

Audition de l'Administration fédérale des finances (AFF) concernant une modification de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)

Prise de position des cantons du 30 septembre 2011

1. Contexte

En date du 3 août 2011, l'AFF a lancé une audition sur une modification de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) avec délai de réponse au 30 septembre 2011. Les adaptations proposées permettront d'une part la mise en oeuvre de l'article 13 alinéa 4 et de l'article 19 alinéa 3 OPFCC selon lesquels le nouveau calcul des facteurs alpha et beta pour la pondération des fortunes des personnes physiques ou des bénéficiaires des personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial sont à recalculer pour le début de toute nouvelle période de contribution de quatre ans. Il s'agit d'autre part de la mise en oeuvre technique des mesures proposées en lien avec le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre Confédération et cantons pour la période 2008-2011 et de l'exécution des décisions prises par le Parlement fédéral sur la péréquation financière et la compensation des charges à la session d'été 2011.

En ce qui concerne les questions 1-3 puis 6 et 7 du catalogue de questions de l'AFF, le projet de prise de position des cantons se base sur les décisions de l'Assemblée plénière de la CDF du 23 septembre 2011. Concernant les questions 4 et 5, il s'agit de la mise en oeuvre de mesures sur lesquelles les cantons ont déjà pris position dans le cadre de leur consultation du 25 juin 2011 sur le rapport d'efficacité 2008-2011. Les décisions prises à l'époque peuvent être confirmées ci-dessous.

2. Prise de position des cantons

Remarque concernant la procédure

Les cantons sont surpris que la présente audition soit lancée par l'Administration fédérale des finances. Vu la dimension politique des adaptations en vue, il aurait été indiqué que l'audition se fasse sous l'égide du Département fédéral des finances.

Concernant la question 1 *article 13 et annexe 4*

1.1 alinéa 1: Etes-vous d'accord avec le nouveau mode d'arrondissement?

Proposition 1 : Les cantons saluent l'introduction d'une réglementation claire de l'arrondissement du facteur alpha.

Une réglementation claire de l'arrondissement entraîne une meilleure vérifiabilité du calcul du potentiel de ressources et des montants compensatoires et évite d'être induit en erreur par une impression fallacieuse de précision.

- 1.2 *alinéa 2: Etes-vous d'accord que le facteur alpha soit calculé désormais en utilisant les parts à la fortune selon le bilan du patrimoine publié par la Banque nationale suisse au lieu d'une estimation des parts à la fortune à l'aide d'un modèle de portefeuille.*

Proposition 2: Les cantons sont d'accord de modifier l'article 13 OPFCC. Cependant, le groupe technique chargé du rapport sur l'efficacité doit être mandaté pour examiner les questions techniques mentionnées ci-dessous, chiffre 1.3, en vue de la période 2016 à 2019.

Une minorité importante des cantons affirme que le groupe technique Rapport d'évaluation n'a pas analysé les conséquences de l'adaptation prévue du facteur alpha. Elle déplore en particulier que l'indicateur utilisé pour l'appréciation des immeubles ne contient pas tous les éléments déterminants de la fortune. Elle formule dès lors la proposition de minorité suivante:

Proposition de minorité: Une minorité importante des cantons s'oppose à une adaptation immédiate du facteur alpha pour la période 2012-2015. Il convient de renvoyer cette question pour examen au groupe technique Rapport d'évaluation et de ne prévoir une adaptation du facteur alpha que pour la période quadriennale 2016 – 2019.

- 1.3 *annexe 4: Avez-vous des remarques au sujet du facteur alpha pour la période de quatre ans 2012-2015?*

Avec les données utilisées, le **facteur alpha** et, par conséquent, le potentiel de ressources découlant de la fortune baissent de 41 %. Ce recul s'explique par la disparition des données, durant la période observée, en raison de la crise immobilière qui a marqué le début des années 1990. Le rapport explicatif souligne que cet effondrement n'est pas dû à un changement structurel dans le calcul des parts à la fortune, mais à l'évolution de l'augmentation de la valeur de l'immobilier durant la période concernée. Le fait d'adapter la valeur d'alpha entraîne une diminution de l'ensemble du potentiel de ressources, ce qui, selon le rapport explicatif, réduit la dotation de la péréquation verticale des ressources de 2,8 %.

De manière générale, le caractère volatil du facteur alpha pose problème. S'il apparaît évident que les valeurs patrimoniales peuvent fluctuer à court terme et que ces mouvements se répercutent sur le potentiel de ressources, il est choquant de constater qu'une situation extraordinaire qui s'est produite sur le marché de l'immobilier il y a 20 ans ait une telle influence sur la péréquation financière de la période allant de 2012 à 2015. Un examen plus approfondi du calcul d'alpha s'impose donc. On constate ainsi, par exemple, que la période d'observation de la réglementation proposée pour les parts à la fortune nette n'est pas la même que celle prévue pour les rendements correspondants. Alors que d'un côté, selon l'article 13, alinéa 2 P-OPFCC, les premiers se fondent sur une moyenne de quatre ans, les seconds tiennent compte des 20 dernières années. Dans la réglementation actuelle, la période appliquée aux parts à la fortune porte elle aussi sur 20 ans. Cette incohérence entre les périodes considérées nécessite quelques explications. De même, il convient de vérifier si, dans le cadre de la détermination de l'augmentation de la valeur immobilière, il faut utiliser une valeur moyenne pondérée de l'indice des maisons individuelles et des logements en copropriété et, éventuellement, s'il faut appliquer un facteur de pondération réduit pour les valeurs plus anciennes.

Concernant la question 2 *nouvel art. 20a (au lieu de l'actuel art. 19, al. 5) et annexe 6:*

- 2.1 *alinéa 1: Estimez-vous qu'il convient, en vertu de l'art. 3, al. 3, de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), de prendre en compte,*

pour calculer le potentiel de ressources, l'exploitabilité fiscale limitée des bénéficiaires de sociétés fiscalement privilégiées, même si celles-ci font l'objet d'une taxation provisoire (facteur de pondération ϵ , epsilon)?

L'introduction d'un article 20a P-OPFCC est le fruit des récentes expériences réalisées en lien avec la garantie de la qualité des données utilisées pour la péréquation des ressources. Les représentants de l'AFF ont informé la CDF du cas du canton de Vaud lors de l'assemblée annuelle des 9 et 10 juin 2011, déjà. En l'espèce, les résultats découlant des données erronées fournies au sujet de personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial pourraient s'avérer contraires à la législation sur la présentation des données concernées. La réglementation définie dans l'actuel article 19, alinéa 5 OPFCC prévoit en effet que dans le cadre de la péréquation financière les bénéficiaires de sociétés jouissant d'un statut fiscal spécial provisoire sont soumis au même facteur de pondération que celui appliqué aux bénéficiaires ordinaires, autrement dit que le facteur beta est égal à 1. Cette disposition a été introduite pour inciter les cantons à procéder le plus rapidement possible à une taxation définitive. Au sens de l'article 3, alinéa 3 PFCC, une réduction du potentiel de ressources devrait toutefois aussi s'appliquer pour les entreprises jouissant d'un statut fiscal particulier taxées à titre provisoire. Dans ce contexte, il semble justifié, sur le plan juridique, de multiplier les bénéfices des entreprises bénéficiant d'un statut fiscal spécial par un facteur plus petit situé entre 0 et 1, à savoir le **facteur epsilon**.

Pour des raisons liées à la sécurité et à la qualité des données, le groupe technique Assurance-qualité s'est prononcé le 21 juin 2011 contre la modification et l'introduction d'un facteur epsilon. Si son raisonnement se tient, il s'avère problématique au regard de la correction de l'erreur du canton de Vaud qui, dans l'hypothèse d'une application formaliste de l'article 19, alinéa 5, aurait abouti à un non-sens économique.

Proposition 3 : Les cantons approuvent en principe l'introduction d'un facteur epsilon.

2.2 *alinéa 2 et annexe 6: Etes-vous d'accord avec le mode de calcul proposé et avec la valeur du facteur epsilon qui en résulte?*

Le calcul du **facteur epsilon** tient compte de la situation des sociétés mixtes qui, en raison du pourcentage élevé de leurs activités en Suisse, sont celles dont les bénéficiaires sont le plus fortement imposés. Il réduit cependant considérablement l'importance accordée à l'incitation à une taxation définitive. On peut en effet imaginer qu'en n'indiquant ces données qu'à titre provisoire, certains cantons enregistrent un potentiel de ressources moindre. Or, cela ne peut être le but visé. Ces dernières années, le nombre de taxations provisoires a fortement reculé. De fait, l'objectif consistant à utiliser autant que possible des chiffres définitifs a été favorisé par la majoration importante des tarifs appliqués aux données provisoires.

Proposition 4: Il faut étudier la possibilité de relever la valeur d'epsilon au cours de cette révision de l'OPFCC afin de renforcer l'incitation à fournir des chiffres définitifs.

Concernant la question 3 Art. 54, nouvel al. 2 (en relation avec le nouvel art. 20a):

Estimez-vous que la "qualité équivalente" mentionnée à l'actuel art. 54 doit être précisée dans un nouvel al. 2 et que la disposition correspondante figurant dans la directive du DFF du 19 décembre 2008 concernant la collecte et la remise des données nécessaires par les cantons doit également figurer dans l'ordonnance?

Le règlement en vigueur de l'article 54 OPFCC prévoit que le facteur beta s'applique également aux personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial et faisant l'objet d'une taxation provisoire, pour autant que la qualité des données provisoires fournies soit équivalente à celle des données définitives après taxation (art. 19, al. 5 en relation avec art. 54 OPFCC). Cette possibilité est encore valable jusqu'à l'année de calcul 2013, autrement dit pendant les cinq prochaines années.

Le nouvel article 54, alinéa 2 P-OPFCC élève au rang d'ordonnance la prescription concrète, déjà utilisée actuellement, définissant les conditions dans lesquelles la qualité de **données provisoires** peut être considérée comme **équivalente** à celle des données définitives.

Propositions 5 : Les cantons approuvent le relèvement formel des conditions réglées jusqu'à présent dans une directive du DFF.

La disposition transitoire définie à l'article 54 OPFCC est largement acceptée et répandue dans la pratique et, de l'avis du groupe technique Assurance-qualité, elle ne pose aucun problème d'application. Il arrive en effet, en particulier dans le cas de grandes sociétés, que des procédures (examen des livres par l'AFC) soient encore pendantes ou, simplement, qu'une partie des documents n'ait pas encore été envoyée de l'étranger ou qu'il y ait d'autres retards, de sorte qu'il n'est pas encore possible de procéder à la taxation définitive au moment de l'extraction des données. Il est donc dans l'intérêt de quelques cantons de prolonger la solution transitoire au-delà de l'année de calcul 2013 et d'en faire un droit définitif. Dans le même temps, il convient de tenir compte de la demande formulée en lien avec la proposition 2 concernant la mise à disposition rapide des chiffres définitifs et les conséquences du facteur epsilon envisagé.

Proposition 6: Il convient d'examiner, dans la perspective de la prochaine période quadriennale 2016 à 2019, la possibilité de transformer la disposition provisoire de l'article 54 OPFCC en un droit définitif.

Concernant la question 4 *nouvel article 42a:*

Etes-vous d'accord que la nouvelle disposition de la PFCC (nouvel art. 9a PFCC) relative à la correction rétroactive des paiements compensatoires soit décrite au niveau de l'ordonnance?

La valeur limite proposée au premier alinéa permettant une correction rétroactive à au moins 0,17% du potentiel de ressources moyen par habitant de la Suisse dans un canton, ce qui correspond à ce jour à environ CHF 50.-, a été approuvée par une majorité des cantons dans le cadre de la consultation sur le rapport d'évaluation.

Proposition 7 : Au vu de leur prise de position sur le rapport d'efficacité 2008-2011, les cantons soutiennent la formulation proposée au premier alinéa.

Les cantons sont d'accord pour affirmer qu'une erreur ayant des répercussions sur plusieurs années de référence ne doit être corrigée que quand la valeur limite dans un canton est atteinte pour la moyenne des années de référence concernées. Comme les expériences faites jusqu'ici ont montré qu'il est possible qu'une erreur (p. ex. une interprétation erronée lors de la saisie des personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial) puisse avoir des répercussions sur plusieurs années de calcul, les cantons proposent le nouveau libellé suivant des alinéas 2 et 3:

Proposition 8: Nouvelle formulation de l'article 42a, alinéa 2 et 3 P-OPFCC

Alinéa 2:	Le calcul du montant minimal s'effectue sur la base du potentiel de ressources des années de référence, qui intègrent les années de calcul concernées par la correction de l'erreur. L'année de calcul concernée par l'erreur au sens de l'art. 2.
Alinéa 3:	Si une erreur concernant une année de calcul a des répercussions sur plusieurs années de référence, elle est corrigée rétroactivement lorsque, dans un canton, le montant minimal défini à l'al. 1 est atteint pour la moyenne des années de référence concernées.

Concernant la question 5 Annexe 3 (Calcul du revenu déterminant imposé à la source):

Avez-vous des remarques concernant le facteur de pondération δ (0,75)?

Dans le cadre de la consultation sur le rapport d'efficacité 2008-2011, une *majorité de cantons* a soutenu une réduction des revenus déterminants des frontaliers dans le calcul du potentiel de ressources de 25% afin de tenir compte de l'impossibilité d'indemniser les coûts engendrés par les frontaliers dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Une *minorité* avait proposé à l'époque de renoncer à une adaptation de l'imposition des frontaliers dans le potentiel de ressources parce que la réduction n'était pas indiquée en comparaison aux pendulaires dans le trafic national intérieur. Contrairement aux frontaliers, ces pendulaires ne pourraient pas se voir imposer par leur lieu de travail; de plus, la possibilité actuelle dans les relations intérieures en Suisse de reporter les charges ne permet pas de compenser cela de manière suffisante.

Proposition 9 : Sur la base de leur prise de position sur le rapport d'efficacité 2008-2011, les cantons soutiennent dans leur majorité le facteur de pondération Delta.

Concernant la question 6 annexe 6

Avez-vous des remarques concernant les facteurs bêta pour la période de quatre ans 2012 à 2015?

Les documents soumis à l'audition ne fournissent aucune explication sur le calcul de ces facteurs Beta. Le rapport sur les chiffres de la péréquation financière de 2012 précise en revanche les raisons de cette mise à jour. L'article 19, alinéa 3 OPFCC prévoit que la base de données doit être adaptée en fonction des années de calcul de la période quadriennale antérieure, autrement dit des années 2003 à 2008. Le mode de calcul des facteurs découle de l'annexe 6 OPFCC. Il est en outre décrit dans le rapport explicatif relatif à l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges¹. Contrairement aux calculs du facteur alpha, ce calcul n'entraîne aucune modification structurelle. Nous n'avons aucune objection contre le principe de la mise à jour prévue. Le groupe technique Assurance-qualité a pris acte de l'adaptation des facteurs beta le 11 avril 2011. S'il est compréhensible, au vu de la nature confidentielle des données fiscales de certaines sociétés, de vouloir renoncer à publier les bases de données du calcul, cette mesure empêche toute vérification des calculs, dans un domaine où les bases de données présentent justement un haut degré de volatilité.

Question 7

Avez-vous des remarques à formuler concernant la suite des travaux?

¹ Voir http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisiopn_grundlagen/grundlagen_erk/Erlaeuterungen_FiLaV_f.pdf

Lors de l'audition de la CDF sur les montants compensatoires pour 2012, de nombreux cantons ont procédé à une appréciation globale de la péréquation financière et se sont exprimés sur l'efficacité du système de péréquation financière. Plusieurs d'entre eux ont alors demandé des modifications ou, tout du moins, un examen du système actuel. Il est impératif que ces revendications soient reprises dans le cadre du deuxième rapport sur l'efficacité et fassent l'objet d'une analyse approfondie, en particulier aux fins de garantir la cohérence du système de la RPT. Par ailleurs, l'expérience du canton de Vaud incite différents cantons à en appeler à la responsabilité des cantons pour prendre des mesures permettant de garantir efficacement la qualité des données.