre l'équilibre des budgets et des comptes du canton malgré des variations annuelles touchant l'un ou l'autre transfert ou encore l'une ou l'autre part de recette.

Deux remarques toutefois nous semblent pertinentes à ce point :

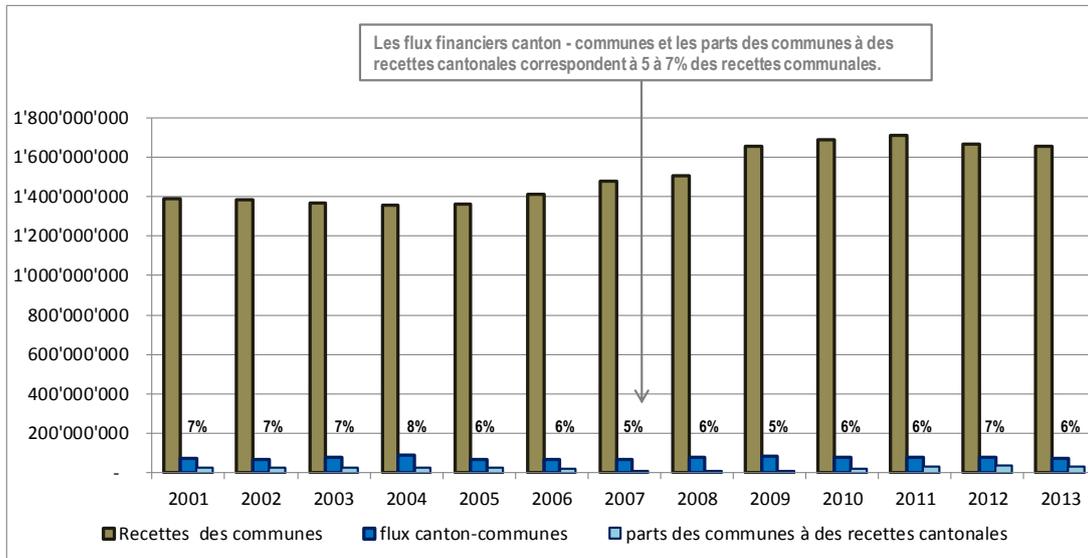
- ✓ La première, qui justifie l'imparfait dans la conclusion précédente, est que des mesures de report de charge ou de contributions supplémentaires sont demandées aux communes comme participation à l'effort d'équilibre budgétaire du canton. Ainsi, on note une baisse de 9,5 millions de francs en 2013 dans le domaine de l'enseignement scolaire (TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-2, rubriques 435.362008 et 020).
- ✓ La deuxième remarque est le constat que les mesures ad hoc d'économie, puis de reprise, dans les relations financières verticales entre le canton et les communes, si elles ne modifient que peu les soldes annuels en proportion des dépenses cantonales, sont des facteurs d'instabilités dans la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement, d'une part parce que les tâches touchées changent continuellement, et d'autre part parce que derrière les montants globaux les effets sur les communes individuelles peuvent être déstabilisant. De fait, ces mesures ad hoc ponctuelle ne sont pas une solution à la crise actuelle des finances publiques cantonales.

Graphique 2-I Flux "canton → communes" en relation aux dépenses cantonales



Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-1

Graphique 2-J Flux "canton → communes" en relation aux recettes communales



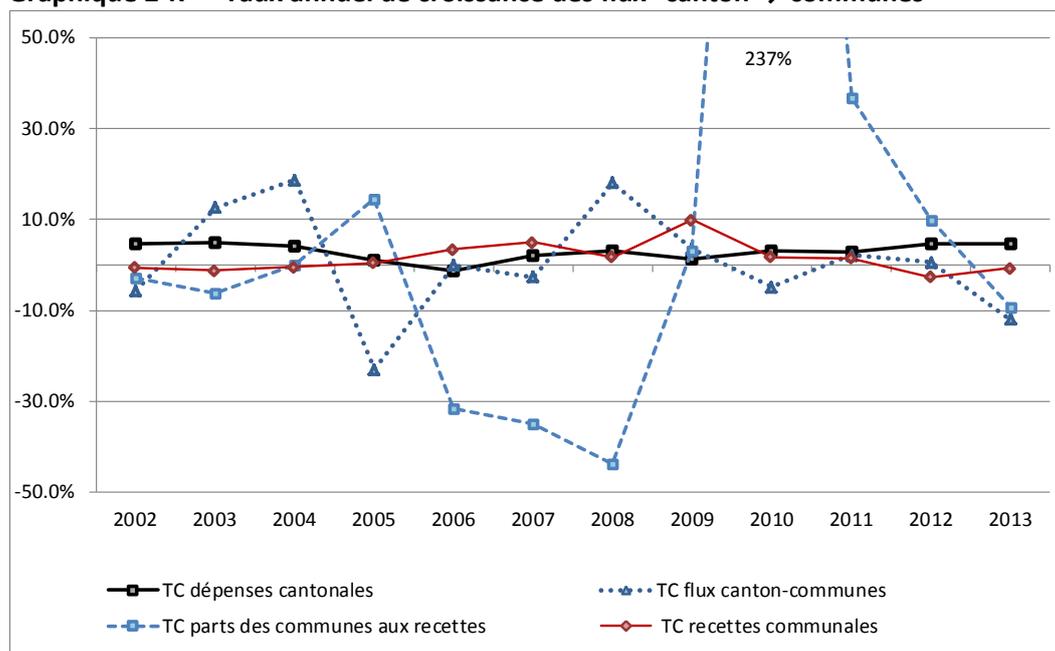
Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-6

Pour les communes, les montants reçus oscillant entre 5 et 7% de leurs recettes, ne constituent globalement ni une source première de financement, ni une menace pour leur autonomie financière.

Deux observations également sont nécessaires.

✓ La première est que l'analyse fait l'impasse sur la position des communes individuelles. Or les tâches pour lesquelles des mesures ad hoc seraient prise ne touchent pas les communes avec la même intensité, notamment en raison de leurs caractéristiques socio-démographiques (si les fonctions touchées concernent l'enseignement, la famille ou les personnes âgées par exemple ; ou dans les domaines techniques, l'eau, les eaux usées ou la forêt). En outre il faut que les règles du jeu (montants et clés de répartition) ne changent pas d'une année à l'autre – ce que la présente analyse ne peut pas cerner.

✓ On notera également que la tendance à la hausse enregistrée dans les années 2008 à 2012 marque un tassement et un mouvement vers la baisse dès 2012 – d'où la nécessité d'observer attentivement les flux canton-communes dans les années 2014 et suivantes.

Graphique 2-K Taux annuel de croissance des flux "canton → communes"

Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillets T3-1 et T3-6

L'observation des taux annuels de (dé)croissance (TC dans le Graphique 2-K) des transferts "canton → communes" permet de tirer des conclusions identiques pour les deux niveaux de gouvernement. Tout d'abord, les versements du canton aux communes et les parts des communes à des recettes cantonales étant des dépenses pour le canton, mais des recettes pour les communes, le graphique 2-K donne en % les taux de variation annuelle des dépenses cantonales (trait noir) et des recettes communales (trait rouge), en croissance ou en décroissance (appelés TC, pour taux de croissance, dans les deux cas par simplification). La droite «TC dépenses cantonales» de fonctionnement (hors écritures comptables) est plate, ce qui traduit de faibles variations annuelles des taux de croissance des dépenses cantonales, la moyenne annuelle sur 12 ans se situant à +2,92%. Le même constat vaut pour les recettes de fonctionnement des communes, avec un taux de croissance annuelle se situant à +1,5%, toutefois avec des amplitudes de variations plus marquées (les extrêmes étant +10% en 2009, et -2,6% en 2012).

Les versements du canton aux communes sont signalés par les lignes bleues dans le graphique 2-K, en pointillé pour les versements et petits traits pour les parts aux recettes. Les versements aux communes se caractérisent par une première rupture à la baisse en 2005, puis une reprise à la hausse culminant en 2008 ayant les mêmes origines. La variation à la baisse en 2005 a pour cause

d'une part la forte baisse des versements au fonds de péréquation (matrice Excel, feuillet T2-2, rubrique comptable 113.341001 et 113.341003) ainsi que les diminutions des versements affectés à l'école communale, *case dei bambini et scuole elementari*, (feuillet T2-2, rubriques comptables 435.362008 et 435.362020). Des variations à la hausse en 2008 sont enregistrées dans les versements péréquatifs (rubriques 113.362021 et 362023) et pour l'enseignement (+3 millions feuillet T2-2, 435.362008 *case dei bambini* et +9 millions de francs, 435.362020 *scuole elementari*). Les années 2006 et 2007 sont, en quelque sorte, des années d'ajustement de ces politiques publiques. La question de la péréquation est reprise dans le chapitre quatre.

En ce qui concerne les parts des communes à des recettes cantonales, les variations annuelles sont dues principalement à l'*imposta sugli utili immobiliari* et à la *tassa immobiliare persone giuridiche*, comme on l'a déjà expliqué dans la section 2.2.1 avant.

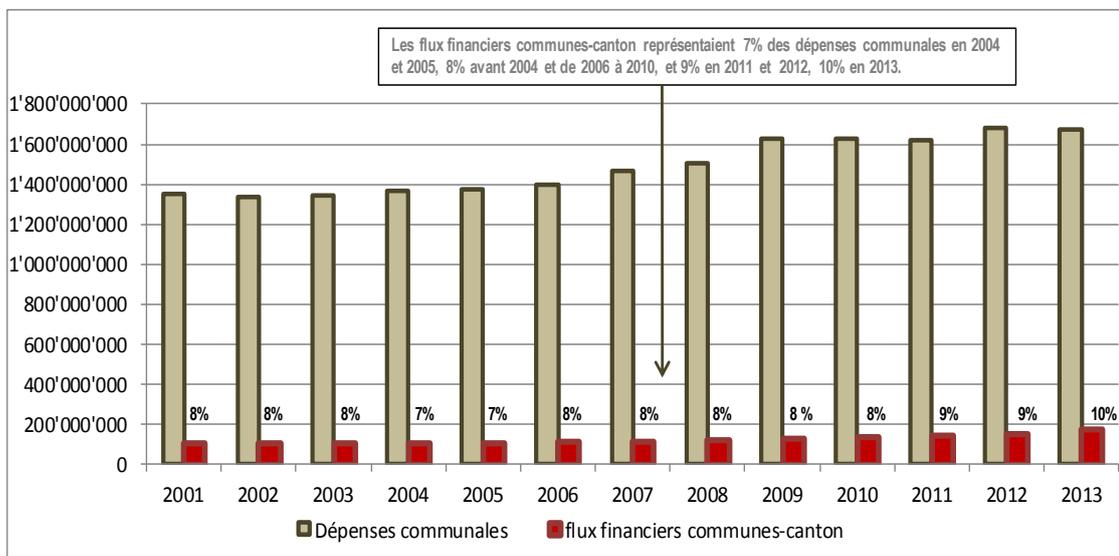
L'observateur extérieur aux démarches de politiques publiques cantonales a quelque peu de la peine à comprendre la nécessité de ces baisses et retours à l'état antérieur, sur des laps de temps de deux ou trois années. Ces variations à court terme rendent instable l'architecture des transferts financiers, ce qui ne contribue pas à l'efficacité du système et s'ajoute à la difficulté pour les communes de fixer des objectifs de planification financière à moyen terme non seulement pour les budgets de fonctionnement, mais aussi pour les investissements – qui dépendent en grande partie des marges d'autofinancement que dégagent les budgets courants.

2.3.2 Les flux financiers communes → canton

Les contributions des communes à des dépenses cantonales ont représenté entre 7.4% (2004 et 2005) et 8.1% (2002 et 2010) de leurs dépenses de fonctionnement sur les dix premières années observées (Tableau 2-H et Graphique 2-L). Ce pourcentage, relativement bas, est resté pratiquement stable (0.6% de variation) de 2001 à 2010. Par contre, l'augmentation a été sensible et continue durant les trois dernières années, passant de 8.1% en 2010, à 8.5% en 2011, 8.8% en 2012 et 10.1% en 2013. Malgré cette tendance à la hausse, cette proportion ne permet pas de souscrire à l'argumentaire selon lequel ces contributions priveraient les communes d'une grande partie de leur autonomie

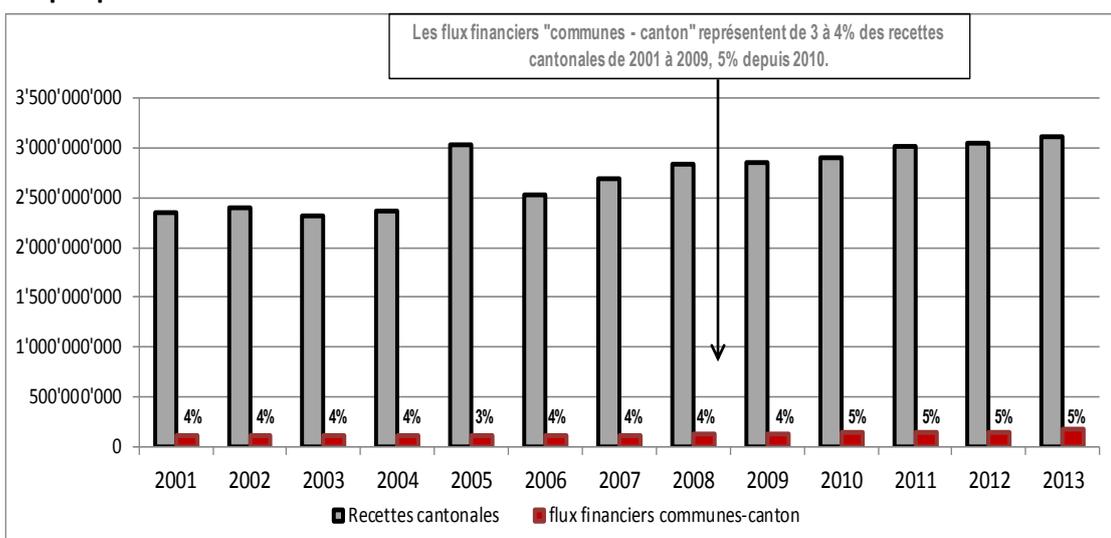
budgétaire. Sur la période observée, le plafond reste à 10%. Il faut chercher ailleurs la justification de l'argument selon lequel les communes voient diminuer d'année en année leur capacité de décision (sur les 90% restant). Il faut pour cela examiner la part des dépenses liées - ce que nous ferons en partie dans le chapitre quatre – pour celles qui n'entrent pas en compte dans les transferts financiers verticaux, mais qui mobilisent directement des ressources communales.

Graphique 2-L Flux "communes → canton" en relation aux dépenses communales



Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-5

Graphique 2-M Flux "communes - canton" en relation aux recettes cantonales



Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-2

Pour le canton, les transferts en provenance des communes correspondaient à 4 pour cent des recettes cantonales sur la période 2001-2009, exception faite de 2005 (3.4%) en raison des recettes extraordinaires dues à la part cantonale des ventes d'or de la BNS (Tableau 2-H et Graphique 2-M). À l'instar de ce qui vaut pour les communes, les pourcentages enregistrent une tendance continue à la hausse dès 2010, passant de 4.5% en 2010, à 4.6% en 2011, 4.8% en 2012 et 5.4% en 2013. La stabilité observée de ces proportions sur la longue durée –au moins jusqu'en 2010 - ne permet pas de conclure a priori que le canton se serait appuyé fortement sur les communes pour équilibrer ses budgets et ses comptes, sous réserve de la tendance amorcée durant les quatre dernières années. On rappelle ici la contribution demandée en 2013 aux communes pour participer à l'effort d'équilibre du budget cantonal, qui pourrait n'être qu'une première mesure dans la situation actuelle des finances cantonales.

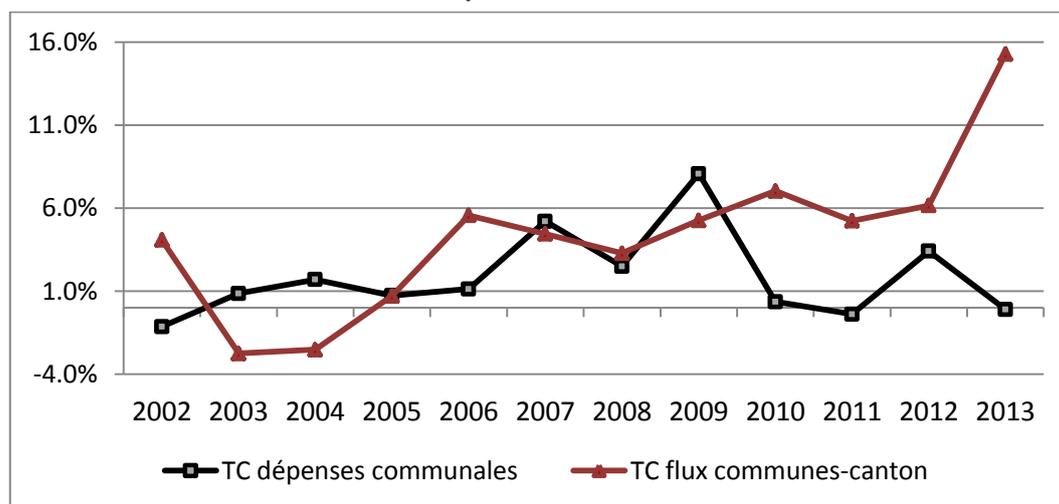
Si l'on observe non pas les montants en francs en valeur absolue ou en relation à d'autres grandeurs budgétaires, mais les tendances annuelles en taux de variation, l'effet de ciseaux mentionné avant dans l'analyse des soldes budgétaires (dès 2011 le taux annuel de croissance des dépenses est plus fort que le taux de croissance des recettes) se matérialise dès 2006 déjà.

Les participations des communes à des dépenses cantonales enregistrent trois pics de croissance, en 2006, 2010 et 2013 (Graphique 2-N, ligne rouge). Les augmentations enregistrées en 2006 et 2010 sont dues aux mêmes raisons mentionnées avant : par effet domino, les participations des communes aux dépenses cantonales augmentent parce que les parts des cantons aux dépenses sociales fédérales ont augmenté elles-aussi¹⁴ (feuillet T2-1, positions budgétaires CRB 210). L'augmentation de participations en 2013 est due principalement aux *Contributo comunale al risanamento finanze cantonali* (feuillet T2-1, 910.462020). Le Graphique 2-M met en contraste cette tendance à la hausse à la variation des flux allant du canton aux communes (en pointillé bleu). Dès 2008, ils s'inscrivent à la baisse, l'écart allant en grandissant. On peut constater que cette situation péjore les résultats des comptes communaux dès 2009 puisque

14 L'effet domino est désigné en finances publiques par le terme d'«externalité verticale». Elle survient lorsqu'un niveau de gouvernement modifie une composante d'une politique publique dont il est responsable et que cette modification entraîne des conséquences sur le niveau inférieur de gouvernement. Ainsi, lors que le canton du Tessin supprime l'impôt immobilier pour les SA (sauf les entreprises d'électricité), la base fiscale est réduite, ce qui diminue les recettes qui prévalaient avant le changement. Les communes subissent une externalité verticale parce que même si leur part à cette recette reste identique, les montants reçus diminuent.

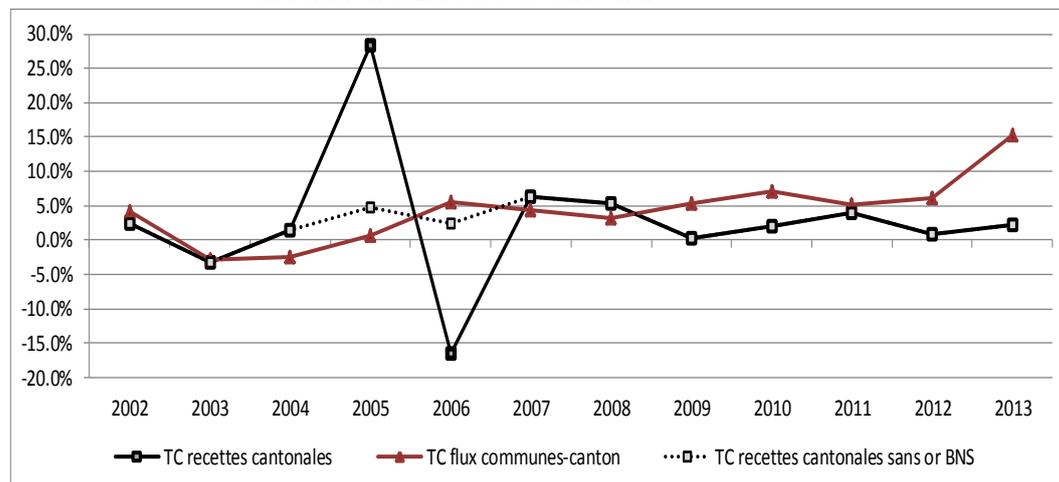
non seulement les montants payés sont plus élevés que les montants reçus (Graphique 2-D précédemment), mais les variations annuelles en % sont à la hausse pour les participations communales et à la baisse pour les versements du canton.

Graphique 2-N Taux annuels de croissance des flux "communes → canton" en relation aux dépenses communales



Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-5

Graphique 2-O Taux annuels de croissance des flux "communes → canton" en relation aux recettes cantonales



Source: TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-2

Les variations à la hausse se vérifient dans les conséquences qu'elles ont pour les finances cantonales: dans le Graphique 2-O, les taux de variation des flux financiers allant des communes vers le canton sont en croissance dès 2008, avec

des taux positifs plus élevés que les taux de variations des recettes cantonales. Alors que les taux de croissance des recettes cantonales sont en stagnation sur la période 2007-2013, les flux "communes - canton" varient à la hausse, avec un léger fléchissement en 2011. L'écart va en grandissant. C'est dire que, pour cette part des flux entre canton et communes, les communes contribuent au redressement des finances cantonales – certes modestement vu les montants en jeu.

2.3.3 Conclusions

Pour simplifier, l'analyse permet de conclure que les relations financières entre le canton et les communes ont été globalement plus favorables pour le canton, mais seulement légèrement. Pour les communes, le bilan des flux financiers "communes-canton" s'est quelque peu détérioré durant les quatre dernières années de la période considérée, soit de 2010 à 2013. La caractéristique la plus remarquable sur le long terme a été la relative stabilité des transferts financiers verticaux, dans les deux sens: globalement, les proportions des transferts dans les comptes cantonaux et communaux n'ont guère varié. Toutefois, dès 2010, les écarts vont en s'agrandissant, traduisant un réel problème d'équilibre structurel entre les budgets cantonaux et communaux.

Plus spécifiquement, l'analyse fait ressortir les points suivants :

De la section 2.3.1 :

(1) Considérée sur la période passée de référence, cette stabilité permet de conclure que les flux "canton-communes" n'ont pas servi de variables de gestion pour atteindre l'équilibre des budgets et des comptes du canton, malgré des variations annuelles parfois importantes touchant l'un ou l'autre transfert ou encore l'une ou l'autre part de recette.

(2) On constate toutefois dès 2011, et en 2013 avec la contribution demandée aux communes pour participer à l'équilibre du budget cantonal, la situation serait en phase de changement à charge des communes. Cela demande un suivi annuel attentif du modèle développé dans ce Rapport pour examiner si cette inflexion est momentanée ou s'inscrit sur le plus long terme. Dans ce dernier cas, cette évolution soulève la question structurelle de la répartition des tâches et des ressources entre le canton et les communes – notamment en raison des effets domino sur les cantons des changements de politiques au niveau fédéral.

(3) Les montants reçus par les communes, oscillant entre 5 et 7% de leurs recettes, ne constituent pas une menace pour leur autonomie financière.

(4) Pour les flux "canton → communes", l'observateur externe aux démarches de politiques publiques cantonales a quelque peu de la peine à comprendre la nécessité de ces baisses et retours à l'état antérieur, sur des laps de temps de deux ou trois années. Ces variations à court terme rendent instable l'architecture des transferts financiers, ce qui ne contribue pas à l'efficacité du système et s'ajoute à la difficulté pour les communes de fixer des objectifs de planification financière à moyen terme.

De la section 2.3.2 :

(5) Malgré une tendance à la hausse des flux "communes → canton", l'analyse ne permet pas de souscrire à l'argumentaire selon lequel ces contributions priveraient les communes d'une grande partie de leur autonomie budgétaire.

(6) Là également, la stabilité sur la longue durée des proportions (flux en % des dépenses communales et en % des recettes cantonales) ne permet pas de conclure a priori que le canton s'appuyait fortement sur les communes pour équilibrer ses budgets et ses comptes.

(7) La tendance s'est légèrement inversée durant les quatre dernières années d'analyse : les communes contribuent au redressement des finances cantonales – certes modestement vu les montants en jeu. Cette inflexion requiert un suivi attentif pour évaluer la situation et, le cas échéant, envisager des réformes structurelles et non des mesures ad hoc successives.

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
T2-1	flux communes - canton	103'138'583	107'349'650	104'395'275	101'758'372	102'479'821	108'185'374	112'997'871	116'708'644	122'848'479	131'488'526	138'378'603	146'895'528	169'339'910
T2-2	flux canton - communes	71'196'299	67'147'822	75'647'431	89'845'842	69'118'985	69'118'775	67'259'883	79'441'663	82'328'106	78'325'590	80'046'121	80'545'816	70'881'319
T2-3	parts aux recettes	25'072'952	24'387'347	22'843'288	22'868'535	26'197'192	17'934'246	11'631'656	6'523'943	6'727'172	22'689'233	31'048'135	34'139'488	30'973'730
T2-4	flux nets d'investissement sans les fusions	30'762'231	34'333'419	38'830'846	35'514'639	22'767'803	19'150'196	49'461'613	33'280'932	31'713'089	34'835'510	33'047'779	22'706'464	35'444'699
	flux nets de fonctionnement													
	lignes (3-5-4)	6'869'332	15'814'481	5'904'556	-10'956'005	7'163'645	21'132'353	34'106'331	30'743'038	33'793'201	30'473'702	27'284'347	32'210'224	67'484'860
	flux nets de fonctionnement sans les parts aux recettes	31'942'284	40'201'828	28'747'844	11'912'530	33'360'836	39'066'599	45'737'988	37'266'981	40'520'373	53'162'935	58'332'482	66'349'712	98'458'590
	flux nets d'investissement pour le graphique													
	ligne 6 inversée	-30'762'231	-34'333'419	-38'830'846	-35'514'639	-22'767'803	-19'150'196	-49'461'613	-33'280'932	-31'713'089	-34'835'510	-33'047'779	-22'706'464	-35'444'699
	soldes nets fonct. moins invest. Sans les parts aux recettes	-23'892'898	-18'518'938	-32'926'290	-46'470'643	-15'604'158	1'982'157	-15'355'282	-2'537'894	2'080'112	-4'361'808	-5'763'432	9'503'759	32'040'162

taux de croissance

TC flux communes - canton	4.1	-2.8	-2.5	0.7	5.6	4.4	3.3	5.3	7.0	5.2	6.2	15.3
TC flux canton - communes	-5.7	12.7	18.8	-23.1	0.0	-2.7	18.1	3.6	-4.9	2.2	0.6	-12.0
TC parts aux recettes	-2.7	-6.3	0.1	14.6	-31.5	-35.1	-43.9	3.1	237.3	36.8	10.0	-9.3
TC flux nets d'investissement sans les fu	11.6	13.1	-8.5	-35.9	-15.9	158.3	-32.7	-4.7	9.8	-5.1	-31.3	56.1

Tableau 3-1 Dépenses du canton, classification fonctionnelle, en francs (Base des graphiques 2-A, 2-B et 2-C)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0 Administration générale	225'380'126	255'243'607	275'848'835	283'448'454	281'878'130	276'211'559	284'179'556	308'671'465	320'829'676	324'979'417	326'201'093	317'584'713	351'353'626
1 Sécurité publique	195'668'289	207'948'676	218'247'280	217'970'527	220'890'386	228'793'901	237'897'383	246'749'432	254'500'836	260'173'946	268'235'577	272'446'688	282'747'162
2 Enseignement et formation	528'960'913	584'307'590	603'931'394	617'211'740	633'109'576	657'350'888	667'117'295	716'373'748	733'288'902	744'079'083	766'268'383	783'806'835	794'980'137
3 Culture et loisirs	47'337'621	51'994'479	51'769'730	51'929'534	52'311'815	55'900'340	57'504'780	56'180'526	56'624'148	55'433'456	55'046'077	55'386'061	54'574'962
4 Santé	240'851'174	278'007'047	271'474'081	281'272'349	281'545'070	281'340'383	283'611'666	292'116'641	298'386'738	300'121'831	307'516'181	412'765'326	419'883'805
5 Prévoyance sociale	615'973'551	652'079'015	716'430'472	762'481'594	794'261'165	806'804'678	828'994'928	797'203'966	804'326'311	840'383'288	880'608'882	900'181'725	937'697'138
6 Trafic	119'613'252	123'271'332	124'957'000	126'094'546	125'742'670	133'843'955	127'554'211	142'628'341	157'486'016	155'567'888	154'266'694	155'898'937	205'640'656
7 Environnement	19'790'093	21'634'147	21'434'504	20'960'902	21'000'696	21'808'548	22'448'788	21'943'973	22'251'901	23'662'107	22'226'574	22'588'636	23'493'550
8 Economie publique	65'400'429	68'374'614	68'114'618	68'765'484	68'169'267	69'455'411	70'041'550	70'334'689	73'516'466	73'716'544	73'825'076	74'126'604	72'808'374
9 Finances et impôts	338'264'013	339'625'437	373'493'790	389'108'617	372'416'048	292'431'556	310'849'168	339'294'298	299'556'596	333'802'583	349'862'436	352'260'828	350'662'604
Total des charges de fonctionnement	2'397'239'460	2'582'485'946	2'725'701'705	2'819'243'747	2'851'324'823	2'823'941'220	2'890'199'324	2'991'497'080	3'020'767'591	3'111'920'143	3'204'056'973	3'347'046'354	3'493'842'014
3 Total des charges de fonctionnement	2'397'239'460	2'582'485'946	2'725'701'705	2'819'243'747	2'851'324'823	2'823'941'220	2'890'199'324	2'991'497'080	3'020'767'591	3'111'920'143	3'204'056'973	3'347'046'354	3'493'842'014
38 Réserves et fonds spéciaux	5'136'141	12'334'381	16'560'446	6'513'844	8'345'902	12'318'967	16'072'036	22'531'725	17'212'359	15'285'063	16'688'335	13'175'627	15'390'917
39 Imputations internes	65'362'028	134'768'979	151'289'294	150'433'012	155'447'484	160'059'128	165'346'834	177'744'933	179'123'877	184'859'819	191'879'263	198'149'750	196'984'567
Dépenses cantonale	2'326'741'291	2'435'382'585	2'557'851'965	2'662'296'891	2'687'531'437	2'651'563'124	2'708'780'455	2'791'220'421	2'824'431'355	2'911'775'261	2'995'489'376	3'135'720'977	3'281'466'530
flux financiers communes-canton	103'138'583	107'349'650	104'395'275	101'758'372	102'479'821	108'185'374	112'997'871	116'708'644	122'848'479	131'488'526	138'378'603	146'895'528	169'339'910
flux canton-communes	71'196'299	67'147'822	75'647'431	89'845'842	69'118'985	69'118'775	67'259'883	79'441'663	82'328'106	78'325'590	80'046'121	80'545'816	70'881'319
parts des communes aux recettes	25'072'952	24'387'347	22'843'288	22'868'535	26'197'192	17'934'246	11'631'656	6'523'943	6'727'172	22'689'233	31'048'135	34'139'488	30'973'730
flux canton-communes et parts aux recettes en % des dépenses	4.14%	3.76%	3.85%	4.23%	3.55%	3.28%	2.91%	3.08%	3.15%	3.47%	3.71%	3.66%	3.10%
flux canton-communes sans les parts en % des dépenses	3.06%	2.76%	2.96%	3.37%	2.57%	2.61%	2.48%	2.85%	2.91%	2.69%	2.67%	2.57%	2.16%
flux communes - canton en % des dépenses cantonales	4.43%	4.41%	4.08%	3.82%	3.81%	4.08%	4.17%	4.18%	4.35%	4.52%	4.62%	4.68%	5.16%
taux de croissance:													
TC dépenses cantonales		4.7%	5.0%	4.1%	0.9%	-1.3%	2.2%	3.0%	1.2%	3.1%	2.9%	4.7%	4.6%
flux communes-canton		4.1%	-2.8%	-2.5%	0.7%	5.6%	4.4%	3.3%	5.3%	7.0%	5.2%	6.2%	15.3%
TC flux canton-communes		-5.7%	12.7%	18.8%	-23.1%	0.0%	-2.7%	18.1%	3.6%	-4.9%	2.2%	0.6%	-12.0%
TC parts des communes aux recettes		-2.7%	-6.3%	0.1%	14.6%	-31.5%	-35.1%	-43.9%	3.1%	237.3%	36.8%	10.0%	-9.3%

Tableau 3-2 Recettes du canton, classification fonctionnelle, en francs (base des graphiques 2-A, 2-B et 2-C)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0 Administration générale	99'552'947	164'076'491	184'289'077	186'019'282	175'480'080	184'016'539	184'093'082	190'018'324	207'734'164	199'056'082	201'969'592	205'598'312	206'636'216
1 Sécurité publique	94'634'188	89'236'818	111'880'764	123'679'365	115'720'370	121'592'137	126'320'378	234'126'000	237'758'117	251'893'635	123'925'966	114'077'282	120'112'341
2 Enseignement et formation	64'221'167	65'359'396	63'313'377	74'305'691	71'703'750	81'158'641	83'792'170	86'639'810	75'133'720	85'808'057	95'838'450	104'359'486	103'973'362
3 Culture et loisirs	14'338'649	13'111'156	15'891'756	15'664'105	16'593'400	16'562'151	18'065'796	16'302'440	16'900'458	15'591'184	14'932'734	14'387'331	14'734'348
4 Santé	31'968'918	33'396'891	42'211'713	36'183'616	36'751'102	35'683'043	39'977'476	40'293'637	41'543'436	43'439'428	44'173'233	45'811'732	41'156'299
5 Prévoyance sociale	320'820'138	320'320'351	332'357'293	335'886'885	331'597'557	342'220'707	361'636'426	391'489'176	378'580'946	389'912'386	401'629'463	424'159'302	444'233'254
6 Trafic	88'437'607	98'792'952	87'534'874	79'051'075	87'893'156	88'339'544	90'976'981	96'358'096	103'520'062	100'367'615	105'032'704	103'359'745	146'481'598
7 Environnement	6'375'854	7'534'184	8'457'970	6'996'423	7'040'861	7'348'448	8'596'754	7'406'259	7'268'710	6'686'794	6'905'147	6'641'083	7'579'866
8 Economie publique	80'303'126	83'008'787	78'278'895	87'931'950	82'220'641	83'376'669	83'940'157	82'285'897	84'065'576	85'276'574	96'099'510	95'814'854	95'775'526
9 Finances et impôts	1'615'622'303	1'665'418'897	1'566'453'848	1'579'355'226	2'259'832'512	1'733'140'465	1'861'744'531	1'983'823'937	2'002'199'736	2'052'861'154	2'141'177'884	2'135'252'043	2'135'564'343
Total des produits de fonctionnement	2'416'274'897	2'540'255'922	2'490'669'566	2'525'073'618	3'184'833'428	2'693'438'343	2'859'143'749	3'128'743'576	3'154'704'926	3'230'892'907	3'231'684'682	3'249'461'170	3'316'247'153
4 Total des produits de fonctionnement	2'416'274'897	2'540'255'922	2'490'669'566	2'525'073'618	3'184'833'428	2'693'438'343	2'859'143'749	3'017'887'748	3'029'693'810	3'096'543'687	3'220'351'668	3'249'461'170	3'316'247'153
48 Réserves et fonds spéciaux	5'215'622	1'111'453	11'613'024	13'818'311	1'049'122	1'751'352	1'336'050	1'570'792	1'587'762	4'813'634	3'066'934	2'260'962	3'606'524
49 Imputations internes	65'362'028	134'768'979	151'289'294	150'433'012	155'447'484	160'059'128	165'346'834	177'744'933	179'123'877	184'859'819	191'879'263	198'149'750	196'984'567
Recettes cantonales	2'345'697'247	2'404'375'490	2'327'767'248	2'360'822'294	3'028'336'822	2'531'627'863	2'692'460'865	2'838'572'022	2'848'982'171	2'906'870'234	3'025'405'472	3'049'050'458	3'115'656'061
Recettes cantonales sans or BNS	2'345'697'247	2'404'375'490	2'327'767'248	2'360'822'294	2'471'297'542	2'531'627'863	2'692'460'865	2'838'572'022	2'848'982'171	2'906'870'234	3'025'405'472	3'049'050'458	3'115'656'061
flux financiers communes-canton	103'138'583	107'349'650	104'395'275	101'758'372	102'479'821	108'185'374	112'997'871	116'708'644	122'848'479	131'488'526	138'378'603	146'895'528	169'339'910
flux canton-communes	71'196'299	67'147'822	75'647'431	89'845'842	69'118'985	69'118'775	67'259'883	79'441'663	82'328'106	78'325'590	80'046'121	80'545'816	70'881'319
parts des communes à des recettes cantonales	25'072'952	24'387'347	22'843'288	22'868'535	26'197'192	17'934'246	11'631'656	6'523'943	6'727'172	22'689'233	31'048'135	34'139'488	30'973'730
flux communes-canton en % des recettes cantonales	4.40	4.46	4.48	4.31	3.38	4.27	4.20	4.11	4.31	4.52	4.57	4.82	5.44
parts des communes en % des recettes cantonales	1.07	1.01	0.98	0.97	0.87	0.71	0.43	0.23	0.24	0.78	1.03	1.12	0.99
taux de croissance:													
TC recettes cantonales sans or BNS		2.5%	-3.2%	1.4%	4.7%	2.4%	6.4%	5.4%	0.4%	2.0%	4.1%	0.8%	2.2%
TC recettes cantonales		2.5%	-3.2%	1.4%	28.3%	-16.4%	6.4%	5.4%	0.4%	2.0%	4.1%	0.8%	2.2%
TC flux communes-canton		4.1%	-2.8%	-2.5%	0.7%	5.6%	4.4%	3.3%	5.3%	7.0%	5.2%	6.2%	15.3%
TC flux canton-communes		-5.7%	12.7%	18.8%	-23.1%	0.0%	-2.7%	18.1%	3.6%	-4.9%	2.2%	0.6%	-12.0%
TC parts des communes aux recettes		-2.7%	-6.3%	0.1%	14.6%	-31.5%	-35.1%	-43.9%	3.1%	237.3%	36.8%	10.0%	-9.3%

Tableau 3-5 Dépenses des communes, classification fonctionnelle, en francs

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0	Administration générale	147'394'698	144'400'440	150'556'414	152'096'356	161'505'307	158'279'415	156'967'770	164'912'952	168'793'502	177'628'119	181'923'282	186'502'478	185'860'108
1	Sécurité publique	77'542'428	77'126'464	77'656'657	81'853'828	79'654'179	88'833'078	90'996'886	94'695'267	101'012'884	102'452'319	106'989'544	112'988'574	114'399'266
2	Enseignement et formation	230'063'898	227'984'280	232'651'706	235'253'566	249'595'605	245'672'741	250'426'350	258'363'147	264'016'869	267'826'927	271'997'689	271'391'187	262'984'335
3	Culture et loisirs	61'200'842	66'867'072	65'562'587	70'790'431	70'502'749	73'136'956	75'279'727	79'145'548	84'130'200	89'323'104	96'138'323	104'891'681	103'687'491
4	Santé	20'186'665	21'195'225	20'368'959	14'822'673	11'531'310	10'643'708	10'535'179	11'065'720	19'914'692	20'696'098	21'838'030	23'275'113	23'360'295
5	Prévoyance sociale	264'349'187	278'820'720	277'845'334	289'735'960	307'865'597	313'203'476	334'400'954	344'440'023	343'362'484	359'636'356	369'969'871	402'845'848	412'203'373
6	Trafic	103'176'289	102'296'640	107'255'301	112'977'376	110'938'027	114'420'794	107'584'813	124'783'113	142'181'905	146'320'810	148'685'823	157'394'531	158'251'433
7	Environnement	117'274'912	119'761'920	122'213'755	121'384'593	125'061'090	129'828'847	134'400'261	132'508'616	141'023'338	133'120'347	136'069'881	138'029'169	137'045'947
8	Economie publique	6'088'042	5'613'840	5'410'505	5'188'155	5'680'183	6'472'293	6'188'945	7'873'110	7'584'436	8'264'662	8'960'997	8'878'777	9'017'568
9	Finances et impôts	345'095'847	312'503'760	309'990'098	310'466'280	282'324'796	277'063'836	325'501'146	313'326'080	381'309'080	354'993'317	313'766'413	309'383'711	306'460'207
	Total des charges de fonctionnement	1'372'372'808	1'356'570'361	1'369'511'315	1'394'569'218	1'404'658'843	1'417'555'144	1'492'282'032	1'531'113'576	1'653'329'390	1'660'262'060	1'656'339'852	1'715'581'069	1'713'270'022
3	Total des charges de fonctionnement	1'372'372'808	1'356'570'361	1'369'511'315	1'394'569'218	1'404'658'843	1'417'555'144	1'492'282'031	1'531'113'576	1'653'329'390	1'660'262'060	1'656'339'852	1'715'581'069	1'713'270'020
38	Réserves et fonds spéciaux	4'494'681	4'399'126	5'111'649	5'434'578	4'932'111	4'549'231	4'994'667	5'334'808	5'995'728	5'401'008	5'061'815	9'011'889	8'104'110
39	Imputations internes	19'238'242	18'914'360	19'687'790	21'623'546	22'133'578	19'912'582	21'596'397	23'496'963	23'813'195	25'479'610	28'244'654	28'232'903	28'565'008
	Dépenses communales	1'348'639'885	1'333'256'875	1'344'711'877	1'367'511'094	1'377'593'154	1'393'093'330	1'465'690'967	1'502'281'805	1'623'520'467	1'629'381'441	1'623'033'383	1'678'336'277	1'676'600'902
	flux financiers communes-canton	103'138'583	107'349'650	104'395'275	101'758'372	102'479'821	108'185'374	112'997'871	116'708'644	122'848'479	131'488'526	138'378'603	146'895'528	169'339'910
	flux canton-communes	71'196'299	67'147'822	75'647'431	89'845'842	69'118'985	69'118'775	67'259'883	79'441'663	82'328'106	78'325'590	80'046'121	80'545'816	70'881'319
	flux communes-canton en % des dépenses communales	7.65%	8.05%	7.76%	7.44%	7.44%	7.77%	7.71%	7.77%	7.57%	8.07%	8.53%	8.75%	10.10%
	flux canton-communes en % des dépenses communales	5.19%	4.95%	5.52%	6.44%	4.92%	4.88%	4.51%	5.19%	4.98%	4.72%	4.83%	4.69%	4.14%
	<u>taux de croissance:</u>													
	TC dépenses communales		-1.1%	0.9%	1.7%	0.7%	1.1%	5.2%	2.5%	8.1%	0.4%	-0.4%	3.4%	-0.1%
	TC flux communes-canton		4.1%	-2.8%	-2.5%	0.7%	5.6%	4.4%	3.3%	5.3%	7.0%	5.2%	6.2%	15.3%
	TC flux canton-communes		-5.7%	12.7%	18.8%	-23.1%	0.0%	-2.7%	18.1%	3.6%	-4.9%	2.2%	0.6%	-12.0%

Tableau 3-6 Recettes des communes, classification fonctionnelle, en francs

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0 Administration générale	30'161'663	29'467'402	30'528'947	30'433'581	33'092'172	25'533'033	26'333'905	29'254'697	32'792'573	29'942'385	29'241'471	32'014'410	30'994'632
1 Sécurité publique	29'228'828	31'534'498	30'846'957	30'857'944	31'409'107	32'699'691	35'839'289	36'424'075	39'798'204	41'359'941	42'754'846	44'572'925	44'007'132
2 Enseignement et formation	67'475'061	71'498'551	76'640'377	76'894'648	77'788'647	77'488'179	76'817'263	85'142'441	83'707'894	85'566'252	84'148'846	81'867'042	74'178'416
3 Culture et loisirs	12'437'799	12'104'772	12'084'375	12'872'662	13'612'740	11'768'175	15'092'530	18'379'781	18'140'231	19'359'462	20'341'348	21'311'366	20'468'586
4 Santé	2'176'615	2'369'487	1'590'049	2'130'143	1'522'346	1'282'666	1'361'824	1'414'639	1'568'349	1'326'016	1'148'834	1'883'083	1'791'243
5 Prévoyance sociale	86'753'650	90'703'621	84'272'614	89'670'022	91'831'849	94'551'487	108'101'896	113'476'263	112'086'977	113'761'992	116'068'550	120'992'840	123'105'682
6 Trafic	33'271'113	32'263'577	34'027'055	35'653'300	35'515'924	38'130'880	40'296'379	40'913'408	41'368'336	42'923'075	44'665'150	45'403'736	45'433'021
7 Environnement	67'164'116	71'995'052	71'870'229	70'402'255	73'244'194	78'341'712	81'726'784	79'788'812	86'184'133	82'630'935	85'677'849	88'591'444	87'399'286
8 Economie publique	33'271'113	39'514'335	33'391'036	28'532'618	31'616'057	38'448'599	40'328'066	41'278'357	43'191'986	50'632'790	49'879'586	49'635'182	50'780'601
9 Finances et impôts	1'050'372'145	1'021'475'468	1'011'271'366	1'003'679'088	998'140'719	1'034'137'061	1'078'267'705	1'086'244'875	1'224'431'518	1'246'865'306	1'268'595'341	1'211'341'621	1'207'589'846
Total des produits de fonctionnement	1'412'312'102	1'402'926'764	1'386'523'004	1'381'126'261	1'387'773'755	1'432'381'483	1'504'165'640	1'532'317'349	1'683'270'201	1'714'368'154	1'742'521'821	1'697'613'649	1'685'748'445
4 Total des produits de fonctionnement	1'412'312'102	1'402'926'764	1'386'523'004	1'381'126'261	1'387'773'755	1'432'381'483	1'504'165'640	1'532'317'349	1'683'270'201	1'714'368'154	1'742'521'821	1'697'613'649	1'685'748'445
48 Réserves et fonds spéciaux	942'905	819'877	1'333'070	946'860	932'757	680'880	932'143	1'293'544	1'485'528	1'294'811	1'371'467	1'497'332	1'435'877
49 Imputations internes	19'238'242	18'914'360	19'687'790	21'623'546	22'133'578	19'912'582	21'596'397	23'496'963	23'813'195	25'479'610	28'244'664	28'232'903	28'565'008
Recettes des communes	1'392'130'955	1'383'192'526	1'365'502'144	1'358'555'856	1'364'707'421	1'411'788'021	1'481'637'100	1'507'526'843	1'657'971'477	1'687'593'733	1'712'905'690	1'667'883'413	1'655'747'560
flux financier communes-canton	103'138'583	107'349'650	104'395'275	101'758'372	102'479'821	108'185'374	112'997'871	116'708'644	122'848'479	131'488'526	138'378'603	146'895'528	169'339'910
flux canton-communes	71'196'299	67'147'822	75'647'431	89'845'842	69'118'985	69'118'775	67'259'883	79'441'663	82'328'106	78'325'590	80'046'121	80'545'816	70'881'319
parts des communes à des recettes canton	25'072'952	24'387'347	22'843'288	22'868'535	26'197'192	17'934'246	11'631'656	6'523'943	6'727'172	22'689'233	31'048'135	34'139'488	30'973'730
flux canton-communes et parts à des recettes en % des recettes communales	6.92%	6.62%	7.21%	8.30%	6.98%	6.17%	5.32%	5.70%	5.37%	5.99%	6.49%	6.88%	6.15%
en % sans les parts à des recettes cantonales	5.11%	4.85%	5.54%	6.61%	5.06%	4.90%	4.54%	5.27%	4.97%	4.64%	4.67%	4.83%	4.28%
taux de croissance:													
TC recettes communales		-0.6%	-1.3%	-0.5%	0.5%	3.4%	4.9%	1.7%	10.0%	1.8%	1.5%	-2.6%	-0.7%
TC flux communes-canton		4.1%	-2.8%	-2.5%	0.7%	5.6%	4.4%	3.3%	5.3%	7.0%	5.2%	6.2%	15.3%
TC flux canton-communes		-5.7%	12.7%	18.8%	-23.1%	0.0%	-2.7%	18.1%	3.6%	-4.9%	2.2%	0.6%	-12.0%
TC parts des communes aux recettes cantonales		-2.7%	-6.3%	0.1%	14.6%	-31.5%	-35.1%	-43.9%	3.1%	237.3%	36.8%	10.0%	-9.3%

3

Analyse par fonction des flux financiers verticaux

L'analyse par fonction des flux verticaux poursuit deux objectifs. Le premier objectif est de cibler les tâches pour lesquelles des aides financières sont transférées du canton aux communes et inversement afin de repérer celles qui sont les plus importantes et celles pour lesquels les montants sont faibles, voire insignifiants - ci-dessous pour l'année **2013**. Il y a deux raisons à cela.

MCH1	fonction	flux canton → communes		flux communes → canton	
		en francs	en %	en francs	en %
0	administration	0	0.0%	0	0.0%
1	justice, police	1'678'644	2.4%	956'556	0.7%
2	enseignement	48'187'174	68.0%	0	0.0%
3	culture, sports, loisirs	0	0.0%	0	0.0%
4	santé	3'036'355	4.3%	5'891'435	4.0%
5	affaires sociales	0	0.0%	123'479'397	84.7%
6	routes et communications	0	0.0%	15'512'522	10.6%
7	environnement	60'583	0.1%	0	0.0%
8	économie publique	0	0.0%	0	0.0%
9	péréquation	17'918'563	25.3%	0	0.0%
	total	70'881'319	100%	145'839'910	100.0%

Des transferts importants soulèvent la problématique de la répartition des tâches entre le canton et les communes : si une tâche est attribuée au niveau cantonal, mais que les communes participent à hauteur de 80 pour cent à la dépense cantonale, la question se pose de savoir si "celui qui commande paie", respectivement si "celles qui paient sont aussi celles qui commandent". L'inverse vaut aussi, évidemment. Des transferts faibles en questionnent l'utilité; il faudrait s'interroger sur leur maintien ou leur suppression dans l'optique de clarifier et de simplifier les relations canton-communes.

Le second objectif, examiné au travers des taux de variation annuelle des transferts, est d'apprécier la pérennité et la stabilité du système. On se place ici du point de vue des communes individuelles, qui paient et reçoivent. Si l'amplitude des variations est significative d'une année à l'autre, voire même

passé du positif au négatif, cela amène de l'incertitude dans l'architecture des transferts financiers : la capacité de prévoir et de planifier à moyen terme est remise en cause. Une situation d'instabilité et de variabilité soulève, là aussi, la question d'une simplification dans la répartition des tâches et des financements entre les niveaux de gouvernement.

Ce chapitre est divisé en trois sections qui abordent la question des relations verticales entre le canton et ses communes sous l'angle de la classification fonctionnelle: ce sont les transferts par tâche qui sont le centre d'intérêt. La première section retrace les transferts du canton versés aux communes en valeurs absolues, c'est-à-dire en francs, et relativement aux dépenses communales ou à leurs taux de variation annuelle. La deuxième section examine, dans la même optique, les contributions des communes à des dépenses cantonales. La troisième section enfin se place au niveau du canton pour déterminer l'importance des flux financiers verticaux dans ses budgets annuels.

3.1 Les transferts du canton aux communes analysés par fonction

La première partie de l'analyse porte sur les transferts versés par le canton aux communes, désagrégés par fonction (selon le MCH1). L'analyse se fait en trois temps, d'abord en valeurs absolues en francs (Graphiques 3-A et 3-B), ensuite en proportion des dépenses communales (Graphiques 3-C et 3-D), enfin selon les taux de variation annuelle des versements (Graphiques 3-E et 3-F) selon la démarche suivante:

Graphique	objet	détail	feuille ¹
3-A	analyse fonctionnelle en francs	versement du canton aux communes dans sept fonctions	T2-7
3-B	analyse fonctionnelle sans l'enseignement	l'enseignement présentant un cas particulier en raison de l'importance des versements, une deuxième analyse plus fine, sans l'enseignement, est nécessaire pour mettre en évidence les fonctions enregistrant les montants les plus importants hors enseignement.	T2-7
3-C	en proportion des dépenses communales	Ce graphique examine quelles proportions des dépenses communales représentent les montants reçus par les communes, par fonction.	T3-8 (T3-5 et T2-7)

Graphique	objet	détail	feuille ¹
3-D	en proportion des recettes communales sans l'enseignement ni la santé	Même analyse que dans le Graphique 3-C, mais sans l'enseignement ni la santé, qui représente des situations spéciales.	T3-8
3-E	taux de variations annuelles 2001-2013	ce graphique met en évidence l'amplitude des variations annuelles des montants versés aux communes.	T2-7
3-F	taux de variations annuelles 2006-2013	mise en évidence de l'amplitude des variations pour les huit dernières années	T2-7

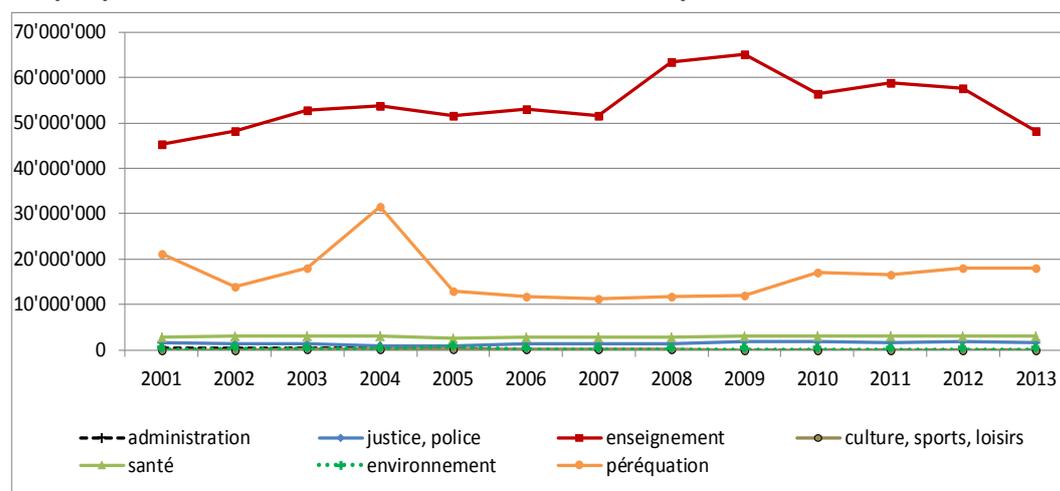
¹ Feuille dans TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE. Les feuilles sont mis en annexe de ce chapitre dans l'ordre de leur utilisation.

Les conclusions de l'analyse fonctionnelle peuvent être résumées ainsi :

- Les deux fonctions pour lesquelles le canton verse aux communes des montants substantiels sont l'enseignement, pour plus des 2/3 des versements annuels, et la péréquation dont les versements représentent désormais 25% du total. Suit la santé, avec une proportion de 4%. Les autres domaines enregistrent des versements faibles, voire négligeables. Le Graphique 3-A présente les montants des transferts dans les sept domaines fonctionnels concernés. Les versements cantonaux dans le domaine de l'enseignement étant largement supérieurs aux versements dans les autres fonctions, un deuxième Graphique 3-B sans l'enseignement est proposé afin d'en faire ressortir l'importance par fonction. Ce deuxième graphique met en évidence l'importance de la péréquation verticale "canton → communes".¹⁵

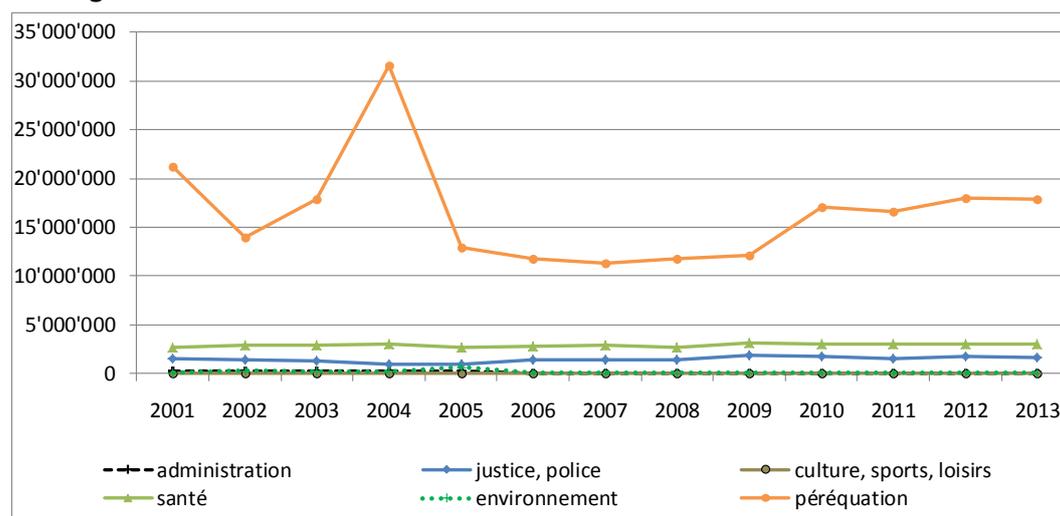
¹⁵ Pour mettre en évidence le montant péréquatif, nous avons additionné sous 92 de la classification fonctionnelle les rubriques comptables (du canton) 113.341001, 113.341003, 113.362021 et 113.362022 alors même que les deux premières sont attribuées par le canton à la fonction 92 et les deux autres à la fonction 0290 dans le feuille T2-7.

Graphique 3-A Transferts canton → communes, analyse fonctionnelle



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-7

Graphique 3-B Transferts canton → communes, analyse fonctionnelle sans l'enseignement



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-7

- Dans le domaine de l'enseignement (Graphique 3-A) les variations de la droite dès 2008 illustrent les ajustements de la politique scolaire dans ses répercussions sur les relations financières entre le canton et les communes. Sans entrer dans trop de détails, on peut mentionner les changements suivants :¹⁶

¹⁶ Nous remercions le Service des communes du canton du Tessin qui nous a fourni les renseignements détaillés utilisés dans ce chapitre, concernant les changements législatifs ayant des répercussions sur les relations financières entre le canton et les communes dans le domaine de l'enseignement, de la péréquation, de la politique familiale et des transports.

- En 2008, le canton a rattrapé des arriérés sur ajustements de factures (conguagli) qui étaient en souffrance depuis quelques années. En outre, le canton a restitué en 2008 et 2009, pour moitié, la contribution extraordinaire demandée aux fonctionnaires, magistrats et enseignants dans les mesures d'assainissement décidées dans le cadre du budget 2005,¹⁷ parce que contrairement aux prévisions, l'autofinancement était positif en 2007. Le montant versé aux communes était calculé en % des salaires reconnus des enseignants, le taux variant de 30 à 90% de la dépense, échelonné selon la force financière de la commune.
- La diminution marquée en 2010 coïncide avec la modification des modalités de calcul des subsides versés par le canton pour l'école enfantine et primaire, non plus en % des salaires reconnus des enseignants, mais sur la base d'un montant global forfaitaire.¹⁸
- La tendance à la baisse des années 2012 et suivante a également pour origine des modifications structurelles dans le domaine de l'enseignement obligatoire. L'année 2012 correspond à l'entrée en vigueur des mesures annoncées en 2010 (Message 6413 du 26 octobre 2010) dans la répartition des tâches entre le canton et les communes. Le canton reprenait totalement à sa charge un certain nombre de dépenses scolaires (entre autres : prise en charge entièrement par le canton des droits d'auteur du matériel didactique et pédagogique de l'enseignement primaire ; suppression de la contribution de 260 francs pour le matériel scolaire des enfants fréquentant des écoles primaires privées ; suppression de la contribution des communes pour les transports scolaires niveau secondaire). En contrepartie, le canton réduisait les subventions versées aux communes pour les salaires des enseignants (-0.4% en 2012, -5,3% en 2013).
- En 2012, nouvelle mesure par la cantonalisation du service de soutien pédagogique (Message 6428): la hausse des charges estimées par le canton est compensée par une nouvelles réduction des subsides versés aux communes pour

17 L'effort demandé était la réduction de 2,2% des salaires des fonctionnaires, enseignants et magistrats pour la part dépassant 20'000 francs. Le canton devait restituer aux communes le 50% des contributions si l'autofinancement > 0 et le 100% si le résultat du compte annuel > 0 et l'autofinancement > 0.

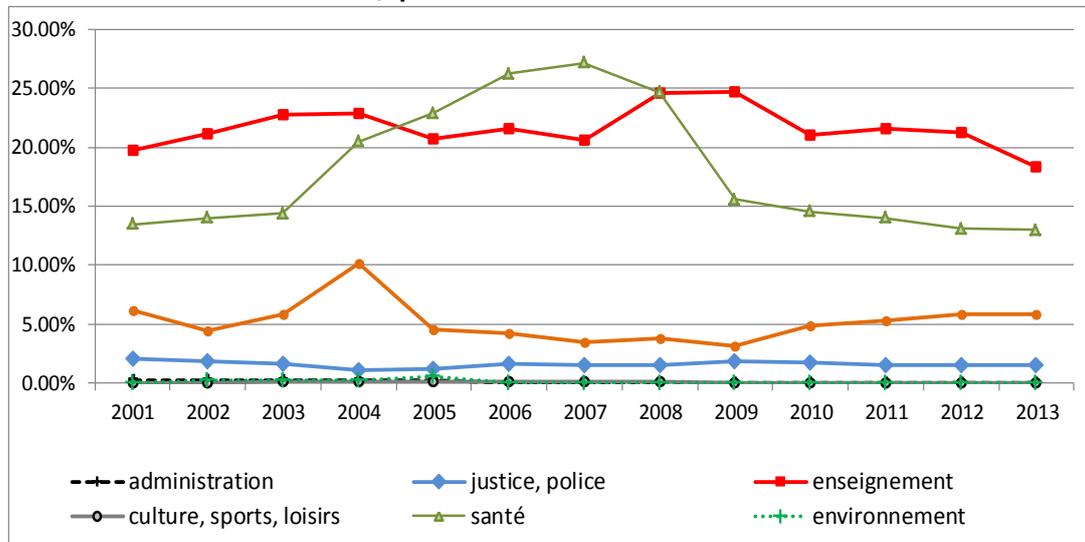
18 Alors même que dans le Message 6133 du 15 octobre 2008 le Conseil d'Etat affirmait que "la modifica riguarda le modalità di concessione dei contributi cantonali e non comporta alcun effetto finanziario per i Comuni (...) La competenza relativa alla determinazione del contributo finanziario è delegata al Consiglio di Stato".

les salaires des enseignants des écoles infantile et primaire (-3,5% en 2012, -7,25% en 2013, -0,7% en 2014-15 et -0,5% en 2016).

▪ Dans le domaine péréquatif Graphique 3-B), le pic enregistré en 2004 est dû à l'interrelation entre la nouvelle politique des fusions de communes et la péréquation. En effet, le canton a versé en une seule fois les aides transitoires qu'il attribuait aux communes en difficulté financière par la couverture du déficit de gestion courante afin que leur permettre de maintenir un multiplicateur d'impôts communaux ne dépassant pas le seuil de 100% de l'impôt cantonal. En 2010, le canton augmente à 100% sa contribution péréquative à la « (contributo) localizzazione geografica », financée par le 30% des redevances hydrauliques (canoni d'acqua). Ces questions sont reprises dans la section 4.4 relative à la péréquation.

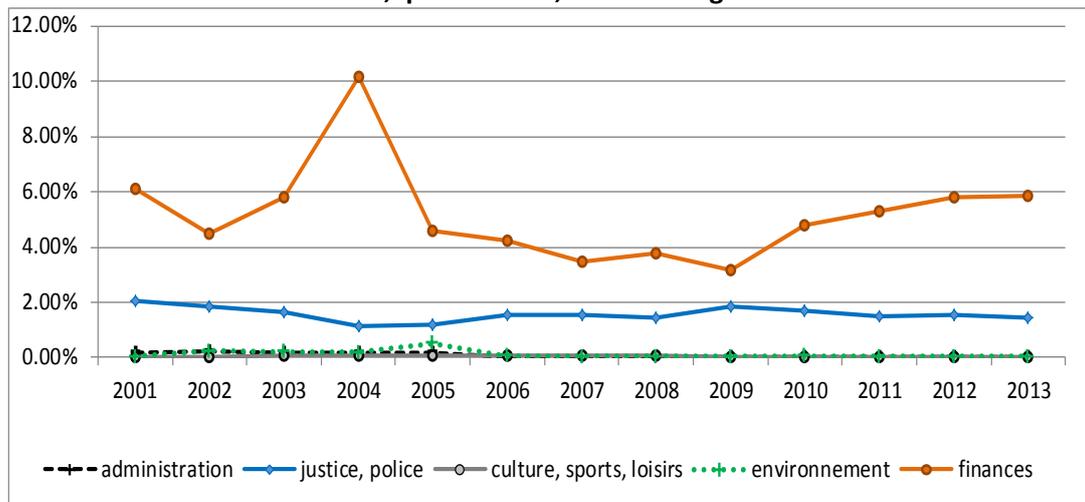
▪ Le deuxième groupe de deux graphiques (3-C et 3-D) exprime les montants reçus du canton en proportion des dépenses communales. En effet, pour cette comparaison on part de l'idée que le canton verse des montants aux communes dans des domaines spécifiés parce qu'il leur impose des normes qualitatives et/ou quantitatives à respecter dans la fourniture desdits services. On est en présence de dépenses liées pour lesquelles le canton verse des aides financières. Il importe par conséquent d'examiner dans quelle proportion ces tâches "normées" sont supportées directement par les communes et indirectement par le canton – en d'autres termes, les versements du canton inscrits en recettes fonctionnelles soulagent d'autant (en francs) les dépenses des communes.

Graphique 3-C Transferts canton → communes en proportion des dépenses communales, par fonction



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE , feuillet T3-8

Graphique 3-D Transferts canton → communes en proportion des dépenses communales, par fonction, sans l'enseignement ni la santé



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE , feuillet T3-8

- Dans les domaines de l'enseignement et de la santé, les rapports «versements du canton / dépenses communales» enregistrent des variations substantielles dans le temps. Pour l'enseignement, la droite rouge du Graphique 3-C indique une baisse des montants reçus en proportion aux dépenses communales, puis en 2008-2009 un effet de seuil à la hausse de 9, respectivement 12 millions sur ces

deux années par rapport aux années précédentes¹⁹ La modification de la répartition des tâches dans le domaine de l'enseignement et l'ajustement des transferts allant du canton aux communes, mentionnés avant, mises en relation à des dépenses communales fonctionnelles en croissance modérée et régulière dans le domaine de l'enseignement expliquent ces variations.

▪ En ce qui concerne le domaine de la santé, l'analyse du feuillet T3-8 dans le "TABLEAU des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE" révèle que les variations sont dues avant tout aux fluctuations à la baisse de 2004 à 2008 des montants enregistrés en dépenses communales et non pas à des variations dans les versements du canton. La raison principale est une modification des affectations comptables concernant les homes pour personnes âgées. Dans le MCH1, les homes médicalisés sont attribués au domaine 41 de la classification fonctionnelle, les homes simples au domaine 57. La distinction «médicalisé-non médicalisé» ne faisant plus sens, nombre de communes ont révisé leur plan comptable à la suite de fusions de communes, comme d'ailleurs la ville de Lugano, pour désormais comptabiliser les homes dans le seul domaine 57. Cela explique la variation à la baisse des dépenses communales de santé, donc la diminution de la valeur du dénominateur, d'où une droite en hausse de la relation «transfert du canton/montant de la dépenses fonctionnelle».²⁰

▪ Les versements péréquatifs présentent le même profil en valeurs absolues dans le Graphiques 3-B et en proportion aux dépenses dans le Graphique 3-D. Deux effets de seuil en 2004 et en 2010 sont dus à des changements fondamentaux dans la politique de péréquation entre le canton et les communes.

- En 2004, les versements du canton passèrent de 17,9 à 31,5 millions de francs en raison de la capitalisation sur une année des montants versés auparavant afin

19 TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-2, ligne budgétaire 435.362002 *Scuole comunale, scuole elementari*).

20 Dans le MCH2, les homes pour personnes âgées, ou EMS (établissements médicaux-sociaux) sont comptabilisés sous 412 dans le domaine 4 Santé. Il n'y a plus de comptabilisation dans le domaine 5 Politiques sociales. Nous n'avons pas mis en relation les subventions cantonales aux homes avec les dépenses communales du domaine 5 Prévoyance sociale, parce que les montants des dépenses communales du chapitre 5 sont considérablement plus importante que ceux du chapitre 4 (en 2013, 412'203'373 francs comparés à 23'360'295 francs, soit presque 18x plus) : la subvention cantonale représente alors moins de 1% des dépenses du chapitre 5 (0.74% en 2013).

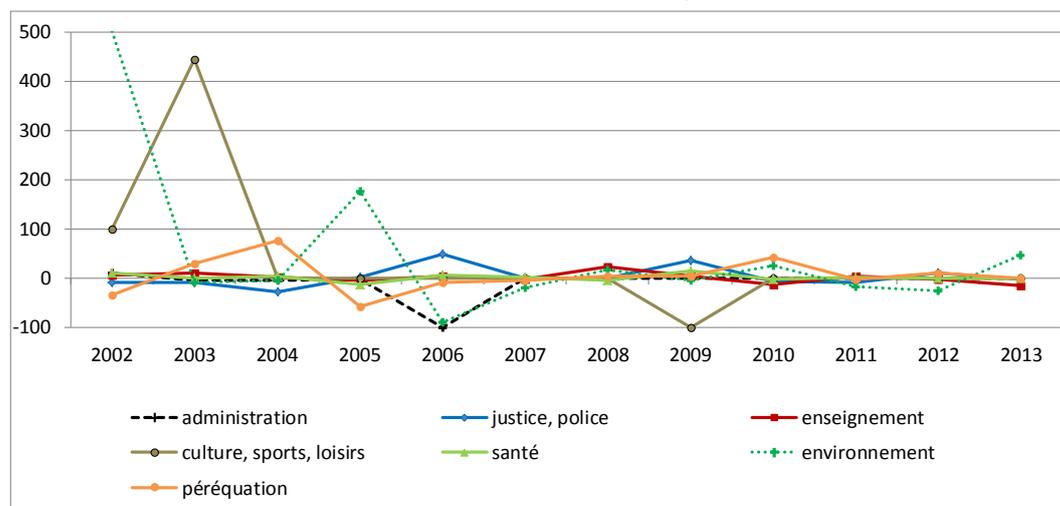
de garantir aux communes en difficulté financière un plafond fiscal permettant de maintenir leur coefficient d'impôt à 100% de l'impôt cantonal. Cette capitalisation s'est faite dans le cadre des projets de fusions. Elle fait suite au changement majeur de la politique péréquative en 2003 (voir les sections 4.3 et 4.4). Etant donné que le canton versait une contribution pour assainir les finances des communes en difficulté avec pour objectif de réduire la dette de telle sorte que le cote d'impôt de la nouvelle commune se situe entre 95% et 100%, l'aide d'assainissement était calculé dans chaque projet de fusion et pris en compte avec les ressources de la commune. Pour celles qui en avaient droit, l'aide transitoire était versée en une seule fois au moment de la fusion – nombreuses à entrer en vigueur en 2004.

- En 2010, l'effet de seuil fait passer de 12 à 17 millions la contribution du canton à la péréquation verticale «canton - communes», comme expliqué avant.

Dans les autres domaines, les proportions «transferts / dépenses communales» avoisinent ou sont inférieures à 2%, ce qui les réduit considérablement leur portée et leur efficacité dans le contexte général des relations financières canton-communes. On peut se demander alors s'il ne serait pas opportun de réexaminer la répartition des compétences entre le canton et les communes dans ces domaines précis, pour amener une simplification desdites relations, voire à leur suppression.

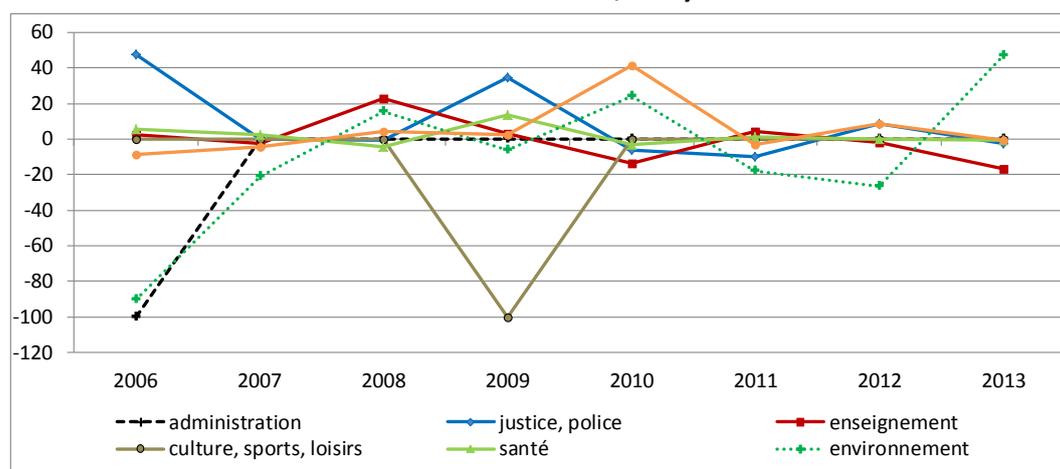
▪ Les graphiques 3-E et 3-F abordent la question en examinant les variations annuelles par fonction des versements du canton aux communes en deux temps, d'abord en longue période 2002-2013, puis de 2006 à 2013. La raison de cette double analyse est que les fortes variations sur les années 2002 à 2005 nivellent graphiquement les années qui suivent. Sans entrer dans le détail de chaque fonction, l'image générale est celle de variations substantielles (souvent plus de 10%) chaque année dans toutes les fonctions. Comme on l'a écrit avant, de fortes variations annuelles des transferts reçus, qui plus est par fonction, sont source de difficultés dans la prévision budgétaire et la planification financière à moyen terme. L'incertitude des montants à recevoir, l'expérience de changement continu par le passé sont des obstacles à une approche soutenable des finances publiques locales. Cela pose la question de l'architecture générale des relations financières canton-communes.

Graphique 3-E Taux de variation annuelle, 2001-2013
transferts canton → communes, analyse fonctionnelle



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-7

Graphique 3-F Taux de variation annuelle, années récentes 2006-2013
transferts canton → communes, analyse fonctionnelle



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE , feuillet T2-7

L'analyse par fonction des flux financiers versés par le canton aux communes permet de cibler les domaines sur lesquels devrait porter en premier l'attention:

- en valeurs absolues, en francs : ce sont l'enseignement et la péréquation ;
- en % des dépenses communales, ce sont l'enseignement, la péréquation et la santé (dans une moindre mesure, la prévoyance sociale en raison des changements comptables);
- du point de vue des dépenses cantonales, ce sont l'enseignement et la péréquation.

3.2 Les contributions des communes à des dépenses cantonales analysées par fonction

L'analyse des contributions des communes à des dépenses cantonales, par fonction, suit la même séquence que précédemment : en valeurs absolues, en proportion des dépenses communales et des recettes cantonales, et en taux de variations annuelles. L'objectif est également de mettre en évidence les domaines fonctionnels qui interpellent et demandent attention.

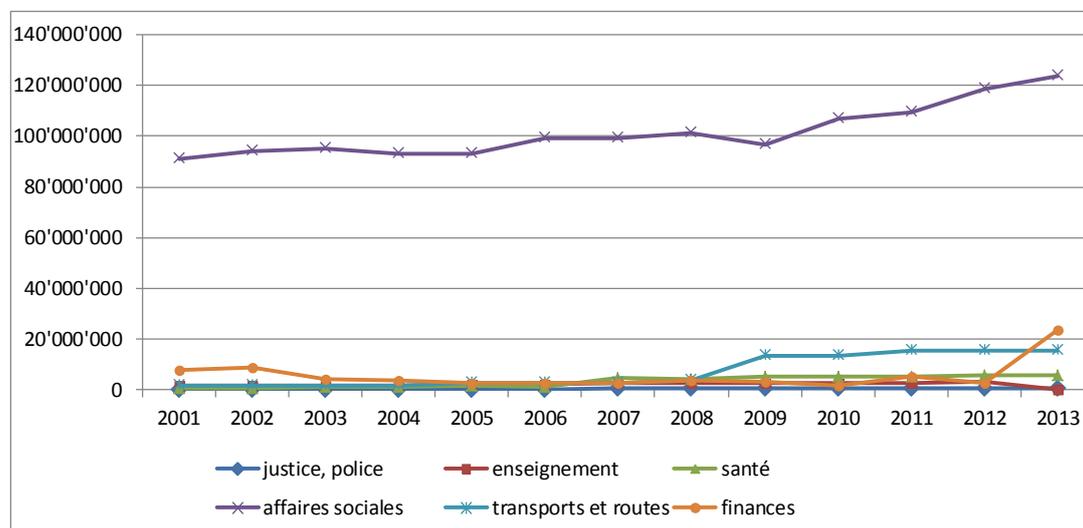
Graphique	objet	détail	feuille ¹
3-G	analyse fonctionnelle en francs	contributions des communes aux dépenses cantonales dans six domaines	T2-6
3-H	analyse fonctionnelle sans les affaires sociales	l'importance (3 à 4x plus selon les années) des contributions communales dans le domaine des affaires sociales écrase les autres fonctions dans le graphique et rend illisible les contributions dans les autres domaines. Ce graphique redonne de la visibilité aux autres fonctions.	T2-6
3-I	en proportion des dépenses communales	Ce graphique examine quelles proportions des dépenses communales représentent les montants versés par les communes au canton, par fonction.	T3-9 (T3-5 et T2-6)
3-J	en proportion des dépenses communales sans la santé ni les affaires sociales	Même analyse que dans le Graphique 3-J, mais sans la santé ni les affaires sociales, qui représente des situations spéciales.	T3-9
3-K	taux de variations annuelles 2001-2013	ce graphique met en évidence l'amplitude des variations annuelles des montants versés aux communes.	T2-7

¹ Feuilles de la matrice Excel TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE. Les feuillets sont mis en annexe de ce chapitre dans l'ordre de leur utilisation.

Les deux premiers graphiques 3-G et 3-H quantifient en valeurs absolues, en francs, les contributions des communes tessinoises à des dépenses cantonales dans six fonctions. La principale contribution concerne le domaine des affaires sociales et représente à elle seule les trois-quarts des versements communaux. Cette proportion a pour conséquence d'écraser les autres droites dans le Graphique 3-G, raison pour laquelle de nouvelles mesures sont faites sans cette fonction dans le Graphique 3-H. Dans ce deuxième graphique, trois domaines

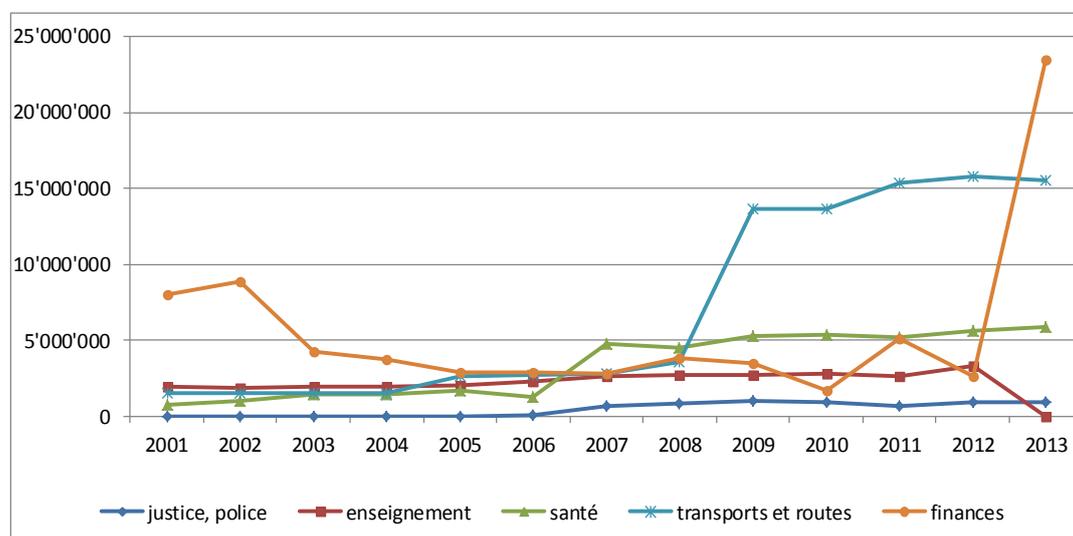
subissent des effets de seuil : les finances en 2002, 2011 et 2013; la santé en 2007 et les transports et communication en 2009.

Graphique 3-G Contributions communales à des dépenses cantonales, en francs



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-6

Graphique 3-H Contributions communales à des dépenses cantonales, en francs sans les affaires sociales



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-6

Les contributions communales dans le domaine des affaires sociales sont essentiellement consacrés aux assurances sociales fédérales (AVS, AI, prestations complémentaires, assurance maladie) et à l'aide aux indigents. En augmentation régulière quoique modérée sur la période 2001-2009, ces contributions subissent

une tendance générale à la hausse plus marquée dès 2010, mais sans effet de seuil: toutes les contributions augmentent quelque peu. Cependant, ces contributions restent stables, entre 29 et 30%, en proportion aux dépenses communales du domaine 5 Affaires sociales (Graphique 3-I). Il faut toutefois remarquer que, dès 2007, l'augmentation des contributions des communes dans le domaine 5 intervient sans les versements concernant la protection de l'enfance, désormais comptabilisés dans le domaine 4 relatif à la santé. En effet, jusqu'en 2006, les contributions des communes pour la protection de la maternité, de l'enfance et de l'adolescence, versées en application de la loi du 15 janvier 1963, étaient attribuées au domaine 5 de la classification fonctionnelle (T2-6, rubriques comptables 233.462007, 235.462007, 235.462009 et 235.472003). En 2007, avec l'entrée en vigueur de la loi de 2006, le système de cofinancement par le canton et les communes de la protection de la famille et de la petite enfance change; les contributions des communes sont attribuées au domaine 4 santé (T2-6, rubrique 235.462010, *Ufficio sostegno enti e attività per famiglie: contributo comunale ai centri educativi per minorenni*). Cette question est reprise dans la section 4.1 du chapitre suivant.²¹

Les variations dans le domaine de finances sont dues aux modifications du système de péréquation: en 2002, la *Legge sulla compensazione intercomunale del 18 dicembre 1979* est abrogée avec effet en 2003 (T2-6, rubrique 113.462001). Les contributions ordinaires à la péréquation qui suivent dès cette même année (T2-6, rubrique 113.462015) sont soumises à de variations annuelles importantes, en fonction des montants à verser, question reprise dans la section 4.4 du prochain chapitre. La forte hausse enregistrée en 2013 est due à l'introduction d'une contribution générale des communes, de 20 millions de francs, à l'effort d'assainissement des finances cantonales afin de retrouver l'équilibre (T2-6, rubrique 910.462020).²²

Enfin, la contribution des communes à la mobilité, *aziende del trasporto pubblico regionale* (T2-6, rubrique 767.462018) a subi des modifications à la

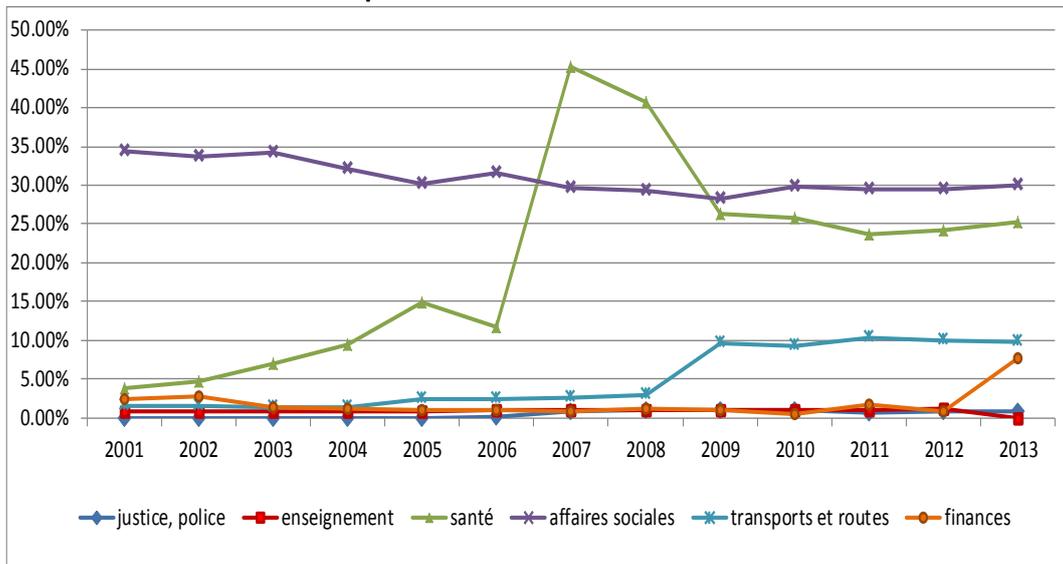
21 Notons que dans le MCH1 (54 Protection de la jeunesse) et dans le MCH2 (544 Protection de la jeunesse, 545 Prestations aux familles), la politique familiale appartient au chapitre 5, tandis que l'accueil extrascolaire est transféré dans le MCH2 au domaine 2. (218 Accueil de jour).

22 Ce montant a été porté à 25 millions lors de l'approbation du budget 2014 du canton pour une période transitoire devant durer jusqu'à la réforme de la répartition des tâches et des flux financiers entre canton et communes (*Decreto legislativo concernente l'introduzione di una partecipazione finanziaria dei Comuni al finanziamento dei compiti cantonali del 29 gennaio 2014* art. 2. cpv. 2du).

hausse en 2009 avec un effet de seuil important puisque le montant contribué passe de 2,1 en 2008 à 12,1 millions de francs en 2009. La situation s'explique ainsi: jusqu'en 2005, le canton prenait entièrement à sa charge d'une part le 30% des dépenses reconnues par la Confédération pour les transports régionaux (la Confédération participait à hauteur de 70%), et le 100% des dépenses non reconnues. Dans le cadre de l'approbation du budget 2005, le parlement votait une contribution des communes de 5% sur les parts à charge du canton (30%, respectivement 100%). Par la suite, la part des communes variait en fonction de la participation de la Confédération: plus cette dernière était importante, moins le canton payait et donc plus basse était la contribution communale. Ainsi, une première hausse des contributions communales survint en 2008: dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (dite «RPT»), la Confédération baissait sa participation à 52% (51% pour la période 2012 – 2015), la part du canton augmentait ipso facto à 48% (respectivement 49%), et donc celles des communes par effet domino. Puis, dans le cadre du budget 2009, le parlement cantonal adoptait une nouvelle hausse de la contribution des communes, de 5 à 25%, mais au maximum 50 francs par habitant, l'excédent faisant l'objet d'une deuxième répartition entre les communes n'ayant pas atteint ce seuil. La répartition se fait à hauteur de 70% selon le chiffre de la population pondéré par l'indice de force financière (part péréquative) et de 30% selon une formule relative à l'offre de base en transports publics. À cela s'est ajouté dès 2008 l'élargissement des prestations de transports publics (Message 6524 du 30 août 2011), ce qui a augmenté les montants à répartir.

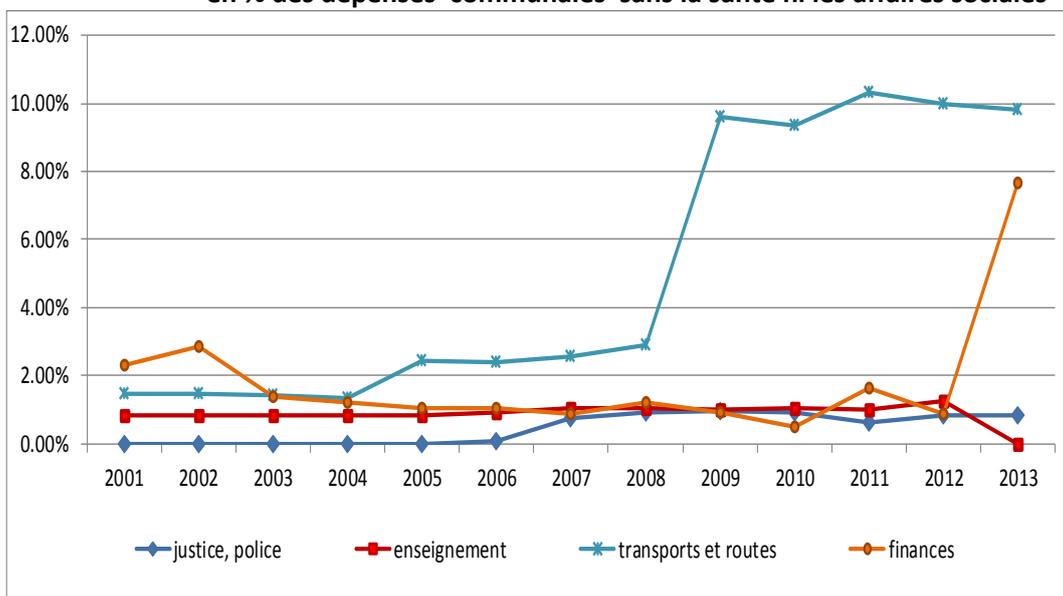
Si l'on examine ces contributions en proportion des dépenses communales, dans les Graphiques 3-I et 3-J, on peut alors constater que les contributions des communes pour les affaires sociales représentent aujourd'hui 30% de leurs dépenses; et 25% dans le domaine de la santé. Les contributions communales pour le trafic local représentent 10% de leurs dépenses dans le chapitre 6 Routes et communications; tandis que ce chiffre atteint 8% pour la péréquation dans le chapitre 9 Finance.

Graphique 3-I Contributions communales à des dépenses cantonales en % des dépenses communales

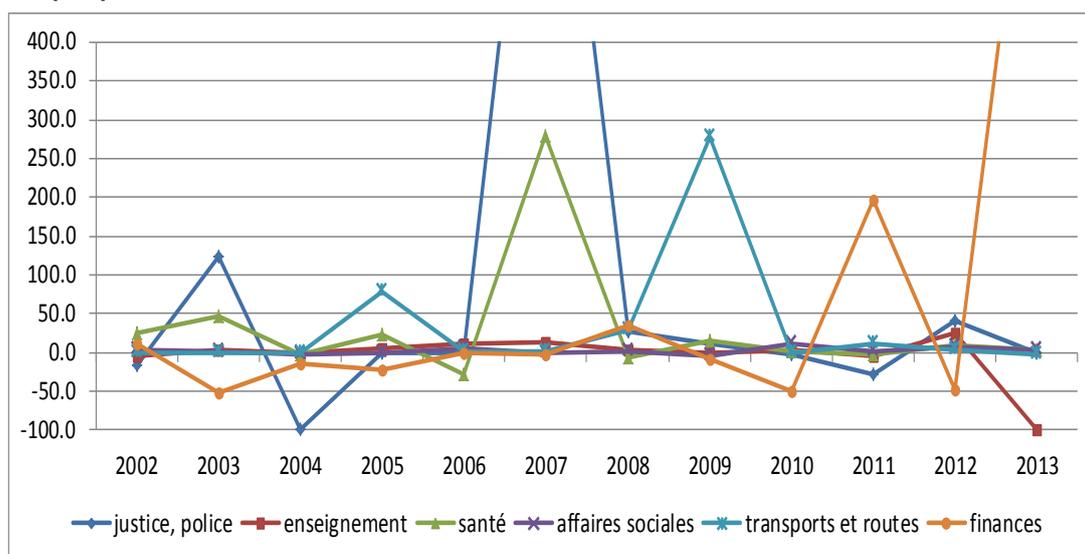


Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-9

Graphique 3-J Contributions communales à des dépenses cantonales en % des dépenses communales sans la santé ni les affaires sociales



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-9

Graphique 3-K Taux de variation annuelle, contributions communes → canton,

Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-6

Finalement, l'analyse des taux de variations annuelles dans le Graphique 3-K ne fait que confirmer ce qui vaut aussi pour les versements du canton aux communes (dans le Graphique 3-F): les amplitudes des variations, et les changements quasi-annuels sont tels qu'ils rendent difficiles les prévisions budgétaires des communes et la planification à moyen terme. Cette absence de stabilité mérite autant d'attention que la question du désenchevêtrement de ces flux financiers verticaux – si ces derniers sont maintenus en tout ou en partie.

On peut récapituler dans un tableau synoptique les tâches qui sont le plus touchées ou le plus sensibles aux transferts entre canton et communes :

	canton → communes		communes → canton	
en francs	enseignement péréquation	graphique 3-A	affaires sociales transport péréquation	graphiques 3-G et 3-H
en % dépenses communales	enseignement péréquation (santé)	graphique 3-C	affaires sociales santé transports péréquation	graphique 3-I
variations annuelles	toutes	graphique 3-F	toutes	graphique 3-K

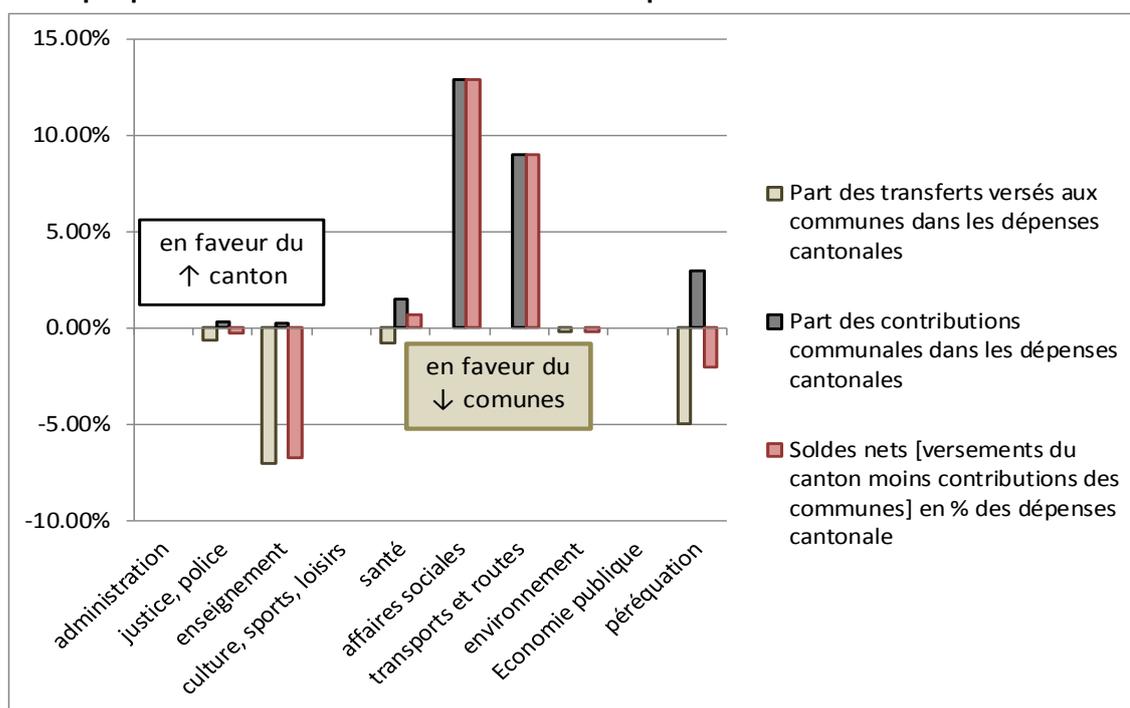
3.3 Analyse fonctionnelle des transferts dans les finances cantonales

Comme on l'a vu dans la section 3.1, les transferts "canton → communes" ne représentent que 2 à 4 % des dépenses cantonales, tandis que les contributions "communes → canton" dégagent un ordre de grandeur de 4 à 5%. Pour les années 2011 à 2013 cumulées, ces proportions sont égales à 2,3% et 4,5% des dépenses cantonales. La question traitée dans cette troisième section est celle de savoir comment ces pourcentages sont distribués dans les différents chapitres de la classification fonctionnelle des dépenses cantonales. Le Tableau 3-L résume la situation pour les trois dernières années additionnées.

Tableau 3-L Transferts verticaux en proportion des dépenses cantonales, années 2011-2013 cumulées,

Domaines de la classification fonctionnelle	en francs, années 2011-2012-2013 cumulées				en % des dépenses cantonales		
	Dépenses cantonales (de T3-1)	Transferts du canton aux communes (de T2-7)	Contributions des communes au canton (de T2-6)	Soldes nets	transferts versés aux communes	Contributions communales	Soldes nets
0 Administration	995'139'432	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00%
1 Sécurité publique	823'429'427	4'976'682	2'589'359	2'387'324	-0.60%	0.31%	-0.29%
2 Enseignement	2'345'055'356	164'686'346	6'039'830	158'646'516	-7.02%	0.26%	-6.77%
3 Culture et loisirs	165'007'100	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00%
4 Santé	1'140'165'312	9'143'718	16'725'079	-7'581'361	-0.80%	1.47%	0.66%
5 Affaires sociales	2'718'487'745	0	351'362'149	-351'362'149	0.00%	12.92%	12.92%
6 Transports, routes	515'806'287	0	46'597'625	-46'597'625	0.00%	9.03%	9.03%
7 Environnement	68'308'761	157'947	0	157'947	-0.23%	0.00%	-0.23%
8 Economie publique	220'760'054	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00%
9 Finances et impôts	1'052'785'868	52'508'563	31'300'000	21'208'563	-4.99%	2.97%	-2.01%
Total des charges	10'044'945'342	231473256	454'614'041	-223'140'784	-2.30%	4.53%	2.22%
38 Fonds spéciaux	45'254'879						
39 Imputations internes	587'013'580						
Dépenses cantonale	9'412'676'883						

Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T3-10

Graphique 3-M Part des transferts dans les dépenses cantonales et soldes nets

En ce qui concerne les transferts versés aux communes, les deux domaines significatifs sont l'enseignement et la péréquation. Pour les contributions communales à des dépenses cantonales, ce sont les affaires sociales, les transports et routes ainsi que la péréquation. Si l'on prend en considération les soldes nets, les soldes en faveur des communes concernent les domaines 1 justice et police, 2 enseignement, 7 environnement et 9 péréquation. Mais seuls les domaines 2 enseignement et 9 péréquation présentent des proportions significatives. Pour les soldes nets en faveur du canton, les deux domaines significatifs sont 5 Affaires sociales et 6 Transports et routes. Le Graphique 3-M récapitule.

Ainsi, les quatre domaines qui devraient être approfondis dans l'analyse d'une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes seraient en priorité l'enseignement [2] et la péréquation [9], en termes de dépenses ; ainsi que les affaires sociales [5] et les routes [6] en termes de contributions des communes. Ces conclusions confirment les résultats de la section précédente.

Tableau 2-6 Flux financiers allant des communes au canton, classification

selon le canton		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1000	Registro fondiario pesi e	0	0	0	0	0	68000	694830	881000	981'973	950'349	675'904	956'899	956'556
1600	comuni-Cantone	3'764	3'190	7'156.9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2100	Scuole elementari	0	175500	173680	171080	180960	186680	198380	229320	222'300	237'380	1'300	0	0
2120	Scuole medie	1'905'689	1'644'295	1'720'273	1'708'719	1'817'040	2'056'984	2'344'749	2'408'596	2'413'964	2'511'580	2'620'424	3'365'641	0
2900	Amministrazione	34'581	39'603	39'756	44'712	51'379	56'236	58'573	58'405	53'145	53'010	52'464	0	0
4400	Cure ambulatoriali	0	0	0	0	0	0	3'525'779	3'356'889	3'363'639	3'527'003	3'451'755	3'635'736	3'898'528
4600	Servizio medico	785'737	980'618	1'439'050	1'403'992	1'724'480	1'255'600	1'252'854	1'153'784	1'882'872	1'802'730	1'736'038	2'010'115	1'992'907
5000	AVS	12'945'755	13'464'887	13'631'783	12'193'234	11'943'353	12'716'219	13'328'294	13'716'440	12'995'761	14'491'132	14'582'775	15'555'069	15'340'664
5100	AI	18'987'108	19'748'502	19'993'282	17'883'410	17'516'918	18'650'454	19'548'164	20'117'446	19'060'450	21'253'660	21'388'069	22'814'102	22'499'640
5200	Assicurazione malattia	14'671'856	15'260'206	15'449'355	13'818'999	13'535'800	14'411'714	15'105'400	15'545'299	14'728'530	16'423'282	16'527'144	17'629'079	17'386'086
5300	Complementare AVS	29'343'712	30'520'411	30'898'709	27'637'998	27'071'601	28'823'429	30'210'799	31'090'598	29'457'059	32'846'565	33'054'289	35'258'157	34'772'171
5310	Complementare AI	8'630'503	8'976'592	9'087'856	8'128'823	7'962'236	8'477'479	8'885'529	9'144'294	8'663'841	9'660'754	9'721'850	10'370'046	10'227'109
5400	Protezione della gioventù	4'555'769	4'323'893	4'343'215	4'125'126	4'038'601	3'706'686	143'910	63'360	12'839	0	0	0	0
5810	Aiuto agli indigenti	1'726'101	1'795'318	1'817'571	9'427'426	11'051'237	12'186'613	12'125'740	11'525'071	11'869'816	12'337'083	14'078'246	16'903'926	23'253'727
6510	Azende del traffico locale	1'510'000	1'510'000	1'513'588	1'502'588	2'680'054	2'719'506	2'771'728	3'605'276	13'628'669	13'653'997	15'338'345	15'746'758	15'512'522
9220	comuni-Cantone	8'038'008	8'906'635	4'280'000	3'712'264	2'906'162	2'869'774	2'803'141	3'812'864	3'513'620	1'740'000	5'150'000	2'650'000	3'500'000
9900	Spese non ripartibili	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20'000'000
		103'138'583	107'349'650	104'395'275	101'758'372	102'479'821	108'185'374	112'997'871	116'708'644	122'848'479	131'488'526	138'378'603	146'895'528	169'339'910
	contrôle T2-1	103'138'583	107'349'650	104'395'275	101'758'372	102'479'821	108'185'374	112'997'871	116'708'644	122'848'479	131'488'526	138'378'603	146'895'528	169'339'910
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
classification fonctionnelle MCH1														
0	administration	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	justice, police	3'764	3'190	7'157	0	0	68'000	694'830	881'000	981'973	950'349	675'904	956'899	956'556
2	enseignement	1'940'270	1'859'398	1'933'709	1'924'511	2'049'379	2'299'901	2'601'702	2'696'322	2'689'410	2'801'970	2'674'188	3'365'641	0
3	culte, loisirs, sports	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	santé	785'737	980'618	1'439'050	1'403'992	1'724'480	1'255'600	4'778'633	4'510'673	5'246'511	5'329'733	5'187'793	5'645'851	5'891'435
5	affaires sociales	90'860'804	94'089'809	95'221'771	93'215'017	93'119'746	98'972'593	99'347'836	101'202'509	96'788'297	107'012'476	109'352'372	118'530'379	123'479'397
6	transports et routes	1'510'000	1'510'000	1'513'588	1'502'588	2'680'054	2'719'506	2'771'728	3'605'276	13'628'669	13'653'997	15'338'345	15'746'758	15'512'522
7	environnement	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	économie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	finances	8'038'008	8'906'635	4'280'000	3'712'264	2'906'162	2'869'774	2'803'141	3'812'864	3'513'620	1'740'000	5'150'000	2'650'000	23'500'000
	total	103'138'583	107'349'650	104'395'275	101'758'372	102'479'821	108'185'374	112'997'871	116'708'644	122'848'479	131'488'526	138'378'603	146'895'528	169'339'910
	contrôle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
classification fonctionnelle taux de croissance														
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0	administration		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	justice, police		-15.3	124.4	-100.0	0.0	0.0	921.8	26.8	11.5	-3.2	-28.9	41.6	0.0
2	enseignement		-4.2	4.0	-0.5	6.5	12.2	13.1	3.6	-0.3	4.2	-4.6	25.9	-100.0
3	culte, loisirs, sports		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4	santé		24.8	46.7	-2.4	22.8	-27.2	280.6	-5.6	16.3	1.6	-2.7	8.8	4.3
5	affaires sociales		3.6	1.2	-2.1	-0.1	6.3	0.4	1.9	-4.4	10.6	2.2	8.4	4.2
6	transports et routes		0.0	0.2	-0.7	78.4	1.5	1.9	30.1	278.0	0.2	12.3	2.7	-1.5
7	environnement		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
8	économie		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
9	finances		10.8	-51.9	-13.3	-21.7	-1.3	-2.3	36.0	-7.8	-50.5	196.0	-48.5	786.8

Tableau 3-9 Dépenses des communes et contributions à des dépenses cantonales, classification fonctionnelle, en francs

	Dépenses communales de T3-5	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0	Administration générale	147'394'698	144'400'440	150'556'414	152'096'356	161'505'307	158'279'415	156'967'770	164'912'952	168'793'502	177'628'119	181'923'282	186'502'478	185'860'108
1	Sécurité publique	77'542'428	77'126'464	77'656'657	81'853'828	79'654'179	88'833'078	90'996'886	94'695'267	101'012'884	102'452'319	106'989'544	112'988'574	114'399'266
2	Enseignement et formation	230'063'898	227'984'280	232'651'706	235'253'566	249'595'605	245'672'741	250'426'350	258'363'147	264'016'869	267'826'927	271'997'689	271'391'187	262'984'335
3	Culture et loisirs	61'200'842	66'867'072	65'562'587	70'790'431	70'502'749	73'136'956	75'279'727	79'145'548	84'130'200	89'323'104	96'138'323	104'891'681	103'687'491
4	Santé	20'186'665	21'195'225	20'368'959	14'822'673	11'531'310	10'643'708	10'535'179	11'065'720	19'914'692	20'696'098	21'838'030	23'275'113	23'360'295
5	Prévoyance sociale	264'349'187	278'820'720	277'845'334	289'735'960	307'865'597	313'203'476	334'400'954	344'440'023	343'362'484	359'636'356	369'969'871	402'845'848	412'203'373
6	Trafic	103'176'289	102'296'640	107'255'301	112'977'376	110'938'027	114'420'794	107'584'813	124'783'113	142'181'905	146'320'810	148'685'823	157'394'531	158'251'433
7	Environnement	117'274'912	119'761'920	122'213'755	121'384'593	125'061'090	129'828'847	134'400'261	132'508'616	141'023'338	133'120'347	136'069'881	138'029'169	137'045'947
8	Economie publique	6'088'042	5'613'840	5'410'505	5'188'155	5'680'183	6'472'293	6'188'945	7'873'110	7'584'436	8'264'662	8'960'997	8'878'777	9'017'568
9	Finances et impôts	345'095'847	312'503'760	309'990'098	310'466'280	282'324'796	277'063'836	325'501'146	313'326'080	381'309'080	354'993'317	313'766'413	309'383'711	306'460'207
	Total des charges de fonctionnement	1'372'372'808	1'356'570'361	1'369'511'315	1'394'569'218	1'404'658'843	1'417'555'144	1'492'282'032	1'531'113'576	1'653'329'390	1'660'262'060	1'656'339'852	1'715'581'069	1'713'270'022
3	Total des charges de fonctionnement	1'372'372'808	1'356'570'361	1'369'511'315	1'394'569'218	1'404'658'843	1'417'555'144	1'492'282'032	1'531'113'576	1'653'329'390	1'660'262'060	1'656'339'852	1'715'581'069	1'713'270'022
38	Réserves et fonds spéciaux	4'494'681	4'399'126	5'111'649	5'434'578	4'932'111	4'549'231	4'994'667	5'334'808	5'995'728	5'401'008	5'061'815	9'011'889	8'104'110
39	Imputations internes	19'238'242	18'914'360	19'687'790	21'623'546	22'133'578	19'912'582	21'596'367	23'496'963	23'813'195	25'479'610	28'244'654	28'232'903	28'565'008
	Dépenses communales	1'348'639'885	1'333'256'875	1'344'711'877	1'367'511'094	1'377'593'154	1'393'093'330	1'465'690'967	1'502'281'806	1'623'520'467	1'629'381'441	1'623'033'383	1'678'336'276	1'676'600'905
Transferts financiers des communes au canton (de T2-6)														
0	Administration													
1	justice, police	3'764	3'190	7'157	0	0	68'000	694'830	881'000	981'973	950'349	675'904	956'899	956'556
2	enseignement	1'940'270	1'859'398	1'933'709	1'924'511	2'049'379	2'299'901	2'601'702	2'696'322	2'689'410	2'801'970	2'674'188	3'365'641	0
4	santé	785'737	980'618	1'439'050	1'403'992	1'724'480	1'255'600	4'778'633	4'510'673	5'246'511	5'329'733	5'187'793	5'645'851	5'891'435
5	affaires sociales	90'860'804	94'089'809	95'221'771	93'215'017	93'119'746	98'972'593	99'347'836	101'202'509	96'788'297	107'012'476	109'352'372	118'530'379	123'479'397
6	transports et routes	1'510'000	1'510'000	1'513'588	1'502'588	2'680'054	2'719'506	2'771'728	3'605'276	13'628'669	13'653'997	15'338'345	15'746'758	15'512'522
7	Environnement	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	Economie publique	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	finances	8'038'008	8'906'635	4'280'000	3'712'264	2'906'162	2'869'774	2'803'141	3'812'864	3'513'620	1'740'000	5'150'000	2'650'000	23'500'000
	total	103'138'583	107'349'650	104'395'275	101'758'372	102'479'821	108'185'374	112'997'871	116'708'644	122'848'479	131'488'526	138'378'603	146'895'528	169'339'910
Transferts financiers des communes au canton en % des dépenses des communes														
0	Administration													
1	justice, police	0.00%	0.00%	0.01%	0.00%	0.00%	0.08%	0.76%	0.93%	0.97%	0.93%	0.63%	0.85%	0.84%
2	enseignement	0.84%	0.82%	0.83%	0.82%	0.82%	0.94%	1.04%	1.04%	1.02%	1.05%	0.98%	1.24%	0.00%
4	santé	3.89%	4.63%	7.06%	9.47%	14.95%	11.80%	45.36%	40.76%	26.34%	25.75%	23.76%	24.26%	25.22%
5	affaires sociales	34.37%	33.75%	34.27%	32.17%	30.25%	31.60%	29.71%	29.38%	28.19%	29.76%	29.56%	29.42%	29.96%
6	transports et routes	1.46%	1.48%	1.41%	1.33%	2.42%	2.38%	2.58%	2.89%	9.59%	9.33%	10.32%	10.00%	9.80%
7	Environnement	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
8	Economie publique	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
9	finances	2.33%	2.85%	1.38%	1.20%	1.03%	1.04%	0.86%	1.22%	0.92%	0.49%	1.64%	0.86%	7.67%
	total	7.65%	8.05%	7.76%	7.44%	7.44%	7.77%	7.71%	7.77%	7.57%	8.07%	8.53%	8.75%	10.10%

4

Politiques cantonales spécifiques

Ce quatrième chapitre aborde les questions des relations financières entre le canton et les communes dans quatre domaines spécifiques de politiques publiques cantonales, seuls ou en interrelation avec d'autres: (i) la protection de la famille et les structures d'accueil de la petite enfance ; (ii) l'aide aux personnes âgées, leur maintien à domicile et le financement des établissements médicaux-sociaux (EMS, homes simples et médicalisés) ; (iii) les fusions de communes ; et (iv) la péréquation.

Il y a au moins deux raisons justifiant une analyse séparée, l'une relevant de la notion même de "dépenses liées", l'autre de la façon dont sont comptabilisés les flux financiers constitués par des contributions des communes destinées à des institutions tiers, chargées de fournir les prestations publiques, mais ne faisant que transiter par le compte cantonal. Ensuite, chacune des quatre politiques cantonales abordées ici relève de situations particulières qui soulèvent des questions en liaison avec l'analyse des flux financiers.

Sur le premier point, il faut noter que toutes les obligations des communes à cofinancer des politiques publiques ne transitent pas par le compte cantonal, mais peuvent se traduire dans certains cas par des versements directs aux institutions concernées. On a ainsi un volet financier obligatoire qui n'apparaît pas dans les tableaux des flux financiers canton-communes (Tableau des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillets T2-1 flux de fonctionnement communes → canton et T2-2 flux de fonctionnement canton → communes). Les quatre sections de ce chapitre ont pour objectif de combler cette lacune. Le mode de comptabilisation au niveau cantonal des obligations pécuniaires des communes pose de surcroît un problème de traçabilité des flux financiers.

Deuxièmement, selon le MCH1, les transferts financiers provenant des communes et devant être redistribués comme part de cofinancement d'une politique externalisée, doivent être enregistrés par "FF.472 subvention à redistribuer" en recette cantonale et par "FF.372 subvention redistribuée" pour la dépense, c'est-à-dire le versement du montant à son destinataire final. Mais,

le système comptable cantonal présente d'autres cheminements possibles, soit parce que la paire 472-372 n'est pas utilisée systématiquement, soit en enregistrant la subvention à redistribuer comme une recette acquise, puis en comptabilisant en une seule rubrique le versement cumulé du canton et des communes au destinataire final. On a ainsi, avec les paiements directs des communes, quatre manières de rendre compte des obligations financières des communes, sans toujours en retrouver la trace comptable précise et explicite. À cela s'ajoute pour certaines tâches un mécanisme dédoublé entre flux financiers fondés sur l'année comptable (valeur contable) et les versements/ paiements réels (anno di competenza). Ainsi, les valeurs chiffrées présentées dans les sections suivantes proviennent soit des comptes d'Etat, tirées des feuillets T2-1 et T2-2 (TABLEAU des calculs et graphiques des FLUX PRIS EN COMPTE), soit des informations que les services concernés nous ont transmises.

Dans le détail, chaque politique soulève les interrogations suivantes :

- Protection de la famille et structure d'accueil de la petite enfance : les communes doivent contribuer au tiers des dépenses de protection de l'enfance, mais peuvent déduire de leur contribution, jusqu'à hauteur de 50 pour cent, les montants d'aide financière qu'elles versent aux structures d'accueil de la petite enfance (SAPE). On a donc des subventions croisées qui ne respectent pas la règle "un objectif, un instrument". S'y ajoute l'absence de traçabilité des flux financiers puisque les contributions qui transitent par le compte de l'État sont comptabilisées au net (moins les versements communaux aux SAPE).
- Le design des flux financiers dans le domaine des services concernant les personnes âgées est complexe et opaque. Tout d'abord le canton fixe pratiquement les standards de cette politique, alors que les communes paient le 80% des dépenses reconnues. Les montants versés par les communes ne transitent pas par le compte de l'État : on en présence d'une dépense liée dont on ne connaît pas en première lecture les montants – sauf à additionner les versements inscrits dans les comptes communaux, ou à se référer à une statistique administrative. Enfin, les contributions des communes sont réparties sur la base d'une formule qui s'écarte du principe de causalité et intègre une composante péréquative indirecte.
- La politique des fusions de communes est structurelle, indissociable d'une réflexion menant à une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes ou à une réforme de la péréquation. Elle est traitée séparément dans

ce rapport pour le motif déjà énoncé dans les chapitres précédents : dépense annuelle régulière pour le canton, mais recette spéciale pour les seules communes au moment de la fusion. Mais, deuxième raison, le système tessinois tresse un lien entre l'aide financière aux fusions de communes et la péréquation, lien qu'il faut expliciter.

- Dans la péréquation, deux questions additionnelles aux flux financiers répertoriés se posent : l'une est l'usage qui pourrait être fait des parts des communes à des recettes cantonales en leur donnant une orientation péréquative ; l'autre est que les flux directs répertoriés ne sont qu'une (faible ?) partie du dispositif péréquatif tessinois à côté de la péréquation indirecte via les contributions des communes à des cofinancements canton-communes.

4.1 Protection de la famille et structures d'accueil de la petite enfance

Le premier dossier abordée dans ce chapitre comprend un mixte entre politique familiale, au sens de la protection de la famille, et les structures d'accueil de la petite enfance, prises en compte au titre de promotion de la famille dans le canton du Tessin. Quel que soit le mode d'analyse reporté dans le Graphique 4-B (transferts du canton et des communes aux institutions externes participant à la politique de protection et de promotion de la famille, en francs, en pourcent, en taux de variations annuelles), l'année 2007 correspond à un effet de seuil dû au changement de la législation en vigueur: abrogation de la loi de 1963, mise en application de la loi de 2003.

Selon la *Legge du 15 janvier 1963 per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza*, les communes devaient participer aux dépenses de protection des enfants mineurs à hauteur de 30 francs par jour et par enfant placé dans un centre de protection des mineurs, selon la commune de domicile (principe de causalité). Jusqu'en 2006, les contributions de cofinancement versées par les communes transitaient par le compte cantonal sous la rubrique 235.472003 en recettes (ce qui est conforme au MCH1), étaient redistribuées par le canton sous la rubrique 235.375004²³ (la rubrique aurait dû être 235.372003 pour assurer la traçabilité des transferts, mais le canton a utilisé le 375 pour indiquer qu'il s'agissait d'une subvention versée à des institutions privées pour des tâches externalisées).

23 Voir la matrice Excel TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T4-1.

Avec la *legge del 15 settembre 2003 per le famiglie*, entrée en vigueur en 2007, le canton introduisait deux volets dans sa politique familiale, (1) l'un pour la protection de l'enfance, (2) l'autre pour la promotion de la famille et l'encouragement à développer des structures d'accueil extrafamilial de la petite enfance (SAPE).

4.1.1 Protection de la famille

Selon l'article 30 de la loi de 2003, les communes participent à hauteur du tiers aux dépenses cantonales dans le domaine de la protection de l'enfance (1). Cette participation est comptabilisée sous 235.462010 mais les montants inscrits annuellement dans les comptes cantonaux ne correspondent pas à la proportion indiquée dans la loi parce que les communes peuvent déduire de leur participation les montants qu'elles versent pour la promotion de la famille, notamment pour les SAPE. Le montant sous 235.462010 n'enregistre dès lors que le tiers MOINS les versements des communes directement aux institutions externes s'occupant de la promotion de la famille.

Legge del 15 settembre 2003 sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) RS 6.4.2.1

TITOLO II Competenze B. Comuni Art. 4

¹ Comuni possono sostenere, con prestazioni finanziarie o in natura, le attività di sostegno alle famiglie riconosciute ai sensi del capitolo I, riservato l'art. 10. In questo caso essi beneficiano delle misure di incentivo nei limiti previsti dall'art. 30 cpv. 3 e 4.

² Comuni partecipano ai costi di gestione dei provvedimenti di protezione dei minorenni ai sensi dell'art. 20 cpv. 1 lett. b) e ai costi del singolo collocamento ai sensi dell'art. 32 della presente legge.

Art. 30 b) Ripartizione del contributo globale

¹ I Comuni si assumono complessivamente 1/3 della somma dei contributi globali erogati agli enti riconosciuti in base all'art. 20 cpv. 1 lett. b) e ai costi del singolo collocamento ai sensi dell'art. 32.

² La quota è assunta dai Comuni nella misura corrispondente ad una percentuale uniforme del loro gettito d'imposta cantonale.

³ Il singolo Comune può beneficiare di uno sconto fino al massimo del 50% sulla somma complessiva del contributo in base al cpv. 2 se partecipa ai costi di esercizio delle attività di sostegno alle famiglie riconosciute ai sensi dell'art. 7 e se garantisce un accesso a questi servizi equo, differenziato e alla portata di tutti, e fino al massimo del 25% per le attività ai sensi dell'art. 9.

⁴ Lo sconto complessivo non può superare il 50% del contributo dovuto in base al cpv. 2.

⁵ Il rimanente viene assunto dal Cantone.

⁶ Le ulteriori modalità sono stabilite dal Regolamento.

La traçabilité des flux financiers n'est pas directement accessible. En effet, du point de vue comptable, la participation du canton comprenant à la fois la part du canton et celle des communes (après déduction de leurs versements aux SAPE) est englobée sous la rubrique 235.365223, plus large. En outre, le canton compense les déductions communales. Le feuillet T4-1 de la matrice Excel «TABLEAU des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE» restitue l'information selon les comptes du canton et selon le décompte spécifique que nous a transmis le Service des communes sur ce mode précis de comptabilisation. Ce feuillet est divisé en quatre parties: la première reprend les données rassemblées dans le T2-1 concernant les flux allant des communes au canton; la deuxième présente les données reçues concernant la protection de la famille; la troisième celles relatives à la promotion de la famille; la quatrième met en évidence les parts cantonale et communale aux subventions versées dans ces deux domaines.

4.1.2 Promotion de la famille et structures d'accueil de la petite enfance

Les activités de promotion de la famille comprennent avant tout l'accueil de la petite enfance, en SAPE ou en famille de jour, prioritairement pour les enfants âgés de moins de trois ans, pendant les horaires de travail ou de formation des parents. Le canton subventionne les structures d'accueil reconnues à hauteur de 40% au maximum des coûts reconnus (salaires, formation et matériel didactique). Le subside versé est forfaitaire, avec pour objectifs obtenir un standard minimal de qualité, en compenser en partie les coûts et ainsi réduire le prix de la prestation. Les communes qui soutiennent financièrement des structures d'accueil de la petite enfance peuvent déduire leur contribution de la participation calculée sur le tiers dû pour la protection de la famille, mais au plus 50% de ladite contribution. Cumulées, les aides financières du canton et de la commune ne peuvent toutefois pas dépasser le 80% des coûts reconnus. Afin de ne pas péjorer les subventions versées pour la protection de la famille, le canton se substitue aux communes pour cette part. Le Tableau 4-A explique le détail du calcul.

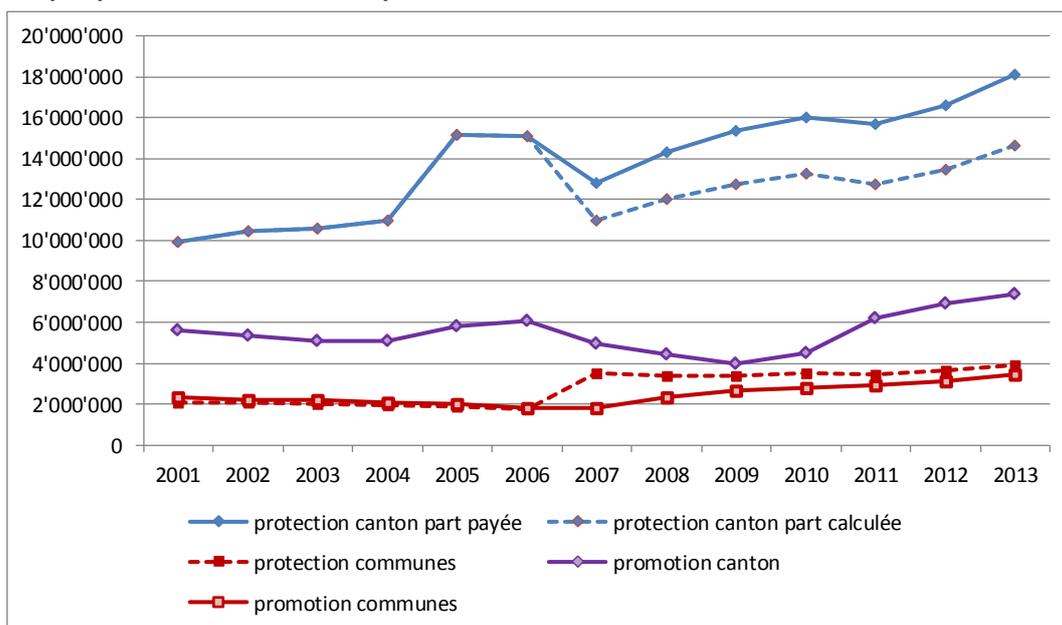
Tableau 4-A Aides financières à la protection et à la promotion de la famille selon l'art. 30 b) legge per le famiglie

	2010	2011	2012	2013	2014
montants à verser par le canton	18'869'129	19'151'029	20'226'888	21'979'118	23'739'475
part calculée des communes 1/3	6'289'710	6'383'676	6'742'296	7'326'373	7'913'158
part calculée du canton 2/3	12'579'419	12'767'353	13'484'592	14'652'745	15'826'317
<i>nidi dell'infanzia (art. 7a)</i>	1'943'649	2'023'695	2'137'476	2'336'827	2'463'395
<i>delle famiglie diurne (art. 7b)</i>	438'230	510'567	513'178	572'899	641'599
<i>dei centri extrascolastici (art. 7c)</i>	335'812	350'908	400'884	430'322	492'671
<i>dei centri di socializzazione (art. 9)</i>	45'014	46'750	55'021	87'794	111'456
contribution des communes à promotion de la famille (SAPE)	2'762'705	2'931'920	3'106'559	3'427'842	3'709'121
Part effective des communes (1/3 – SAPE)	3'527'005	3'451'756	3'635'737	3'898'531	4'204'037
montant payé par le canton (2/3 + SAPE)	15'342'124	15'699'273	16'591'151	18'080'587	19'535'438

Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T4-1

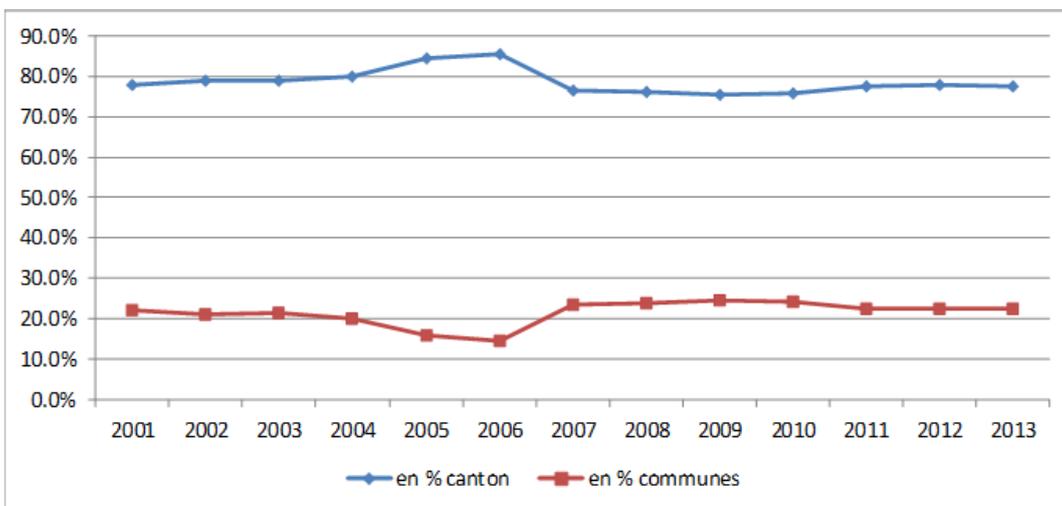
Le résultat de ce système de financement est clairement illustré dans le Graphique 4-B. La loi de 2003 entraîne un effet de seuil en 2005 et 2006, dû une hausse de 4,5 millions de francs des *Contributo cantonale agli istituti per casi sociali* (T4-1, rubrique comptable 235.365033), puis à un ajustement des contributions propres au canton et aux communes dans les deux domaines de politique familiale. Les communes ont saisi l'opportunité que la loi leur donne de participer au financement des SAPE tout en réduisant, dans certaines limites, leurs contributions aux dépenses cantonales de protection de la famille. Le canton a dû, légalement, se substituer aux communes de manière à ne pas péjorer les objectifs de protection. La loi a ainsi mis en place un système incitatif, dont la charge financière incombait au canton par un jeu de vases communicants. Dans le Graphique 4-B, la droite bleue traitillée indique la contribution que le canton aurait dû prendre en charge dans la répartition du cofinancement «canton-communes» de la protection de la famille; la ligne bleue continue indique ce que le canton a effectivement payé, prenant à sa charge l'équivalent des aides financières versées par les communes aux SAPE – et donc soustraites de leurs contributions à la protection de la famille. En miroir, on constate avec la ligne rouge traitillée l'effet incitatif de l'article 30 sur les communes qui augmentent dès 2007 leurs contributions à l'accueil extra-familial. On note également que les contributions communales au SAPE correspondent à 50% environ de la contribution cantonale.

Graphique 4-B Protection et promotion de la famille, en francs



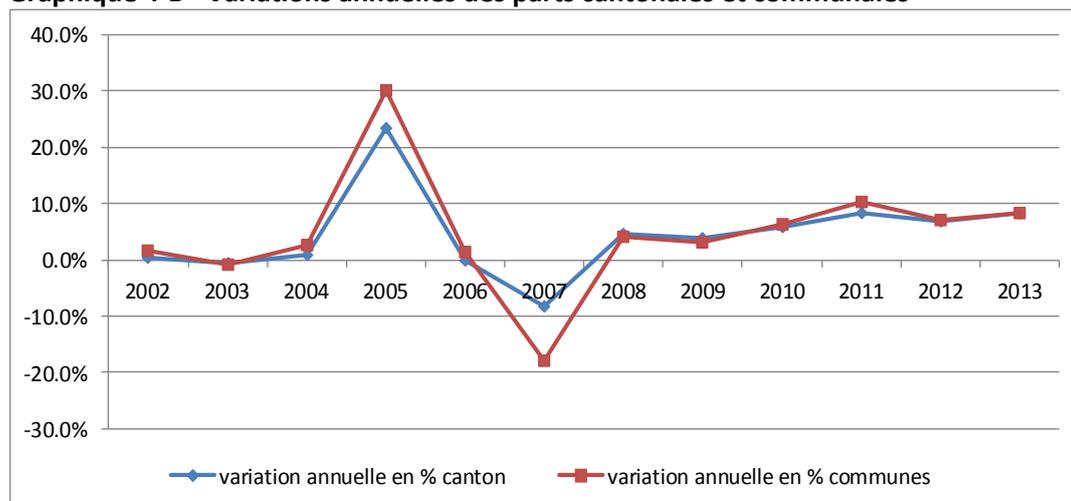
Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T4-1(B)

Graphique 4-C Parts du canton et des communes en %



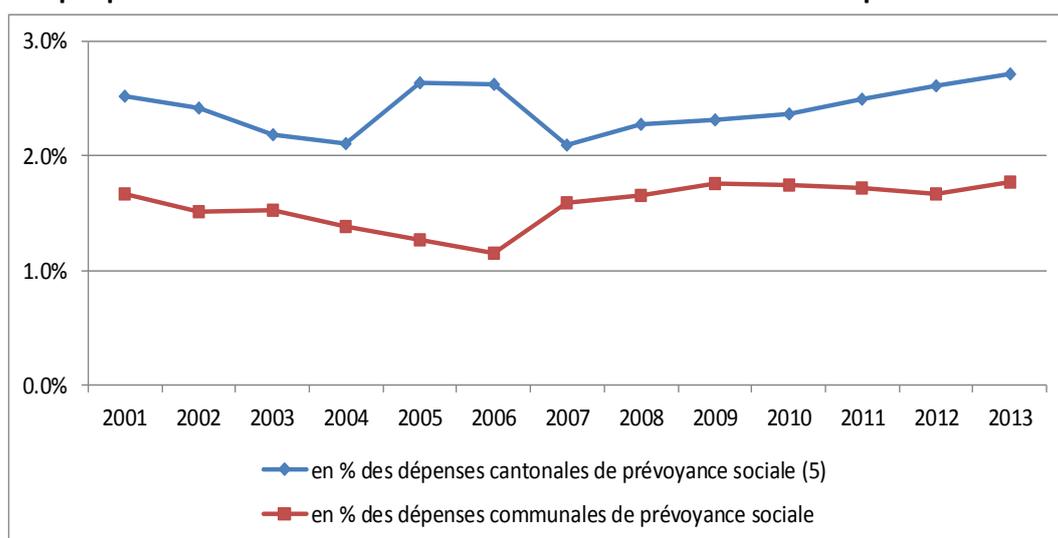
Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T4-1

Graphique 4-D Variations annuelles des parts cantonales et communales



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T4-1

Graphique 4-E Contributions cantonales et communales en % des dépenses sociales



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T4-1

En termes relatifs cependant, et prises dans leur total pour les deux volets de la politique familiale, les contributions du canton et des communes se sont rapidement stabilisées sur des valeurs pérennes: leurs parts se situent respectivement à un peu moins de 80% pour le canton et un peu plus de 20% pour les communes (Graphique 4-C) alors que les taux de croissance annuelle sont pratiquement identiques (Graphique 4-D). De ce point de vue, la mise en œuvre de la loi de 2003 ne s'est pas traduite par un avantage ou un désavantage pour le canton ou les communes. Enfin, ces dépenses, prises isolément, ne

représentent qu'une faible proportion des dépenses sociales (Graphique 4-E). Mais il faut tenir compte également des autres contributions communales, expliquées dans la section 4.2.2 plus bas.

4.2 Aide aux personnes âgées

Cette deuxième section abordant la politique cantonale d'aide aux personnes âgées comporte deux étapes d'analyse. La première consiste à identifier l'organisation institutionnelle et comptable de la politique cantonale d'aides aux personnes âgées. L'organisation institutionnelle a les caractéristiques particulières d'une relation «principal-agent», par laquelle le canton («principal») dicte les normes, alors que les services sont fournis par des institutions externes et des prestataires individuels (les «agents»). Les communes n'interviennent pratiquement pas dans cette organisation, comme responsables de l'offre mais elles peuvent être prestataires, seules ou en association de communes, au côté de prestataires externes, institutionnels ou individuels. Dans cette organisation, les communes sont astreintes à prendre en charge le 80% des aides financières en cofinancement, le solde de 20% étant à charge du canton.

L'analyse des participations financières des communes à la politique familiale, dans la première section de ce chapitre et celle des participations à la politique cantonale envers les personnes âgées, dans les lignes qui suivent, permettent de dresser un bilan plus nuancé des obligations communales. En effet, en raison des modes comptables adoptés, certaines contributions communales transitent par les comptes du canton, tandis que d'autres sont versées directement aux prestataires. Mais les deux modes de participation constituent des dépenses liées, fixées par la législation cantonale, sans marge de manœuvre au niveau local. Il est dès lors opportun d'en mesurer les effets sur les dépenses communales sociales.

4.2.1 Organisation institutionnelle et comptable de l'aide

La politique cantonale d'aide aux personnes âgées comprend quatre volets:
(i) les homes et établissements médicaux-sociaux (EMS) pour personnes âgées, *case per anziani riconosciute dal cantone*;

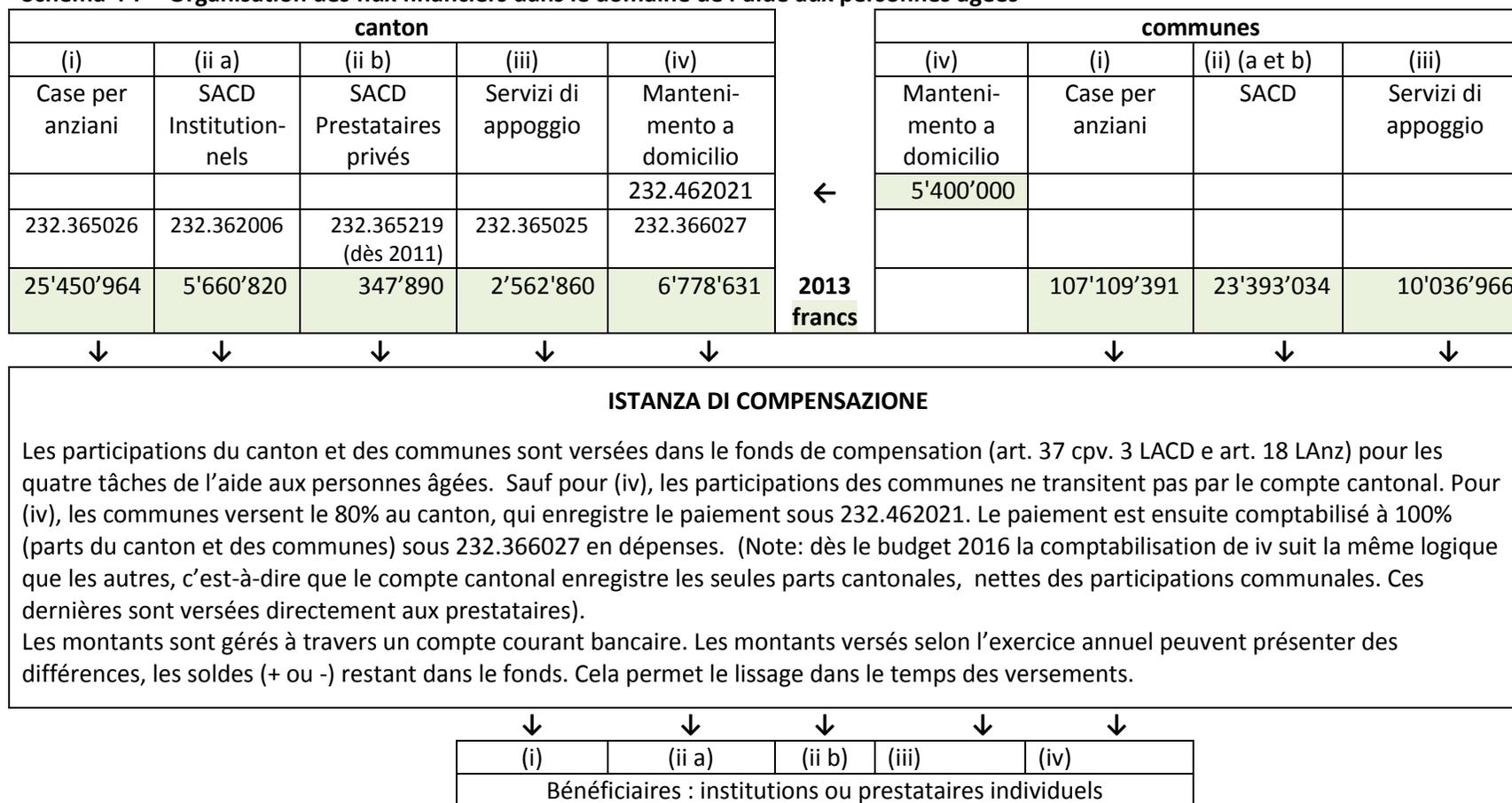
- (ii) les *servizi di assistenza e cura a domicilio (SACD)* ; ces services sont eux-mêmes divisés dans la comptabilité cantonale en deux parties :
 - (ii a) institutionnelle, à savoir six « enti pubblici » et
 - (ii b) prestataires privés, au total 15 opérateurs qui sont appelés aussi SPITEX, ainsi qu'une centaine d'infirmier(ère)s indépendant(e)s. Pour ce groupe, à partir de 2011, la modification au niveau fédéral de l'art. 25 de la Lamal exige que le système SACD prévoit le financement résiduel du secteur public pour toute une série de prestations d'aide et de soins à domicile indépendamment de la personnalité juridique du prestataire de services. D'où la prise en charge par le canton lui-même et les communes des prestations fournies par les opérateurs privés et les infirmier(ère)s indépendant(e)s. Le canton distingue également ces deux formes d'aide dans sa comptabilité : 232.362006 pour les institutionnels et 232.365219 pour les prestataires privés.
 - (iii) les *servizi di appoggio* ou services d'appui qui n'opèrent pas nécessairement à domicile, mais permettent à la personne âgées de rester à la maison (ex. centre diurne);
 - (iv) les aides de maintien à domicile.

Dans ces quatre domaines la répartition de la part cofinancée par le canton et les communes est de 20% à charge du canton et 80% à charge des communes. On notera dans ce contexte trois particularités :

- Premièrement, du point de vue de la répartition des tâches et des compétences entre le canton et les communes, la définition de l'offre, la fonction de production et les normes et standards à respecter pour obtenir l'aide publique sont entièrement fixés par le canton – alors même que la charge financière, à l'inverse, incombe pour quatre-cinquième aux communes, ce qui n'est pas en adéquation au principe de (dé)centralisation qui voudrait que «qui commande paie ; qui paie commande».
- Deuxièmement, la répartition des contributions communales comprend des éléments péréquatifs importants. Pour (i), 50% de la contribution sont répartis sur la base des journées d'hébergement pour les communes de domicile (principe de causalité), avec un seuil limite de la charge communale calculée à 6% du rendement communal de l'impôt cantonal direct ; 50% + les dépassements de 6% sont répartis proportionnellement au rendement fiscal cantonal dans la commune (*in funzione una percentuale uniforme del gettito*

d'imposta cantonale). Pour les tâches énumérées sous (ii) et (iii) plus haut, la répartition du 80% à charge des communes se fait proportionnellement aux rendements de l'impôt cantonal direct dans les communes. Pour (iv) la répartition de la part communale se fait entre les communes en proportion de leur population résidante permanente.

- Enfin, et troisièmement, il y a dissociation entre les montants comptabilisés annuellement dans le compte cantonal, respectivement les comptes communaux: les contributions respectives du canton et des communes sont versées non pas directement, mais dans un fonds de compensation (art. 37 cpv 3 LACD et art. 18 LAnz), afin de lisser les flux des transferts entre contributeurs et destinataires finals.

Schéma 4-F Organisation des flux financiers dans le domaine de l'aide aux personnes âgées

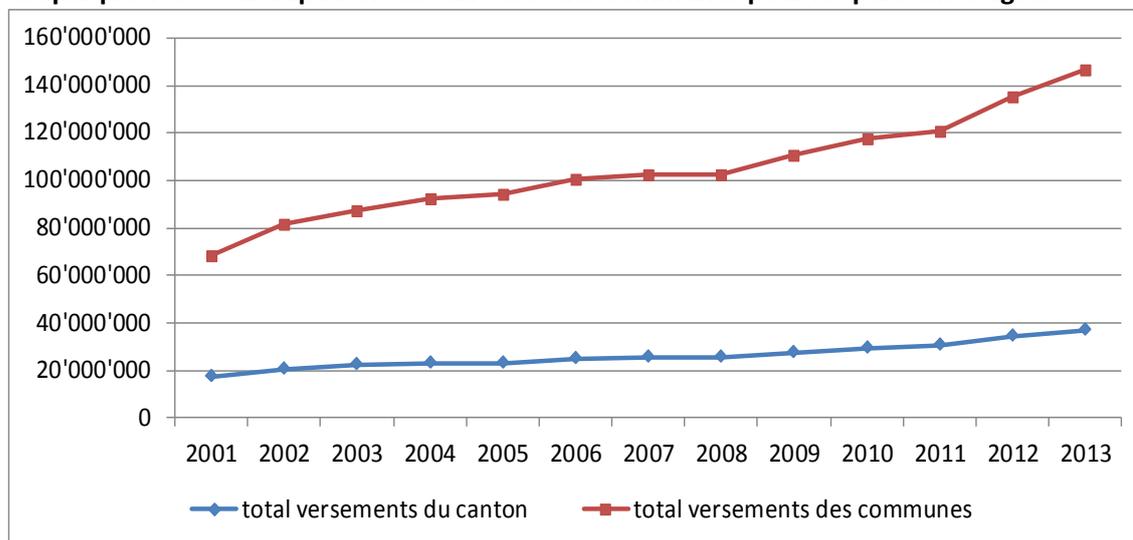
L'organisation financière dans le domaine de l'aide aux personnes est spécifique et doit être explicitée. Les contributions des communes sont des dépenses liées parce que le canton définit seul pratiquement toutes les composantes de l'offre de prestations. Du point de vue comptable, ces participations sont en réalité des cofinancements qui échappent en grande partie à l'analyse des flux «canton-communes». On a ici également un problème de traçabilité des charges financières qui incombent aux communes parce que le système de comptabilisation au niveau cantonal est là encore différent. Le schéma 4-F récapitule le circuit des transferts cantonaux et communaux pour ces tâches. Le détail des montants annuels est donné dans le feuillet T4-2 de la matrice «TABLEAU des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE». Pour le cofinancement des tâches (i), (ii) et (iii), les communes versent directement leurs participations au fonds de compensation. Il n'y a donc pas de trace de transferts dans le compte cantonal. Pour la tâche (iv), les communes versent leurs contributions au canton (T4-2, rubrique 232.462021), montants qui sont ensuite englobés dans le versement cantonal au fonds (T4-2, rubrique 232.366027).²⁴

Du point de vue financier, les participations des communes aux institutions sociales venant en aide aux personnes âgées représentent des montants quatre fois plus importants pour les communes qu'ils ne le sont pour le canton sur toute la période analysée (Graphique 4-G). Le rapport 80% à 20% est constant. De même, par voie de conséquence, les taux de variations annuelles, en croissance cyclique, sont les mêmes pour le canton et les communes (des taux de 7% en 2010, 5% en 2011, 11% en 2012 et 8% en 2013, pour ne prendre que les dernières années de la période analysée – Graphique 4-H). L'augmentation des participations communales plus marquée dès 2012 est due à l'élargissement dès 2011 dans la Lamal fédérale de la prise en charge des prestations de soins à domicile des personnes âgées et de l'élargissement du financement aux prestataires privés. Le canton subit la même externalité verticale, mais elle est

24 Pour assurer la traçabilité, le MHC1 prévoyait l'utilisation du numéro de compte 472 pour les contributions des communes à reverser, et 372 pour le versement. Dans sa forme, cela aurait correspondu à 232.472021 en recettes et 232.372021 en dépenses (232 identifie le service cantonal dans la nomenclature comptable ; 472 et 372 le transfert à recevoir et à reverser ; 021 permet de cibler le flux spécifique en question). On a vu, dans la section précédente concernant la protection de la famille que les transferts reçus des communes sont comptabilisés sous 235.462010 en recettes et sous 235.365233 en dépenses. C'est le même problème.

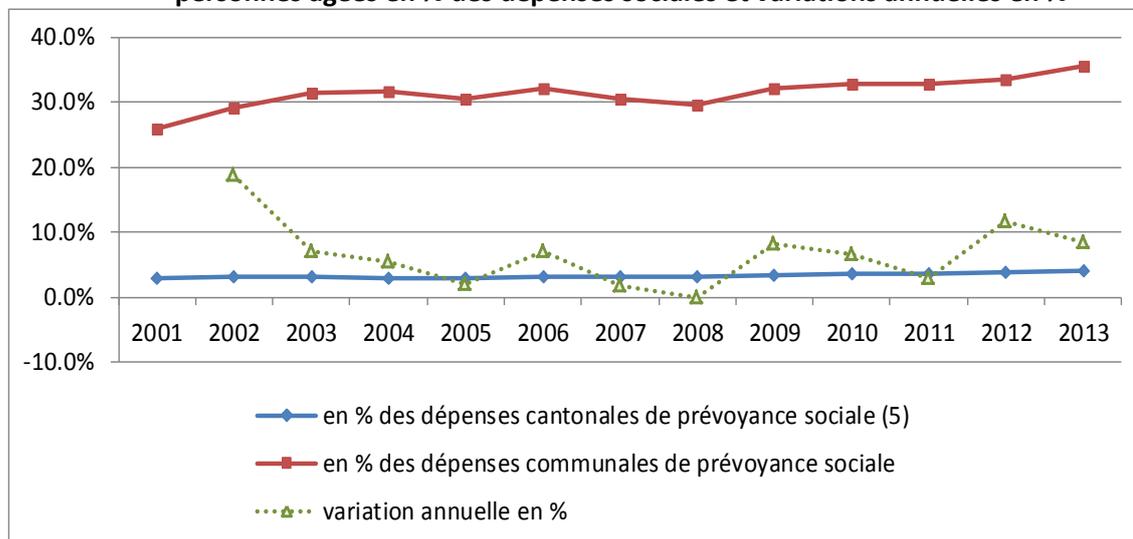
moins marquée parce que sa part n'est que de 20%, contre 80% pour les communes.

Graphique 4-G Participations du canton et des communes pour les personnes âgées



Source : TABLEAU des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet 4-2

Graphique 4-H Parts des participations cantonales et communales en faveur des personnes âgées en % des dépenses sociales et variations annuelles en %



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet 4-2

4.2.2 Co-financement et dépenses liées dans les politiques sociales

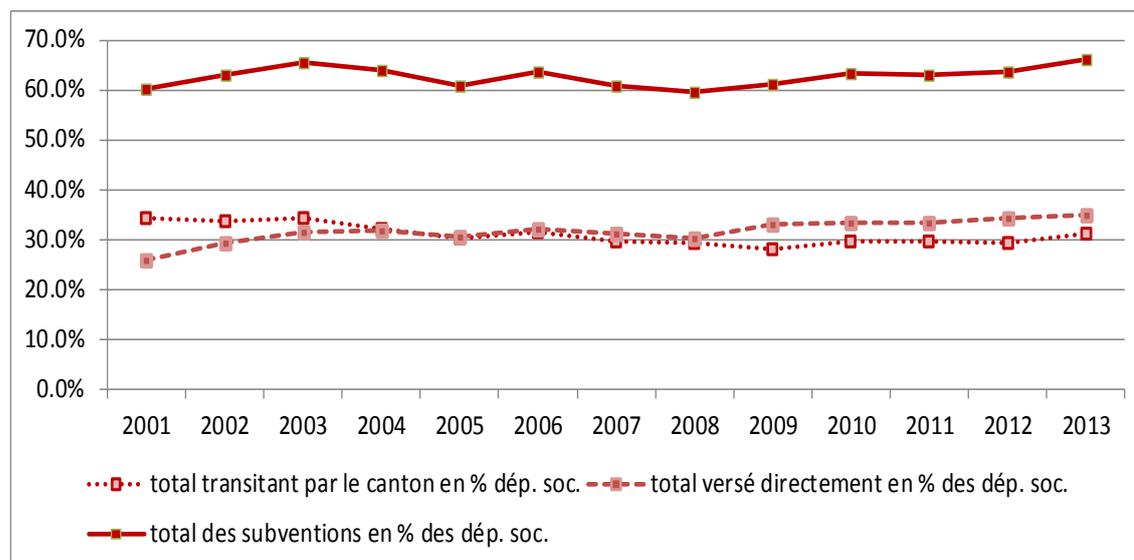
Les relations financières du canton et des communes dans le domaine des politiques sociales doivent être examinées de manière plus extensive que par les seuls flux verticaux entre canton et communes. En effet, dans les deux domaines, politique familiale et aides aux personnes âgées, on est en présence soit de flux financiers transitant par le canton, et donc répertoriés et explicites, soit de cofinancements directement versés aux prestataires, mais qui sont aussi des dépenses liées. Ces deux lignes de financement sont inscrites dans trois modes d'organisation budgétaire et comptable qu'il faut préciser :

- Premièrement, on peut identifier des flux financiers allant des communes au canton, consistant en contributions des communes à des dépenses cantonales. Elles sont détaillées dans le TABLEAU des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T2-6 : ce sont les flux financiers appartenant à la fonction 5 dans le MCH1.
- Deuxièmement, dans le financement des politiques familiales, les participations des communes aux structures d'accueil de la petite enfance sont versées directement aux prestataires, sous conditions, mais ne transitent pas par les comptes du canton. Il faut dès lors rajouter ces montants, qui sont des dépenses liées (feuillet T4-1). Mais ces versements donnent lieu à des compensations cantonales dont il faut tenir compte.
- Enfin, troisièmement, un mode comptable identique vaut pour les participations des communes au cofinancement de la politique cantonale envers les personnes âgées: elles sont versées directement aux prestataires, à l'exception de la contribution pour le maintien à domicile (iv), qui transite par le compte du canton (Schéma 4-6, feuillet T4-2).
- Selon les informations reçues au moment de la rédaction du présent Rapport, la pratique comptable sera uniformisée dès le budget 2016 en ce sens que la participation (iv) des communes pour l'aide au maintien à domicile ne transitera plus par le compte cantonal. Les versements communaux se feront directement au fonds de compensation. Cette manière de faire réduira considérablement la traçabilité des co-financements communaux à des tâches fixées par le canton, et donc l'identification pour les communes des montants des dépenses liées. En effet, en transitant pas le compte cantonal (voir note 16 de bas de page), les

participations communales sont explicites et directement mesurables, au moins pour la part standardisée des tâches cofinancées (les normes à respecter, fixées par le canton). Dans le financement direct, il faudrait consulter les comptes des communes pour agréger leurs dépenses afin de connaître la charge des dépenses liées qu'elles supportent. Répétée pour toutes les tâches cofinancées, cette méthode comptable entraîne une perte significative d'information dans les relations financières canton-communes et sur les conséquences financières des dépenses liées. Il ne s'agit pas ici d'une simple décision de technique comptable : il faut en mesurer les conséquences en termes d'information sur les politiques cantonales à financement partagé et sur l'autonomie budgétaire communale.

Pour le canton, ces procédures comptables n'ont pas d'incidence particulière puisque toutes les dépenses sociales sont inscrites dans le compte annuel, qu'elles soient directes ou qu'elles prennent la forme de subventions, à charge du canton seulement ou en cofinancement avec les communes, versées à des prestataires institutionnels ou privés. Pour les communes, il faut prendre en compte d'une part les contributions transitant par le compte du canton et, d'autre part, les cofinancements versés directement aux prestataires. Le Graphique 4-I rend compte de cette situation en regard des dépenses communales dans le domaine 5 Prévoyance sociale. Ainsi, de manière stable sur la période analysée, les participations des communes au cofinancement de la politique sociale cantonale égalent pratiquement les contributions communales qui transitent par le compte cantonal. Le changement de législation en 2007 n'a guère apporté de bouleversement dans ces proportions. Ensemble, contributions via le compte cantonal et cofinancement direct absorbent plus de 60% des dépenses communales dans le domaine 5 Prévoyance sociale.

Graphique 4-1 Part des contributions et cofinancement des communes dans leurs dépenses de politiques sociales



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet 4-2 (B)

4.3 Fusions de communes

La problématique des fusions de communes est au Tessin à l'image de qu'elle est en Suisse: d'une part, trop de trop petites communes, et d'autre part de grosses lacunes dans le fonctionnement des agglomérations, chaque commune agissant isolément et en compétition avec ses voisines. En raccourci, le diagnostic – et donc les raisons de fusionner – sont les suivants. De trop petites communes n'arrivent pas à accomplir seules les tâches qui leurs sont dévolues et n'atteignent pas des seuils d'efficacité et d'économie d'échelle leur permettant d'offrir des services à des coûts supportables. Cela entraîne soit la création d'associations de communes pour la réalisation des tâches spécifiques (mais encore faut-il que les communes s'entendent sur la localisation régionale des grosses infrastructures!), soit sur une cantonalisation des tâches. Un morcellement territorial trop important, surtout dans les agglomérations, pose problème en termes d'aménagement du territoire: les acteurs ont de la peine à s'entendre sur des objectifs communs; chaque commune cherche son propre développement en zones à bâtir et en zones d'activités – ce qui conduit à un aménagement du territoire chaotique à l'échelle régionale²⁵; chaque commune

25 Notons que les lois fédérales du 17 décembre 2010, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011, et du 15 juin 2012, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, modifiant notamment les articles 8, 8a, 9 et 15 de la LF du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire donnent dorénavant aux cantons

entre en compétition fiscale et sociale avec ses voisines au détriment d'une vision d'ensemble. Enfin, plus la commune est petite, plus elle rencontre de difficultés à trouver des candidats aux postes communaux à responsabilité et dans l'organisation de sa gestion administrative et technique.

<p>Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (del 16 dicembre 2003)</p> <p>Capitolo V Aiuti finanziari Scopi</p> <p>Art. 19</p> <p>¹Per le nuove aggregazioni di Comuni possono essere previsti aiuti o agevolazioni finanziarie del Cantone aventi i seguenti scopi:</p> <p>a) il risanamento finanziario dei Comuni con disavanzi strutturali di gestione corrente attraverso la riduzione sino al totale annullamento dei debiti verso i terzi, al fine di conseguire nel nuovo Comune una gestione finanziaria autonoma basata su criteri di razionalità ed economicità nella spesa pubblica;</p> <p>b) ...</p> <p>c) il sussidiamento di investimenti particolarmente significativi per il nuovo Comune;</p> <p>d) in circostanze particolari, la risoluzione di situazioni anomale a seguito di considerevoli peggioramenti conseguenti all'aggregazione nell'applicazione della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale, in particolare per quanto riguarda il mantenimento per un determinato periodo:</p> <ul style="list-style-type: none">– delle percentuali di sussidio e di partecipazione degli <i>art. 11 e 12 Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale,</i>– del calcolo individuale per quanto riguarda la determinazione del contributo di livellamento degli art. 4 e 5 Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale.* <p>² I -Comuni che sorgono da aggregazioni entro 12 mesi dalla loro costituzione, devono allestire un piano finanziario quadriennale, da utilizzare quale strumento per perseguire l'equilibrio finanziario della gestione corrente a medio termine, garantire un adeguato autofinanziamento e contenere il debito pubblico.</p>	<p>RS 2.1.4.3</p>
<p>Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (del 25 giugno 2002)</p> <p>TITOLO I Principi generali</p> <p>Art. 1 Scopo</p> <p>¹ Scopo della legge è di garantire a tutti i comuni ticinesi che hanno una sufficiente dimensione demografica e territoriale le risorse finanziarie necessarie per assicurare alla popolazione la giusta dotazione di servizi, come pure di contenere le differenze tra i moltiplicatori d'imposta.</p> <p>² La perequazione finanziaria è attuata per il tramite:</p> <ul style="list-style-type: none">a) del livellamento della potenzialità fiscale;b) della compensazione verticale;c) dell'aiuto agli investimenti e del contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica.	<p>RS 2.1.2.3</p>

l'obligation de définir de manière précise les plans directeurs, qui ont force obligatoire pour les communes.

Art. 2** Correlazioni con le aggregazioni tra comuni

¹ 1L'applicazione della legge è armonizzata con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra comuni.

² Il Consiglio di Stato può ridurre, rispettivamente sospendere l'erogazione di contributi e aiuti secondo l'art. 1 cpv. 2 lett. a e c, subordinandoli alla partecipazione da parte del comune beneficiario ad una procedura aggregativa, compatibile con obiettivi e Piano cantonale delle aggregazioni stabiliti dalla Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni; è riservata la relativa procedura.

³ Contributi e aiuti ridotti o sospesi in base al capoverso precedente sono accantonati per un periodo massimo di quattro anni a favore del nuovo comune.

⁴ La decisione di riduzione, rispettivamente di sospensione dei contributi e degli aiuti di cui ai cpv. 2 e 3 non può superare l'equivalente di 10 punti di moltiplicatore d'imposta del comune beneficiario.

⁵ In caso di aggregazione tra comuni il Consiglio di Stato può inoltre, per un periodo definito, porre il comune aggregato al beneficio degli aiuti di cui alla lett. c) dell'art. 1, o maggiorare la percentuale di finanziamento usuale, anche qualora le condizioni previste dagli art. 14 e 15 non fossero adempiute.

* Cpv. modificato dalla L 17.3.2011; in vigore dal 1.1.2012

** Art. modificato dalla L 17.3.2011; in vigore dal 1.1.2012

Une politique cantonale encourageant les fusions de communes est une des réponses possibles à ces situations complexes. La politique cantonale tessinoise des fusions de communes a été lancée en 1998 par le Département des institutions avec le document "Il Cantone e i suoi comuni". La base légale sur laquelle s'appuyait cette réforme était la *Legge sulla fusione e separazione dei comuni* (LFSC) du 6 mars 1945. En 2003, le canton adoptait une nouvelle loi "*Legge del 16 dicembre 2003 sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni*", entrée en vigueur le 13 février 2004, qui renouvelait les objectifs cantonaux et fixait la procédure démocratique et institutionnelle dans un régime de fusions volontaires.²⁶

Les fusions de communes sont encouragées par des aides financières prévues à l'article 19 de la loi de 2003 sur les fusions. Au nombre de quatre, ces aides financières ont pour base légale directe la loi de 2003 sur les fusions, et par

²⁶ En 2004, le Canton publia une deuxième étude - qui complète conceptuellement celle de 1998 - "Il Cantone e le sue regioni, le nuove città" dans laquelle la réflexion s'élargit spécifiquement aux fusions en zones urbaines. Suite à l'expérience de six années dans l'application de la loi, le Conseil d'Etat présentait en 2011 une nouvelle vision stratégique avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012 d'un Piano cantonale delle aggregazione. Cette planification fait actuellement l'objet d'une deuxième consultation auprès des communes.

renvoi et de manière indirecte la loi de 2002 sur la péréquation (thème également traité dans la section 4.4 suivante).

Aides financières directes (loi sur les fusions)

a) Une aide financière visant à un désendettement (réduction voire remboursement des emprunts externes – *Legge aggregazioni, art. 19 al. 1 lettre a*) des communes fusionnées permettant l’assainissement des déficits structurels de fonctionnement, afin de la nouvelle commune démarre sur des bases financières autonomes et saines, fondées sur des critères de rationalité et d’économicité de la dépense publique. Les subventions cantonales sont comptabilisées sous la rubrique *112.362025 Contributi cant. a comuni per risanamenti finanziari* (TABLEAU des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet T4-3).

b) Des subventions d’investissements pour les projets particulièrement significatifs de la nouvelles communes (*Legge aggregazioni, art. 19 al. 1 lettre b*), comptabilisées sous *112.562037 Contributi cant. per aggregazioni comunali*.

Il faut noter que ces projets devraient être autres que des investissements de base puisque ces derniers devraient être pris en compte par le biais de la péréquation (*art. 14, Aiuto agli investimenti dei comuni*).

Aides financières indirectes (loi sur la péréquation)

La nouvelle commune peut également bénéficier à charge de la politique péréquative de subventions visant à soulager les conséquences financières immédiates d’une fusion (loi sur les fusions, art. 19 alinéa 1 lettre d): si une fusion de communes devait péjorer la situation financière de la nouvelle commune (péréquation indirecte dans le cadre des relations financières canton → communes ou communes → canton) dans l’application de la loi sur la péréquation, la nouvelle commune peut bénéficier d’une aide transitoire («*per un determinato perioro*»).

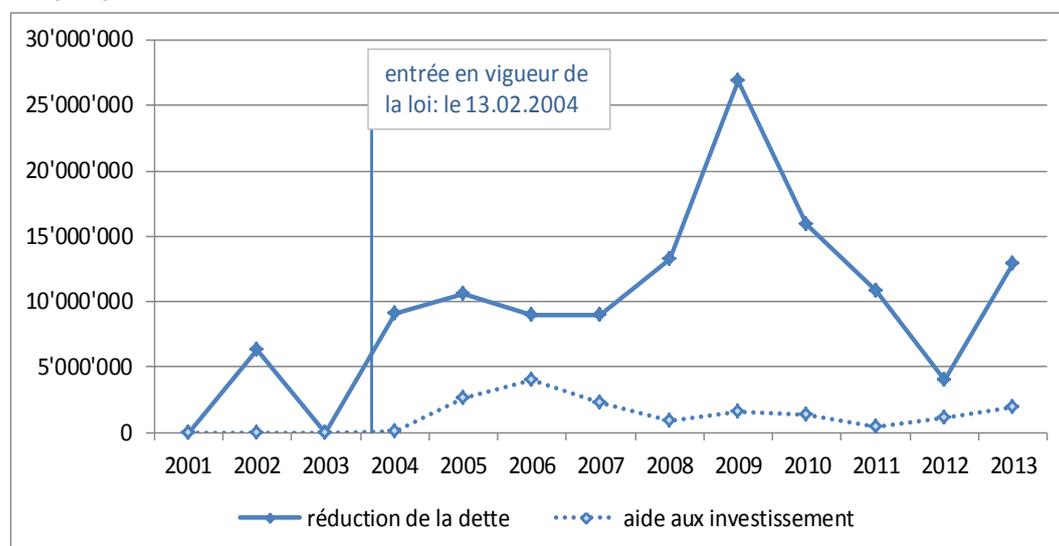
c) soit en réduction de sa participation au financement de la péréquation intercommunale dite de «compensation verticale» (*art. 11 et 12 Legge sulla perequazione*),

d) soit dans le calcul déterminant sa contribution de nivellement du potentiel fiscal (*art. 4 et 5 Legge sulla perequazione*).

Mise en œuvre et financement

La loi de 2003 sur les fusions de communes est entrée en vigueur en février 2004. Les fusions intervenues avant la loi furent financées par des décrets législatifs spécifiques à chaque fusion – qui avait comme base légale la *Legge sulla fusione e separazione dei comuni* (LFSC) du 6 mars 1945. Par la suite, chaque fusion de communes fait l’objet d’un décret, dont l’aide financière s’inscrit dans le crédit cadre ci-après.²⁷ Le canton ouvrait en 2007 un crédit cadre de 120 millions de francs pour les fusions à venir (*Message 5825 du 29 août 2006, Stanziamento di un credito quadro di fr. 120'000'000.-- destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie, et decreto legislativo 30 janvier 2007*).

Graphique 4-J Aides financières cantonales aux fusions de communes



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE, feuillet 4-3

Le Graphique 4-J illustre l’utilisation annuelle de ce crédit en fonction des fusions entrées en vigueur. L’aide direct de base (compensation et désendettement) est irrégulière sur la période analysée parce qu’elle dépend des décisions communales de fusions volontaires et de leur date d’entrée en vigueur. Le pic 2009, par exemple, est dû à cinq projets simultanés de fusion. Par contre,

²⁷ Le crédit cadre fournit la base légale financière pour l’assainissement des communes en difficultés financières (aides dites de compensation et aides directes lettre a) visant au désendettement). Les aides financières à l’investissement (aide directe lettre b) doivent être explicitement mentionnées dans le décret de fusion.

les montants versés pour l'aide directe aux investissements présentent un profil sans grandes variations.

Dans l'analyse de détail (TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE) les mouvements financiers concernant les fusions de communes ont été transféré du feuillet T2-2 relatif aux aides financières de fonctionnement versées par le canton aux communes fusionnées pour l'assainissement de leurs finances vers le feuillet T2-4 concernant les dépenses cantonales investissements (112.362025, 112.562033, 112.562037). La raison est que l'effort cantonal concernant la politique des fusions se traduit par des versements qui chargent les comptes annuels; mais pour les communes, seules celles qui fusionnent sont touchées de sorte qu'on ne peut pas attribuer à l'ensemble des communes les montants versés. Prendre en compte ces montants pour l'ensemble des communes, par exemple dans les calculs de proportion et de ratio, fausserait l'analyse. Le Tableau 4-K donne le détail des versements effectués: les montants versés pour l'assainissement financier via la réduction de la dette (art. 19 lettre a) sont pratiquement 9x plus important que les aides financières à des investissements spécifiques (art. 19 lettre c), hors investissements de base (LPI art. 14).

Tableau 4-K Fusions de communes et utilisation du crédit cadre de 120 millions
 (en millions de francs, état juillet 2015)

Aggregazioni già avvenute	entrée en vigueur	Già versati			
		Avant le credit cadre	aide directe		LPI (art. 14)
			Credito quadro per risanamento finanziario (art. 19 a)	Incentivi di sviluppo economico (art. 19 c)	
Onsernone	1993	2.155			
Capriasca	2001	6.35		5.65	
	2008		5.0		6.0
Isorno	2001	0.0			
Maggia	2004	11.0			
Acquarossa	2004	5.5		0.8	
Lavizzara	2004	7.3		2.8	
Bioggio	2004	0.0			
	2008		1.0		
Collina d'Oro	2004	0.0			
	2012		0.0		
Castel San Pietro	2004	4.08		1.0	
Mendrisio	2004	1.5			
	2009		0.0		
	2013		2.5		
Cadenazzo	2005	3.4			
Alto Malcantone	2005	2.5		1.5	
Faido	2006	4.8		0.4	
<i>Media Leventina</i>	2012		1.0		
Blenio	2006	8.0		4.1	
Cevio	2006	11.5		2.3	
Avegno Gordevio	2008		10.0		
Cugnasco Gerra	2008				2.0
Lugano	2004	0.0			
	2008	0.0			
	2013		17.0		
Breggia	2009		12.05		
Centovalli	2009		6.0		0.55
Gambarogno	2010		6.0	1.0	
Monteceneri	2010		7.0		
Serravalle	2012		3.0		
Terre di Pedemonte	2013		2.0		
Totale		68.1	72.6	19.6	8.6

Source: Données communiquées par le Service des communes du canton du Tessin, Finanziamento aggregazioni dei Comuni, aggiornamento al 24.06.2015.

Si une politique volontaire de fusions de communes semble indispensable au Tessin – comme d'ailleurs dans beaucoup de canton qui ont trop d trop petites communes – comme préalable à toute réforme de la répartition des tâches entre canton et commune ou de cofinancement des tâches, et pour atténuer les

charges de péréquation directe ou indirecte, la modèle choisi par le canton du Tessin soulève au moins deux questions.

- La première provient du fait que l'on a un objectif – les fusions – mais deux instruments via des aides directes et indirectement par des ajustements permis via la loi sur la péréquation. Cette manière de faire rompt avec la règle d' « une politique, un instrument » et introduit des complications superflues dans le débat. Le Tableau 4-K en donne une illustration : il contient en dernière colonne les montants – certes modestes – versés en application de l'art. 14 LPI. Or, cet article concerne toutes les communes qui peuvent demander une aide spécifique pour des investissements de base, et non pas seulement les communes fusionnées. En ce sens, cette colonne n'a rien à voir avec les fusions de communes et participe strictement de la péréquation, dans la section qui suit.
- La seconde interrogation concerne les effets de vases communicants pouvant intervenir entre deux lois qui se superposent. Compte tenu des multiples formulations de péréquation indirecte (dans les transferts financiers verticaux), il n'est pas impossible que les formules de répartitions engendrent un effet pervers lorsque la situation après fusion (pour la commune fusionnée) dégrade la situation avant fusion (somme des situations communales individuelles des communes avant fusion) pour la même année de référence (estimée). Rencontré dans certains cantons, mais sans certitude dans le cas tessinois sans une analyse détaillée du système de péréquation, cet effet pourrait survenir: c'est que laisse suggérer l'article 2 de la loi de 2002 sur la péréquation financière intercommunale puisqu'il permet au Conseil d'Etat de décider des mesures atténuant des incidences négatives des fusions sur les transferts financiers. Cette question ressortit de l'analyse de la péréquation.

4.4 La péréquation directe

Dans sa forme actuelle, le système de péréquation du canton du Tessin est fondé sur la *Legge del 25 giugno 2002 sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI)*, entrée en vigueur en 2003. Le régime prévu par cette loi est une péréquation directe, c'est-à-dire par attribution d'aides financières aux communes sous certaines conditions. Il comprend quatre sortes de versements:

- (i) contributo di livellamento della potenzialità fiscale;
- (ii) contributi ai comuni per investimenti;

(iii) contribute ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica;
(iv) contribute supplementari;
auxquelles s'ajoute de 2003 à 2007, la contributo transitorio di gestione corrente per i comuni precedentemente al beneficio dell'aiuto del fondo di compensazione.

Les versements (i), (iii) et (iv) appartiennent budget / compte de fonctionnement, tandis que les versements (ii) concerne des investissements. Le système de financement est mixte, à la fois vertical par des contributions à charge exclusive du canton, et horizontal par les contributions des communes. Certaines contributions, cantonales et communales, transitent par un fonds de péréquation. Le Tableau 4-L et le Schéma 4-M résumant le système.

Il est toutefois à souligner que la loi de 2002 ne fournit qu'une partie de la péréquation puisque l'architecture péréquative tessinoise comprend encore une péréquation indirecte, par le biais des flux financiers entre le canton et les communes (participations des communes à des dépenses cantonales et aides financières versées par le canton aux communes) qui étagent les paiements en fonction de la force financière des communes contributrices ou bénéficiaires (art. 8 à 12 LPI). Autrement dit, une grande partie des transferts financiers répertoriés dans les Tableau 2-1 et 2-2 de la matrice «TABLEAU des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE» font l'objet d'une répartition péréquative (horizontale). Une annexe à ce chapitre, produite par le Service des communes, en établit la liste.

Sur la base du Tableau 4-L, le Schéma 4-M dessine l'architecture du système de péréquation directe afin de retracer les flux transférés des communes contributrices vers le canton et du canton vers les communes bénéficiaires, dans la combinaison des péréquations horizontale et verticale prévues par la loi. Afin de faciliter la lecture de ce schéma, l'année 2013 sert de référence chiffrée.

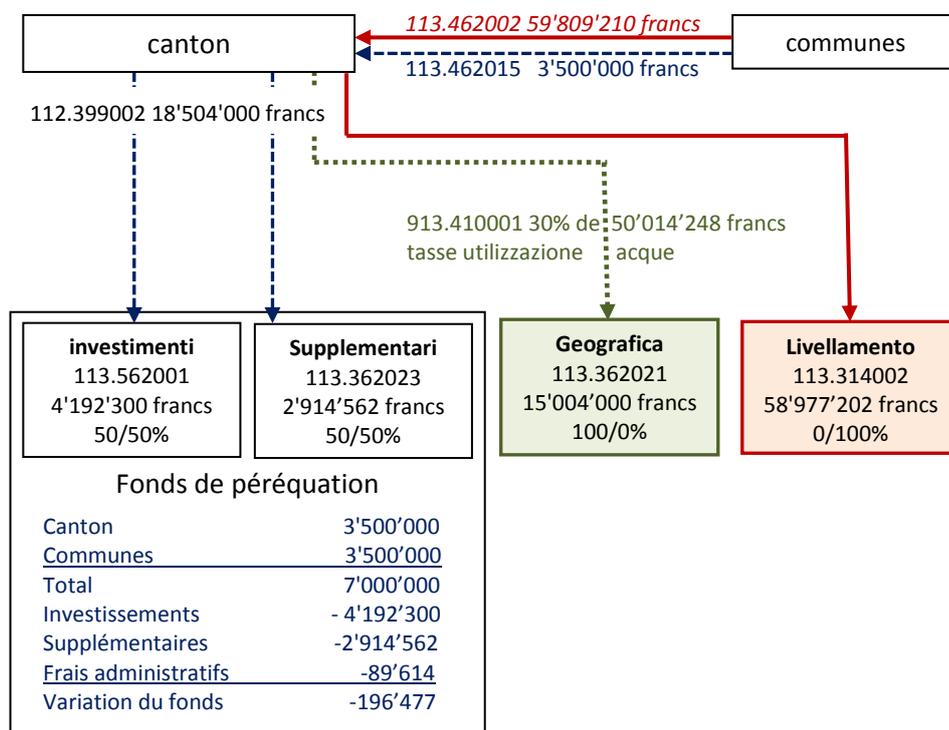
Tableau 4-L Système de péréquation directe intercommunale

compte	description	Financement	canton	com-munes	montant 2013 (T4-4)	
					canton	communes
<p>Contributo di livellamento della potenzialità fiscale (art. 4-7 LPI)</p> <p>113.462002 113.314002</p>	<p>But: rééquilibrer les ressources fiscales des communes. La loi garantit aux communes un seuil minimal = 70 % de la moyenne cantonale ressources fiscales par habitant</p>	<p>Horizontal Contribuent les communes qui ont des ressources fiscale par habitant > la moyenne cantonale, calculé sur 5 ans; bénéficient si $RF_{hab} < 90\%$; reçoivent 20% de la différence. Les contributions sont échelonnées selon le multiplicateur politique de l'impôt</p>	0%	100%		<p>59'809'210 58'977'202</p>
<p>Contributi ai comuni per investimenti (art. 14 et 14a LPI)</p> <p>113.562001</p>	<p>But : réduire l'endettement à la suite d'un investissement "che causerbbero al comune un carico finanziario eccessivo". Aide prioritairement aux investissements de base (aquedotti, canalizzazioni, stabili scolastici, strade e opere o spese di investimento obbligatorie in forza del diritto superiore,). Conditions cumulatives: coefficient d'impôt > 90 % de la moyenne cantonale et ressources fiscales par habitant < 90 % de la moyenne cantonale.</p>	<p>Vertical et horizontal 2003-2010 Dès 2011</p>	80% 50%	20% 50%	2'096'150	2'096'150
<p>Contributi ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica (art. 15 LPI) 913.410001 113.362021</p>	<p>But: compensation des coûts supplémentaires de gestion du territoire pour les communes périphériques / non urbaines (la loi dresse une liste des communes qui ont droit). Calculé sur la base de la surface (selon les différentes catégories) et de l'altitude.</p>	<p>2003-2009 Dès 2010 30% des redevances hydrauliques encaissées par le canton</p>	80% 100%	20%	30% de 50'014'248 = 15'004'274 arrondi à 15'004'000	

compte	description	Financement	canton	com-munes	montant 2013 (T4-4)	
					canton	communes
Contributo transitorio di gestione corrente per i comuni precedentemente al beneficio dell'aiuto del fondo di compensazione (art. 21 LPI) 113.341003	But: faciliter le passage de l'ancien régime qui prévoyait la couverture automatique du déficit de gestion courante des communes au nouveau régime. Montant initial calculé à partir du montant de «compensazione diretta» que recevaient les communes, réduit de manière linéaire chaque année. Si pendant la période transitoire, des communes fusionnaient, versement en une fois (valeur de 5 années). Ceci explique pourquoi les montants inscrit dans les comptes du Canton ne diminuent pas de manière linéaire.	Vertical et horizontal 2003-2007 Abrogé en 2007	80%	20%		
Contributi supplementari (art. 22 LPI) 113.362023	S'adresse aux communes qui bénéficiaient de la "contributo di compensazione diretta" selon l'ancien régime. Pour ces communes, si l'équilibre des comptes à moyen terme n'est pas garanti, le Conseil d'Etat peut octroyer un aide supplémentaire qui permet de garder la cote d'impôt à 100%. Pour ces communes, il y a l'obligation de démarrer un processus de fusion.	Vertical et horizontal 2003-2010 dès 2011	80% 50%	20% 50%	1'457'281	1'457'281

Source : loi du 25 juin 2002 sur la péréquation, compte 2013 du canton, TABLEAU des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE feuillet T4-4, adapté du tableau préparé par le Service des communes

Schéma 4-M Péréquation selon le compte du canton (2013)



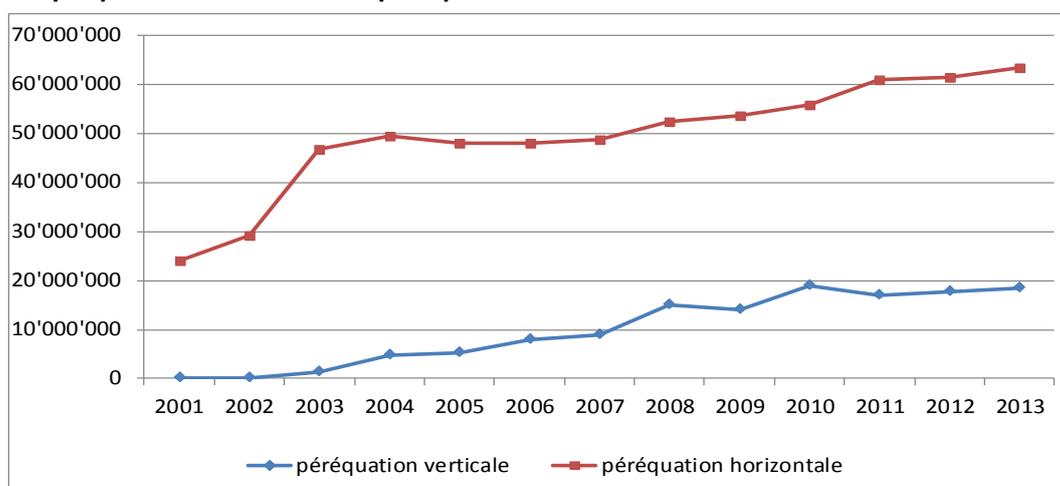
Les communes financent seules les contributo di livellamento della potenzialità fiscale. Cette péréquation des ressources, strictement horizontale stricte, est inscrite en rouge dans le schéma. La différence entre les contributions des communes contributrices, celles qui ont des ressources fiscales supérieures à la moyenne calculée sur cinq ans, et les montants versés aux communes bénéficiaires, restent dans un fond de compensation spécifique à cette voie péréquatrice.

Depuis 2010, le canton finance seul les *contributi ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica*, auparavant cofinancées par le canton et les communes à hauteur de 80%, respectivement 20%. On est désormais face à une péréquation verticale stricte, considérée comme une péréquation des besoins, inscrite en vert dans le Schéma 4-M. Le financement cantonal provient des redevances hydrauliques annuelles, attribuées à hauteur de 30% à cet instrument de solidarité.

Enfin, le canton et les communes cofinancent les deux autres modes péréquatifs : pour les investissements en infrastructures de base et les contributi supplementari. La procédure est un peu plus compliquée et ne peut pas être

établie précisément par le seul biais des comptes officiels du canton. Les contributions des communes qui transitent par les comptes du canton apparaissent explicitement en recettes (par la rubrique 113.462015 au lieu de 472), mais ne sont pas identifiées en transferts reversés (par la rubrique comptable 372) ; ils sont englobés dans les versements cantonaux. En outre, le système présente des différences entre les contributions et les versements, prises en compte dans le fonds de péréquation et inscrits au bilan. Enfin, la contribution globale du canton apparaît sous la rubrique comptable 112.399002, qui correspond à une imputation interne hors champ des transferts au sens du MCH1. En clair, les mécanismes comptables appliqués ne permettent pas une traçabilité directe des flux péréquatifs: le feuillet T4-4 du TABLEAU des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE rend compte de cette difficulté. Ces deux transferts péréquatifs, pour les investissements de base et les suppléments, étaient cofinancés à hauteur de 80% par le canton et 20% par les communes jusqu'en 2010 ; ils le sont à parité 50-50% dès 2011.

Graphique 4-N Montants de péréquation verticale et horizontale



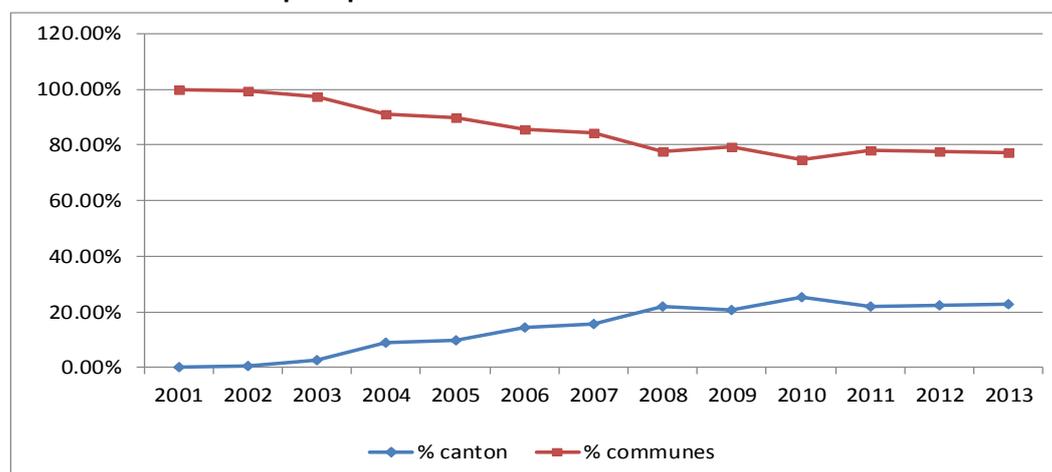
Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE feuillet T4-4

Trois graphiques font le point de l'importance de la péréquation directe dans les finances publiques du canton et des communes. Le Graphique 4-N montre d'une part un effet de seuil en 2003 pour les communes dû à l'augmentation de 29,2 à 46,5 millions de francs de la contribution de "livellamento", puis une évolution comparable pour les deux niveaux de gouvernement. L'introduction de la loi de 2003 a eu pour effet, dès 2004, de modifier progressivement les parts

respectives du canton et des communes au cofinancement de la péréquation, principalement en raison de la clé de répartition 80-20%.

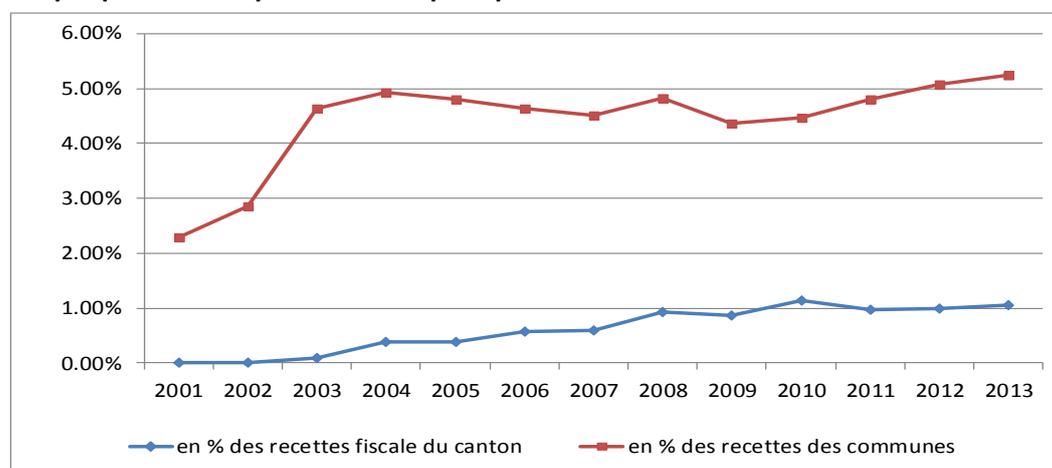
Comme le montre le Graphique 4-O, les parts de cofinancement atteignent dès 2008 environ 77% pour les communes et 23% pour le canton, en raison successivement de l'augmentation des versements pour les investissements en 2008, puis le financement par le canton seul des Contributi ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica dès 2010, et la nouvelle clé 50-50% dès 2011. Dans ce système de péréquation, la charge plus lourde des communes est évidemment due au fait qu'elles supportent seules les contributions de "livellamento".

Graphique 4-O Parts du canton et des communes au cofinancement de la péréquation



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE feuillet T4-4

Graphique 4-P Proportions de la péréquation dans les recettes fiscales



Source : TABLEAUX des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE feuillet T4-4

Le dernier Graphique 4-P illustre les poids relatifs de la péréquation directe dans les comptes cantonaux et communaux en comparant les dépenses péréquatives aux recettes fiscales pour le canton et, faute d'informations plus détaillées, aux recettes du chapitre 9 Finances et impôts pour les communes. Le canton consacre à la péréquation directe 1% de ses recettes fiscales. Les contributions de péréquation horizontales des communes pèsent plus lourdement sur leurs finances puisqu'elles doivent y consacrer un peu plus de 5%. C'est pratiquement cinq fois plus lourd pour elles que pour le canton ; mais il faut toutefois nuancer cette comparaison puisqu'elles bénéficient de la totalité des montants attribués à la péréquation des ressources. La question délicate ici est plutôt celle de savoir quelles communes sont contributrices ou bénéficiaires nettes.

Au-delà des relations financières canton-communes, la politique de péréquation telle qu'elle ressortit de la législation de 2003 résumée dans le Tableau 4-L soulève au moins cinq interrogations du point de vue de la politique économique et institutionnelle.

(1) De fait, seule les "contributi di livellamento della potenzialità fiscale" appartiennent à la péréquation des ressources, péréquation directe et, dans le cas tessinois, horizontale. Les autres modalités n'appartiennent pas à cette catégorie.

(2) Les "contributi ai comuni per investimenti" posent un double problème quant au contenu et aux modalités de financement. Ce sont des aides financières qui s'adressent aux investissements de base : figurent dans l'énumération les réseaux d'eau potable et les canalisations d'évacuation des eaux usées. Or, pour garantir leur économicité et l'efficacité productive, ces tâches devraient être financées par l'application du principe d'équivalence, utilisateur-payeur pour l'eau potable, pollueur-payeur pour les canalisations. Notons que, pour ces dernières, la règle découle de la loi fédérale (art. 60 a de la Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, introduit par le ch. I de la LF du 20 juin 1997, en vigueur depuis le 1er nov. 1997). Le deuxième problème est celui du financement qui exige une contribution des communes à hauteur de 50% inscrite dans leurs comptes de fonctionnement, tandis que les communes bénéficiaires le sont au rythme de leurs investissements. La régulation par le fonds de péréquation aboutit à un mélange des péréquations de fonctionnement et des investissements. Or plusieurs études montrent qu'une péréquation par les

dépenses d'investissement n'est pas judicieuse en raison du rythme irrégulier des investissements communaux et des capacités de financement de ces dernières via l'autofinancement. Péréquer par les ressources est plus efficace.

(3) Pour les "contributi ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica", des critères de surface et d'altitude peuvent servir au mieux à identifier les communes bénéficiaires, mais ils ne sont pas adéquats pour répartir le montant à disposition, comme le montre l'étude Frey dans le cas de la péréquation fédérale.²⁸

(4) Enfin, les "contributi supplementari" ne sont pas à proprement parler des versements péréquatifs, mais une variété de bailout sous condition. D'une part, ils ne s'adressent qu'à une sélection bien ciblée de communes soumises à des situations financières difficiles; d'autre part, ces contributions sont versées sous condition de démarrer un processus de fusion. Objectivement, ces contributions ciblées et conditionnelles appartiennent à la politique d'encouragement aux fusions de communes et non à la péréquation.

(5) La cinquième interrogation, hors du champ de ce rapport, concerne la liste importante, mise en annexe de ce chapitre, des flux financiers comprenant des éléments de péréquation indirecte, en application des articles 8 à 12 LPI. Cette pratique a soulevé ailleurs (Confédération,²⁹ canton de Fribourg³⁰, par exemple) d'innombrables questions de traçabilité des politiques péréquatives, de leur efficacité et de la mesure de performance, de blocage des réformes sur la répartition des tâches entre niveaux de gouvernement – qui ont abouti à des réformes complètes. Pour le canton du Tessin, il semble en outre que ces dispositions entraînent des effets négatifs sur les incitations à fusionner, ce qui exige du canton des mesures ad hoc d'accompagnement des fusions. Il y a là un réel problème de cohérence entre deux politiques cantonales, fusion et péréquation.

28 Frey, René L. 2001, "Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière." Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ der Universität Basel.

www.efd.admin.ch/f/dok/berichte/2001/05/nfa_frey.pdf. (May 14, 2001).

29 Frey, René L., Bernard Dafflon, Claude Jeanrenaud and Alfred Meier. 1994. La péréquation financière entre la Confédération et les cantons, expertise mandatée par l'Administration fédérale des finances et la Conférence des Directeurs cantonaux des Finances. Berne et Lucerne. Conseil fédéral (CF). 2001. "Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)." In Feuille fédérale, 12/2002, Chancellerie fédérale. <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/2155.pdf>. (10 janvier 2002).

30 B. Dafflon et P. Mischler, 2007, **Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg**, www.fr.ch > communes > Service des communes > péréquation.

Tableau 4-1 Protection et promotion de la famille

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
protection	canton	9'942'522	10'447'678	10'579'658	10'976'349	15'126'880	15'108'607	12'444'642	13'680'175	14'708'067	15'342'124	15'699'273	16'591'151	18'080'587
	communes	2'070'570	2'043'210	2'006'190	1'946'610	1'879'710	1'769'100	3'525'781	3'356'887	3'363'635	3'527'005	3'451'756	3'635'737	3'898'531
promotion	canton	5'588'157	5'347'809	5'084'966	5'104'451	5'779'768	6'077'279	4'967'417	4'440'799	3'960'375	4'519'577	6'224'866	6'907'491	7'366'242
	communes	2'329'589	2'177'843	2'222'485	2'059'116	2'010'991	1'821'666	1'797'693	2'322'134	2'660'266	2'762'705	2'931'920	3'106'559	3'427'842
total		19'930'838	20'016'540	19'893'299	20'086'526	24'797'349	24'776'652	22'735'533	23'799'995	24'692'343	26'151'411	28'307'815	30'240'938	32'773'202
total canton		15'530'679	15'795'487	15'664'624	16'080'800	20'906'648	21'185'886	17'412'059	18'120'974	18'668'442	19'861'701	21'924'139	23'498'642	25'446'829
total communes		4'400'159	4'221'053	4'228'675	4'005'726	3'890'701	3'590'766	5'323'474	5'679'021	6'023'901	6'289'710	6'383'676	6'742'296	7'326'373
en % canton		77.9%	78.9%	78.7%	80.1%	84.3%	85.5%	76.6%	76.1%	75.6%	75.9%	77.4%	77.7%	77.6%
en % communes		22.1%	21.1%	21.3%	19.9%	15.7%	14.5%	23.4%	23.9%	24.4%	24.1%	22.6%	22.3%	22.4%
variation annuelle en % canton			0.4%	-0.6%	1.0%	23.5%	-0.1%	-8.2%	4.7%	3.7%	5.9%	8.2%	6.8%	8.4%
variation annuelle en % communes			1.7%	-0.8%	2.7%	30.0%	1.3%	-17.8%	4.1%	3.0%	6.4%	10.4%	7.2%	8.3%
en % des dépenses cantonales de prévoyance sociale (5)		2.5%	2.4%	2.2%	2.1%	2.6%	2.6%	2.1%	2.3%	2.3%	2.4%	2.5%	2.6%	2.7%
en % des dépenses communales de prévoyance sociale		1.7%	1.5%	1.5%	1.4%	1.3%	1.1%	1.6%	1.6%	1.8%	1.7%	1.7%	1.7%	1.8%

Tableau 4-2 (B) Dépenses des communes dans le domaine social													
tiré de T2-6	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
5000 AVS	12'945'755	13'464'887	13'631'783	12'193'234	11'943'353	12'716'219	13'328'294	13'716'440	12'995'761	14'491'132	14'582'775	15'555'069	15'340'664
5100 AI	18'987'108	19'748'502	19'993'282	17'883'410	17'516'918	18'650'454	19'548'164	20'117'446	19'060'450	21'253'660	21'388'069	22'814'102	22'499'640
5200 Assicurazione malattia	14'671'856	15'260'206	15'449'355	13'818'999	13'535'800	14'411'714	15'105'400	15'545'299	14'728'530	16'423'282	16'527'144	17'629'079	17'386'086
5300 Complementare AVS	29'343'712	30'520'411	30'898'709	27'637'998	27'071'601	28'823'429	30'210'799	31'090'598	29'457'059	32'846'565	33'054'289	35'258'157	34'772'171
5310 Complementare AI	8'630'503	8'976'592	9'087'856	8'128'823	7'962'236	8'477'479	8'885'529	9'144'294	8'663'841	9'660'754	9'721'850	10'370'046	10'227'109
5400 Protezione della gioventù	4'555'769	4'323'893	4'343'215	4'125'126	4'038'601	3'706'686	143'910	63'360	12'839	0	0	0	0
5810 Aiuto agli indigenti	1'726'101	1'795'318	1'817'571	942'7426	11'051'237	12'186'613	12'125'740	11'525'071	11'869'816	12'337'083	14'078'246	16'903'926	23'253'727
ligne 30 5700 Case per persone anziani													5'422'904
total transitant par le canton	90'860'804	94'089'809	95'221'771	93'215'017	93'119'746	98'972'593	99'347'836	101'202'509	96'788'297	107'012'476	109'352'372	118'530'379	128'902'301
tiré de T4-1 versé directement: SAPE							1'797'693	2'322'134	2'660'266	2'762'705	2'931'920	3'106'559	3'427'842
ligne 36 versement des communes "personnes âgées"	68'734'295	81'594'049	87'358'955	92'206'320	94'062'871	100'639'408	102'372'680	102'294'082	110'633'607	117'844'524	121'172'407	135'357'218	141'203'282
total versé directement	68'734'295	81'594'049	87'358'955	92'206'320	94'062'871	100'639'408	104'170'373	104'616'216	113'293'873	120'607'229	124'104'327	138'463'777	144'631'124
tiré de 3-5 5 dépenses sociales des communes	264'349'187	278'820'720	277'845'334	289'735'960	307'865'597	313'203'476	334'400'954	344'440'023	343'362'484	359'636'356	369'969'871	402'845'848	412'203'373
total transitant par le canton en % dép. soc.	34.4%	33.7%	34.3%	32.2%	30.2%	31.6%	29.7%	29.4%	28.2%	29.8%	29.6%	29.4%	31.3%
total versé directement en % des dép. soc.	26.0%	29.3%	31.4%	31.8%	30.6%	32.1%	31.2%	30.4%	33.0%	33.5%	33.5%	34.4%	35.1%
total des subventions en % des dép. soc.	60.4%	63.0%	65.7%	64.0%	60.8%	63.7%	60.9%	59.8%	61.2%	63.3%	63.1%	63.8%	66.4%

Tableau 4-4 Flux financiers de péréquation															
CRB	Conto	Descrizione CRB	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
montants tirés de T 2-1 contributions des communes à la dépense cantonale															
113	462001	Fondo di compensazione	8'038'008	8'906'635	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
113	462002	Sezione enti locali	24'086'254	29'194'110	46'584'112	48'262'658	46'728'781	45'938'588	46'481'905	48'615'363	50'040'051	54'054'375	55'931'162	58'702'258	59'809'210
113	462015	Sezione enti locali	0	0	4'280'000	3'712'264	2'906'162	2'869'774	2'803'141	3'812'864	3'513'620	1'740'000	5'150'000	2'650'000	3'500'000
		total	8'038'008	8'906'635	4'280'000	3'712'264	2'906'162	2'869'774	2'803'141	3'812'864	3'513'620	1'740'000	5'150'000	2'650'000	3'500'000
montants tirés de T 2-2 flux canton vers les communes															
113	341001	Fondo di perequazione	21'152'551	13'985'043	9'452'190	3'855'393	0	0	0	0	0	0	0	0	0
113	341002	Fondo di perequazione	24'169'069	29'496'583	46'439'135	47'939'536	46'555'945	46'611'558	45'283'625	48'499'673	49'824'438	53'321'716	55'549'138	58'059'538	58'977'202
113	341003	Fondo di perequazione	0	0	6'934'000	22'272'000	7'709'000	4'728'000	2'302'000	0	0	0	0	0	0
113	362021	Fondo di perequazione	0	0	1'541'000	5'383'000	4'673'000	4'947'000	4'964'000	6'048'000	5'579'974	12'017'057	12'007'000	15'015'000	15'004'000
113	362023	Fondo di perequazione	0	0	0	0	539'323	2'105'000	4'035'500	5'723'000	6'493'000	5'034'000	4'545'000	3'023'000	2'914'563
		total	21'152'551	13'985'043	10'993'190	9'238'393	5'212'323	7'052'000	8'999'500	11'771'000	12'072'974	17'051'057	16'552'000	18'038'000	17'918'563
		Flux net de péréquation verti	29'190'559	22'891'678	15'273'190	12'950'657	8'118'485	9'921'774	11'802'641	15'583'864	15'586'594	18'791'057	21'702'000	20'688'000	21'418'563
montant tirés de T 2-4 investissements															
112	562048	Sezione enti locali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	205'000	920'000	1'310'000	0
113	562001	Fondo di perequazione	25'000	250'000	0	657'318	1'464'100	2'987'745	2'281'224	6'867'500	5'345'000	3'508'772	5'553'254	2'534'750	4'192'300

PEREQUATION INDIRECTE (annexe fournie par le Service des communes)

Flux Canton-communes							
N. compte	Description	Base légale	Nature du transfert	Taux		Formule	Péréqua-tion
				Min	Max		
435.362008	Contributi cantonali ai comuni per stipendi docenti SI	2.5.4.4 Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 05.11.1954 2.5.4.4.2 DE concernente il contributo cantonale per sezione di scuola comunale (2015) del 26.11.2014 2.1.2.3.1 R. sulla perequazione finanziaria intercomunale (RLPI) del 03.12.2002	Contributo forfettario annuo a copertura parziale del costo d'insegnamento assicurato dai docenti titolari. Contributi particolari per settimane di supplenza	30%	90%	Contributo forfettario secondo (DE concernente il contributo annuo forfetario per sezione SI o SE (artt. 1-2) x IFF (art. 11 LPI). dove comuni con: IFF < 30 punti: 90% per ogni 1,5 punti: -1% IFF > 120 punti: 30% L'onere netto a carico del comune: < 10 %dell'imposta cantonale	Indice di forza finanziaria (IFF)
435.362020	Contributi cantonali ai comuni per stipendi docenti SE	2.5.4.4 Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 05.11.1954 2.5.4.4.2 DE concernente il contributo cantonale per sezione di scuola comunale (2015) del 26.11.2014 2.1.2.3.1 R. sulla perequazione finanziaria intercomunale (RLPI) del 03.12.2002	Contributo forfettario annuo a copertura parziale del costo d'insegnamento assicurato dai docenti titolari e dai docenti di attività creative. Contributi particolari per docente di educazione fisica, docente di lingua e integrazione scolastica e settimane di supplenza.	30%	90%	Contributo forfettario secondo (DE concernente il contributo annuo forfetario per sezione SI o SE (artt. 1-2) x IFF (art. 11 LPI). dove comuni con: IFF < 30 punti: 90% per ogni 1,5 punti: -1% IFF > 120 punti: 30% L'onere netto a carico del comune: < 10 %dell'imposta cantonale	Indice di forza finanziaria (IFF)
765.362011	Contributi cantonali per pianificazioni sovracomunali	7.1.1.1 Legge sullo sviluppo territoriale (Lst) del 21.06.2011 7.1.1.1.1 Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst) del 20.12.2011	Costi effettivi necessari alla revisione della pianificazione locale (art. 88 Lst) per: a) piani regolatori intercomunali o di comuni aggregati b) pianificazione progetti regionali.	a) 10% b) 10%	30% 50%	Il Cantone può partecipare nei limiti della disponibilità dei relativi crediti. (a) se IFF ≤ 30 ► 30 % se IFF ≥ 120 ► 10 % per valori IFF intermedi: la % di sussidio è stabilita proporzionalmente (b) se IFF ≤ 30 ► 50 % se IFF ≥ 120 ► 10 % per valori IFF intermedi: la % di sussidio è stabilita proporzionalmente (Art. 89 Lst e 97 RLst)	Indice di forza finanziaria (IFF)

N. compte	Description	Base légale	Nature du transfert	Taux de la subvention		Formule	Péréquation
772.365092	Contributi cantonali per gestione ambienti naturali	9.3.1.1 Legge cantonale sulla protezione della natura (LCN) del 12.12.2001 9.3.1.1.1 Regolamento della legge cantonale sulla protezione della natura (RLCN) del 23.01.2013	Misure di salvaguardia, di recupero e di valorizzazione della natura, lavori di ricerca e di studio nonché provvedimenti di sensibilizzazione e di informazione (Art. 33 LCN). Per il calcolo del sussidio, sono computate le spese effettive e indispensabili a un'esecuzione razionale.	20 %	50 % (ecc. 80 %)	se IFF debole ► 50 % se IFF media ► 35 % se IFF forte ► 20 % delle spese effettive e indispensabili a un'esecuzione razionale. Eccezionalmente, nel caso di comuni a debole IFF, il sussidio può raggiungere l'80% (Art. 35 LCN e 46 RLCN)	Indice di forza finanziaria (IFF)
817.362014	Contributi cantonali per misurazioni catastali	4.1.4.0 Legge sulla misurazione ufficiale (LMU) del 08.11.2005 4.1.4.1 Regolamento sulla misurazione ufficiale (RMU) del 10.10.2006	Spese di rilevamento, demarcazione dei confini territoriali e di proprietà (Art. 67 LMU) e di compilazione dei registri fiscali (art. 72 LMU) Demarcazione: a) zone forestali b) altre zone Esecuz. 1° rilevamento: c) liv. pt. fissi (cat.2) d) altri dati di misurazione - comuni forti - comuni medi - comuni deboli e) Spese di compilazione dei registri fiscali	a) b) c) d) 30 e)	30 20 100 50 50	Demarcazione (Art. 67 LMU) Partecipazione del Cantone = spesa di demarcazione - indennità federali) x (a) al massimo 30% (b) al massimo 20% Esecuzione 1° rilevamento (c) Cantone 100 % (c) (d) Part. del Cantone = spesa rilevamento - indennità federali) x - IFF forte ► Cant. 30/ comuni 70% - IFF medio ► Cant. 40/comuni 60% - IFF debole ► Cant. 50/comuni 50% (Art. 68 cpv. 2 LMU) Registro fiscale (e) part. del Cantone = spesa compilazione x 50% (Art. 72 LMU)	Indice di forza finanziaria (IFF) per spese di demarcazione e primo rilevamento

N. compte	Description	Base légale	Nature du transfert	Taux de la subvention	Formule	Péréqua- tion
817.362015	Contributi cantonali per rinnovamenti catastali	4.1.4.0 Legge sulla misurazione ufficiale (LMU) del 08.11.2005 4.1.4.1 Regolamento sulla misurazione ufficiale (RMU) del 10.10.2006	Spese di rinnovamento della misurazione ufficiale e alle spese per la sostituzione o per il rinnovamento delle digitalizzazioni provvisorie (Artt. 69 e 71 LMU)		<p>Rinnovamento part. del Cantone = (spesa di rinn. - indennità federali) x</p> <ul style="list-style-type: none"> - IFF forte: Cant. 40/ comuni 60% - IFF medio: Cant. 50/comuni 50% - IFF debole: Cant. 60/comuni 40% <p>(Art. 69 LMU; Art. 59 RMU)</p> <p>Rinnovamento dopo eventi naturali Se in seguito a eventi naturali si rendono necessari lavori paragonabili a un primo rilevamento, la spesa è ripartita secondo le disposizioni relative alla demarcazione, rispettivamente al primo rilevamento. (Art. 70 LMU)</p> <p>Sost. o rinn. delle digitalizzazioni provvisorie part. del Cantone = spesa di sost. x 50% (Art. 71 LMU)</p>	Indice di forza finanziaria (IFF)

Parts communales à des recettes cantonales							
N. compte	Description	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition		Formule	Péréquation
				Cant	Com		
960.340009	Quota ai comuni sull'imposta sugli utili immobiliari	10.2.1.1 Legge tributaria (LT) del 21.06.1994	Ripartizione del gettito d'imposta sugli utili immobiliari	Min. 60%	Max. 40%	Se MP = 100 % ► 40% ai comuni di situazione dei fondi Se MP < 100 % ► la quota spettante al Comune è ridotta proporzionalmente ai punti del moltiplicatore inferiori al 100 %. (Art. 140 LT)	Moltiplicatore d'imposta
972.340010	Quota ai comuni tassa immobiliare persone giuridiche	10.2.1.1 Legge tributaria (LT) del 21.06.1994 10.2.3.2 Legge per il riparto in sede comunale dell'imposta delle aziende idroelettriche, delle aziende del gas e dell'acqua potabile, delle imprese ferroviarie, tramvie e funicolari e delle aziende municipalizzate del 13.11.1957	Riversamento ai comuni che partecipano al riparto delle imposte secondo la Legge speciale sul riparto delle aziende idroelettriche, dell'imposta immobiliare cantonale degli immobili di pertinenza delle aziende idroelettriche.	60%	40%	Lo Stato corrisponde il 40 per cento dell'importo dell'imposta immobiliare della aziende idroelettriche ai comuni partecipanti a qualsiasi titolo al riparto, in base alla legge speciale, proporzionalmente all'imposta base loro assegnata. Il calcolo per quest'ultima integra, tra i diversi parametri, anche l'IFF.	Indice di forza finanziaria (IFF)

Flux communes-Canton							
N. compte	Description	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition		Formule	Péréquation
				Cant	Com		
210.462005	Contributi comunali per assicurazioni sociali (AVS)	6.4.6.1 Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie (LCAMal) del 26.06.1996 6.4.5.3 Legge di applicazione della legge federale del 6 ottobre 2006 concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LaLPC) del 23.10.2007	Copertura degli oneri derivanti dall'applicazione delle leggi (Art. 51 LCAMal; Art. 33 LaLPC)	-	-	Onere complessivo comunale = (Coeff. di partecipazione comunale/100) x popolazione x costo pro capite Costo pro capite = oneri totali derivanti dall'applicazione della legge / popolazione residente permanente. Onere massimo a carico dei comuni IFF elevata ► 9 % GIP IFF media ► 8.5 % GIP IFF debole ► 7.50 % GIP (Art. 51 LCAMal; Art. 33 LaLPC)	gettito d'imposta cantonale GIC e coefficiente di ponderazione GP
235.462010	Contributi comunali ai centri educativi per minorenni	6.4.2.1 Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (LFAM) del 15.09.2003 6.4.2.1.1 Regolamento della Legge per le famiglie (RLFAM) del 20.12.2005	Costi per affidamenti di minorenni presso centri educativi gestiti da enti pubblici o privati senza scopo di lucro che accolgono più di 4 minorenni (art. 20 cpv1. Let b) LFAM) e spese le spese del singolo collocamento in altri centri educativi situati nel Cantone o fuori di esso (art. 32 LFAM)	67%	33%	I comuni si assumono complessivamente 1/3 della somma. La quota assunta dai comuni è in misura uniforme del gettito d'imposta cantonale. (Art. 30 LFAM)	gettito d'imposta cantonale
291.462013	Contributi comunali per prestazioni medicina scolastica	6.1.1.1 Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (Legge sanitaria) del 18.04.1989 6.1.2.2 Regolamento sulla medicina scolastica del 23.09.1998	Spese per visite e prestazioni dei medici scolastici (Art. 47 Lsan)	-	-	Costo pro capite = costo totale / popolazione scolastica totale Onere complessivo comunale = popolazione scolastica del comune x costo pro capite x IFF debole ► 20 % IFF forte ► 70 % per valori IFF intermedi: la % di sussidio è stabilita proporzionalmente (Art. 47 Lsan)	Indice di forza finanziaria (IFF)

N. compte	Description	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition		Formule	Péréquation
				Cant	Com		
293.462014	Contributi comunali per servizio dentario scolastico	6.1.1.1 Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (Legge sanitaria) del 18.04.1989 6.1.2.3 Regolamento per il servizio dentario scolastico del 12.12.1989	Costi delle prestazioni di prevenzione eseguite dai medici dentisti scolastici e contemplate dalla convenzione tariffaria (costo riconosciuto: max. fr. 700 per allievo e anno).			Costo pro capite = costo totale / allievi curati totali LContributo comunale: costo pro capite x n° di allievi curati domiciliati x coefficiente di ponderazione (Art. 47 e 47a Lsan)	Indice di forza finanziaria (IFF) Coefficiente di ponderazione
767.462018	Contributi comunali alle imprese di trasporto	7.4.1.1 Legge sui trasporti pubblici (LTP) del 06.12.1994	Costo non coperto delle spese di gestione delle linee regionali secondo le normative federali, delle linee che servono località periferiche o servizi centrali e delle linee transfrontaliere. (Art. 29 LTP)	Min. 75%	Max 25%	<u>costo a carico del Comune_{it}</u> $C \times 0,7 \times (\text{pop}_{it-1} \times \text{IFF}_i / \sum(\text{pop}_{t-1} \times \text{IFF})) + C \times 0,3 \times (O_i / \sum O)$ dove: C = costo totale a carico dei comuni pop = popolazione residente permanente O = qualità dell'offerta dei servizi di TRV (n° giornaliero di fermate, tipo di mezzo di trasporto di ogni linea che serve il Comune, tipo di collegamento) (Art. 30 LTP) costo a carico del Comune, ≤ 50.- pro capite	Indice di forza finanziaria (IFF)
767.462019	Contributi comunali per agevolazioni tariffali	7.4.1.1 Legge sui trasporti pubblici (LTP) del 06.12.1994	Onere residuo per le spese di gestione delle comunità e altre facilitazioni tariffali. (Art. 30 LTP)	50%	50%	<u>costo a carico del Comune_{it}</u> $C \times 0,7 \times (\text{pop}_{it-1} \times \text{IFF}_i / \sum(\text{pop}_{t-1} \times \text{IFF})) + C \times 0,3 \times (O_i / \sum O)$ dove: C = costo totale a carico dei comuni pop = popolazione residente permanente O = qualità dell'offerta dei servizi di TP (n° giornaliero di fermate, tipo di mezzo di trasporto, tipo di	Indice di forza finanziaria (IFF)

						collegamento) (Art. 30 LTP) costo a carico del Comune, ≤ 50.- pro capite	
910.462020	Contributi comunali per risanamento finanze cantonali	2.1.2.4.4 Decreto legislativo concernente la partecipazione finanziaria comunale al risanamento finanziario del Cantone 6.4.5.5 Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) del 30.11.2010	Partecipazione dei comuni al risanamento finanziario del Cantone (Art. 1 DL)			<u>Contributo del comune:</u> gettito d'imposta cantonale comune x percentuale uniforme gettito dove : percentuale uniforme gettito = $25'000'000 / \sum \text{gettito d'imposta cantonale}$ (Art. 39 LACD)	gettito d'imposta cantonale

Dépenses liées							
N. compte	Description	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition		Formule	Péréquation
				Cant.	Com.		
Fuori contabilità	Contributi comunali ai servizi di assistenza e cura a domicilio di interesse pubblico (SACD).	6.4.5.5 Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) del 30.11.2010 6.4.5.5.1 R. d'applicazione della L sull'assistenza e cura a domicilio (RLACD) del 22.08.2012	I Comuni si assumono complessivamente i quattro quinti della somma dei contributi globali coprendo in questo modo il fabbisogno finanziario. Il contributo globale è stabilito annualmente in un contratto di prestazione. Per stabilire il contributo globale si prendono in considerazione i costi e ricavi funzionali al perseguimento degli scopi previsti dalla LACD. <i>(Art 39 LACD e Art. 12 RLACD)</i>	20%	80 %	Contributo del comune; gettito d'imposta cantonale comune, x percentuale uniforme sul gettito dove : percentuale uniforme gettito = parte comuni / \sum gettito d'imposta cantonale <i>(Art. 39 LACD)</i>	gettito d'imposta cantonale
Fuori contabilità	Contributi comunali ai servizi di appoggio	6.4.5.5 Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) del 30.11.2010 6.4.5.5.1 R. d'applicazione della L sull'assistenza e cura a domicilio (RLACD) del 22.08.2012	I Comuni si assumono complessivamente i quattro quinti della somma dei contributi globali coprendo in questo modo il fabbisogno finanziario.	20%	80 %	<u>Contributo del comune</u> ; gettito d'imposta cantonale comune, x percentuale uniforme del gettito dove : % uniforme gettito = parte comuni / \sum gettito d'imposta cantonale <i>(Art. 39 LACD)</i>	gettito d'imposta cantonale
Fuori contabilità	Contributo comunale alle case per anziani	6.4.5.1 Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LANz) del 30 novembre 2010	I Comuni si assumono complessivamente i quattro quinti della somma dei contributi globali coprendo in questo modo il fabbisogno finanziario.	20%	80%	La metà della quota a carico dei Comuni è ripartita in base alle giornate di presenza di ciascun ospite domiciliato (contributo max di ogni singolo Comune < 6% del gettito d'imposta cantonale) L'altra metà, maggiorata degli importi che superano il 6% del gettito d'imposta cantonale, è ripartita in una % uniforme del gettito d'imposta cantonale.	gettito d'imposta cantonale

N. compte	Description	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition		Formule	Péréquation
				Cant.	Com.		
765.362012	Contributi cantonali gestione piani di utilizzazione cantonale	7.1.1.1 Legge sullo sviluppo territoriale (Lst) del 21.06.2011 7.1.1.1.1 Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst) del 20.12.2011 Messaggio 6648 del 5 giugno 2012 e Decreto legislativo concernente l'approvazione del PUC del Parco del Piano di Magadino per il periodo 2013-2016	Costi di gestione corrente relativi ai piani di utilizzazione cantonale (Parco della Breggia, Monte Generoso e Parco Piano di Magadino). Per maggiori dettagli, si veda T. 765.02			Non è un flusso Cantone-comuni. Semmai Comuni-cantone (o meglio ancora, spesa obbligatoria). Per il PUC Piano di Magadino, Cantone e comuni partecipano nella misura del 40 % ciascuno (20 % la Confederazione) ai costi di gestione dell'Ente del Piano. La ripartizione tra comuni dipende dalla media ponderata dell'interessenza generale + territoriale (quota-parte secondo estensione) moltiplicata per l'IFF.	Indice di forza finanziaria (IFF)

(Document préparé par le Service des communes, resp. Mme Simona Corecco-Allegri, 14.10.2015)

Conclusions et feuille de route

Selon la "Contestualizzazione del Mandato di consulenza preliminare" que le Gruppo di lavoro allargato, du 8 janvier 2015, établit sur la base du mandat d'étude qui m'a été confié par le Conseil d'Etat de la République et canton du Tessin le 24 octobre 2014, les résultats attendus de l'étude sont :

1. Inventario completo (decisioni politiche, basi legali e importi) dei flussi di gestione corrente e dei flussi di investimento Canton-comuni e comuni-Cantone.
2. Quantificazione della quota parte dei flussi di gestione corrente nel totale delle spese lorde del Cantone e dei comuni al tempo (2013).
3. Analisi temporale dei flussi (periodo 2001-2013), nel total e in rapporto ai conti del Cantone e dei comuni.
4. Analisi dei flussi di gestione corrente più consistenti :
 - a) Individuazione dei flussi di gestione più importanti ;
 - b) Analisi dei flussi per singola funzione (funzionale a 3 cifre) e breve spiegazione di eventuali variazioni significative (effet de seuil) :
 - c) Prima valutazione del rispetto del "principio di equivalenza" in funzione dell'esame successivo dei compiti e dei flussi.

Le présent Rapport répond aux quatre demandes de contextualisation du mandat de la manière suivante :

1	<p>L'inventaire complet des relations financières entre le canton et les communes est établi dans deux matrices excel : le "TABLEAU flux financiers bases légales 10_09_2015 BD_SC" contient l'énumération des flux de fonctionnement et d'investissement avec les bases légales ; le " TABLEAU des calculs et graphiques FLUX PRIS EN COMPTE 14.10.2015" reprend le tableau précédent, sans les bases légales et de manière simplifiée afin de procéder aux calculs et comparaisons demandés sous chiffres 2 et 3.</p> <p>L'inventaire est distribué en quatre domaines :</p> <ul style="list-style-type: none">T2-1 Inventaire des flux financiers de fonctionnement allant des communes au cantonT2-2 Inventaire des flux financiers de fonctionnement allant du canton aux communesT2-3 Inventaire des parts des communes aux recettes cantonalesT2-4 Inventaire des flux d'investissement <p>Ces flux sont ensuite récapitulés et redistribués selon la classification fonctionnelle sur la base du MCH1. Ils sont analysés dans la section 2.2 du présent Rapport.</p>
---	---

2 et 3	La quantification des transferts financiers verticaux entre le canton et les communes par rapport aux comptes de fonctionnement est présentée dans le groupe des feuillets T3-1 à T3-11 de la matrice "TABLEAU des calculs et graphiques". Les flux verticaux sont mis en relation aux dépenses et recettes des comptes de fonctionnement du canton et des communes dans la section 2.3 du présent Rapport.
4a et b	<p>L'analyse des transferts financiers par fonction, d'abord sans distinction de leur importance relative est proposée dans le chapitre 3. On a quantifié pour chaque fonction l'importance des transferts dans les deux sens, puis comparé ces flux aux dépenses et recettes fonctionnelles (du canton et des communes) auxquelles ces flux se référaient. Pour le canton, l'analyse a pu se faire sur deux chiffre FF; pour les communes sur un seul F compte tenu des données statistiques disponibles. Les montants de référence des comptes sont les données brutes, les écritures comptables des groupes 38/ 48 virements aux/ prélèvements de réserves, 39 /49 imputations internes n'étant pas identifiables par fonction.</p> <p>L'analyse a porté sur l'évolution 2001-2013 des montants en valeur absolue (en francs), en proportion des dépenses ou recettes fonctionnelles relatives, et en taux de variation annuelle. Les effets de seuil ont été signalés et leurs causes explicitées.</p>
4c	<p>Quatre domaines ont fait l'objet d'une analyse spécifique détaillée dans le chapitre 4: la politique de soutien et de promotion de la famille ; les prestations en faveur des personnes âgées, maintien à domicile, soins ambulatoires à domicile, hébergement dans les EMS ; les fusions de communes ; et la péréquation intercommunale directe. Ces quatre domaines font l'objet d'une appréciation détaillée sur les problématiques que l'analyse a mis en évidence. Des propositions d'aménagement sont émises pour ces domaines.</p> <p>Les détails chiffrés de ces analyses sont donnés dans les feuillets 4-1 à 4-4 de la matrice excel "TABLEAU des calculs et graphiques".</p>

Dans sa séance du 29 octobre 2015, le "Gruppo di lavoro allargato" a pris connaissance du présent Rapport et considère qu'il répond aux résultats attendus du mandat.

Les analyses proposées dans les chapitres et sections du présent Rapport permettent également de formuler quelques conclusions provisoires permettant d'esquisser une feuille de route sur les dossiers futurs des relations canton-communes.

Tout d'abord, et quelles que soient les réformes envisagées ou attendues, cette étude fait ressortir les difficultés de traçabilité des flux financiers verticaux. Ainsi, selon les fonctions, l'étude a repéré quatre méthodes pour comptabiliser

(ou non) ces flux. Il serait par conséquent nécessaire de décider quelles modalités devraient être appliquées, en fixer les objectifs et la technique de prise en compte. Deux versions sont possibles : dépenses liées assumées directement, ou cofinancement. Dans la première méthode, la loi cantonale fixe aux communes une obligation de financer ou de verser des aides financières aux prestataires (hors communes) qui remplissent les obligations de services et de prestations relevant des communes. Les versements se font directement aux prestataires, mais alors selon des conditions contractuelles établies entre les parties prenantes (principal-agent), ici communes et prestataires institutionnels ou privés, sans interférence du canton. L'autre méthode est celle du cofinancement: le canton fixe légalement les participations financières attendues des communes et en assume la gestion. Dans ce cas il faut établir de manière précise et cohérente la comptabilisation des relations financières verticales entre le canton et les communes pour mettre en place une méthode unique. Cela correspond aux groupes comptables 37 et 47 dans le MCH2, respectivement pour les transferts à redistribuer et les transferts redistribués. Il est évident que si l'accent est mis sur la traçabilité des transferts financiers (point 1 du mandat), la méthode comptable par 37/47 répond à cet objectif. Par contre, cela exige de fixer de manière précise les participations des communes au cofinancement, ce qui restreint leur marge de négociation. Si l'objectif est de permettre une application ciblée des aides financières selon les spécificités locales ou celles des prestataires, la méthode contractuelle offre cette marge de manœuvre. Il y a donc un arbitrage à faire entre l'autonomie communale dans l'application des dépenses liées et la traçabilité des flux financiers via le compte cantonal.

Les montants des flux financiers verticaux, dans les deux sens (versements aux communes ou participations des communes à des dépenses cantonales), sont relativement peu importants pour le canton, que ce soit en termes absolus ou en relations aux dépenses / recettes fonctionnelles. On peut donc suggérer que les politiques cantonales quelles qu'elles soient, si elles incluent des obligations financières verticales (dépenses liées ou cofinancement) devraient examiner attentivement les conséquences monétaires pour les communes.

Quel que soit l'angle d'analyse (recettes ou dépenses, canton ou communes) les tâches principalement touchées sont toujours les mêmes : enseignement, affaires sociales et péréquation. Les autres domaines le sont dans une moindre mesure et pourraient facilement (du point de vue des finances publiques, pas

forcément du point de vue politique) abandonnés ou liquidés avec une bascule d'impôt. Précisons qu'il ne s'agit pas ici de supprimer un transfert financier parce qu'il n'est pas important, mais bien de réexaminer la répartition des compétences entre canton et communes pour voir dans quelle mesure des compétences partagées, marquées par des flux financiers moindres, ne pourraient pas être attribuées de manière exclusive, permettant ainsi d'unifier le financement sur un seul niveau de gouvernement. Par contre, les trois domaines cités relèvent de la répartition des tâches entre le canton et les communes plutôt que des simples relations financières verticales. Notons en plus des flux allant dans les deux sens dans les mêmes domaines: les communes contribuent à des dépenses cantonales et le canton leur retourne des subventions. Bon pour la bureaucratie, mais pas très efficace.

Les taux de variation annuelle des flux financiers, globalement et par tâche vont dans tous les sens. Constatation est ainsi faite que le canton n'utilise pas systématiquement les transferts financiers verticaux comme variables de gestion pour équilibrer ou tenter d'équilibrer ses comptes, mais qu'on est face à des décisions ponctuelles prises à court terme, mais avec des conséquences qui perdurent. Il est bien entendu possible de justifier de manière raisonnable chaque décision individuelle, lue dans son propre contexte. Mais une lecture transversale, plus globale parce qu'elle considère l'ensemble des fonctions sur le long terme et non plus une seule débattue ponctuellement, montre que finalement les variations se compensent. Toutefois, la succession de mesures individuelles introduit une grande instabilité dans le système. On peut se demander comment les communes font pour prévoir leur budget et planifier à moyen terme quand le 10% de leur ressources ou de leurs dépenses varient constamment en plus ou en moins.

Enfin, l'analyse de quatre politiques spécifiques dans le chapitre 4 permet d'énoncer quelques réflexions en guise de feuille de route. La première concerne la politique de protection et de promotion de la famille. La méthode voulue d'encouragement au subventionnement communal des SAPE, permettant la soustraction de la contribution communale à la politique de protection de la famille et obligeant le canton de suppléer aux montants manquants, se pose en contradiction au principe «une politique – un instrument». La question qui se pose ici est celle de l'évaluation de l'économicité et de l'efficacité de chacune des politiques si les mêmes moyens financiers sont à la fois soustraits (par les

communes) et compensé (par le canton) dans la politique de protection de la famille, tandis que les communes peuvent négliger l'impact de leurs participations pour cette dernière sachant que le canton s'y substitue.

Dans le domaine de l'aide aux personnes âgées, deux caractéristiques devraient guider une nouvelle réflexion sur la répartition des tâches entre le canton et les communes. D'une part, le partage financier mettant à charge des communes le 80% des dépenses n'est pas en adéquation avec leurs compétences. En effet, pratiquement tous les éléments constitutifs de l'offre et de la fonction de production sont fixés par le canton, les communes n'ayant que des marges de manœuvre restreintes sur des points plus que secondaire. On est ici dans le non-respect de la règle "qui commande paie". Ou si l'on maintient la charge sur les communes à hauteur de 80%, la règle devrait être alors "qui paie commande" - ce qui est une formulation analogue. D'autre part, si on admet la complémentarité entre les soins et l'aide ambulatoire, à domicile, et l'hébergement en EMS comme étape suivante, on doit questionner la clé de répartition des participations communales, mélangeant le critère de causalité et celui du rendement fiscal pour les EMS, mais seulement le rendement fiscal pour les soins ambulatoires.

La politique des fusions de communes n'appelle qu'une observation de notre part, concernant l'aide indirecte par l'application ad hoc des articles 11 et 12 de la loi de 2002 sur la péréquation via l'article 19 alinéa 1 lettre d) de la loi de 2003 sur les fusions de communes. L'article 19 d) fixe la condition de circonstances particulières ("*in circostanze particolari*") qui pèserait les finances publiques de la nouvelle commune ("*peggioramenti conseguenti all'aggregazione*"). Cette prescription s'inscrit en contre-sens du même article 19 alinéa a) puisque le subside d'encouragement à la fusion devrait être calculé de manière à ce que les finances de la nouvelles communes partent sur des bases saines ("*una gestione finanziaria autonoma basata su criteri di razionalità ed economicità nella spesa pubblica*"). D'autre part, l'article 10 de la loi sur la péréquation fixe le critère de compensation verticale : force financière de la commune, définie de manière précise aux articles 8 et 9 LPI. Dès lors la nouvelle commune pourrait bénéficier de la compensation si elle satisfait aux critères LPI – et non pas pour une "*circonstanze particolari*".

Les questions relatives à la péréquation ont été mentionnées en fin de section 4.4. Nous n'y revenons pas ici. La seule observation supplémentaire à formuler

est la nécessité d'examiner en priorité en détail la péréquation indirecte. Des suppléments péréquatifs dans les flux financiers sont des handicaps sévères à une réforme de la répartition des compétences entre niveau de gouvernement. Il faut également analyser cette forme de péréquation afin de dégager les incidences péréquatives réelles de telles mesures. Les études faites à ce jour, notamment au niveau fédéral et dans plusieurs cantons, montrent que les incidences péréquatives sont surestimées : des calculs précis en réduisent considérablement la portée. Et il serait opportun d'examiner si une véritable péréquation des besoins, utilisant de manière explicites des critères de causalité des disparités intercommunales, ne remplacerait pas avantageusement le système en place.