

Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012–2015

de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons

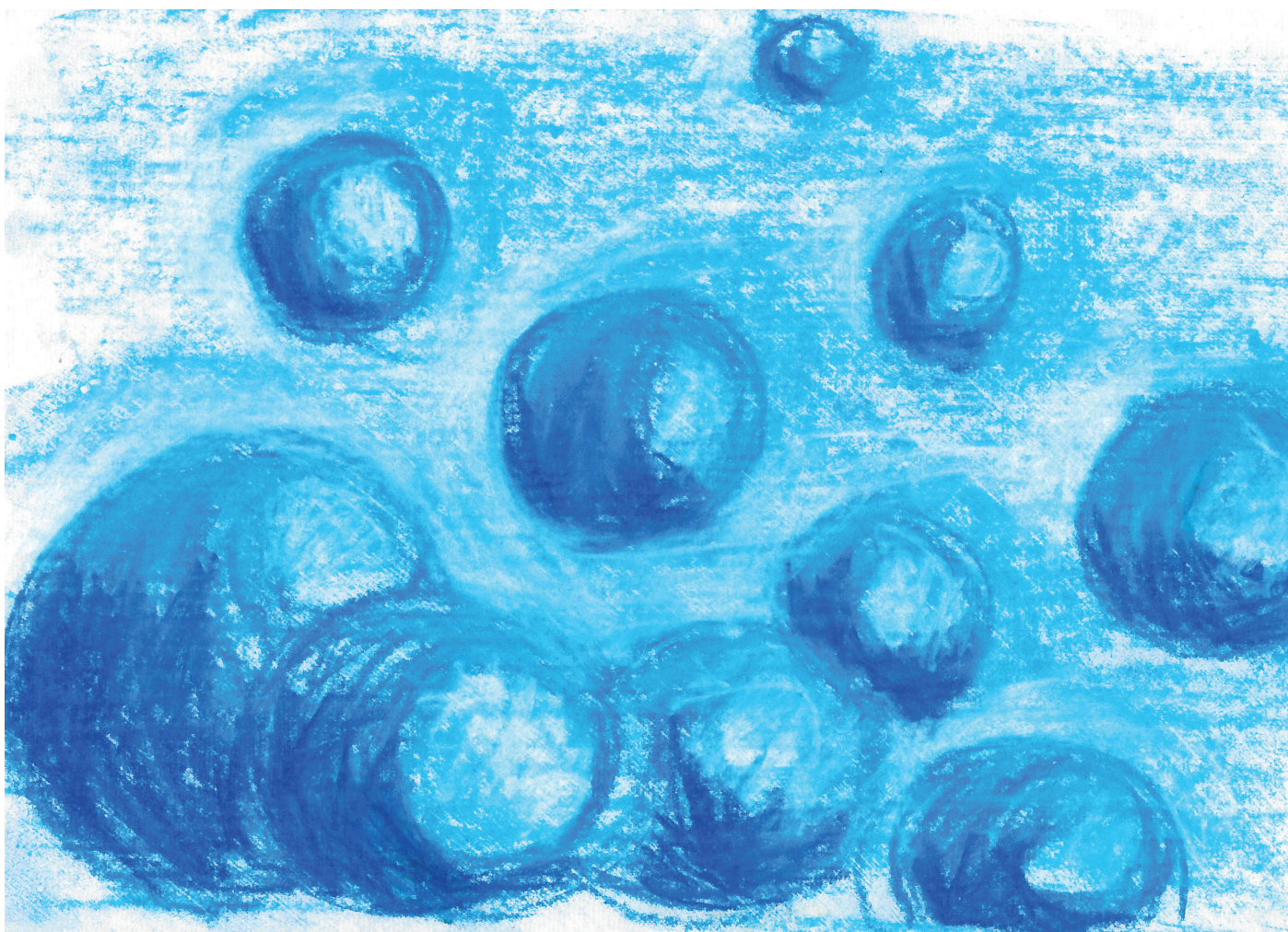


Table des matières

Liste des abréviations	5
Condensé	7
1 Contexte et contenu	13
1.1 Introduction	13
1.2 Bases légales	14
1.3 Contenu et structure du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité	19
2 Péréquation des ressources et compensation des charges entre 2012 et 2014	21
2.1 Péréquation des ressources	22
2.2 Compensation des charges	31
2.3 Rapport de dotation entre les instruments de péréquation	35
3 Volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources	41
4 Bases de données et assurance-qualité	49
4.1 Collecte et traitement des données	49
4.2 Assurance-qualité	51
5 Réalisation des buts de la péréquation financière	59
5.1 Objectifs et interdépendance	59
5.2 Renforcement de l'autonomie financière des cantons	64
5.3 Réduction des disparités en ce qui concerne la capacité financière et la charge fiscale des cantons	66
5.4 Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international	84
5.5 Garantie aux cantons d'une dotation minimale en ressources financières	107
5.6 Compensation des charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) ou socio-démographiques (CCS)	115
5.7 Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons	121
5.8 Récapitulatif et conclusions	131
6 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	133
6.1 Désenchevêtrement des tâches et du financement	133
6.2 Les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons	148
7 Vérification des bases de calcul	165
7.1 Détermination du potentiel de ressources	165
7.2 Calibrage des paramètres pour la période 2016 à 2019	170
8 Modèle alternatif à l'actuelle péréquation des ressources	175
8.1 Zone neutre	175
8.2 Fixation du taux d'écrêtage	184
8.3 Mécanisme de péréquation des ressources: modèle alternatif	192

9	Mesures de péréquation financière pour la période 2016 à 2019	197
9.1	Contributions destinées à la péréquation des ressources et la compensation des charges 2016–2019	197
9.2	Reconduction de la compensation des cas de rigueur	204
9.3	Limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources	214
9.4	Evaluation du modèle alternatif	219
9.5	Autres opinions divergentes exprimées au sein du groupe technique	222
	Glossaire	229
	Bibliographie	233
	Annexe 1	235
	Grandes lignes de la péréquation financière	235
	Annexe 2	241
	Série chronologique de la péréquation financière	241
	Annexe 3	249
	Décision instituant le groupe technique chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité	249
	Annexe 4	251
	Conventions intercantionales	251
	Annexe 5	259
	Dépenses de transfert entre la Confédération et les cantons	259
	Annexe 6	263
	Critères et paramètres utilisés pour évaluer l'efficacité selon l'annexe 17 OPFCC	263
	Annexe 7	265
	Evolution des dépenses nettes des villes	265
	Annexe 8	269
	Décisions du groupe technique chargé de l'assurance qualité	269

Liste des abréviations

ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges
AFA	Assiette fiscale agrégée
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AHES	Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées
AI	Assurance-invalidité
AIU	Accord intercantonal universitaire
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BAK	BAK Basel Economics SA
BNS	Banque nationale suisse
CC	Compensation des charges
CCG	Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques
CCR	Compensation des cas de rigueur
CCS	Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CIIS	Convention intercantonale relative aux institutions sociales
CIMHS	Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée
CLASS	Conférence latine des affaires sanitaires et sociales
CSR	Convention scolaire régionale concernant l'accueil réciproque d'élèves et le versement de contributions
Cst.	Constitution fédérale
DFF	Département fédéral des finances
FF	Feuille fédérale
HarmoS	Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire
IFD	Impôt fédéral direct
IPC	Indice national des prix à la consommation
IR	Indice des ressources
IS	Impôt à la source
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LCF	Loi sur le contrôle fédéral des finances (RS 614.0)
LCo	Loi sur la consultation
LIA	Loi fédérale sur l'impôt anticipé (RS 642.21)
LIPPI	Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (RS 831.26)
LSub	Loi sur les subventions
LTVA	Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (RS 641.20)
Mrd	Milliards
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes

OFS	Office fédéral de la statistique
OPFCC	Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.21)
PC	Prestations complémentaires
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PES	Procédure d'évaluation standardisée
PFCC	Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2)
PHR	Péréquation horizontale des ressources
PHZ	Concordat sur la haute école pédagogique de Suisse centrale (Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz)
PIB	Produit intérieur brut
PP	Personnes physiques
PR	Péréquation des ressources
PSS	Parti socialiste suisse
PVR	Péréquation verticale des ressources
RFS	Recettes fiscales standardisées
RIE	Réforme de l'imposition des entreprises
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RZS	Accord scolaire régional de Suisse centrale (Regionale Schulabkommen Zentralschweiz)
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SCI	Système de contrôle interne
SEC	Société suisse des employés de commerce
SEVAL	Société suisse d'évaluation
TFS	Taux fiscal standardisé
UE	Union européenne
UIOM	Usine d'incinération des ordures ménagères
USS	Union syndicale suisse
ZEW	Centre européen de recherche en économie (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung)

Condensé

Le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale, selon l'art. 18 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), un rapport sur l'exécution et les effets de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Ce rapport expose le degré de réalisation des buts de la péréquation financière durant la période écoulée et propose d'éventuelles mesures pour la période suivante. Le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, deuxième du genre, porte sur la période 2012 à 2015. Il livre en outre les bases de décision nécessaires pour fixer les dotations respectives de la péréquation des ressources et de la compensation des charges durant la période 2016 à 2019, ainsi que pour procéder à d'éventuels changements ou ajustements du système de péréquation financière nationale en place. Comme les données sous-jacentes à l'analyse ne sont parfois disponibles qu'avec un important retard, elles ne couvrent qu'imparfaitement la période 2012 à 2015. Ainsi, les analyses ne traitent à bien des endroits que la période 2008 à 2011.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur en 2008, vise en priorité à réduire les disparités cantonales sur le plan de la capacité financière ainsi que de la pression fiscale, ainsi qu'à accomplir les tâches plus efficacement au sein de l'Etat fédéral. Le système de péréquation financière nationale comprend quatre volets:

- attribution des tâches, avec la responsabilité de les financer (désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons);
- fixation des modalités de la collaboration entre la Confédération et les cantons pour les tâches communes;
- collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges;
- péréquation financière au sens strict: péréquation des ressources, compensation des charges, compensation des cas de rigueur.

La péréquation financière au sens strict ainsi que la collaboration intercantonale sont régies par la PFCC. Le présent rapport traite ces deux domaines et analyse encore les deux thèmes du désenchevêtrement des tâches et de la collaboration pour les tâches communes. En ce sens, ce deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité procède à une analyse exhaustive du système de la péréquation financière nationale. Et comme entre-temps la base de données et d'informations s'est considérablement étoffée, la présente analyse détaille notamment des aspects passés sous silence ou évoqués superficiellement dans le premier rapport. Le présent rapport se concentre sur la période 2012 à 2015. Il faut cependant souligner que compte tenu des délais prescrits (procédure de consultation de trois mois, rédaction du message du Conseil fédéral, débats parlementaires, délai référendaire, entrée en vigueur des arrêtés fédéraux correspondants au 1er janvier 2016), il doit déjà être disponible au premier trimestre 2014 et n'inclut donc pas la dernière année de la période quadriennale, dont il sera toutefois question dans le message du Conseil fédéral. En revanche, l'analyse prend aussi en compte les années antérieures à 2012 dans bien des domaines, ce qui permet d'évaluer de manière plus approfondie le fonctionnement de la péréquation financière.

Le présent rapport comporte deux points forts. D'une part – et c'est là l'élément-clé de l'évaluation de l'efficacité –, il aborde la réalisation des objectifs de la péréquation financière au sens strict ainsi que de la collaboration intercantonale avec compensation des charges. Ce premier point correspond au mandat de l'art. 18 PFCC. D'autre part, la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons découlant du projet RPT est dûment analysée. Ce second point concrétise le mandat de l'art. 57 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC), en vertu duquel les rapports sur l'évaluation de l'efficacité des deux premières périodes quadriennales doivent décrire les effets de

la transition de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière. Alors que le premier rapport prenait notamment en compte l'aspect de la neutralité budgétaire, le présent rapport traite des expériences faites dans les domaines où les tâches ont été désenchevêtrées, et évalue la collaboration pour les tâches communes pilotées à l'aide de conventions-programmes. Autrement dit, les deux premiers rapports ont analysé les modalités de la répartition des tâches. Les futurs rapports n'en parleront plus, pour se concentrer sur le degré de réalisation des buts de la péréquation financière au sens strict et sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

Réalisation des buts de la péréquation financière

Il ressort de la présente analyse d'impact qu'au cours de la période examinée, les objectifs inscrits dans la PFCC ont été largement atteints. Les divers objectifs visés appellent les constatations suivantes:

- *Renforcement de l'autonomie financière des cantons*: la part des transferts non affectés au volume total des transferts de la Confédération aux cantons est un précieux indicateur de l'autonomie financière des cantons. Avec le passage à la RPT en 2008, leur part a fortement augmenté et avoisine depuis lors 40 % de tous les transferts de la Confédération aux cantons. L'autonomie financière des cantons est par ailleurs tributaire de l'évolution du droit fédéral, susceptible d'empiéter sur la marge de manœuvre des cantons.
- *Réduction des disparités en matière de capacité financière et de pression fiscale*: la péréquation des ressources a pour mission principale la redistribution des moyens financiers. Ce mécanisme de répartition entraîne en soi une importante réduction des disparités (effet primaire). Par ailleurs, il a sur les décisions de politique budgétaire des cantons des effets incitatifs (effets secondaires), susceptibles d'influencer à long terme les disparités (en amont de la péréquation des ressources). L'analyse de l'évolution de l'assiette fiscale agrégée (AFA) entre 1998 et 2010 montre que les disparités avant la péréquation des ressources, mesurées à l'aide de l'écart-type et de la fourchette (entre la valeur la plus élevée et la plus basse), se sont creusées entre les cantons jusqu'en 2007, puis qu'elles ont légèrement diminué. Cette évolution, essentiellement due aux cantons à fort potentiel de ressources, a été grandement influencée par la dynamique conjoncturelle. Elle tient notamment à la vigoureuse progression, dans ces cantons, de l'AFA durant les années d'essor économique (2006 et 2007), suivie d'une contraction pendant la crise financière et économique (de 2008 à 2010). Il est certes encore trop tôt pour juger de l'impact de la péréquation financière en termes d'effets secondaires sur l'évolution des disparités. Mais cette influence sur l'évolution de la valeur ajoutée cantonale, et donc sur l'évolution des disparités au niveau de l'AFA et du potentiel de ressources, devrait être négligeable en comparaison de l'effet primaire obtenu. Quant aux effets de la péréquation financière au sens strict sur les disparités en matière de pression fiscale, il s'agit là encore d'effets secondaires, dus notamment aux effets incitatifs créés. Depuis l'introduction de la RPT, divers cantons à faible potentiel de ressources ont parfois substantiellement baissé leurs taux d'imposition. Mais si l'on considère l'ensemble des cantons, on ne saurait parler d'une tendance générale à la réduction des écarts en matière de pression fiscale.
- *Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international*: la compétitivité fiscale de la Suisse et des cantons reste élevée, tant pour ce qui est de l'imposition des sociétés que de l'impôt sur le revenu. Les taux d'écrtage marginaux auxquels sont soumis les cantons à fort potentiel de ressources dans le cadre de la péréquation horizontale des ressources sont relativement bas. On ne peut donc parler d'un effet négatif de la

péréquation financière sur leur compétitivité fiscale. Quant aux cantons à faible potentiel de ressources, ils sont parvenus à améliorer leur position par rapport aux cantons forts, notamment sur le plan de la taxation des entreprises et de l'imposition des hauts revenus. Ce phénomène tient toutefois moins à l'introduction de la RPT qu'à des facteurs spéciaux, telle la distribution des bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS), ainsi qu'à la bonne situation conjoncturelle et budgétaire. Analyses à l'appui, un canton à faible potentiel de ressources n'est que peu incité, avec le mécanisme de redistribution (progressif) à l'œuvre dans la péréquation des ressources, à améliorer son potentiel de ressources. Car le taux d'écrêtement marginal avoisine en moyenne 80 %. Par conséquent, toute amélioration du potentiel de ressources entraîne une réduction substantielle des paiements compensatoires, faisant qu'après péréquation des ressources l'augmentation des recettes fiscales standardisées par habitant ne représente plus que 20 % de la hausse initiale du potentiel de ressources. Or en dépit de cette structure d'incitation, la concurrence fiscale existe bel et bien entre les cantons, voire pourrait s'être renforcée avec l'introduction de la RPT, alors même que la péréquation financière ne l'encourage pas. Chiffres à l'appui, les adaptations des taux d'imposition sont plus fortement corrélées géographiquement depuis 2008, signe d'un redoublement de concurrence fiscale.

- *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières*: la dotation minimale par habitant de 85 % de la moyenne suisse, visée à l'art. 6 PFCC, est atteinte après péréquation des ressources dans tous les cantons au cours des années 2012 à 2014. Uri, le canton au plus faible potentiel de ressources, affiche en 2012 une dotation minimale de plus de 85 %, qui bondit à 87 % en 2014. Par contre, cet objectif n'avait pas été respecté chaque année dans la période 2008 à 2011.
- *Compensation des charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques*: selon les calculs actualisés du cabinet Ecoplan, basés sur les années 2008 à 2011, la structure des charges excessives a continué à se modifier. Ainsi, la part des charges excessives imputables à des facteurs géo-topographiques n'est plus que de 18,5 % (expertise Ecoplan de 2009: 27 %), tandis que 30,6 % des charges excessives sont dues à la structure démographique (expertise de 2009: 33 %) et 50,9 % à des facteurs propres aux villes-centres (expertise de 2009: 40 %). Cette évolution fait que le degré d'indemnisation des charges excessives par la compensation des charges varie toujours plus entre ces trois domaines. S'il atteint 35,4 % pour les facteurs géo-topographiques (CCG), il recule pour les facteurs socio-démographiques (CCS) à 14,2 % (structure démographique), voire 4,3 % (villes-centres). Au total, la compensation des charges par la Confédération couvre selon les calculs d'Ecoplan 13,1 % des charges excessives identifiées.
- *Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons*: déjà très étroite avant la RPT, la collaboration intercantonale s'est en partie développée indépendamment d'elle. Une grande majorité des cantons ont signalé, à l'occasion d'une enquête, que l'instrument de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, conçu dans le cadre du projet RPT, a fait ses preuves. Une majorité encore fait état d'améliorations qualitatives. Divers cantons relèvent que, grâce à l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), les prix facturés se rapprochent lentement des coûts effectifs. Les paiements effectués au titre de la compensation des charges dans les domaines-clés énumérés à l'art. 48a Cst. ont pratiquement doublé par rapport à la période antérieure à la RPT, ce qui confirme un net renforcement de la collaboration intercantonale. C'est frappant pour les hautes écoles spécialisées ou les institutions pour handicapés, alors que dans le cas des universités cantonales ou de l'exécution des peines et mesures l'évolution était déjà constatable avant l'entrée en vigueur de la RPT et s'est poursuivie de manière relativement stable.

Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Le rapport examine les *expériences réalisées dans les domaines désenchevêtrés en 2008*, en se concentrant sur les principaux en termes quantitatifs, soit la formation spéciale et les personnes handicapées (désormais du ressort des cantons), ainsi que les routes nationales (nouvelle tâche fédérale). Les résultats obtenus dans ces trois domaines attestent d'un désenchevêtrement en bonne partie réussi. Dans le cas des homes, centres de jour et ateliers pour personnes handicapées comme dans le domaine de la formation spéciale, des réglementations transitoires figurant dans la Constitution ont garanti un changement de système harmonieux, en astreignant les cantons à s'acquitter des prestations auparavant allouées par l'AI tant qu'ils ne disposeraient pas de concepts validés par la Confédération. L'introduction du nouveau système de soins représente un processus de changement complexe et de longue haleine; réalisé par étapes et avec le concours des acteurs concernés, il n'est pas encore achevé. Si les changements de système intervenus dans ces deux domaines rendent hasardeuse toute quantification des éventuels gains d'efficacité permis par le désenchevêtrement, il en va différemment des routes nationales. Ainsi, les nouvelles conditions-cadres fixées par la RPT ont généré des économies de coûts récurrentes de 141 à 227 millions, soit bien davantage que l'estimation initiale de 100 millions par an. Et comme l'a montré une enquête, la majorité des cantons jugent positives leurs expériences tirées du désenchevêtrement des tâches.

Par ailleurs, la dynamique des dépenses a été examinée depuis 2008, à la lumière des transferts de tâches et reports de charges entre la Confédération et les cantons induits par la RPT. L'analyse portait sur les dix principaux domaines du point de vue financier. Elle a conduit à constater une dynamique des dépenses plutôt équilibrée dans l'ensemble, pour la Confédération comme pour les cantons. Le produit de l'impôt fédéral direct (soit la part réduite des cantons au produit de l'IFD) a certes moins fortement augmenté durant cette période que les dépenses dues à ces domaines, mais la hausse des paiements effectués au titre de la péréquation des ressources a été bien plus vigoureuse.

Quant à d'autres désenchevêtrements des tâches envisageables à l'avenir, le Conseil fédéral examinera la volonté et les besoins de changement des cantons dans le cadre de la consultation relative au présent rapport, avant de donner son propre avis.

Le rapport évalue également l'*instrument des conventions-programmes*, introduit en 2008 en vue du pilotage des tâches communes. L'Administration fédérale des finances (AFF) a mené une enquête approfondie auprès des services cantonaux ainsi que des offices fédéraux utilisant cet instrument. L'appréciation générale sur les expériences réalisées est positive. Toutefois des adaptations s'imposent sur des aspects spécifiques. Les améliorations prioritaires consistent à limiter l'influence exercée par la Confédération sur les objectifs, ainsi qu'à réduire la densité réglementaire des *conventions-programmes* et des directives correspondantes, dans le but d'alléger le fardeau administratif de la Confédération et des cantons.

Lien avec la réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III)

L'actuel chantier de la RIE III touche notamment à la péréquation des ressources. L'adaptation à ce titre du mécanisme péréquatif en place ne fait toutefois pas partie du présent rapport, mais trouve place dans le projet RIE III. Il faudra revoir la pondération des bénéfices déterminants des personnes morales dans le potentiel de ressources, sachant que les facteurs bêta utilisés pour la pondération des bénéfices des sociétés jouissant d'un statut fiscal spécial

tomberont probablement et qu'il faudra les remplacer par d'autres facteurs de pondération. Selon sa date d'entrée en vigueur, la RIE III pourrait affecter le rythme quadriennal de la péréquation financière. A supposer par exemple que la RIE III entre en vigueur en 2018, il faudrait envisager de réduire la troisième période quadriennale (2016 à 2019).

Mesures proposées par le Conseil fédéral pour la période 2016 à 2019

- *Adaptation de la dotation de la péréquation des ressources*: le Conseil fédéral propose de réduire la dotation de la péréquation des ressources, en se fondant sur l'analyse réalisée pour le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Ainsi, la péréquation des ressources a atteint les objectifs visés dans la deuxième période quadriennale, voire les a dépassés pour la dotation minimale en ressources financières. Durant la première période, la sous-dotation avait légèrement dépassé 28 millions (0,8 %) en moyenne annuelle. Au vu de ce bon degré de réalisation des objectifs, le Conseil fédéral et le Parlement n'ont pas jugé nécessaire de modifier la dotation de la deuxième période. Mais pour la troisième période, le Conseil fédéral conclut qu'il faut revoir à la baisse les contributions de base aux péréquations horizontale et verticale des ressources, en réponse à la dotation clairement excessive (7,3 % en moyenne) des trois premières années de la deuxième période quadriennale. Faute de bases quantitatives pour formuler des prévisions, le Conseil fédéral préconise une approche rétrospective: l'ampleur des corrections apportées à la dotation de la péréquation des ressources pour la troisième période quadriennale dépendra des chiffres de la péréquation financière de la deuxième période (moyenne des années de référence 2012 à 2015). Ces données permettent de calculer, pour chaque année, la dotation requise pour que le canton au plus faible potentiel de ressources affiche après péréquation un indice des RFS de 85 points. La différence moyenne entre les paiements effectifs et les montants ainsi calculés correspond au montant de l'ajustement. La contribution de base de la troisième période quadriennale s'obtiendra en extrapolant normalement la dotation effective de 2015, déduction faite du montant de l'ajustement possible. Sur la base des chiffres de la péréquation financière pour 2012 à 2014, le volume total de la péréquation des ressources aurait pu être réduit de 270 millions (péréquation verticale des ressources: 160 millions; péréquation horizontale des ressources: 109 millions). Le montant effectif ne sera toutefois connu qu'après la publication des chiffres de la péréquation financière pour l'année 2015. Il ne s'agit pas d'une correction ex post du volume de la péréquation des ressources, mais d'un rééquilibrage de la dotation sur la base des résultats de la période 2012 à 2015.
- *Poursuite inchangée de la compensation des charges*: la PFCC demande de prendre en compte tous les quatre ans les résultats du rapport sur l'évaluation de l'efficacité afin de calculer la dotation de la CCG et de la CCS, mais sans formuler d'exigences ou de critères concrets à cet effet. Autrement dit, on ignore quel poids il convient d'accorder pour fixer le rapport de dotation, par exemple à la quantification des charges excessives d'origine géo-topographique ou socio-démographique par rapport à d'autres critères comme par exemple la capacité des cantons à assumer leurs charges excessives. Comme l'ont montré les débats menés pendant la phase de projet, il existe des arguments tant pour le maintien de l'actuelle répartition de 50 % / 50 % que pour une revalorisation de la CCS. L'étude Ecoplan indique que les charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ont tendance à diminuer par rapport à celles d'origine socio-démographique. Après avoir pesé les arguments pour ou contre une augmentation unilatérale de la CCS et vu l'absence de critères clairs pour une modification du rapport de dotation entre la CCS et la CCG, le Conseil fédéral propose dans le contexte actuel d'en rester à la répartition

actuelle pour la période 2016 à 2019. En ce sens, il préconise d'adapter la CCG et la CCS en fonction du renchérissement pour 2016 et les trois années suivantes.

- *Pas d'autre adaptation de la péréquation financière*: la présente analyse de l'efficacité de la péréquation financière n'a pas révélé de grave faiblesse ou déficience. Le Conseil fédéral ne voit dès lors aucune raison de proposer de nouvelles mesures. Il juge ainsi inutile ou inopportun de modifier le mécanisme de péréquation des ressources comme le préconisent les cantons à fort potentiel de ressources, d'adapter la disposition relative au potentiel de ressources ou encore d'abandonner ou réduire davantage la compensation des cas de rigueur.

Opinions divergentes au sein du groupe technique chargé du rapport

L'élaboration du présent rapport a été confiée à un groupe technique composé à parts égales de représentants de la Confédération et des cantons. Les mesures préconisées par le Conseil fédéral ont suscité dans plusieurs cas des opinions divergentes parmi les représentants des cantons:

- Abandon du projet de réduire la dotation de la péréquation des ressources
- Hausse de la dotation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques
- Plus forte réduction de la compensation des cas de rigueur
- Nouveau modèle de péréquation des ressources
- Prise en compte des redevances hydrauliques dans le potentiel de ressources
- Pondération réduite des bénéficiaires des personnes morales dans le potentiel de ressources
- Pondération encore plus faible des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources
- Réduction des paiements compensatoires aux cantons à faible potentiel de ressources dont l'exploitation du potentiel fiscal est inférieure à la moyenne des cantons à fort potentiel de ressources

1 Contexte et contenu

1.1 Introduction

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Elle a modifié en profondeur les relations financières entre la Confédération et les cantons. Elle portait sur l'attribution des tâches publiques ainsi que la redistribution des fonds publics entre les deux échelons étatiques (péréquation financière au sens strict). Elle poursuivait un double but: réduire les disparités cantonales en matière de capacité financière et accroître l'efficacité de l'exécution des tâches étatiques. La RPT a désenchevêtré de nombreuses tâches qui étaient jusque-là accomplies conjointement par la Confédération et les cantons, et organisé de façon plus efficace les tâches communes restantes. La péréquation financière au sens strict nouvellement introduite comprend la péréquation des ressources, la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou à des facteurs socio-démographiques, ainsi que la compensation des cas de rigueur. La péréquation des ressources vise à corriger les écarts de capacité financière des cantons. Elle est formée de la péréquation verticale des ressources, financée par la Confédération, et de la péréquation horizontale des ressources, alimentée par les cantons à fort potentiel de ressources. Quant à la compensation des charges, elle sert à indemniser les cantons confrontés, dans certains domaines de tâches, à des coûts structurels excessifs. La compensation des cas de rigueur est quant à elle limitée dans le temps (jusqu'en 2036) et évite aux cantons à faible potentiel de ressources d'être moins bien lotis financièrement, à cause du changement de système de 2008. Son volume diminuera dès 2016 de 5 % par an du montant initial.

La loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) exige que le Conseil fédéral établisse périodiquement un rapport sur l'exécution et les effets de la nouvelle péréquation financière. Le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons est paru en novembre 2010. Il portait sur la période 2008 à 2011, soit la phase d'introduction de la RPT. Le deuxième rapport renseigne sur le degré de réalisation des objectifs de la péréquation financière nationale durant la période 2012 à 2015 et doit notamment servir de base de discussion au Parlement, lors du débat sur la dotation des fonds de péréquation (péréquation des ressources, compensation des charges, compensation des cas de rigueur) pour la période quadriennale suivante.

La réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III), qui affectera le mécanisme de péréquation des ressources, ne fait pas partie du présent rapport. Le mandat concernant le rapport sur l'évaluation de l'efficacité prévoit en effet une analyse ex post, alors que la RIE III a un caractère prospectif. Une coordination du calendrier des deux projets s'impose toutefois (voir chap. 9).

1.2 Bases légales

La base légale du rapport sur l'évaluation de l'efficacité est l'art. 18 PFCC (voir encadré). Selon l'al. 1, le rapport doit rendre compte non seulement des effets de la péréquation financière et de la compensation des charges, mais aussi de l'exécution de la loi et donc, indirectement, évaluer les processus de calcul des paiements compensatoires (processus administratifs et d'assurance-qualité).

Art. 18 PFCC

- ¹ *Le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'exécution et les effets de la présente loi.*
- ² *Le rapport expose le degré de réalisation des buts de la péréquation financière durant la période écoulée et propose d'éventuelles mesures pour la période suivante.*
- ³ *Les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges sont exposés à part.*

L'al. 2 précise le contenu du rapport d'évaluation. Les buts de la péréquation financière fixés à l'art. 2 PFCC sont donc au cœur de l'analyse. Pour ce qui est de l'horizon temporel, les considérations doivent mettre l'accent sur la période quadriennale écoulée, dans le cas présent les années 2012 à 2015. Le Conseil fédéral doit aussi proposer des mesures pour la période suivante, ici les années 2016 à 2019, en se fondant sur les résultats obtenus. La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, dont les effets sont indépendants de ceux de la péréquation financière au sens strict, doit aussi occuper une place particulière dans le rapport.

L'art. 18 PFCC est concrétisé aux art. 46 à 49 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC). Par ailleurs, l'art. 57 OPFCC comporte une disposition transitoire sur le contenu des deux premiers rapports d'évaluation de l'efficacité, et donc s'applique encore au présent rapport.

1.2.1 Contenu du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Art. 46 OPFCC

¹ Le rapport sur l'évaluation contient les informations suivantes:

a. il renseigne sur:

1. l'exécution de la péréquation financière, notamment sur la collecte des données requises pour la péréquation des ressources et la compensation des charges,
2. la volatilité annuelle des contributions des cantons à fort potentiel de ressources à la péréquation horizontale des ressources ainsi que celle des paiements compensatoires aux cantons à faible potentiel de ressources sur la période quadriennale écoulée;

b. il analyse le degré de réalisation des buts de la péréquation financière et de la compensation des charges sur la période quadriennale écoulée;

c. il indique d'éventuelles mesures à prendre, notamment:

1. l'adaptation des dotations respectives de la péréquation des ressources et de la compensation des charges,
2. la levée totale ou partielle de la compensation des cas de rigueur (art. 19, al. 4, PFCC),
3. la nécessité ou l'opportunité de fixer une limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources dans la péréquation horizontale des ressources.

² Il peut contenir des recommandations portant sur le réexamen des bases de calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges.

³ Il expose par ailleurs, dans une présentation séparée, les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges au sens de l'art. 18, al. 3, PFCC en relation avec l'art. 11 PFCC.

⁴ Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est basé notamment, s'agissant de l'évaluation des buts, sur les critères figurant à l'annexe 17; il tient compte des normes recon- nues en matière d'évaluation.

⁵ Il signale les opinions divergentes exprimées au sein du groupe technique.

L'art. 46, al. 1, OPFCC définit le champ d'analyse du rapport d'évaluation. La let. a, ch. 1, précise que l'exécution de la péréquation financière devra être appréciée en accordant une place particulière au processus de collecte des données requises pour la péréquation des ressources et la compensation des charges. A ce sujet, le rapport devra avant tout fournir des

informations sur les mesures adoptées pour garantir la qualité des données. Le ch. 2 étend explicitement le champ des recherches à la volatilité des contributions à la péréquation des ressources. Dans l'intérêt d'une politique budgétaire fiable, il s'agit ici d'examiner les variations respectives des cantons à fort et à faible potentiel de ressources et, le cas échéant, de présenter les mesures nécessaires du point de vue de la loi et du système en général.

Toujours en relation avec la volatilité des contributions des cantons, la let. c, ch. 3, exige que le rapport sur l'évaluation de l'efficacité aborde la question de l'opportunité d'une limite maximale des charges pour les cantons à fort potentiel de ressources dans la péréquation horizontale des ressources. Il en va de même pour l'adaptation des dotations respectives de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (ch. 1), ainsi que pour la reconduction de la compensation des cas de rigueur (ch. 2).

Les alinéas suivants formulent encore d'autres exigences quant au contenu du rapport ainsi que des précisions sur le processus d'élaboration. L'al. 2 indique notamment que le rapport d'évaluation peut recommander un réexamen des bases de calcul de la péréquation financière. Le rôle du rapport est ici de montrer si et où des interventions s'imposent. Cela peut être le cas, par exemple, lorsqu'au cours de la période examinée la législation fédérale ou cantonale a subi des modifications en profondeur qui affectent le potentiel de ressources des cantons, ou lorsqu'il y a de bonnes raisons de penser que les méthodes appliquées ne restituent pas correctement ce potentiel de ressources. Il ne s'agit cependant pas de procéder à une analyse technique approfondie des bases de calcul ni de proposer des alternatives, car cela déborderait du cadre strict d'un rapport d'évaluation.

Les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges doivent être présentés dans un chapitre distinct du rapport sur l'évaluation de l'efficacité (art. 18, al. 3, PFCC). Dans l'appréciation des effets de cette collaboration, le rapport doit se référer explicitement aux objectifs formulés à l'art. 11 PFCC.

L'al. 4 précise encore que les critères d'évaluation des buts sont énumérés à l'annexe 17 de l'ordonnance¹. Cette liste n'est toutefois pas exhaustive. Il faut souligner à cet égard que la conception mise au point par le groupe de travail «Rapport sur l'efficacité» durant la phase de projet RPT donne aussi des indications sur les méthodes et indicateurs d'analyse. Cette conception est intégrée dans le rapport explicatif concernant l'OPFCC².

L'al. 5 revêt une importance particulière. Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité émane du Conseil fédéral et reflète donc la position de la Confédération. Toutefois, pour que les intérêts multiples et variés des cantons trouvent aussi leur expression dans le rapport, notamment au sujet des recommandations, les opinions divergentes du groupe technique paritaire ayant participé à son élaboration doivent aussi y être mentionnées (voir ch. 1.2.3).

1 L'expression «normes reconnues en matière d'évaluation» renvoie aux normes d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (standards SEVAL). Un guide spécifique («Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund») a été mis au point pour les évaluations au sein de l'administration fédérale.

2 Voir http://www.efv.admin.ch/fldokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php

1.2.2 Bases de données

Art. 47 OPFCC

- ¹ *Les données servant à l'évaluation de l'efficacité sont basées sur les statistiques de la Confédération et des cantons et au besoin sur des analyses ou des données externes à l'administration.*
- ² *Les cantons mettent les données nécessaires à la disposition de la Confédération.*

L'art. 47 OPFCC définit les données qui doivent être utilisées dans le rapport d'évaluation et oblige les cantons à fournir à la Confédération toutes les données nécessaires à l'établissement du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Il faut souligner qu'aux termes de l'al. 1 le rapport d'évaluation se fonde en priorité sur les statistiques de la Confédération et des cantons. Il s'agit principalement de la statistique des finances publiques et de la statistique fiscale de la Confédération. Les données et analyses externes à l'administration n'entrent donc en ligne de compte que dans des cas exceptionnels, par exemple pour les données qui ne font l'objet d'aucune statistique officielle.

1.2.3 Groupe de travail paritaire

Art. 48 OPFCC

- ¹ *Un groupe technique composé à parts égales de représentants de la Confédération et des cantons accompagne l'élaboration du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Il se prononce notamment sur l'attribution de mandats à des experts externes et sur l'élaboration de recommandations pour la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur.*
- ² *Les cantons veillent à une composition équilibrée de leur représentation au sein du groupe technique; ils veillent notamment à ce que les diverses communautés linguistiques, les régions urbaines et rurales, ainsi que les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources soient équitablement représentés.*
- ³ *Le DFF détermine la composition de la délégation de la Confédération, et notamment les représentants de l'AFF. Un représentant de l'AFF dirige le groupe technique.*

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité a été établi par l'Administration fédérale des finances (AFF), en collaboration avec les cantons. Son élaboration a été suivie par un groupe technique paritaire formé de représentants de la Confédération et des cantons. Le terme paritaire signifie que les délégations de la Confédération et des cantons sont de taille égale. Les différentes communautés linguistiques, les régions urbaines et rurales ainsi que les cantons à fort et à faible potentiel de ressources devaient notamment être représentés. La délégation des cantons a été constituée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).

Chaque représentant dispose d'une voix lors des votations. En cas d'égalité des voix, celle du président est déterminante. Parmi les représentants de la Confédération, l'un des représentants de l'AFF dirige le groupe technique. Le mandat et la composition du groupe technique paritaire figurent dans l'annexe 3 du présent rapport.

1.2.4 Consultation

Art. 49 OPFCC

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est soumis à la consultation des cantons, en même temps que les arrêtés fédéraux sur la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur.

L'art. 49 OPFCC oblige le Conseil fédéral à mettre le rapport d'évaluation de l'efficacité en consultation avec les arrêtés fédéraux sur l'adaptation des dotations des instruments de péréquation. Cette exigence découle d'une autre disposition en vertu de laquelle le rapport d'évaluation doit indiquer s'il est nécessaire d'adapter les dotations respectives de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (art. 46, al. 1, let. c, ch. 1).1.2.5.

1.2.5 Premier et deuxième rapport d'évaluation

Art. 57 OPFCC

Les rapports sur l'évaluation de l'efficacité des deux premières périodes quadriennales suivant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance décriront en outre les effets de la transition de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière. Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la première période quadriennale présentera en outre les effets anticipés de la réforme de la péréquation financière.

Le premier et le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité doivent aussi présenter les effets du passage de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière ce qui, selon le rapport explicatif concernant l'OPFCC, inclut notamment une appréciation sur le désenchevêtrement des tâches. Il a déjà été question de la neutralité budgétaire dans le premier rapport. Le présent rapport revient au chapitre 6 sur les expériences liées au désenchevêtrement des tâches, ainsi que sur l'évolution des dépenses dans les domaines concernés.

1.3 Contenu et structure du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Les bases légales renferment des directives très précises à propos du contenu du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Il est par conséquent judicieux d'en adapter la forme et la structure aux exigences de l'OPFCC. Le chapitre 2 du rapport renseigne sur la péréquation des ressources et la compensation des charges. Le chapitre 3 est consacré à la volatilité des contributions à la péréquation des ressources. Le chapitre 4 revient sur les bases de données et sur la question de l'assurance-qualité. Le premier élément principal figure au chapitre 5, qui traite du degré de réalisation des objectifs de la péréquation financière. La mise au point de ce rapport a conduit à analyser en profondeur diverses questions, à commencer par la compétitivité fiscale au niveau national et international. Le second élément principal figure au chapitre 6, consacré à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les expériences réalisées avec le désenchevêtrement des tâches y sont décrites, et on y trouve une analyse des effets consacrée aux conventions-programmes. Dans les deux cas, des recherches approfondies ont été menées. Le chapitre 7 se consacre au réexamen des bases de calcul. Puis le chapitre 8 présente un mécanisme alternatif à la péréquation des ressources, conçu par les représentants des cantons à fort potentiel de ressources et reprenant des éléments de l'initiative déposée par le canton de Schwyz. Enfin, le chapitre 9 propose des mesures pour la période 2016 à 2019 et revient sur la proposition formulée au chapitre 8.

Premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité

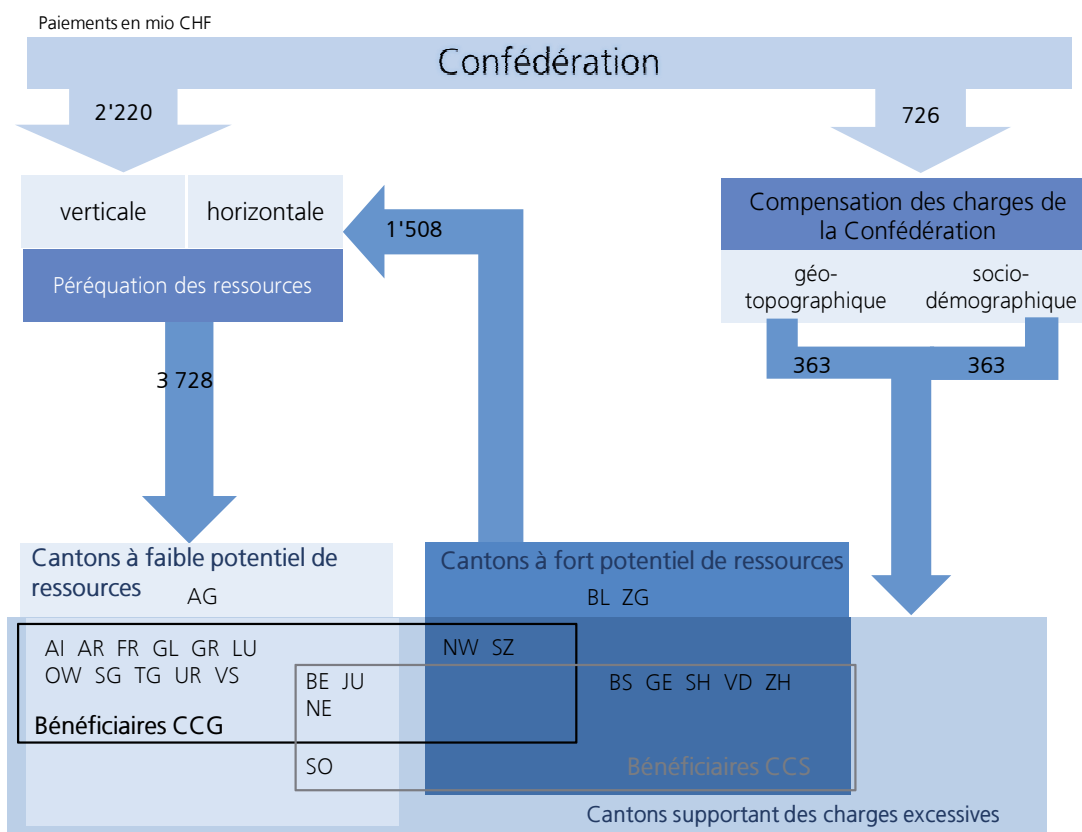
Une analyse détaillée des effets de la péréquation financière nationale n'était guère possible dans le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité, car il portait sur une relativement courte période d'observation. On y découvre que les objectifs visés durant la période 2008–2011 ont été en grande partie atteints. Ainsi, l'autonomie financière des cantons a pu être renforcée et les disparités quant à la capacité financière réduites. La compétitivité fiscale de la Suisse et des cantons reste élevée, tant pour l'imposition des entreprises que pour l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, l'objectif d'une dotation minimale en ressources financières par habitant de 85 % de la moyenne suisse a été largement atteint. Le premier rapport a encore accordé une attention particulière aux effets du changement de système et analysé en particulier la question de la neutralité budgétaire visée. D'où le constat que les cantons ont subi une charge supplémentaire de 100 millions de francs par an, par rapport aux hypothèses figurant dans le troisième message sur la RPT. Ce montant leur a été remboursé, intérêts compris, pour les années 2008 à 2011, sous la forme d'une augmentation équivalente des dotations de la péréquation (verticale) des ressources et de la compensation des charges à compter de 2012. Le rapport conclut qu'il n'y a pas lieu de procéder à des changements majeurs du système de péréquation financière au sens strict. Il préconise toutefois, en réponse aux effets d'externalités territoriales (spillovers), de redéfinir les bases de calcul pour intégrer les revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources avec une pondération réduite (facteur delta de 0,75). Enfin, le rapport propose de créer une base légale pour les corrections rétroactives d'erreurs. La disposition correspondante est en vigueur depuis le 1er janvier 2012 à l'art. 9a PFCC.

Ainsi, outre les analyses prescrites par l'OPFCC, le deuxième rapport aborde deux thèmes principaux. Il se fonde à cet effet sur tous les critères et paramètres indiqués à l'annexe 17 OPFCC, ce qui n'avait pu être fait dans le premier rapport, faute de données disponibles jusque-là. On y trouve notamment des analyses plus détaillées portant sur la compétitivité fiscale au niveau national et international, les interdépendances entre la charge fiscale et le marché immobilier, ainsi que divers aspects de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Par ailleurs, le rapport traite de thèmes qui avaient été abordés soit dans la consultation relative au premier rapport, soit dans les délibérations parlementaires. Il convient notamment de citer les recherches supplémentaires concernant l'évolution des disparités, le bon fonctionnement du système de péréquation et sa réactivité aux fluctuations conjoncturelles, ainsi que des réflexions sur la dotation minimale visée de 85 %. Le deuxième rapport couvre ainsi une large palette de thèmes. Plusieurs ont donné lieu à des études complètes spécifiques. Le rapport se limite par conséquent à présenter les principaux résultats de l'évaluation ainsi que les mesures envisageables pour la période 2016 à 2019. Les rapports sur les études réalisées sont publiés – comme compléments d'information – sur le site Internet de l'AFF. Les références exactes figurent aux chapitres correspondants du présent rapport et dans sa bibliographie.

2 Péréquation des ressources et compensation des charges entre 2012 et 2014

La péréquation financière au sens strict établit une distinction entre la péréquation des ressources (redistribution de ressources financières) et la compensation des charges (contributions à la compensation des charges excessives). La péréquation des ressources est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources). Quant à la compensation des charges, elle englobe des facteurs géo-topographiques et des facteurs socio-démographiques, et la Confédération en assume le financement intégral. La figure ci-dessous schématise le système de péréquation, avec les contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges de l'année 2014.

Figure 2.01 Flux financiers dans le système de péréquation pour l'année 2014, sans la compensation des cas de rigueur



La contribution de la Confédération à la péréquation des ressources se monte, pour l'année de référence 2014, à quelque 2220 millions. Le Parlement fixe au début de chaque nouvelle période quadriennale (ici 2012) la contribution de base à la péréquation verticale des ressources (PVR), qui est adaptée par la suite annuellement, selon l'art. 5, al. 2, PFCC, en fonction de l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons. En 2014, les cantons à fort potentiel de ressources se sont acquittés d'une contribution de base de 1508 millions de francs. La contribution de base des cantons à fort potentiel de ressources (péréquation

horizontale des ressources, PHR) est elle aussi fixée par le Parlement et adaptée par la suite annuellement, selon l'art. 5, al. 2, PFCC, en fonction de l'évolution du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel de ressources.

En ce qui concerne la compensation des charges, la Confédération affecte 363 millions de francs à chaque fois en 2014 aux charges dues à des facteurs géo-topographiques ou provenant de facteurs socio-démographiques. Ces montants, qui ont été fixés par le Parlement en 2012, ont été adaptés les années suivantes en fonction du renchérissement, conformément à l'art. 9, al. 2, PFCC.

Les pages qui suivent analysent plus en détail l'évolution de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre 2012 et 2014. En outre, l'évolution est indiquée par endroits depuis 2008, pour donner une vue complète de la situation. Tous les paiements compensatoires effectués entre 2008 et 2014 sont indiqués par canton à l'annexe 2.

2.1 Péréquation des ressources

Les spécificités de la péréquation des ressources sont expliquées à l'annexe 1. Le tableau 2.01 indique comment la dotation de la péréquation des ressources a évolué depuis 2008.

Tableau 2.01 Evolution de la dotation de la péréquation des ressources de 2008 à 2014

en CHF, taux de croissance (TC) en %

	Dotation verticale (PVR) TC annuel		Dotation horizontale (PHR) TC annuel		Dotation totale	Rapport PHR/PVR
2008	1'798'568'507		1'258'997'955		3'057'566'462	70.0%
2009	1'861'854'451	3.5%	1'315'026'989	4.5%	3'176'881'441	70.6%
2010	1'961'871'735	5.4%	1'406'129'703	6.9%	3'368'001'438	71.7%
2011	2'100'592'081	7.1%	1'532'643'174	9.0%	3'633'235'256	
2012*	2'050'668'310	-2.4%				
	+ 81'200'000					
	2'131'868'310	1.5%	1'461'056'632	-4.7%	3'592'924'942	68.5%
2013	2'196'465'269	3.0%	1'500'218'846	2.7%	3'696'684'115	68.3%
2014	2'220'010'107	1.1%	1'507'952'065	0.5%	3'727'962'172	67.9%
Ø TC 2008-2014	3.6%		3.1%		3.4%	

* Y compris l'augmentation de la PVR de 81,2 millions destinés à compenser l'écart enregistré par rapport à la neutralité budgétaire lors du passage à la RPT

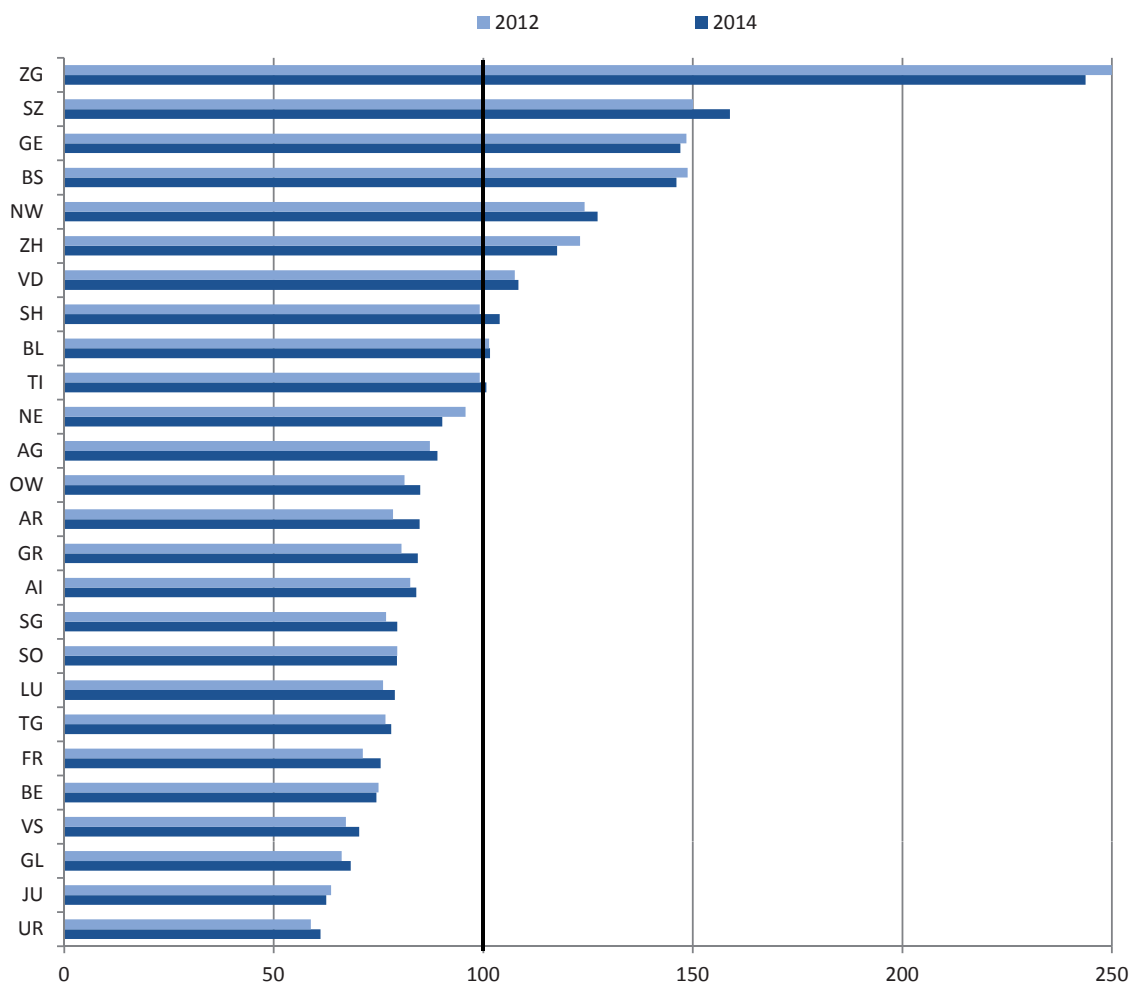
La dotation globale de la péréquation des ressources a enregistré une hausse constante, sauf en 2012. La diminution de 2012 a néanmoins été freinée par la hausse extraordinaire de la contribution fédérale destinée à rétablir la neutralité budgétaire. La croissance de la PHR (qui correspond à celle du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel de ressources) avait toujours été supérieure à celle de la PVR jusqu'à l'année 2011 comprise (soit à celle du potentiel de ressources de tous les cantons). Ce n'est plus le cas depuis 2012. La raison tient aux années de calcul utilisées. Depuis l'année de référence 2012, les années de calcul économiquement plus difficiles 2008 à 2010 entrent dans le potentiel de ressources. Il est permis de

supposer que la crise a davantage affecté les cantons à fort potentiel de ressources, ou alors qu'en période de haute conjoncture ils avaient largement profité de l'évolution économique (voir chap. 5.3.1).

La Constitution fédérale a prévu une limite indirecte des charges, en fixant une fourchette pour le rapport entre la péréquation horizontale et verticale des ressources. Selon l'art. 135, al. 3, Cst., les prestations des cantons à fort potentiel de ressources équivalent au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de la part de la Confédération. Le rapport de 70 % adopté pour 2008, quand il a fallu déterminer pour la première fois les contributions de base, a légèrement augmenté jusqu'en 2011 avant de diminuer à 67,9 % jusqu'en 2014, soit juste au-dessus de la limite minimale inscrite dans la Constitution.

L'indice des ressources s'obtient en rapportant le potentiel de ressources par habitant d'un canton à la moyenne suisse.

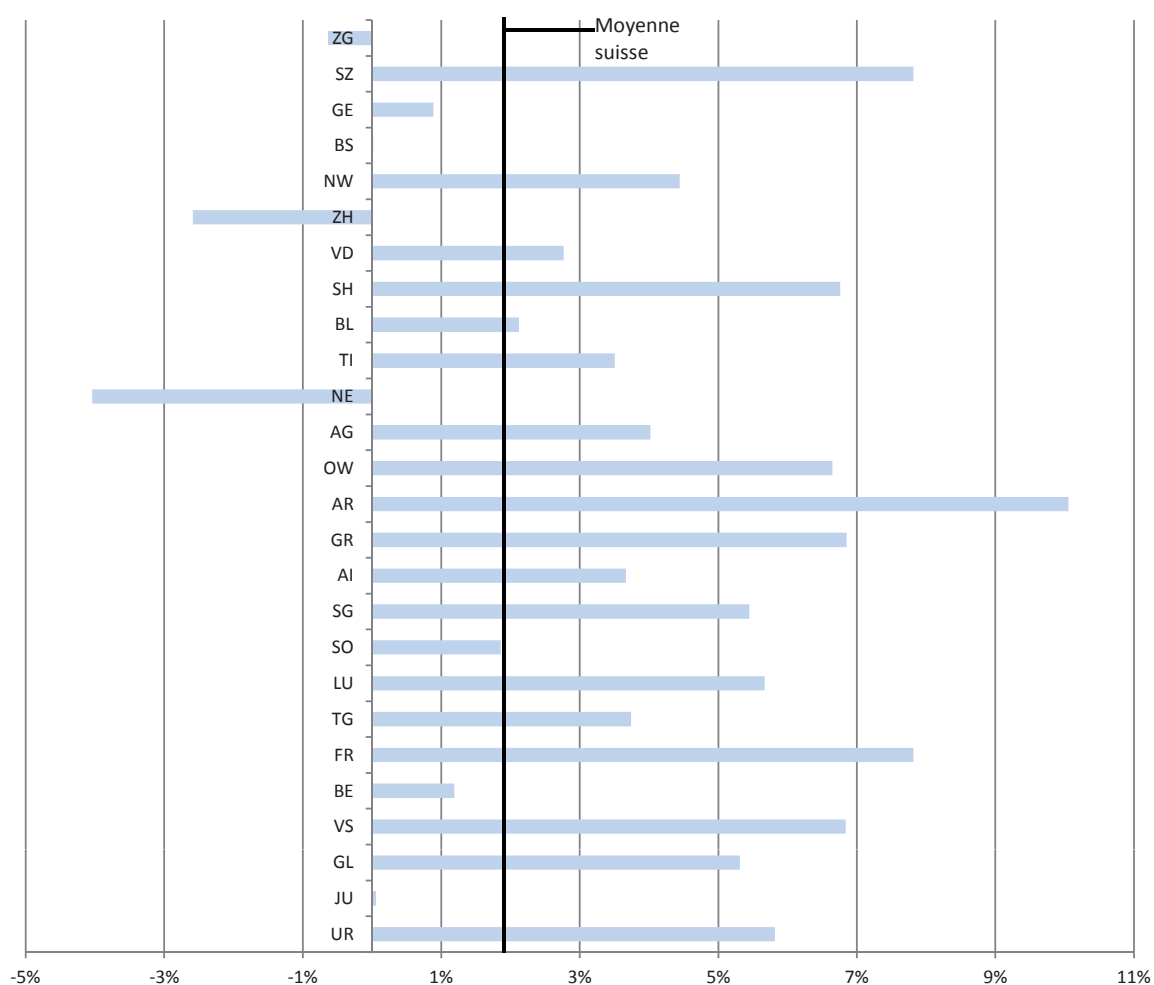
Figure 2.02 Indice des ressources en 2012 et en 2014



La figure montre que Zoug affiche de loin l'indice des ressources le plus élevé, avec 243,8 points (2014). Il est suivi de Schwyz, Genève et Bâle-Ville, à environ 150 points. Tous les cantons situés au-dessus de 100 points (voir ligne noire) ont un fort potentiel de ressources. Dix cantons sont dans ce cas en 2014. Les seize cantons restants ont un faible potentiel de ressources. Les plus faibles valeurs d'indice en 2014 sont celles d'Uri (61,2), du Jura (62,5), de Glaris (68,4) et du Valais (70,4).

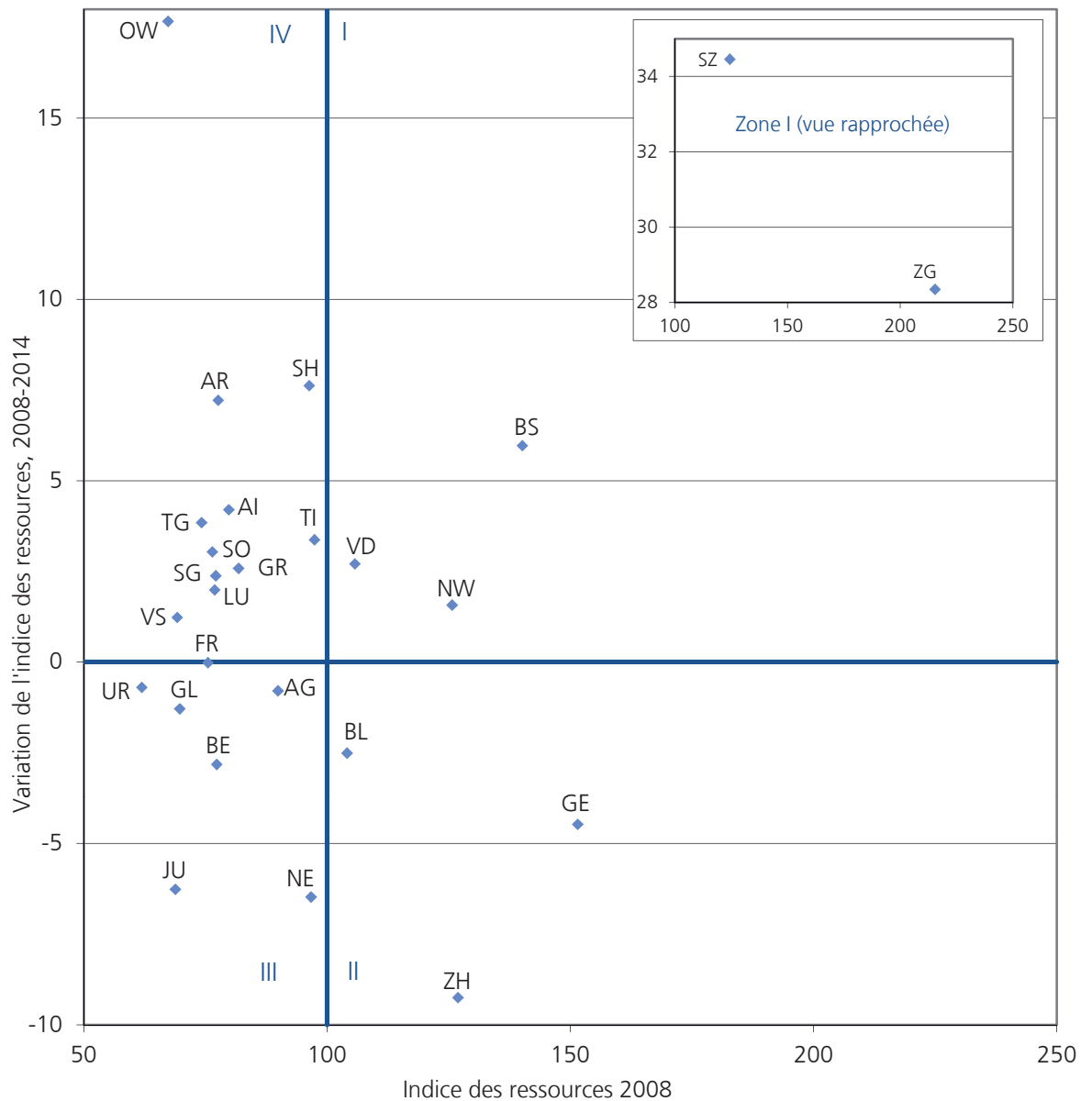
Les fluctuations de l'indice des ressources d'un canton proviennent tant de l'évolution de son propre potentiel de ressources par habitant que de la variation de la moyenne suisse. L'indice des ressources d'un canton augmente si son potentiel de ressources par habitant progresse davantage que la moyenne suisse. Il se peut donc parfaitement que l'indice des ressources d'un canton diminue alors même que son potentiel de ressources par habitant est en hausse, si sa croissance est inférieure à la moyenne. A titre d'illustration, la figure 2.03 montre la croissance du potentiel de ressources par habitant de tous les cantons entre 2012 et 2014, par rapport à la moyenne suisse (1,8 %).

Figure 2.03 Croissance du potentiel de ressources par habitant entre 2012 et 2014



La figure 2.04 fait ressortir l'évolution depuis l'introduction de la RPT. La fluctuation de l'indice des ressources d'un canton entre 2008 et 2014 est mise en regard de son indice initial en 2008 et reportée dans un système de coordonnées.

Figure 2.04 Indice des ressources en 2008, niveau et variation entre 2008 et 2014 (en points d'indice)



Deux lignes droites divisent le graphique en quatre zones.

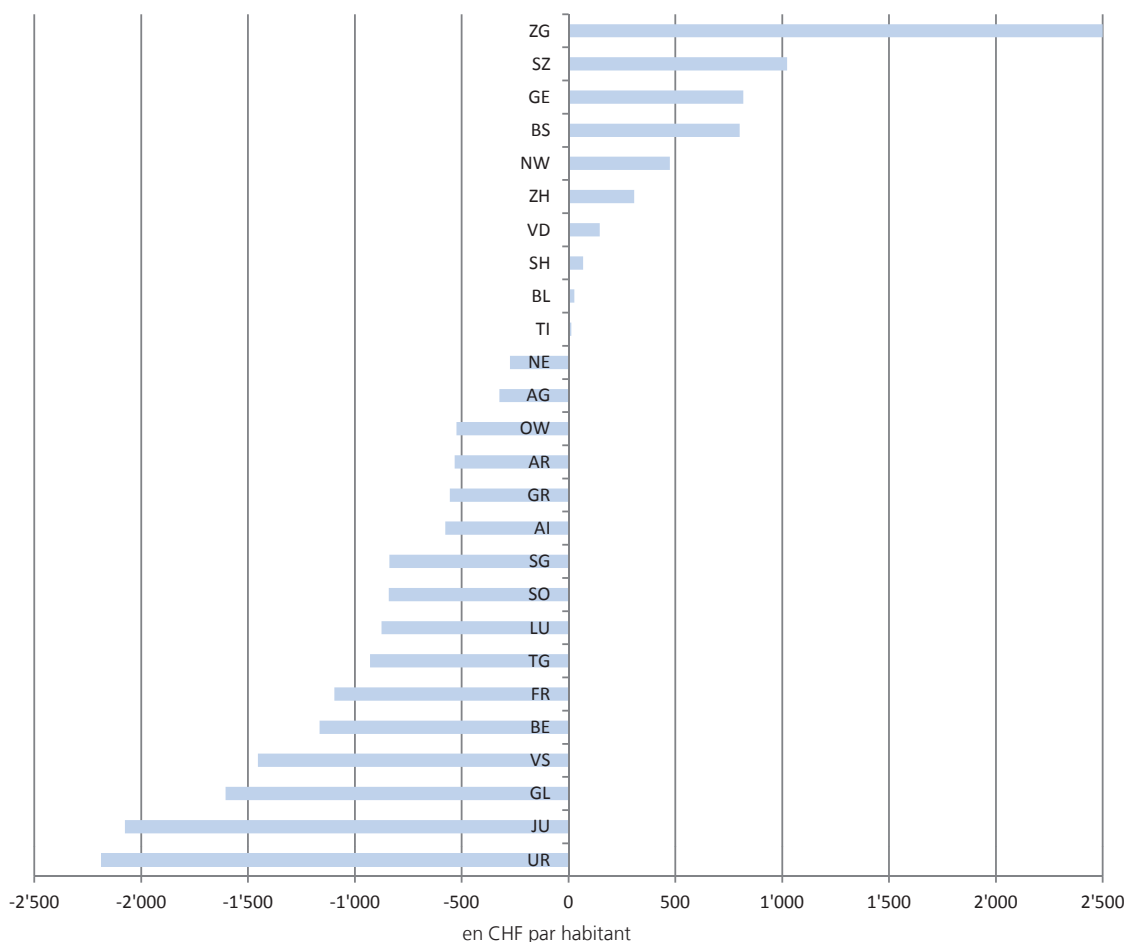
- En haut à droite figurent les cantons initialement à fort potentiel de ressources (indice supérieur à 100) dont l'indice des ressources a progressé depuis 2008 (zone I).
- La zone II figure également des cantons à fort potentiel de ressources. Ils ont toutefois perdu des points d'indice depuis 2008.
- Les cantons à faible potentiel de ressources (indice inférieur à 100) se trouvant en bas à gauche dans la zone III sont également en recul.
- Les cantons de la zone IV font partie du groupe des cantons à faible potentiel de ressources dont l'indice des ressources s'est amélioré entre 2008 et 2014.

Il est frappant de voir l'augmentation de l'indice des ressources des cantons de Schwyz et Zoug. Alors que Bâle-Ville, Vaud et Nidwald, trois autres cantons forts, ont amélioré leurs indices des ressources de six points seulement, Schwyz et Zoug l'ont fait de plus de 28 points (zone I). Quant aux trois derniers cantons à fort potentiel de ressources, soit Bâle-Campagne, Genève et Zurich, leurs valeurs d'indice sont en baisse par rapport à 2008. Zurich affiche avec - 9,2 points le plus sévère recul de tous les cantons (zone II). Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, six ont subi entre 2008 et 2014 une baisse d'indice. Les reculs les plus marqués sont observables à Neuchâtel et dans le Jura (zone III). Les douze cantons restants qui affichaient initialement un faible potentiel de ressources ont accru leur indice de ressources durant la période sous revue. Deux d'entre eux (Schaffhouse et Tessin) sont passés parmi les cantons à fort potentiel de ressources. Obwald a enregistré la hausse la plus spectaculaire, avec près de 18 points d'indice (zone IV).

Cette présentation donne l'impression que les indices des ressources des cantons convergent (zones II et IV) ou alors divergent (zones I et III). D'un côté, on voit que le fossé se creuse toujours plus entre les cantons qui affichaient initialement le plus faible ou le plus fort potentiel de ressources («pôles»), et donc que les disparités se sont accrues. De l'autre, la majorité des cantons se situent dans la «zone de convergence». Autrement dit, les disparités ont diminué au «milieu du classement» (soit sans ZG, SZ, GE, UR, JU et GL), où en 2014 l'écart-type est moindre qu'en 2008.

La figure 2.05 indique les contributions à la péréquation des ressources dont les cantons doivent s'acquitter en 2014 (valeurs positives) ou qui leur reviennent (valeurs négatives). Pour faciliter les comparaisons entre cantons, ces paiements compensatoires sont exprimés en francs par habitant.

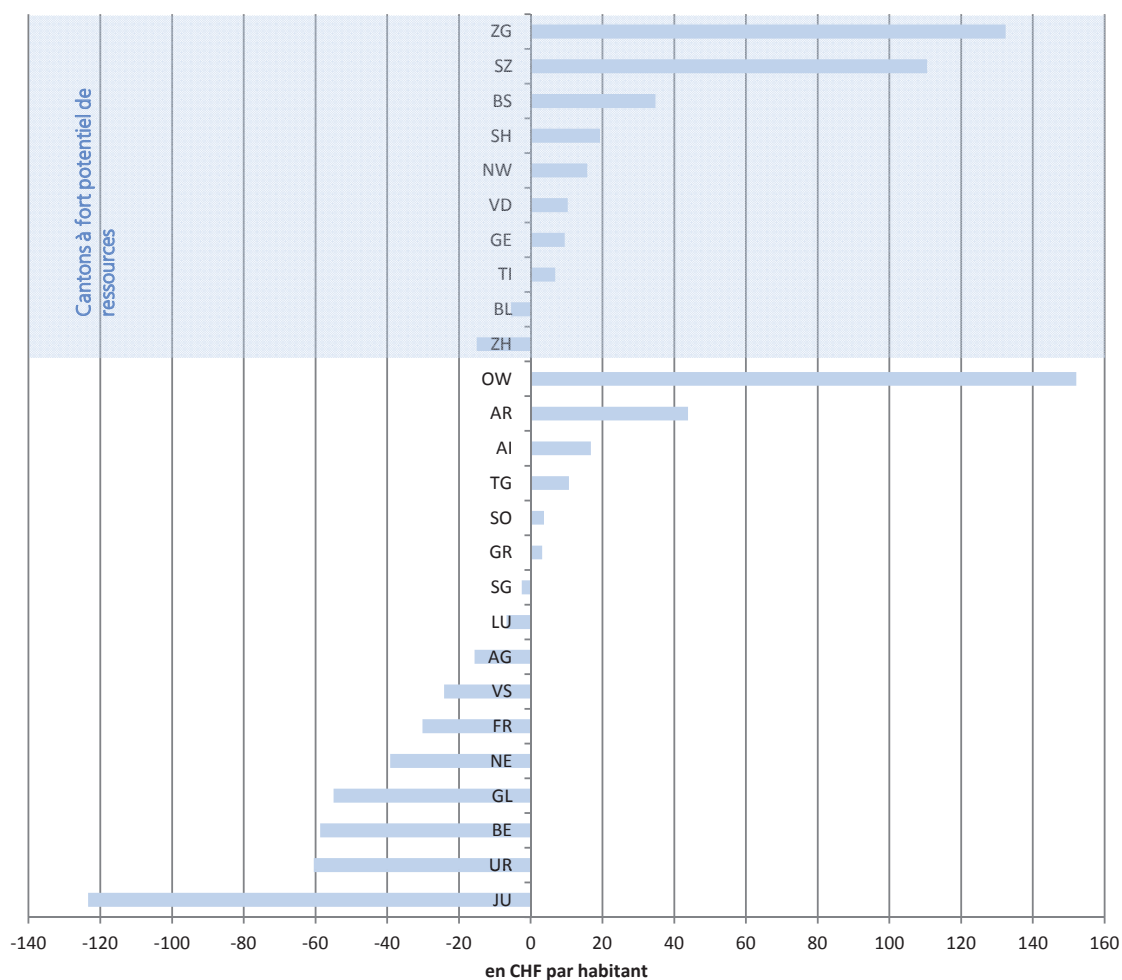
Figure 2.05 Paiements compensatoires en 2014



L'année de référence 2014, Zoug affiche avec 2500 francs les contributions par habitant les plus élevées, devant Schwyz avec plus de 1000 francs. Genève et Bâle-Ville suivent en injectant 800 francs par habitant dans la péréquation des ressources. Les cantons au plus faible potentiel de ressources, soit Uri et le Jura, reçoivent tous deux un peu plus de 2000 francs l'année de référence 2014. Comme la contribution allouée par habitant augmente progressivement en fonction de la différence croissante entre les ressources déterminantes d'un canton et celles de la moyenne suisse (voir art. 6 PFCC), Neuchâtel et Argovie – dont les indices des ressources sont proches de 100 – reçoivent les plus faibles montants compensatoires.

La figure 2.06 indique sous forme de moyenne la variation des paiements compensatoires par habitant entre 2008 et 2014. Des valeurs positives témoignent d'une charge croissante par habitant (hausse des montants versés par les cantons forts ou diminution des montants perçus par les cantons faibles). Les paiements compensatoires effectués par les cantons de Zoug et Schwyz augmentent vigoureusement entre 2008 et 2014, en raison de la forte croissance de leurs indices des ressources. Depuis 2008, Zoug voit sa contribution destinée aux cantons à faible potentiel de ressources s'alourdir chaque année de 130 francs par habitant. Les paiements compensatoires dus par Schwyz augmentent eux aussi en moyenne de 110 francs par habitant et par année. Par contre, ceux des cantons de Bâle-Campagne et Zurich diminuent, à cause de la détérioration de leur indice des ressources.

Figure 2.06 Variation des paiements compensatoires entre 2008 et 2014 (moyenne)



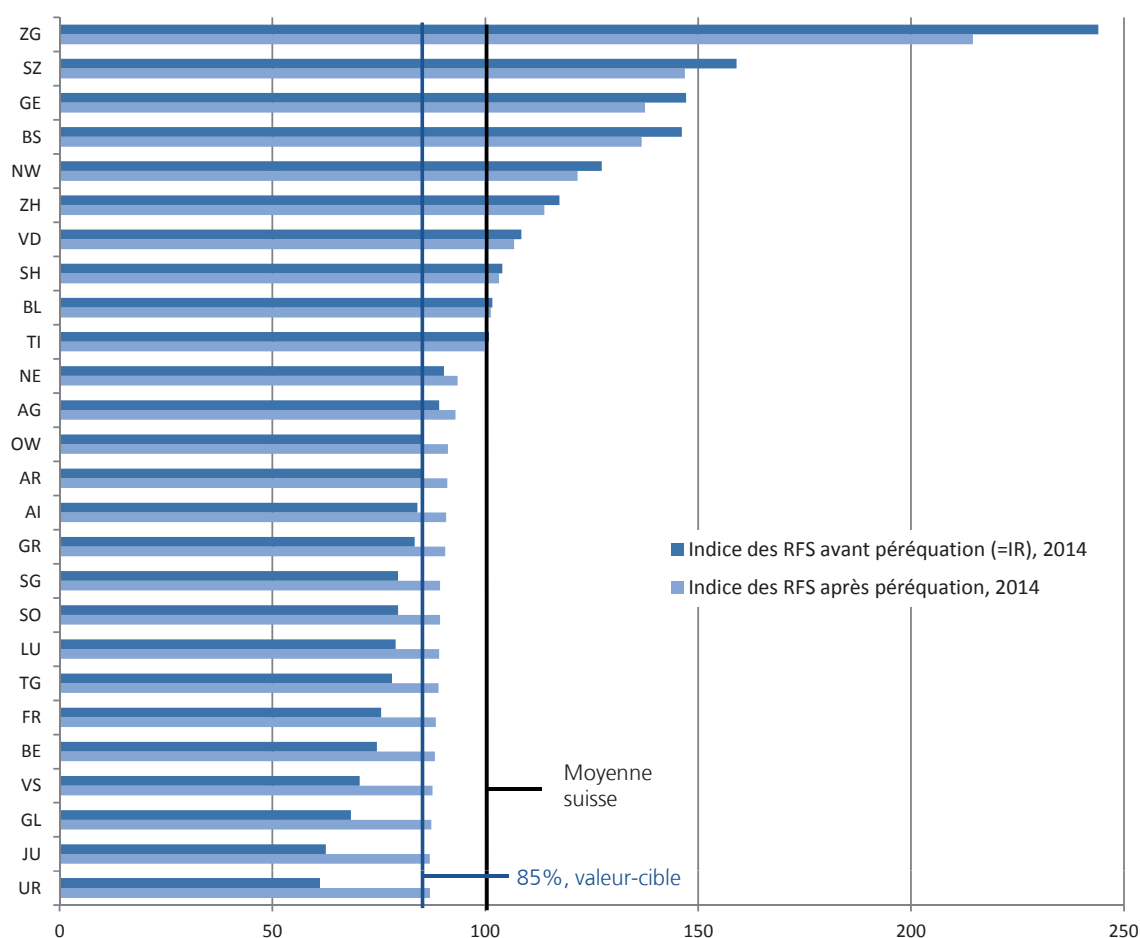
Les paiements compensatoires des cantons à faible potentiel de ressources que sont Obwald, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, la Thurgovie, Soleure et les Grisons ont diminué entre 2008 et 2014. D'où une variation moyenne positive, et donc une hausse de charges pour ces cantons. Les paiements compensatoires encaissés par Saint-Gall, Lucerne, Argovie, Valais, Fribourg, Neuchâtel, Glaris, Berne, Uri et Jura ont par contre augmenté, et donc ces cantons ont bénéficié d'allègements de charges supplémentaires au cours de la période sous revue.

Les recettes fiscales standardisées (RFS) aident à juger de l'effet de la péréquation des ressources. Elles correspondent au rendement fiscal hypothétique qu'un canton obtiendrait s'il imposait son potentiel de ressources à un taux identique pour tous les cantons, soit le taux fiscal standardisé (TFS). A ce titre, les RFS peuvent fournir un indice analogue à l'indice des ressources (soit les RFS par habitant d'un canton rapportées à la moyenne suisse). Cet «indice des RFS avant péréquation» s'apparente à l'indice des ressources. Et si l'on impute les paiements compensatoires sur les RFS, puis les met en rapport avec la moyenne suisse, on obtient l'«indice des RFS après péréquation». Le taux fiscal standardisé (TFS)¹ de tous les cantons n'a guère changé depuis l'introduction de la RPT. C'est signe que les cantons ont globalement maintenu leur charge fiscale durant les années de calcul 2003 à 2010.

¹ L'annexe 1 du rapport indique comment déterminer le TFS et l'annexe 2 indique son évolution depuis 2008. Le TFS de tous les cantons n'a guère varié depuis l'introduction de la RPT. Il s'agit d'un indice montrant que la charge fiscale au niveau suisse est globalement inchangée entre 2003 et 2010. L'évolution de la charge fiscale par canton est présentée au chap. 5.4.

La figure ci-dessous illustre l'effet de la péréquation des ressources pour l'année de référence 2014. Les paiements compensatoires effectués aux cantons à faible potentiel de ressources y sont calculés de façon à favoriser tout particulièrement les cantons les plus faibles. Le but étant d'obtenir dans tous les cantons un indice des RFS après péréquation d'au moins 85 points.

Figure 2.07 Indice des RFS avant et après péréquation, année de référence 2014



On voit clairement que les cantons faibles doivent à la péréquation des ressources une hausse sensible de leur indice des RFS, et qu'ainsi la valeur-cible est partout atteinte. Depuis son introduction en 2008, elle n'a pas été respectée deux fois seulement, en 2010 et en 2011 (voir série chronologique de l'annexe 2).

2.2 Compensation des charges

La compensation des charges comprend deux mécanismes, soit la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Dans le second cas, une distinction supplémentaire est faite entre la compensation des charges excessives dues à la structure de la population (CCS A-C) et la compensation des charges excessives des villes-centres (CCS F). L'annexe 1 décrit en détail la finalité et le mode de calcul de la compensation des charges.

Evolution des paiements effectués au titre de la compensation des charges

Le montant total des paiements effectués au titre de la compensation des charges est adapté chaque année au renchérissement (mesuré selon l'indice suisse des prix à la consommation, IPC). Le tableau ci-dessous indique les dotations accordées depuis l'introduction de la RPT.

Tableau 2.02 Renchérissement et dotation de la compensation des charges entre 2008 et 2014

	Renchérissement	Dotation (en mio CHF)
2008		682.2
2009	2.9%	702.0
2010	0.0%	695.0
2011	1.4%	704.7
2012	0.3%	737.6*
2013	-1.0%	730.2
2014	-0.6%	725.8

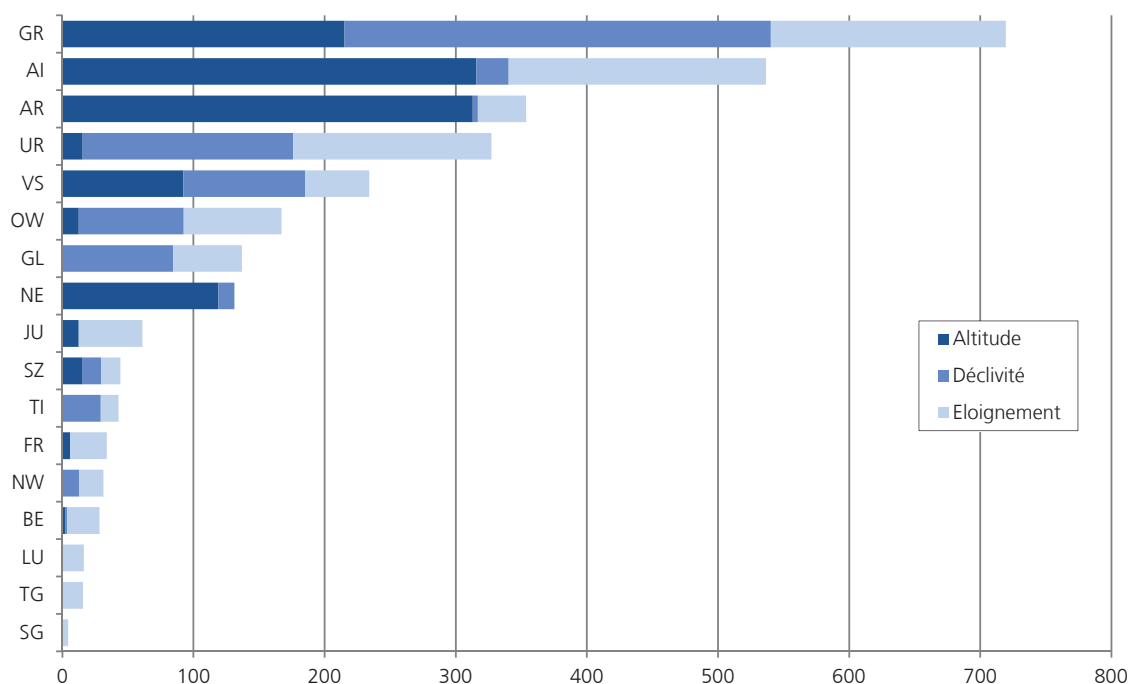
* La dotation a été augmentée de 30,8 millions de francs en 2012 en raison de la neutralité budgétaire.

Entre 2008 et 2014, le renchérissement annuel déterminant a été négatif la moitié du temps. La dotation a néanmoins été majorée durant cette période de 43,6 millions (6,4 %). Une partie (30,8 millions) tient à ce qu'en 2012 la Confédération a compensé le surcroît de charges subi par les cantons à l'introduction de la RPT (non-respect de la neutralité budgétaire).

Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques

La compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques comprend trois volets indépendants. Les paiements visant à corriger les charges excessives dues à l'altitude sont calculés sur la base de la «part de la population habitant à plus de 800 m». La déclivité du terrain a pour indicateur l'«altitude médiane des surfaces productives», et les surcoûts d'éloignement sont basés à la fois sur la «part des habitants domiciliés en dehors du territoire des agglomérations» et la «faible densité démographique». La figure ci-après indique comment les 17 cantons y ayant droit sont indemnisés en 2014 de leurs charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques.

Figure 2.08 Paiements compensatoires pour la CCG aux cantons y ayant droit (2014, en francs par habitant)



Le montant total des paiements compensatoires et leur répartition par type de charges structurelles n'ont guère changé entre 2008 et 2013. Ce n'est pas étonnant, si l'on pense qu'au cours des cinq premières années il n'a fallu actualiser ni l'altitude ni la déclivité, et que l'indicateur de l'éloignement n'a exigé que des adaptations minimales. Le système du nouveau recensement fédéral conduira à recalculer chaque année tous les indicateurs dès l'année de référence 2014. Or il ne faut pas s'attendre à d'importantes fluctuations à l'avenir non plus, puisqu'il s'agit en bonne partie d'indicateurs structurels stables.

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et Neuchâtel ont droit à la CCG en raison de l'altitude surtout, alors que pour Glaris et le Tessin c'est la forte déclivité du terrain qui est en cause. Quant au Jura, à Fribourg, Berne, Lucerne et à la Thurgovie, l'habitat dispersé est déterminant. Les Grisons, le Valais et Schwyz bénéficient par contre d'indemnités plus ou moins équivalentes pour ces trois types de charges structurelles.

En chiffres absolus, les Grisons perçoivent avec 142 millions un montant compensatoire presque deux fois plus élevé que le Valais (72 millions), qui vient juste derrière. Ces deux cantons se partagent ainsi presque 60 % de la dotation totale de la CCG. L'allègement dont les cantons de montagne bénéficient au titre de la CCG apparaît encore mieux si l'on considère les paiements compensatoires par habitant. Selon la figure 2.08, les cantons du plateau n'obtiennent, le cas échéant, que de faibles montants au titre de l'indicateur «faible densité démographique».

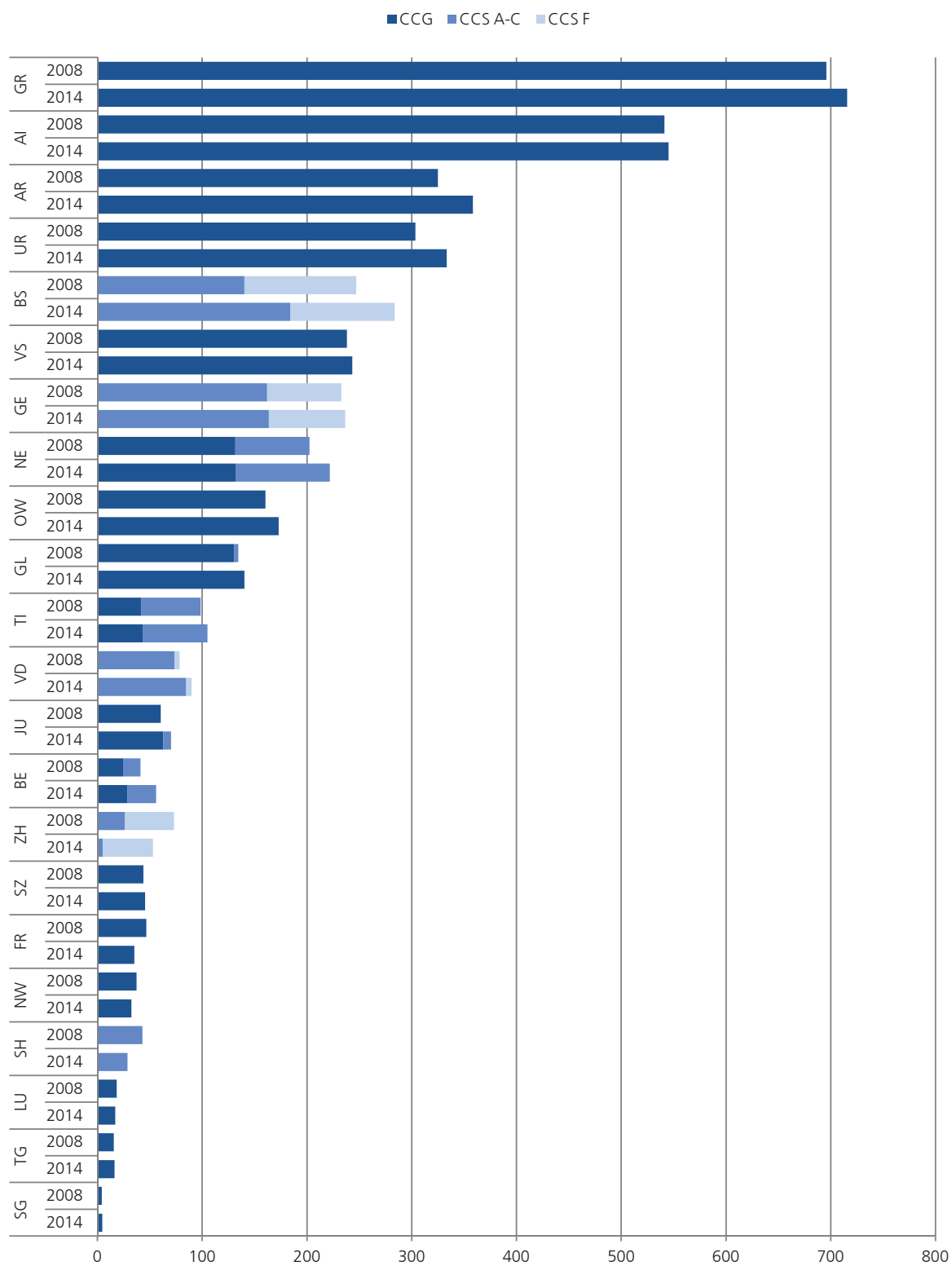
Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques

La figure 2.09 indique, pour les années 2008 et 2014, le montant des paiements par habitant au titre des trois instruments de péréquation (CCG, CCS A-C et CCS F). La situation n'a guère changé non plus pour les charges excessives dues à la structure de la population (CCS A-C). Sur les dix cantons recevant en 2014 des indemnités compensatoires, seuls le Jura et Soleure n'y avaient pas encore droit à l'introduction de la RPT. Le Jura perçoit une faible somme à ce titre depuis 2011 seulement, et Soleure depuis 2014. Le canton de Glaris par contre n'a reçu qu'en 2008 des moyens financiers provenant de la CCS.

La CCS F est spécifiquement accordée aux cantons possédant de grands centres urbains. Aussi seuls Zurich, Bâle-Ville, Vaud et Genève y ont droit. Depuis 2011, le canton de Berne ne reçoit plus de paiements au titre de la CCS F. Il n'y a guère eu sinon de changement au titre de cet instrument de péréquation.

Hormis Zoug, Soleure (qui a droit à la CCS depuis 2014), Bâle-Campagne et l'Argovie, tous les cantons ont eu droit à des paiements au titre de la compensation des charges. Les variations relatives aux paiements compensatoires sont restées mineures la plupart du temps entre 2008 et 2014, et se situent dans les limites du renchérissement. Seuls les cantons de Zurich et Schaffhouse ont reçu des paiements compensatoires en baisse, en raison de l'évolution de leur indice de pauvreté. Ainsi, Zurich reçoit chaque année moins d'argent, depuis l'introduction de la RPT, pour indemniser la structure de sa population. En 2008, ce canton percevait encore 14,8 % de la dotation totale de la CCS A-C. En 2014, sa part était tombée à 2,8 % seulement.

Figure 2.09 Paiements au titre de la compensation des charges aux cantons bénéficiaires, en francs par habitant, 2008 et 2014



2.3 Rapport de dotation entre les instruments de péréquation

2.3.1 Dotations en 2008 liées à l'exigence de neutralité budgétaire lors du passage à la RPT

Dès le début du projet, la Confédération et les cantons étaient bien d'accord que le passage à la RPT au 1^{er} janvier 2008 ne pouvait être fructueux qu'en cas de neutralité budgétaire pour les deux niveaux étatiques¹. Quand le Parlement a adopté à son tour le principe de la neutralité budgétaire, on a su à combien se monterait dans un premier temps la dotation du nouveau système de péréquation à charge de la Confédération:

Figure 2.10 Neutralité budgétaire du passage à la RPT

Charge pour les cantons (= allègement pour la Confédération)	=	Allègement pour les cantons (= charge pour la Confédération)
Solde du désenchevêtrement et abandon des suppléments péréquatifs (395 mio)	=	Contribution de la Confédération au système de péréquation =
Réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct (de 30 % à 17 % des recettes) (2'086 mio)	=	Péréquation verticale des ressources + compensation des charges socio-démographiques et géo-topographiques (2'481 mio au total)

Comme l'indique la figure 2.10, la Confédération a dû «compenser» au profit des cantons le solde du désenchevêtrement des tâches, l'abandon des suppléments péréquatifs sur les contributions fédérales ainsi que la réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct, ramenée de 30 à 17 %. Il lui en a coûté au total 2481 millions de francs en 2008. La totalité de cette somme a été injectée dans le nouveau système de péréquation, avec pour effet que la péréquation financière a été substantiellement renforcée², d'une part, et que grâce à la suppression de toute affectation spéciale elle consiste désormais exclusivement en prestations non liées, d'autre part.

1 Le principe de neutralité budgétaire a été rigoureusement appliqué lors du passage à la RPT. Hormis pour la compensation des cas de rigueur, grâce à laquelle aucun canton à faible potentiel de ressources n'a été lésé par rapport au régime antérieur. La compensation des cas de rigueur s'est montée à 366 millions l'année de l'introduction de la RPT. Deux tiers de son financement incombent à la Confédération, un tiers aux cantons. La part de la Confédération à la compensation des cas de rigueur a ainsi été de 244 millions en 2008. Et comme selon le but visé la compensation des cas de rigueur est allouée aux cantons exclusivement, elle a provoqué une distorsion de la neutralité de 244 millions, soit 10 % de la compensation «ordinaire» de 2481 millions, en défaveur de la Confédération. Cette dernière y a toutefois vu le prix à payer pour un passage à un système de transferts entre la Confédération et les cantons.

2 En 2007, soit un an avant l'introduction de la RPT, la somme des paiements de la péréquation financière s'élevait à 2,9 milliards; avec l'entrée en vigueur de la RPT, elle est passée à plus de 3,7 milliards, sans tenir compte de la compensation des cas de rigueur. Les 2,9 milliards de 2007 correspondaient à tous les transferts basés sur la capacité financière entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre cantons, soit à la somme des

- suppléments péréquatifs (verticaux) inhérents aux contributions fédérales, aux remboursements de la Confédération et aux allocations familiales dans l'agriculture;
- composantes (horizontales), liées à la capacité financière, des parts cantonales aux recettes fédérales (impôt fédéral direct, impôt anticipé, impôts sur les huiles minérales), des parts aux bénéficiaires de la Banque nationale ainsi que des contributions des cantons à l'AVS, à l'AI et à l'assurance-chômage;
- composantes (tant verticales qu'horizontales) basées sur la capacité financière des réductions de primes.

Il s'agissait de répartir la contribution de la Confédération à la péréquation financière, d'un montant total de 2481 millions, entre trois instruments, soit la péréquation verticale des ressources, la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques et la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques.

La répartition s'est faite d'entente avec les cantons. Elle se fondait sur le consensus auquel la Confédération et les cantons étaient déjà parvenus à l'occasion du premier message sur la RPT³, à savoir que, l'année de l'entrée en vigueur de la RPT, la totalité du montant à disposition de la Confédération devait être utilisée à raison de 72,5 % pour la péréquation verticale des ressources et de 27,5 % pour la compensation des charges. En outre, le rapport entre la péréquation horizontale et la péréquation verticale des ressources devait se situer à 70 % – par analogie aux modèles de calcul antérieurs. Il était enfin prévu de procéder, pour la compensation des charges, à une répartition identique pour les facteurs géo-topographiques et les facteurs socio-démographiques, selon les communications antérieures. Ces points-clés ont servi à calculer la dotation des divers fonds pour 2008, première année sous le régime de la RPT (voir ci-après le tableau 2.03, colonne de l'année 2008). D'autres explications sur l'articulation entre les divers instruments de péréquation figurent au chapitre 5.6.2.

La somme totale destinée à la péréquation des ressources était donc aussi définie d'avance. Avec pour effet que l'année de l'introduction de la RPT même le canton au plus faible potentiel de ressources (UR) affichait à l'issue des paiements compensatoires un indice des recettes fiscales standardisées de 86,3 points, soit bien davantage que la dotation minimale requise de 85 points. Ce résultat s'expliquait par la situation effective à l'époque pour les indices de ressources de l'année 2008. Selon les extrapolations sous-jacentes au troisième message sur la RPT, le canton au plus faible potentiel de ressources, qui était déjà Uri, aurait obtenu après péréquation un indice de 84,5 seulement.

Toujours l'année du passage à la RPT, la contribution à charge des cantons forts au titre de la péréquation des ressources est restée, avec 1,26 milliard, bien en deçà de ce qu'elle était sous le régime antérieur⁴; alors même que, comme signalé plus haut, les moyens consacrés à la péréquation financière augmentaient substantiellement. La raison tient au lien réalisé par le projet global RPT entre le désenchevêtrement des tâches (misant sur la responsabilité individuelle aux cantons) et la péréquation financière (leur allouant davantage de moyens non affectés), ainsi qu'à la distribution désormais faite de 13 % du produit de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons selon les critères de la péréquation financière et non plus selon leur capacité financière. L'augmentation sensible de l'enveloppe de la péréquation financière a permis aux cantons à faible potentiel de ressources d'assumer eux aussi leurs engagements avec suffisamment de moyens propres.

Selon les hypothèses de référence initiales, tous les cantons à faible potentiel de ressources ne tiraient pas leur épingle du jeu lors du passage de l'ancien régime à la RPT. Aussi, le premier message sur la RPT proposait déjà une compensation des cas de rigueur. Il s'agissait d'éviter que le changement de système ne pénalise un canton à faible potentiel de ressources. L'année de l'introduction de la RPT, quelque 366 millions devaient y être consacrés.

3 FF 2002 2231 s.

4 Selon le bilan 2007 de la péréquation financière tiré par l'AFF, la contribution des cantons à fort potentiel de ressources atteignait 1,76 milliard un an avant l'introduction de la RPT. Ce montant relevait de différentes rubriques: parts basées sur la capacité financière à l'impôt fédéral direct, à l'impôt anticipé et à l'impôt sur les huiles minérales, contributions des cantons à l'AVS, à l'AI et à l'assurance-chômage, parts aux bénéfices de la Banque nationale, contribution des cantons à la réduction des primes.

La compensation des cas de rigueur a été calculée de la façon suivante: dans le bilan global des effets financiers de la RPT, tout canton à faible potentiel de ressources devait bénéficier – par rapport à l'ancien régime – d'un allègement d'au moins 0,1 % de ses recettes fiscales standardisées pour chaque point d'indice des ressources s'écartant de la moyenne suisse (= 100 points). Un canton présentant un indice des ressources de 60 points pouvait donc prétendre à un allègement d'au moins 4 % de ses recettes fiscales standardisées, et un canton dont l'indice est de 80 points à un allègement d'au moins 2 %. Faut de l'allègement visé, les cantons en question recevaient le montant manquant de la compensation des cas de rigueur. Les principaux bénéficiaires de cette réglementation, l'année de l'introduction de la RPT, ont été les cantons de Berne, de Lucerne, d'Obwald, de Glaris, de Fribourg, de Schaffhouse, de Neuchâtel et du Jura⁵.

⁵ Selon l'art. 19, al. 3, PFCC, le montant alloué l'année de l'introduction de la RPT reste inchangé pendant huit ans, puis diminue de 5 % par an à compter de 2016. Un canton perd son droit à la compensation des cas de rigueur quand son potentiel de ressources dépasse la moyenne suisse (al. 6). L'al. 4 donne toutefois la possibilité à l'Assemblée fédérale de décider, par arrêté fédéral soumis au référendum, la levée totale ou partielle de la compensation des cas de rigueur, lorsqu'il s'avère, sur la base du rapport d'évaluation, que celle-ci n'est plus ou plus entièrement nécessaire.

2.3.2 Evolution des dotations de 2008 à 2014

Les dotations ont évolué de la manière suivante depuis l'introduction de la RPT:

Tableau 2.03 Evolution des dotations; années 2008 à 2014

<i>en mio CHF</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TC ø annuels* 2008-2014
Péréquation horizontale des ressources (PHR)	1'259	1'315	1'406	1'533	1'461	1'500	1'508	3.1%
Péréquation verticale des ressources (PVR)	1'799	1'862	1'962	2'101	2'132	2'196	2'220	3.6%
Péréquation des ressources (PR), au total	3'058	3'177	3'368	3'633	3'593	3'697	3'728	3.4%
Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG)	341	351	347	352	369	365	363	1.0%
Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS)	341	351	347	352	369	365	363	1.0%
Compensation des charges (CC), au total	682	702	695	705	738	730	726	1.0%
<i>en comparaison:</i>								
PIB en termes nominaux **								1.4%
Renchérissement ***								0.1%
								Ø variation annuelle ****
PHR en % PVR	70.0%	70.6%	71.7%	73.0%	68.5%	68.3%	67.9%	0.027
CCG en % CCS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.000
CC en % PR	22.3%	22.1%	20.6%	19.4%	20.5%	19.7%	19.5%	0.058

* TC = taux de croissance. Les taux de croissance de la péréquation financière se rapportent aux montants effectifs versés: pas d'adaptation des valeurs 2008-2011 en raison de la correction (a posteriori) due à une introduction de la RPT financièrement non neutre sur le plan budgétaire (100 mio).

** Pour 2013 et 2014: prévisions du PIB du Groupe d'experts de la Confédération de septembre 2013.

*** Selon l'indice suisse des prix à la consommation (IPC); pour 2013 et 2014; prévisions du Groupe d'expert de la Confédération de septembre 2013.

**** Coefficient de variation

Il est intéressant d'observer, dans le tableau 2.03, l'évolution des ratios (trois dernières lignes du tableau) durant la période 2008 à 2014:

Le rapport entre la CCG et la CCS est resté constant à 1:1 pendant toutes ces années. En effet, au moment de fixer la nouvelle dotation à compter du 1^{er} janvier 2012, le Parlement s'est abstenu de modifier le rapport entre la CCG et la CCS et a procédé à chaque fois aux adaptations annuelles sur la base du même indicateur, soit le renchérissement annuel.

Six années sur sept, le rapport entre la péréquation horizontale et la péréquation verticale des ressources a été plus proche de la limite inférieure de la fourchette⁶ et a oscillé, avec des fluctuations relativement faibles, autour de 70 %, valeur qui figurait déjà dans le premier message sur la RPT. L'apport des cantons à fort potentiel de ressources n'a cessé de reculer ces dernières années; il s'agit d'une retombée tardive de la crise financière et économique de 2008–2009, où les recettes fiscales des cantons à fort potentiel de ressources n'ont que faiblement augmenté.

Quant au rapport entre la compensation des charges, adaptée chaque année en fonction du renchérissement, et la péréquation des ressources, adaptée sur la base de l'évolution (relativement dynamique) des potentiels de ressources, il a continuellement régressé, sauf en 2012, passant de 22,3 % en 2008 à 19,5 % en 2014.

Il reste à préciser que, au-delà des mécanismes d'actualisation annuels, le Parlement a tous les quatre ans la possibilité de réajuster les dotations en place.

⁶ L'art. 135, al. 3, de la Constitution fédérale a la teneur suivante: «La péréquation des ressources est financée par les cantons à fort potentiel de ressources et par la Confédération. Les prestations des cantons à fort potentiel de ressources équivalent au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de la part de la Confédération.»

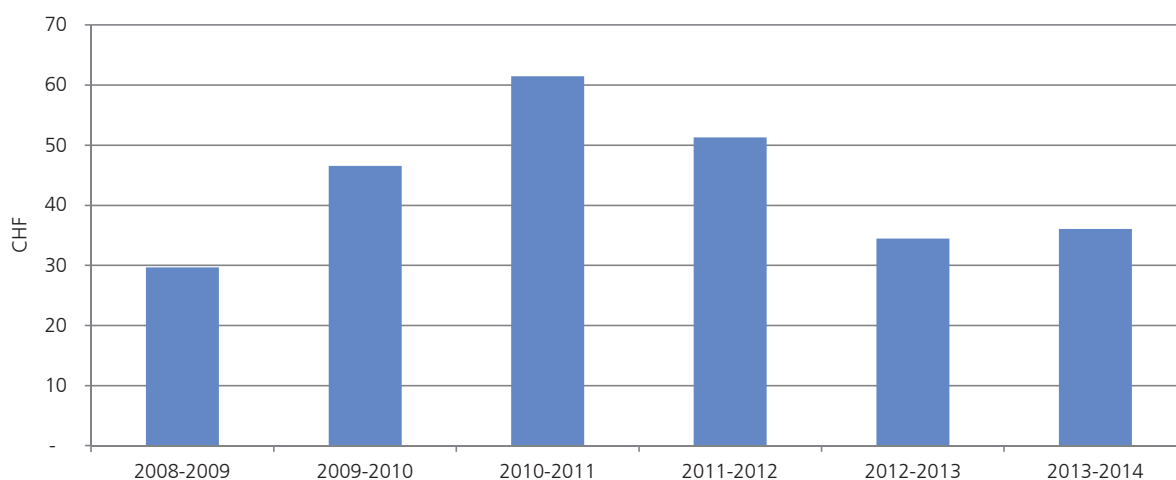
3 Volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources

Conformément à l'art. 46 OPFCC, la volatilité annuelle des contributions des cantons à fort potentiel de ressources ainsi que la volatilité annuelle des paiements compensatoires reçus par les cantons à faible potentiel de ressources font l'objet d'une analyse dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Contrairement au premier rapport sur l'efficacité, les périodes d'observation sont à présent assez longues pour permettre le calcul d'un indicateur de volatilité, comme l'écart-type.

Volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources de 2008 à 2014

L'écart-type des variations annuelles absolues des indices des ressources ainsi que celui des montants de la péréquation financière sont analysés dans ce chapitre et renseignent sur la volatilité. Dans un premier temps, une analyse transversale de l'ensemble des cantons est présentée. Elle est suivie, dans un deuxième temps, d'une analyse par canton pour la période 2008 à 2014.

Figure 3.01 Volatilité des montants compensatoires par habitant*



* Mesuré à l'aide de l'écart type pondéré des variations annuelles absolues des montants compensatoires par habitant (pondération par la population).

L'analyse transversale permet de mesurer l'évolution de la volatilité des contributions de la péréquation des ressources dans le temps et informe également sur l'évolution des disparités entre les cantons. Comme le montre l'analyse transversale à la figure 3.01, la volatilité des montants compensatoires semble suivre une tendance plutôt claire. De 2008-2009 à 2010-2011, la volatilité augmente considérablement, puis redescend continuellement jusqu'en 2012-2013 avant d'augmenter à nouveau légèrement.

Tableau 3.01 Volatilité de l'indice des ressources et des paiements effectués au titre de la péréquation financière de 2008 à 2014

		Indice des ressources 2008-2014			Paiements compensatoires par habitant (en CHF) 2008-2014			Variation moyenne des paiements compensatoires 2008-2014 en % des recettes fiscales 2010*		
		Ecart type des variations 2014 annuelles absolues		Ecart supérieur à la moyenne	Ecart type des variations 2014 annuelles absolues		Ecart supérieur à la moyenne	Ecart supérieur à la moyenne		
Cantons à fort potentiel de ressources	ZG	243.8	4.1	▲	2'500	72	▲	± 1.6%	▲	
	SZ	158.9	4.1	▲	1'024	72	▲	± 1.9%	▲	
	GE	147.0	0.8		818	23		± 0.2%		
	BS	146.1	2.2	▲	801	43	▲	± 0.4%		
	NW	127.3	0.8		474	17		± 0.4%		
	ZH	117.7	1.6	▲	307	22		± 0.4%		
	VD	108.4	5.4	▲	146	80	▲	± 0.8%	▲	
	SH	103.9	1.5		68	20		± 0.3%		
	BL	101.6	0.8		28	5		± 0.3%		
	TI	100.8	1.3		13	16		± 0.3%		
Cantons à faible potentiel de ressources	NE	90.2	0.9		-275	49	▲	± 0.6%		
	AG	89.1	1.0		-323	36		± 0.7%		
	OW	85.0	2.3	▲	-525	134	▲	± 3.1%	▲	
	AR	84.8	1.4		-533	54	▲	± 1.5%	▲	
	GR	84.4	1.1		-556	47	▲	± 1.0%	▲	
	AI	84.0	0.6		-576	26		± 1.0%	▲	
	SG	79.5	1.0		-839	32		± 0.7%		
	SO	79.4	1.0		-841	39	▲	± 0.7%		
	LU	78.9	0.6		-875	29		± 0.5%		
	TG	78.0	1.3		-929	33		± 0.5%		
	FR	75.5	0.5		-1'096	40	▲	± 1.4%	▲	
	BE	74.5	0.6		-1'165	46	▲	± 0.9%	▲	
	VS	70.4	0.6		-1'454	39	▲	± 0.9%	▲	
	GL	68.4	0.9		-1'606	47	▲	± 2.2%	▲	
JU	62.5	0.9		-2'076	52	▲	± 1.9%	▲		
UR	61.2	0.6		-2'188	57	▲	± 1.6%	▲		
Moyenne pondérée	100.0	1.5			38			± 0.7%		

* Pour le calcul de la variation moyenne, les différences absolues sont établies d'une année à l'autre, puis la valeur moyenne de toute la période est calculée. Les variations absolues ont été calculées à chaque fois, pour éviter que des variations négatives et positives ne s'annulent.

Le signe " ▲ " indique les cantons dont l'écart type est supérieur à la moyenne.

Tableau 3.02 Coefficient de corrélation entre la volatilité de l'indice des ressources et celle des paiements compensatoires par habitant

Cantons à fort potentiel de ressources	0.97
Cantons à faible potentiel de ressources	0.79
les 10 cantons ayant un potentiel de ressources dans l'intervalle [76 et 100]	0.92
les 6 cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources	0.46
Tous les cantons	0.56

Le tableau 3.01 présente l'écart-type des variations annuelles absolues des indices de ressources et des paiements effectués au titre de la péréquation des ressources par canton au cours de la période 2008 à 2014. Les cantons sont classés selon leur indice des ressources 2014. Sur la dernière colonne du tableau, la variation annuelle moyenne des paiements compensatoires de chaque canton pour la période 2008 à 2014 est exprimée en pourcentage de ses recettes fiscales 2010.

Durant la période 2008 à 2014, l'écart-type moyen pondéré des indices de ressources des cantons est de 1,5 point. On constate que cinq des dix cantons à fort potentiel de ressources ont un écart-type supérieur à la moyenne de l'ensemble des cantons (Vaud, Zoug, Schwyz, Bâle-Ville et Zurich). Ce sont les cantons de Vaud, Zoug et Schwyz qui affichent la volatilité la plus importante, avec 5,4, 4,1 et 4,1 points respectivement. Outre ces quatre cantons à fort potentiel de ressources, le canton d'Obwald présente également une volatilité supérieure à la moyenne. Obwald est l'un des trois cantons avec Schwyz et Zoug dont le potentiel de ressources par habitant a connu la plus forte croissance entre 2008 et 2014. Sur l'ensemble de la période 2008 à 2014, l'écart-type des cantons à fort potentiel de ressources semble être plus élevé que celui des cantons à faible potentiel de ressources. Toutefois, ce résultat provient également de la différence de niveau des indices de ressources entre les cantons. De plus, la corrélation entre l'indice des ressources 2014 et la volatilité de l'indice des ressources de 2008 à 2014 est positive mais relativement faible (coefficient de corrélation = 0,63).

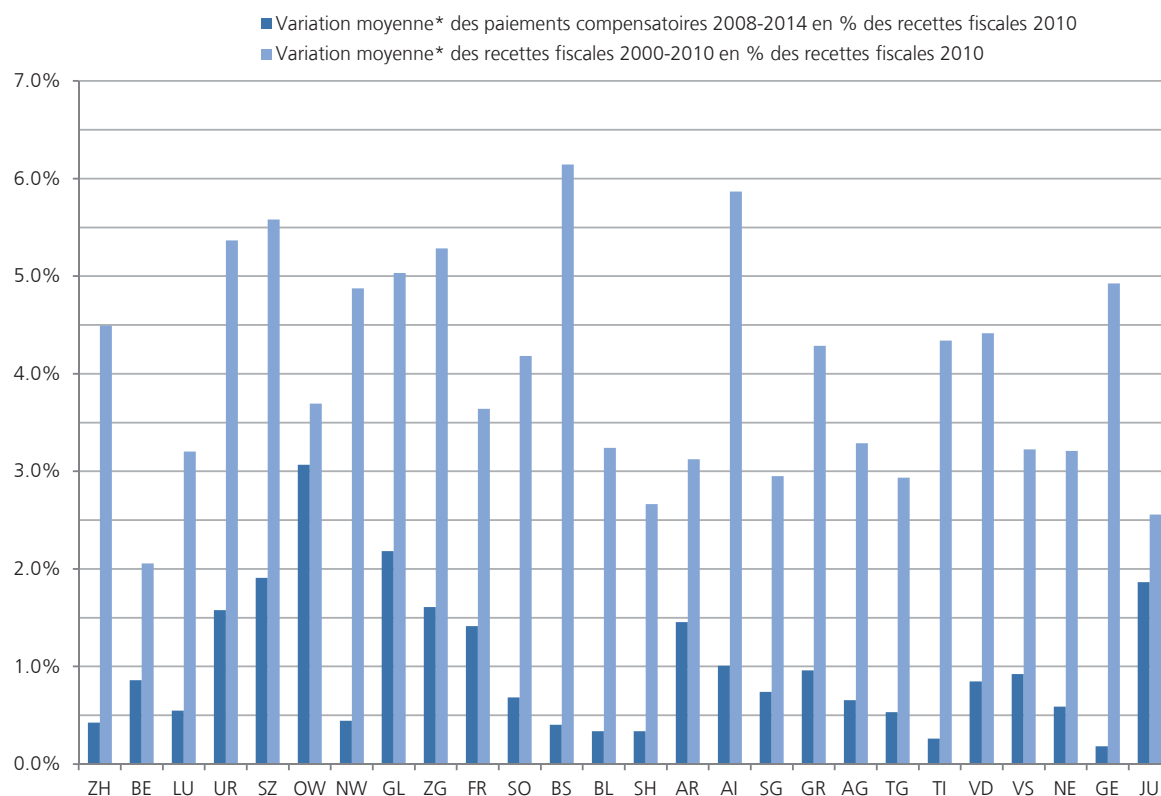
L'écart-type des variations annuelles absolues des paiements compensatoires par habitant permet de juger de la volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources. Durant la période 2008 à 2014, l'écart-type moyen pondéré de l'ensemble des cantons s'élève à 38 francs par habitant. L'écart-type des cantons fluctue entre 5 francs par habitant (BL) et 134 francs (OW). Les cantons à faible potentiel de ressources ont été davantage sujets à une forte volatilité des paiements péréquatifs par habitant. Comme le montre le tableau 3.01, plusieurs d'entre eux enregistrent une volatilité des paiements compensatoires par habitant supérieure à la moyenne, alors même que la volatilité de leur indice de ressources est inférieure à la moyenne. C'est notamment le cas pour les six cantons aux plus faibles potentiels de ressources (UR, JU, GL, VS, BE et FR). Ceci tient au fait que les paiements perçus par les cantons à faible potentiel de ressources évoluent de façon progressive. En effet, plus le niveau de l'indice des ressources est faible, plus l'élasticité des paiements compensatoires, basé sur cet indice, est élevée. Pour les cantons d'Obwald et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, la volatilité élevée des montants péréquatifs est due à la forte augmentation de leurs potentiels de ressources. Parmi les cantons à fort potentiel de ressources, Vaud, Schwyz, Zoug et Bâle-Ville présentent une volatilité des contributions par habitant supérieure à la moyenne. Ceci tient au fait que la volatilité de leurs indices de ressources est élevée, comme le montre le tableau 3.01.

Le tableau 3.02 présente les coefficients de corrélation entre la volatilité de l'indice des ressources et celle des contributions destinées à la péréquation financière. Il n'est pas surprenant de constater que la corrélation est positive et quasiment parfaite pour les cantons à fort potentiel de ressources. En effet, ces derniers sont appelés à contribuer à la péréquation des ressources proportionnellement aux excédents affichés par rapport à la moyenne suisse. Les versements perçus par les cantons à faible potentiel de ressources évoluent, quant à eux, de façon progressive: le montant distribué par habitant augmente toujours plus fortement à mesure que l'indice des ressources s'éloigne de la moyenne vers le bas. La corrélation entre la volatilité de l'indice des ressources et celle des paiements compensatoires reçus est peu élevée pour les six cantons aux plus faibles potentiels de ressources (coefficient = 0,46). En effet, plus l'indice des ressources est faible, plus l'élasticité des paiements perçus au titre de la péréquation des ressources est élevée. En raison de la progressivité de la distribution des fonds péréquatifs, cette même élasticité est moins forte pour les cantons à faible potentiel de ressources mais dont l'indice des ressources est relativement élevé (par ex. NE, OW, SO ou LU). Ainsi, la corrélation entre la volatilité de l'indice des ressources et celle des paiements compensatoires reste importante pour les dix cantons à faible potentiel de ressources dans l'intervalle [76; 100].

Variation des paiements compensatoires par rapport aux recettes fiscales

Les recettes fiscales se prêtent également à des comparaisons intéressantes dans ce contexte.

Figure 3.02 Variation moyenne des paiements compensatoires de 2008 à 2014 et variation moyenne des recettes fiscales de 2000 à 2010.



* Pour le calcul de la variation moyenne, les différences absolues sont établies d'une année à l'autre, puis la valeur moyenne de toute la période est calculée.

A l'instar de la péréquation financière, les recettes fiscales sont des moyens non affectés des cantons, et donc les effets de leur volatilité sur la budgétisation et la planification financière des cantons peuvent faire l'objet d'une analyse similaire.

La dernière colonne du tableau 3.01 présente les variations moyennes des paiements compensatoires 2008–2014 en pourcentage des recettes fiscales 2010. Des variations par rapport aux recettes fiscales plus élevées que la moyenne apparaissent uniquement dans des cantons dont la volatilité des paiements compensatoires est supérieure à la moyenne, exception faite du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Les variations moyennes les plus élevées se trouvent dans les cantons d'Obwald ($\pm 3,1$ %) et de Glaris ($\pm 2,2$ %).

A la figure 3.02, ces variations sont comparées aux variations moyennes des recettes fiscales de la période 2000 à 2010, également exprimées en pourcentage des recettes fiscales 2010. Dans tous les cantons, les recettes fiscales varient davantage que les paiements au titre de la péréquation des ressources. Ceci relativise donc les insécurités liées aux montants de la péréquation financière. D'autre part, il ne semble pas exister de corrélation entre les variations des paiements compensatoires et celles des recettes fiscales (coefficient de corrélation = 0,10). Toutefois, il faut souligner ici l'importance pour les montants compensatoires du décalage temporel (dû à la disponibilité des données) et de l'effet de lissage dans le calcul de l'indice des ressources. En effet, ce dernier se fonde sur la moyenne des trois dernières années de calcul disponibles, soit de t-6 à t-4. D'autre part, l'absence de corrélation entre les variations des paiements compensatoires et celles des recettes fiscales peut aussi s'expliquer par le fait que les paiements compensatoires évoluent en fonction du niveau de l'indice des ressources: l'évolution des contributions est proportionnelle à l'indice des ressources pour les cantons à fort potentiel de ressources, alors qu'elle est progressive pour les cantons à faible potentiel de ressources.

Comparaison par période

La méthode utilisée pour mesurer la volatilité des paiements compensatoires n'étant pas la même que celle du premier rapport sur l'efficacité, une comparaison avec les résultats de ce dernier n'est pas judicieuse. Toutefois, afin de déterminer si la volatilité a plutôt augmenté ou baissé au fil du temps, il est possible de procéder à une comparaison par période de quatre ans.

Tableau 3.03 Volatilité des paiements compensatoires par habitant (en francs)

	2008-2012	2009-2013	2010-2014
ZH	22	19	19
BE	54	47	24
LU	27	27	35
UR	49	64	32
SZ	85	51	57
OW	122	149	128
NW	14	22	21
GL	49	40	16
ZG	30	55	84
FR	42	44	48
SO	37	32	38
BS	55	46	22
BL	6	6	4
SH	18	22	17
AR	52	55	50
AI	26	26	31
SG	30	29	33
GR	39	51	53
AG	35	37	21
TG	40	41	43
TI	19	19	20
VD	71	81	100
VS	39	49	47
NE	11	25	57
GE	29	24	26
JU	58	59	61
Moy. pond.	38	38	37

Le tableau 3.03 indique l'écart-type des variations annuelles absolues des paiements compensatoires de trois périodes: 2008 à 2012, 2009 à 2013 et 2010 à 2014. Ainsi on constate que la volatilité moyenne pondérée de l'ensemble des cantons sur les trois périodes reste stable, oscillant entre 37 et 38 francs. La volatilité évolue de façon différente dans chaque canton. Dans certains cantons, elle a tendance à baisser (cf. BE ou BS), ou à augmenter (cf. LU, FR ou NE), et dans d'autres, elle ne suit pas vraiment de tendance nette (cf. UR, OW ou AR).

Conclusion

L'analyse a révélé que les cantons à fort potentiel de ressources présentent dans cinq cas sur dix une volatilité de l'indice des ressources pour la période 2008 à 2014 supérieure à la moyenne (VD, ZG, SZ, BS et ZH), sans qu'une forte corrélation n'ait pu être établie entre le niveau de l'indice des ressources et sa volatilité. Toutefois seuls quatre cantons à fort potentiel de ressources (VD, ZG, SZ et BS) présentent également une volatilité des paiements péréquatifs supérieure à la moyenne. Alors même que la volatilité de leurs indices de ressources est toujours inférieure à la moyenne (excepté pour OW), les cantons à faible potentiel de ressources ont été davantage sujets à une volatilité des paiements compensatoires par habitant plus élevée que la moyenne (par ex. UR, JU, GL, BE). Ceci tient au fait que les versements perçus par les cantons à faible potentiel de ressources évoluent de façon progressive. Les coefficients de corrélation également présentés dans ce chapitre confirment ce résultat.

D'autre part, si l'on compare la variation des paiements compensatoires aux recettes fiscales des cantons, on remarque que ces variations sont moindres puisqu'elles atteignent en moyenne $\pm 0,7$ % et au maximum $\pm 3,1$ % (OW). De plus, la comparaison par période (2008–2012, 2009–2013 et 2010–2014) a indiqué que la volatilité moyenne des contributions destinées à la péréquation des ressources reste relativement stable.

On peut encore ajouter que, depuis 2013 (soit pour la première fois pour l'année de référence 2014), l'AFF livre à fin avril et au début de juin une annonce de tendance des montants compensatoires aux cantons. Ceci permet une meilleure planification, puisque les cantons ont à disposition des chiffres provisoires pour l'élaboration de leur budget.

4 Bases de données et assurance-qualité

Pour calculer les montants destinés à la péréquation tant verticale qu'horizontale des ressources, il faut se baser sur le potentiel de ressources, soit sur les ressources exploitables fiscalement. L'assiette fiscale agrégée (AFA) se calcule sur la base d'un grand nombre d'éléments, afin de cerner le plus exactement possible le potentiel de ressources des divers cantons, tout en tenant compte de leurs particularités fiscales respectives. Cette précision accrue se justifie par l'ampleur des flux financiers liés à la péréquation des ressources. Elle exige toutefois de maîtriser d'autant plus de données, et la complexité du système s'en ressent. La collecte des données de base ainsi que l'assurance-qualité et les contrôles de qualité des données jouent donc un rôle central dans l'exécution de la PFCC. Des doutes sur l'exactitude des données utilisées pourraient affaiblir sérieusement la crédibilité de la péréquation financière nationale.

Les sous-chapitres qui suivent décrivent d'abord les processus actuels de collecte des données et de contrôle de la qualité, et présentent les principales expériences réalisées en matière d'exécution. Des explications suivent sur les mesures adoptées ou prévues sur la base de ces expériences afin d'améliorer la qualité des données.

4.1 Collecte et traitement des données

Le calcul annuel du potentiel de ressources et des indices des charges repose sur le processus suivant, qui a été standardisé¹.

Tableau 4.01 Aperçu du processus annuel de calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges

Période	Péréquation des ressources	Compensation des charges
Pour la <i>péréquation des ressources</i> : entre le 15 nov. et le 1 ^{er} mars (selon les composantes de l'AFA)	Collecte et transmission des données par les administrations fiscales cantonales	
Pour la <i>compensation des charges</i> : jusqu'au 31 mars au plus tard		Calcul des données par l'OFS et transmission à l'AFF
Entre le 15 avril et mi-mai	Contrôles par le CDF dans des cantons choisis	
Jusqu'à la fin du mois de mai	Traitement des données par l'AFC puis transmission à l'AFF	
Mai – juin	Contrôle de qualité/ Calculs Indices et paiements compensatoires par l'AFF	
Début juillet	Ouverture de la consultation (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances)	
Fin septembre	Rapport de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances au DFF	
Jusqu'à mi-novembre	Approbation par le Conseil fédéral	

¹ Base: art. 43 s. OPFCC, instructions du DFF du 19 décembre 2008 concernant la collecte et la remise des données nécessaires par les cantons et directive du DFF du 19 décembre 2008 concernant le traitement des données par l'AFC, l'OFS et l'AFF.

Collecte des données

Les autorités fiscales cantonales collectent les données se rapportant au potentiel de ressources sur la base des instructions du DFF du 19 décembre 2008². Ces dernières contiennent des explications détaillées, avec les délais, pour la collecte (extraction) et la remise des données. Les administrations fiscales cantonales livrent à l'Administration fédérale des contributions (AFC), dans les délais prescrits, les données de chaque année de calcul.

La compensation des charges se fonde sur les statistiques de la Confédération visées dans la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale³, ainsi que dans la loi du 22 juin 2007 sur le recensement fédéral de la population⁴ et les ordonnances s'y rapportant (dernière année disponible à chaque fois). L'Office fédéral de la statistique (OFS) est responsable de la collecte et de la remise en bonne et due forme des données à l'Administration fédérale des finances (AFF).

Calcul du potentiel de ressources et des indices de charges

L'AFF calcule chaque année le potentiel de ressources pour l'année de référence suivante, sur la base des données des trois dernières années de calcul disponibles et des propositions du groupe technique chargé de l'assurance-qualité (voir ch. 4.2.1). Les indicateurs de la compensation des charges pour l'année de référence suivante sont déterminés sur la base des dernières données disponibles.

Calcul des paiements compensatoires

L'AFF calcule ensuite les montants compensatoires par canton pour la nouvelle année de référence, sur la base du potentiel de ressources et des montants votés par le Parlement pour la péréquation verticale et la péréquation horizontale des ressources et de leur adaptation au sens de l'art. 5, al. 2, PFCC. L'AFF calcule en parallèle les paiements au titre de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques. Elle adapte au renchérissement les montants compensatoires votés par le Parlement, conformément à l'art. 9, al. 2, PFCC.

Avis des cantons

L'AFF transmet les calculs à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), à l'attention des cantons. Ces derniers se prononcent sur le résultat. Si un canton conteste ces données, il peut s'adresser à la CDF. Cette dernière confirme au DFF que les cantons ont pris connaissance des calculs et lui transmet son avis concernant les propositions éventuelles des cantons.

Adoption de l'ordonnance par le Conseil fédéral

L'OPFCC fait l'objet de modifications annuelles sur la base des valeurs actualisées relatives à la péréquation des ressources et à la compensation des charges, qui sont adoptées par le Conseil fédéral durant le mois de novembre et entrent en vigueur le 1^{er} janvier suivant.

² Ces instructions sont publiées sur Internet, sous:

www.efv.admin.ch/ff/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/datengrundlage.php

³ RS 431.00

⁴ RS 431.112

4.2 Assurance-qualité

L'assurance-qualité implique divers acteurs au cours du processus de traitement des données. Elle débute auprès des fournisseurs de données, soit les cantons, et comporte les étapes décrites ci-dessous.

Tableau 4.02 Services responsables de l'assurance-qualité

	Péréquation des ressources	Compensation des charges
Fournisseurs de données	Autorités fiscales cantonales contrôle par le CDF selon l'art. 6, let. j, loi sur le Contrôle des finances (LCF)	
Traitement des données	AFC, contrôle par le CDF selon l'art. 6, let. j, LCF, accompagnement par le groupe technique chargé de l'assurance-qualité	OFS, contrôle par le CDF selon l'art. 6, let. j, LCF, accompagnement par le groupe technique chargé de l'assurance-qualité
Calcul des indices et des paiements compensatoires	AFF, contrôle par le CDF	AFF, contrôle par le CDF

4.2.1 Contrôle de la qualité

Groupe technique chargé de l'assurance-qualité

Le DFF a institué, en vue des contrôles de qualité, le «groupe technique chargé de l'assurance-qualité de la péréquation des ressources et de la compensation des charges». Ce groupe d'accompagnement, formé paritairement de représentants de la Confédération et des cantons, bénéficie du soutien du Contrôle fédéral des finances (CDF). Fort de son statut d'observateur, le CDF lui prodigue des conseils et peut formuler des recommandations ou propositions.

L'AFC informe régulièrement le groupe technique à propos de la situation en matière de données relatives à la péréquation des ressources. De même, l'OFS ou l'AFF l'informent au sujet de la compensation des charges. Le groupe technique se réunit durant les mois d'avril à août. Il examine la situation en matière de données et détermine avec le CDF les mesures à prendre.

Si des données relatives au potentiel de ressources sont erronées, manquantes ou inexploitable, l'AFC et l'AFF, en collaboration avec le groupe technique, procéderont de la manière suivante:

- si des données ayant une influence sur le potentiel de ressources sont erronées, les cantons sont priés de fournir les données correctes;
- si des données sont de qualité insuffisante mais exploitables, l'AFC corrige les données remises de façon appropriée;

- si des données sont manquantes ou inexploitables, l’AFF estime le potentiel de ressources à l’aide de méthodes de calcul standardisées. Ces méthodes sont conçues de façon à ne pas avantager les cantons qui ne fournissent pas de données ou seulement des données insuffisantes par rapport à ceux qui font une déclaration correcte. Les méthodes de calcul figurent à l’art. 42 OPFCC.

Les constatations faites au sujet de la qualité des données et les mesures prises sont transmises au canton concerné. Celui-ci dispose d’un bref délai pour se prononcer sur les corrections ou les estimations effectuées. D’où la garantie d’une documentation complète pour l’ensemble du processus.

Le groupe technique discute aussi, à ses séances, de problèmes ou questions pratiques apparaissant lors de la livraison des données des cantons. Il s’agit surtout de cas non réglés ou traités de manière trop vague dans les directives. D’où le plus souvent un conflit d’objectifs entre le souci d’exactitude et l’efficacité au stade de la collecte des données. Le potentiel de ressources doit refléter de la façon la plus correcte possible le potentiel économique des divers cantons, sans exiger de leur part des efforts disproportionnés pour la collecte des données. Le groupe technique s’est donc accommodé, pour certaines décisions, d’une certaine imprécision des données, afin d’obtenir une solution viable et pragmatique. Par souci de transparence, les décisions correspondantes figurent à l’annexe 9. Une distinction y est faite entre les cas qui

- ne sont volontairement pas pris en compte;
- sont pris en compte malgré leur inexactitude;
- sont pris en compte dans l’optique du système.

Examens et contrôles de plausibilité

Les données fournies par les cantons sont soumises à divers examens ou contrôles de plausibilité, lors du dépouillement de la statistique de l’impôt fédéral direct (IFD). Les examens se répartissent entre différentes catégories:

Les contrôles portant sur les données et leur plausibilité incombent à plusieurs acteurs:

- cantons
- Administration fédérale des contributions (AFC)
- Administration fédérale des finances (AFF)
- Contrôle fédéral des finances (CDF)

Le contrôle des données et de leur plausibilité intervient dès le début du processus, soit au niveau des cantons. Ceux-ci sont priés de vérifier leurs données avant de les transmettre à l’AFC. La personne indiquée par le canton dans le formulaire d’annonce ou le bulletin de livraison confirme expressément que les données transmises ont été contrôlées. Une fois parvenues à l’AFC, les données font l’objet d’examens détaillés. L’AFC parle avec les administrations fiscales cantonales des résultats de ses contrôles et vérifications de la plausibilité, et rectifie les données le cas échéant. Le canton est ensuite prié de compléter une attestation confirmant formellement l’exactitude des résultats (après d’éventuelles corrections par l’AFC). Une fois les données de tous les cantons traitées, divers contrôles de la plausibilité effectués par l’AFC et l’AFF servent encore à comparer chacun des cantons avec la Suisse entière.

Alors que l'AFC et l'AFF procèdent à Berne – sur la base des données livrées – à leurs contrôles des données et de la plausibilité pour tous les cantons, le CDF examine sur place (chaque année dans cinq à sept cantons à tour de rôle) les processus de collecte des données et les données proprement dites, sur la base d'un échantillon aléatoire de dossiers.

Un programme informatique de l'AFC contrôle individuellement chaque type de données, pour les personnes physiques comme pour les personnes morales. Près de cinq millions de données individuelles sont ainsi passées en revue par année fiscale à traiter.

Divers contrôles de la plausibilité visent à identifier les anomalies ou valeurs aberrantes. D'une part, les résultats cantonaux sont comparés à ceux de l'année précédente; d'autre part, les écarts à la moyenne suisse donnent lieu à un dépouillement et – si la marge de tolérance n'est pas respectée – à des investigations plus poussées.

Contrôle des données et des résultats par les cantons

Les cantons connaissent mieux que quiconque leurs propres données. Par conséquent, les annexes des instructions du DFF du 19 décembre 2008 concernant la collecte et la remise des données nécessaires par les cantons les prient de contrôler au préalable leur livraison de données et de confirmer l'avoir fait, soit au moyen du bulletin de livraison à signer, soit par la simple remise du formulaire d'annonce.

A l'issue du traitement des données, l'AFC transmet à chaque canton une attestation exposant les résultats trouvés. Si l'AFC a opéré des corrections sur les données livrées par le canton, ces modifications sont expliquées en détail. Le canton est tenu de confirmer formellement à l'AFC, par sa signature, l'exactitude des résultats, ce qui lui donne à nouveau l'occasion d'effectuer des examens ou contrôles de la plausibilité. D'où la nécessité qu'une personne confirme l'exactitude de la première livraison de données au moyen du bulletin de livraison ou du formulaire d'annonce (voir tableau 4.03), et qu'une autre personne signe plus tard l'attestation. C'est l'unique façon de garantir l'application du principe des quatre yeux.

Tableau 4.03 Règles applicables aux documents

Domaine	Bulletin de livraison	Formulaire d'annonce	Attestation
Revenu des personnes physiques	X		X
Bénéfices des personnes morales	X		X
Revenu des personnes imposées à la source		X	X
Fortune des personnes physiques		X	X
Répartitions fiscales		X	X

Contrôle des données et de leur plausibilité par l'AFC

L'AFC base ses contrôles sur les décomptes des impôts et des amendes (formulaire 57) qu'il incombe aux cantons de remettre à une autre unité organisationnelle de l'AFC pour l'année fiscale en question. Après avoir reçu les données livrées par les cantons, l'AFC compare le montant total de l'impôt indiqué avec celui inscrit dans le formulaire 57. Tout écart dépassant $\pm 3\%$ donne lieu à un contrôle dans le canton. En outre, les résultats communiqués par le canton sont comparés avec ceux de l'année précédente pour tous les types d'impôts utilisés.

Dans le cas des revenus des personnes imposées à la source, de la fortune des personnes physiques et des répartitions fiscales de l'impôt fédéral direct, la comparaison avec l'année précédente constitue le plus important contrôle de plausibilité.

D'autres contrôles de plausibilité font suite au traitement des données par l'AFC. Ainsi, une fois toutes les données recueillies, chaque canton est encore comparé au reste de la Suisse.

Assurance-qualité à l'AFF

L'AFF vérifie si les données entrant dans le processus de calcul correspondent aux indications fournies séparément par l'AFC et l'OFS. Elle contrôle encore les écarts par rapport à l'année précédente et, le cas échéant, en parle au fournisseur de données. Dès le processus de calcul et surtout une fois les calculs terminés, l'AFF procède à toute une série de vérifications. Au-delà des comparaisons avec l'année précédente, l'exactitude logique des données est testée. Et si les résultats ne sont pas plausibles, l'AFF reprend contact avec les fournisseurs de données. Depuis plusieurs années, l'AFF utilise pour ses calculs une solution informatique qui a été constamment améliorée. En plus d'être limitées au strict minimum, les interventions manuelles dans le processus sont ainsi dûment documentées, gage de qualité, de sécurité et de transparence. Enfin, le système de contrôle interne (SCI) couvre aussi la péréquation financière.

Le rapport envoyé aux cantons à l'occasion de la consultation sur les chiffres comporte des tableaux détaillés, permettant aux cantons d'analyser les variations subies par rapport à d'autres cantons ou à l'année précédente. Il fournit encore des explications sur les différences significatives.

Activités de contrôle du CDF

Les activités annuelles de contrôle menées par le CDF se fondent sur l'art. 6, let. j, de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF)¹ et ont la teneur suivante:

- Chaque année, entre cinq et sept cantons font l'objet de contrôles sur place. Ces audits ont pour but de confirmer l'enregistrement régulier, du point de vue de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la traçabilité, des données servant au calcul du potentiel de ressources, ou d'identifier les défauts éventuels.
- Les offices fédéraux responsables du traitement des données (AFC et OFS) font l'objet de contrôles annuels sur place. Il s'agit notamment de vérifier la qualité des données livrées ainsi que toute la chaîne de traitement des données sous l'angle de la traçabilité et de l'absence de faille.
- De même, des contrôles sont réalisés à l'AFF, responsable du calcul des indices des ressources, des indices des charges et des paiements qui en résultent pour l'année suivante (année de référence) au titre de la péréquation. En particulier, toute la chaîne de calcul est soumise à un examen portant sur sa traçabilité et l'absence de faille.
- Le CDF publie chaque année son rapport de contrôle, transmis à la Délégation des finances des Chambres fédérales. Le rapport contient, outre les résultats des activités de contrôle effectuées, des recommandations à propos desquelles les services responsables sont tenus de se prononcer.

¹ RS 614.0

Contrôle final dans le cadre de la consultation

Même si la base exploitée au stade de la consultation ne contient en principe que des données correctes, cette procédure offre aux cantons une ultime possibilité de contrôle des données et de l'usage qui en est fait.

4.2.2 Expérience acquise

Qualité des données concernant le potentiel de ressources

En principe, on peut constater que la qualité des données n'a cessé de s'améliorer depuis l'introduction de la RPT. Elle représente un défi sur le plan technique et organisationnel pour les administrations fiscales cantonales, en leur qualité de «propriétaires des données» se rapportant au potentiel de ressources. Les cantons ont ainsi dû adapter leurs solutions informatiques aux nouvelles exigences, former leur personnel et remanier en partie ou documenter leurs processus internes. De tels travaux d'adaptation sont ardues et demandent du temps.

Des lacunes restent néanmoins à signaler. Six ans après l'introduction de la RPT, toutes les administrations fiscales cantonales ne disposent pas encore d'un concept d'assurance-qualité. En outre, le CDF a relevé que même les concepts en place laissent parfois à désirer, p. ex. au niveau de la documentation des contrôles. Sachant qu'une assurance-qualité systématique est indispensable pour garantir l'acceptation de la péréquation financière, le CDF a prié les cantons de combler au plus vite leurs lacunes en matière d'assurance-qualité. Il importe toutefois de rappeler que le calcul des paiements compensatoires repose sur la collecte et le traitement de plus de cinq millions de données individuelles. Il s'ensuit qu'à l'avenir non plus il n'y aura pas de garantie absolue du «zéro erreur».

Corrections et estimations

Les années de référence 2012 et 2013 comportaient encore une correction pour le Jura (années de calcul 2006 à 2008) et une estimation pour les Grisons (années de calcul 2006 et 2007). L'année de calcul 2009 est ainsi la première depuis l'introduction de la RPT à ne renfermer ni correction ni estimation. La qualité des données s'avère ainsi bien meilleure que durant la première période quadriennale.

Erreurs de transmission des données

Au cours de la deuxième période quadriennale, des erreurs sont ponctuellement apparues quand les administrations fiscales cantonales transmettaient leurs données à l'AFC en vue du calcul de l'assiette fiscale agrégée. Toutes ont été découvertes suffisamment tôt par le CDF, l'AFC ou les cantons eux-mêmes, ce qui a permis d'en tenir compte lors d'une livraison complémentaire de données. La principale erreur concernait les personnes morales du canton de Vaud. Bien qu'elle ait été découverte dès l'année de référence 2011, sa complexité n'a permis de la réparer que l'année de référence 2012².

² Un résumé figure au chap. 2.4.2 du rapport relatif aux chiffres 2012:
www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/23609.pdf

Dans son rapport d'audit du 19 septembre 2012 sur les données cantonales³, le CDF signale que des erreurs peuvent survenir lors de l'extraction des données des systèmes cantonaux, soit que les services informatiques et les services spécialisés n'aient pas collaboré de manière suffisamment étroite au développement des programmes d'extraction, soit que ceux-ci n'aient pas fait l'objet de tests suffisants. Le risque est de voir ainsi apparaître des biais systématiques.

Correction rétroactive d'erreurs dans le calcul du facteur alpha

Les facteurs alpha et bêta sont recalculés pour chaque période de quatre ans. Pour la deuxième de ces périodes, ils l'ont été avec les chiffres de 2012. Or, durant l'audition relative à ces chiffres, le canton d'Argovie a indiqué qu'en contrôlant le facteur alpha il avait obtenu une valeur légèrement plus élevée. Sa remarque a toutefois été mal interprétée par l'AFF, qui n'a pas pris note de l'erreur. Le malentendu n'a été découvert qu'après l'approbation des chiffres par le Conseil fédéral. De l'avis du groupe technique chargé de l'assurance-qualité, il s'agit d'une erreur annoncée durant la consultation. L'art. 42a OPFCC concernant la correction rétroactive d'erreurs ne s'applique dès lors pas, et les paiements compensatoires de la péréquation des ressources 2012 ont été corrigés avec les paiements pour l'année 2013.

Qualité des données de la compensation des charges

Dans son rapport du 19 octobre 2009, le CDF signalait que l'OFS, qui, comme propriétaire des données, fournit les données destinées au calcul de la compensation des charges, dispose d'un système adéquat de contrôle interne (SCI). Son rapport du 19 septembre 2012 mentionne entre-temps la nécessité d'optimiser les descriptions de processus et le système de contrôle interne.

En 2010 et 2011, les diplomates n'avaient pas été additionnés aux personnes actives pour la CCS-F, faute de concertation entre l'OFS et l'AFF. Le canton de Genève s'en est aperçu lors de la consultation sur les chiffres 2013. Il a ainsi été possible de corriger à temps les paiements effectués en 2013 au titre de la compensation des charges. Pour les années précédentes, le manque à gagner se trouvait en dessous du montant minimal, et n'a donc pas donné lieu à des corrections rétroactives.

Calcul des paiements compensatoires par l'AFF

Dès l'année de référence 2011, les calculs ont été effectués à l'aide d'une nouvelle solution informatique. Les expériences réalisées ont conduit à l'optimiser les années suivantes, et donc aujourd'hui les risques d'erreurs sont réduits au strict minimum lors du calcul des paiements compensatoires. En outre, il ne faut plus reprendre manuellement les données de l'OFS et de l'AFC dans le processus de calcul, ce qui permet d'exclure là aussi quasiment toute erreur. Par ailleurs, un grand nombre de nouveaux mécanismes de contrôle sont apparus ces dernières années, tandis que la documentation et l'archivage ont été constamment améliorés. Il est ainsi possible de retracer dans son intégralité le processus de calcul. Enfin le CDF a signalé, dans son rapport du 19 septembre 2012, que les descriptions de processus et le SCI de l'AFF sont encore incomplets. Les descriptions ont entre-temps été adaptées, divers journaux de contrôles ont fait leur apparition et tous les calculs font désormais partie intégrante du SCI.

³ Rapport téléchargeable sous:
http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=187&lang=fr

Bilan

Tant les efforts importants consentis par les cantons que les directives déjà mentionnées du DFF datant du 19 décembre 2008 et les audits annuels menés sur place par le CDF ont contribué à améliorer la qualité des données. Les administrations fiscales cantonales peuvent ainsi porter un regard critique sur leurs processus internes et éliminer les faiblesses identifiées au stade de la collecte des données et de leur transmission à l'AFC.

Or même si les progrès accomplis sur le plan de la qualité des données sont perceptibles et réjouissants, il reste ponctuellement nécessaire d'agir. Comme le relève le CDF dans ses audits, certains cantons ne se sont pas dotés jusqu'ici d'un concept d'assurance-qualité pour l'annonce des données concernant la RPT. Quant aux concepts adoptés, leur mise en application offre encore un potentiel d'amélioration. Ainsi, certains contrôles prévus dans le concept d'assurance-qualité n'étaient pas décrits, ou alors leur documentation lacunaire.

Compte tenu des enjeux financiers majeurs de la péréquation financière, la Confédération et les cantons n'ont pas ménagé leurs efforts ces dernières années pour s'assurer de la qualité nécessaire. Des améliorations restent néanmoins nécessaires et possibles dans les années à venir.

5 Réalisation des buts de la péréquation financière

5.1 Objectifs et interdépendance

Le chapitre 5 du rapport traite du degré de réalisation des objectifs de la péréquation financière au cours de la période sous revue. Un premier sous-chapitre rappelle les buts inscrits dans la PFCC, montre leurs interdépendances et signale les éventuels conflits d'objectifs. Ensuite, un modèle qualitatif d'évaluation de l'efficacité fait ressortir les liens fondamentaux existant entre les buts visés et les instruments de la péréquation financière. Enfin, cette section s'achève par un aperçu des analyses qui suivent au chapitre 5.

5.1.1 Buts de la péréquation financière, interdépendances et conflits d'objectifs

La PFCC énumère à l'art. 2 les buts de la péréquation financière. Celle-ci vise à :

1. renforcer l'autonomie financière des cantons;
2. réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière et la charge fiscale;
3. maintenir la compétitivité fiscale des cantons au niveau national et international;
4. garantir aux cantons une dotation minimale en ressources financières;
5. compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques;
6. garantir une compensation des charges équitable entre les cantons.

Le deuxième de ces buts est de corriger les disparités de capacité financière, mesurées à partir de l'indice des ressources, au moyen de la péréquation des ressources. Cet instrument a donc pour mission principale la redistribution des moyens financiers. Ledit mécanisme de répartition (effet primaire) entraîne en soi une réduction substantielle des disparités. Par ailleurs, il a sur les décisions de politique budgétaire des cantons des effets incitatifs (effets secondaires), susceptibles d'influencer à long terme les disparités (avant péréquation des ressources). Il est toutefois encore trop tôt pour juger de l'impact de la péréquation financière en termes d'effets secondaires sur l'évolution des disparités. Mais son influence sur l'évolution de la valeur ajoutée cantonale, et donc sur l'évolution des disparités au niveau du potentiel de ressources, devrait être négligeable en comparaison de son effet primaire.

Ces objectifs ne sont pas déconnectés les uns des autres. Globalement, leurs liens positifs favorisent la réalisation des objectifs, grâce aux effets de synergie. Si par exemple la dotation minimale en ressources financières des cantons les plus faibles est garantie, leur autonomie financière s'en trouvera renforcée. Une telle harmonie se retrouve entre l'objectif d'autonomie financière et celui de compétitivité fiscale. La compensation des charges financières excessives dues à des facteurs structurels contribue tant au renforcement de l'autonomie financière qu'à la compétitivité fiscale.

Par contre, il existe aussi des liens négatifs ou ambivalents entre des objectifs spécifiques. On trouve ainsi un conflit d'objectifs entre la réduction des disparités de charge fiscale et le maintien de la compétitivité fiscale au niveau international. Comme indiqué plus haut, la péréquation financière n'a pas qu'une influence directe, mais a aussi des répercussions indirectes

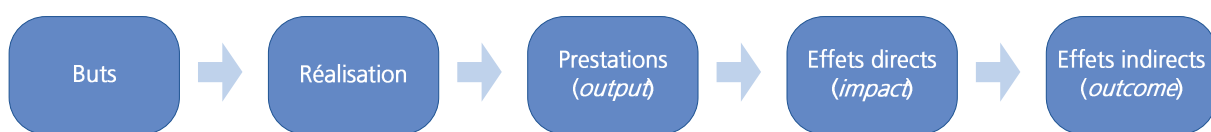
sur la charge fiscale. Si par exemple le volume des paiements compensatoires augmente afin d'allouer davantage de moyens aux cantons à faible potentiel de ressources pour qu'ils baissent leurs impôts, un canton à fort potentiel de ressources pourrait se voir contraint d'augmenter les siens. Sa compétitivité internationale s'en ressentirait. La réciproque est également vraie.

Les objectifs de la péréquation financière sont-ils hiérarchisés entre eux? Le premier message du Conseil fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons assigne deux objectifs majeurs à la péréquation financière au sens strict (p. 2231). Premièrement, les cantons et en particulier les cantons à faible potentiel de ressources doivent disposer des moyens financiers nécessaires pour accomplir de manière autonome les tâches qui leur sont confiées. Deuxièmement, il s'agit d'augmenter l'efficacité de l'ensemble du système de péréquation et de réduire ainsi les disparités de capacité financière entre cantons. Le message proposait d'inscrire à l'art. 135, al. 2, Cst., aux let. a à d, les quatre piliers de la péréquation financière. La PFCC répète les mêmes objectifs (objectif 2: let. a; objectif 4: let. b; objectif 5: let. c; objectif 6: let. d). On notera au passage que la réduction des disparités de charge fiscale entre cantons, soit le deuxième but inscrit dans la PFCC, n'est pas expressément mentionnée dans la Constitution. Il existe toutefois une interaction entre les buts consistant à réduire dans un cas les écarts de charge fiscale, dans l'autre les différences de capacité financière – l'un n'allant pas sans l'autre: à moins d'alléger la ponction fiscale, les cantons où les impôts sont élevés ne parviendront pas à augmenter leur potentiel de ressources. C'est pourquoi l'organisation de projet RPT avait également inscrit dans son catalogue d'objectifs, en élaborant le projet de la PFCC à partir de la disposition constitutionnelle, le but de réduire la charge fiscale. Lors des délibérations parlementaires, un nouveau but a été ajouté, soit la let. e de l'art. 135, al. 2, Cst., prévoyant de maintenir la compétitivité fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale. Aucun des trois messages sur la RPT ne renferme sinon d'indication sur d'autres ordres de priorités. Ni les Chambres fédérales, ni le Conseil fédéral ou le Conseil de direction politique n'ont procédé pendant la phase de projet de la RPT à une véritable hiérarchisation des objectifs de la péréquation financière. Aussi les explications du chapitre 5 mettent-elles sur pied d'égalité les buts ou leur degré de réalisation respective.

5.1.2 Modèle d'impact

Avant toute discussion détaillée sur le degré de réalisation de la péréquation financière, il convient d'abord d'exposer les interactions primaires du système de péréquation financière. Un modèle d'impact de type qualitatif est ici prévu. S'inspirant de Bussmann, Knoepfel et Klöti (1997), ainsi que de Rieder (2007), il comprend les cinq niveaux suivants (chaîne des effets):

Figure 5.01 Modèle général d'impact

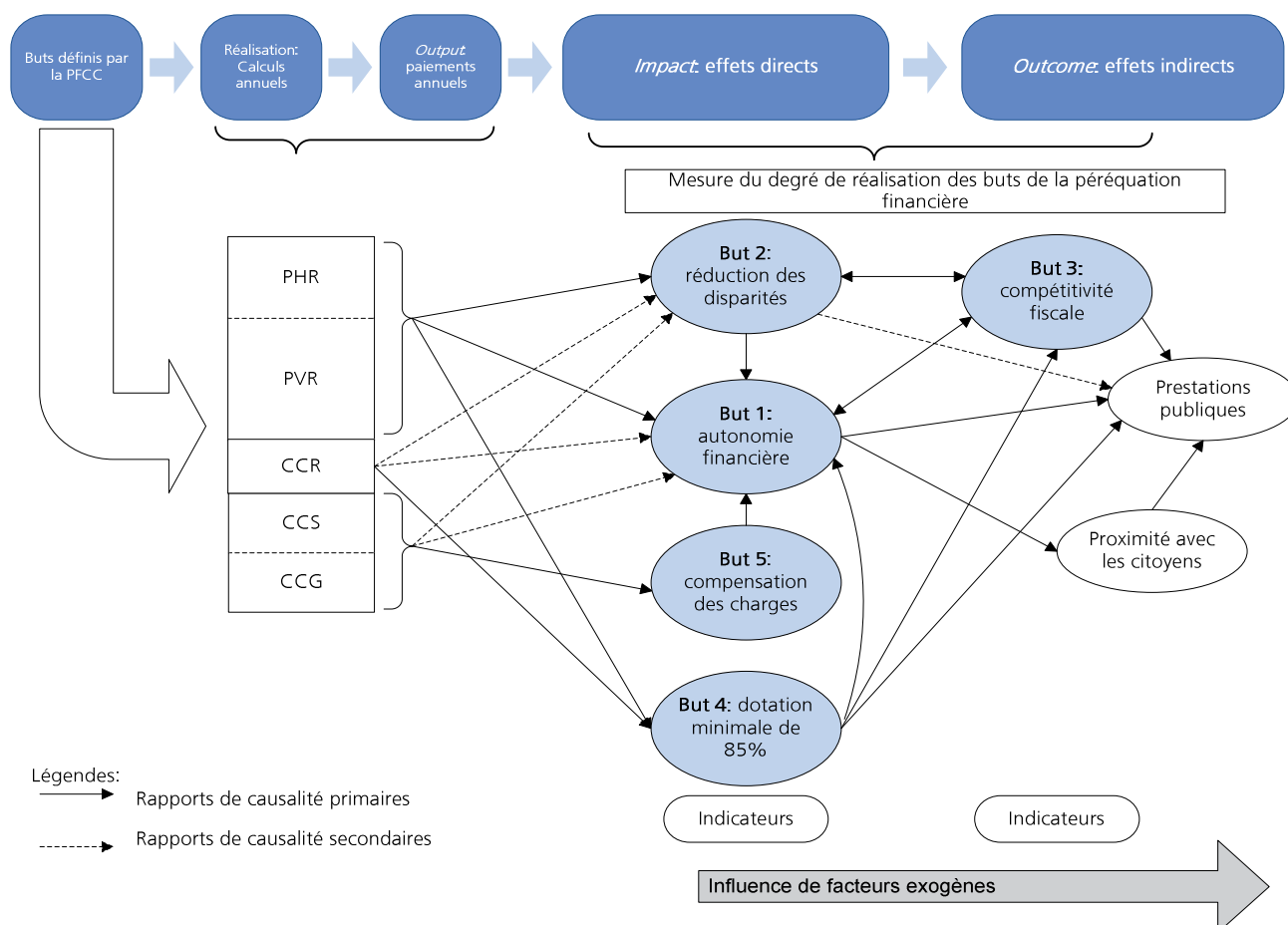


Selon Rieder (2007), le modèle d'impact décrit les interactions spécifiques visées par une politique, en s'inspirant des cinq niveaux d'élaboration de toute politique. Le modèle d'impact part des objectifs stratégiques, postule une structure d'exécution et formule des objectifs en termes de prestations (output). Celui-ci doit apporter aux groupes-cibles (en l'occurrence les finances cantonales) certains effets (impact) et avoir en définitive des retombées positives (outcome) dans d'autres domaines (par ex. auprès des citoyens).

Le modèle d'évaluation de l'efficacité utilisé ici couvre la péréquation financière au sens strict (péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur), ainsi que la collaboration intercantonale. Si on l'applique à la péréquation financière, on voit apparaître à la figure 5.02 une chaîne des effets indiquant les liens primaires.

A partir des objectifs de péréquation financière fixés dans la PFCC, les paiements compensatoires sont calculés chaque année selon les règles inscrites dans la PFCC et l'OPFCC (exécution), approuvés par le Conseil fédéral puis payés l'année suivante (output). Le législateur peut modifier les règles en la matière tous les quatre ans, sur la base du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. L'analyse effectuée dans le cadre du chapitre 5 se réfère aux niveaux impact et outcome. Selon que les objectifs ont été atteints ou non durant la période quadriennale sous revue, le Parlement (ou le Conseil fédéral pour la réglementation figurant dans l'OPFCC) peut procéder à des adaptations concernant les objectifs, l'exécution ou les prestations. La numérotation des buts dans la figure 5.02 correspond à celle du sous-chapitre 5.1.1.

Figure 5.02 Chaîne des effets (péréquation des ressources, compensation des charges, compensation des cas de rigueur)



Par *impact*, ou effets immédiats des paiements au titre de la péréquation financière, on entend les retombées des paiements compensatoires sur l'évolution des disparités entre les cantons et sur l'autonomie financière des cantons.

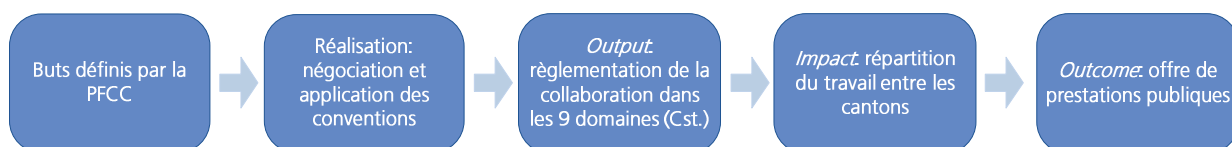
Le terme *outcome* désigne par contre les effets indirects de la péréquation financière sur l'efficacité et l'efficacé des prestations allouées par les cantons à leurs administrés. Le principal défi d'un examen de l'efficacité consiste à relier les effets immédiats et les effets indirects. Dans le second cas (*outcome*), il s'agit de déterminer si la péréquation financière contribue de façon essentielle à une exécution à la fois efficiente et efficace des tâches incombant aux cantons (et à la Confédération). Les aspects de la charge fiscale des personnes tant physiques que morales, ainsi que la position des cantons dans la compétitivité fiscale à l'échelle nationale et internationale, interviennent en amont. Par ailleurs, d'autres facteurs que la péréquation financière ont une incidence sur l'*outcome*. L'influence de facteurs exogènes, comme la conjoncture ou le vieillissement de la population, sera d'autant plus forte qu'on s'éloigne de l'impact sur la chaîne des effets. Ainsi, des facteurs interviennent dans l'exécution des tâches par la Confédération et les cantons, indépendamment du mécanisme de péréquation financière. Par conséquent, plus la chaîne des effets est longue, plus il est difficile d'apporter une

preuve empirique de l'influence de la péréquation financière. Les analyses effectuées dans le cadre du chapitre 5 du présent rapport n'englobent par conséquent qu'une partie des effets indirects (*outcome*).

Pour pouvoir juger des effets directs et effets indirects (*impact et outcome*), il faut disposer de grandeurs de mesure directement liées à l'aspect à évaluer. L'annexe 17 OPFCC indique toute une série d'indicateurs et de critères, qui constituent une base importante dans ce contexte. Il importe de citer en particulier les indicateurs de politique budgétaire (recettes, dépenses, dettes, rapport entre les transferts affectés ou non), ceux de la péréquation des ressources (potentiel de ressources, recettes fiscales standardisées par habitant), les indicateurs fiscaux (charge fiscale marginale effective et charge fiscale moyenne effective) et ceux concernant les charges excessives (charges excessives par habitant, rapport entre la compensation des charges et les charges excessives). Les critères sont expliqués en détail à l'annexe 6 du présent rapport. Ils servent à juger du degré de réalisation des buts inscrits dans la PFCC. Ils ne sont toutefois pas obligatoires pour tous les rapports mais peuvent le cas échéant être adaptés, si les expériences tirées de l'analyse des effets en montre la nécessité. Les deux autres buts indiqués dans la figure 5.02 au niveau des effets indirects (prestations publiques, proximité avec les citoyens) ne sont pas approfondis dans ce chapitre, faute d'être mentionnés dans la PFCC. Le modèle d'impact les mentionne toutefois, par souci d'exhaustivité. Certains aspects relevant des effets indirects (*outcome*) sont encore abordés en marge du chapitre 6, dans la discussion sur les expériences réalisées dans les domaines de tâches ayant été désenchevêtrés.

La collaboration intercantonale avec compensation des charges (but 6) est également traitée au chapitre 5. Mais faute de lien direct avec la péréquation financière au sens strict, la chaîne des effets est présentée séparément dans la figure 5.03.

Figure 5.03 Modèle d'impact de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges



5.1.3 Aperçu des différents sous-chapitres

Les analyses d'impact du modèle d'évaluation de l'efficacité sont effectuées aux sous-chapitres 5.2 (traitant de l'autonomie financière des cantons), 5.3 (abordant les disparités) et 5.6 (concernant les charges excessives), de même qu'au sous-chapitre 5.5, consacré à la valeur-cible fixée dans le cadre de la péréquation des ressources, à savoir une dotation minimale de ressources par habitant de 85 % de la moyenne suisse. Quant aux questions de compétitivité fiscale, elles ont beau se situer au niveau des résultats (*outcome*), certains aspects concernent l'impact et sont présentés au sous-chapitre 5.3. Les autres thèmes liés à la compétitivité fiscale font l'objet du chapitre 5.4. Les analyses faites dans ces sous-chapitres évaluent le degré de réalisation des buts à l'aide de divers critères et paramètres (selon l'annexe 17 OPFCC). Le sous-chapitre 5.7 traite de la compensation intercantonale des charges, et le sous-chapitre 5.8 résume les résultats du chapitre 5 et en tire des conclusions pour les dotations des divers instruments de péréquation.

5.2 Renforcement de l'autonomie financière des cantons

Un des buts importants de la péréquation financière nationale consiste à renforcer l'autonomie financière des cantons. Le rapport entre les transferts financiers non affectés et ceux qui le sont joue un rôle essentiel dans ce contexte. Plus les contributions versées sont liées à l'exécution de tâches spécifiques, moins les cantons sont autonomes et plus ils subissent d'incitations inopportunes dans l'allocation des ressources de l'Etat. En effet, les subventions affectées réduisent indirectement le coût de production des prestations étatiques au profit des cantons, incités par là à développer ces prestations ou tout au moins à les offrir.

Le tableau ci-après indique dans quelle mesure les transferts entre la Confédération et les cantons ont évolué, en raison essentiellement du passage à la RPT. Avant son introduction, les transferts de la Confédération en faveur des cantons avoisinaient 16 milliards, dont 11,4 milliards constituaient des transferts financiers affectés. A cela s'ajoutaient les contributions des cantons à l'AVS et à l'AI, à hauteur de 2,7 milliards. Ces dernières ont disparu avec la RPT, et le volume des transferts affectés a diminué de 1,5 milliard suite au désenchevêtrement des tâches.

Tableau 5.01 Dépenses de transferts de la Confédération en faveur des cantons

en mio CHF	2007	2008	2009	2010	2011	2008-2011
Transferts non affectés	5'101	6'548	6'353	6'483	6'644	
Parts cantonales aux recettes de la Confédération *	5'101	3'824	3'546	3'582	3'595	
Péréquation financière **	-	2'725	2'808	2'901	3'049	
Transferts affectés	11'362	9'920	10'183	10'540	10'832	
Contributions versées par la Confédération aux cantons ***	11'362	9'920	10'183	10'540	10'832	
Total	16'464	16'468	16'536	17'023	17'476	
Part des transferts non affectés						
..... au total	31%	40%	38%	38%	38%	39%
..... aux recettes fiscales des cantons	14%	17%	16%	16%	16%	17%
TC**** transferts non affectés			-3.0%	2.0%	2.5%	0.5%
TC péréquation financière			3.0%	3.3%	5.1%	3.8%
TC transferts affectés			2.6%	3.5%	2.8%	3.0%

Source: AFC, statistique financière

* *Exclusivement les parts des cantons aux transferts affectés* (au total 909.525 Mio.): part des recettes de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP; position 46008), part des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (position 46005), part des recettes de la régie fédérale des alcools (position 46003) "Ensemble des cantons; tableaux réguliers", feuille de calcul "Einnahmen" (=recettes)

** Péréquation verticale des ressources + Compensation des charges + Part de la Confédération à la compensation des cas de

*** Contributions de la Confédération = positions 4630 + 670 de la statistique financière (*contributions permanentes + contributions à des investissements*) pour la détermination du montant total (y compris les contributions qui ne sont pas assignées à des cantons en particulier) "Ensemble des cantons; tableaux réguliers", feuille de calcul "Einnahmen" (=recettes)

**** TC = taux de croissance

La structure des dépenses de transfert de la Confédération en faveur des cantons a profondément changé avec la RPT. En 2007, la quote-part des paiements non affectés était de 31 %. Sous l'effet du passage à la RTP, elle a progressé à 40 % en 2008. Puis les transferts non affectés ont augmenté entre 2008 et 2011 à raison de 0,5 % en moyenne annuelle. Les transferts affectés ont par contre affiché durant cette période une croissance nettement plus forte, de 3,0 % en moyenne annuelle. Les domaines de la santé et de la prévoyance sociale (réduction de primes et prestations complémentaires) ont été les principaux moteurs de cette dynamique. D'où une légère diminution de la quote-part des transferts non affectés au volume total des transferts (2011: 38 %). Par contre, la part qu'elles occupent dans les recettes fiscales des cantons est restée quasiment constante.

Le tableau de l'annexe 5 indique la ventilation par canton des transferts non affectés ou affectés pour l'année 2011.

Outre la quote-part des paiements non affectés au volume total des transferts de la Confédération, d'autres indicateurs servent à mesurer le degré d'autonomie financière. L'OCDE utilise par exemple une série de six indicateurs¹:

- Part des recettes fiscales des cantons et communes au volume total des recettes;
- Degré d'autonomie dans la fixation des taux d'imposition;
- Rapport entre les transferts et les recettes fiscales;
- Rapport entre les transferts non affectés ou affectés;
- Degré d'autonomie budgétaire;
- Degré d'autonomie dans le recours à des financements extérieurs.

Selon l'OCDE, ces indicateurs ne sont que faiblement corrélés. Il apparaît ainsi que l'autonomie financière constitue un phénomène multidimensionnel.

Les cantons et les communes suisses jouissent d'un degré d'autonomie financière très élevé en comparaison des collectivités régionales ou locales des autres Etats. En particulier, la part du volume total de leurs propres recettes fiscales est considérable. Elle avoisine 40 % et ne varie guère au fil du temps. Si l'introduction de la RPT n'a pas eu d'effet significatif sur cet indicateur, elle a par contre modifié les transferts (voir plus haut). La proportion plus élevée de moyens financiers non affectés offre indirectement aux cantons à faible potentiel de ressources une marge de manœuvre accrue, dans leur politique fiscale comme pour les questions budgétaires et de financement. Par contre, leur autonomie en matière de politique fiscale, sur les questions budgétaires et de financement n'a pas été directement touchée par la RPT. En effet, lorsqu'il s'agit par exemple d'établir un budget, ce sont avant tout des facteurs institutionnels, telles que les règles budgétaires adoptées par les cantons, qui limitent le degré d'autonomie budgétaire, et l'introduction de la RPT n'a rien modifié à ce niveau. Le cas échéant, il importe de distinguer si la règle a été choisie par la collectivité territoriale elle-même (ce qui est le cas pour les cantons) ou si elle lui a été imposée par un niveau étatique plus élevé. Ce n'est que dans ce dernier cas qu'on a affaire à une limitation de l'autonomie financière. Toute évaluation en la matière se réfère dès lors aux rapports entretenus avec le niveau étatique supérieur. Et comme dans le cadre du fédéralisme d'exécution les cantons sont chargés d'appliquer le droit fédéral, les décisions du législateur fédéral influencent leur autonomie financière.

Bilan

La RPT a contribué à renforcer l'autonomie financière des cantons. Ainsi, la quote-part des transferts non affectés au volume total des recettes fiscales des cantons a sensiblement augmenté. Il est vrai que les transferts affectés ont regagné en importance depuis l'introduction de la RPT. Outre cet indicateur, l'autonomie financière comporte d'autres dimensions encore et s'exerce notamment en matière de politique fiscale, de budgétisation ou de financement. Or la RPT n'a pas eu d'impact direct sur ces domaines. Il importe d'ajouter que l'autonomie financière des cantons dépend aussi dans une large mesure d'autres dispositions du droit fédéral. Dans tous les cas, le renforcement des transferts non affectés lors de l'introduction de la RPT a accru l'autonomie des cantons. Par ailleurs, leur autonomie financière est influencée par l'évolution de la législation fédérale, laquelle est susceptible de restreindre la marge de manœuvre des cantons (par ex. financement hospitalier).

¹ OCDE (2006), Network on Fiscal Relations across Levels of Government, Working Paper No 2, Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments.

5.3 Réduction des disparités en ce qui concerne la capacité financière et la charge fiscale des cantons

Cette section analyse l'évolution des disparités de capacité financière, en se basant sur le potentiel de ressources affiché depuis l'introduction de la RPT. Elle examine par ailleurs la réactivité de la péréquation des ressources aux fluctuations conjoncturelles, notamment lors de l'année de haute conjoncture 2007 et de l'année de crise 2009. Enfin, l'évolution des écarts de charge fiscale y est examinée en détail, sur la base de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal.

5.3.1 Analyses de l'évolution des disparités

La péréquation financière a pour but explicite de réduire les disparités, et donc de compenser les différences de capacité financière entre les cantons. Une distinction s'impose ici entre le court et le long terme. L'objectif à court terme est que tous les cantons aient suffisamment de moyens pour effectuer leurs tâches essentielles. D'où les transferts prévus à la charge des cantons à fort potentiel de ressources (et de la Confédération), au profit des cantons à faible potentiel de ressources. Si les cantons forts cèdent une partie de leurs moyens financiers aux cantons faibles, il en résulte automatiquement une réduction des disparités, sous l'effet de la péréquation financière (voir chap. 2.1).

L'approche à moyen et long terme est plus intéressante. Grâce aux moyens tirés de la péréquation financière, les cantons à faible potentiel de ressources ont la possibilité d'améliorer durablement leur attractivité et donc leur capacité financière, dès lors que leur substrat fiscal croît. Ils ont le choix à cet effet entre trois mesures: les baisses d'impôts, la réduction des dettes ou encore des dépenses ciblées (par ex. pour développer leurs infrastructures). En cas de succès, les mesures devraient avoir un effet positif sur le potentiel de ressources et par là réduire les disparités entre les cantons. L'AFF (2013a) a analysé la manière dont les disparités ont évolué au cours des dernières années. Elle disposait à cet effet des données des années 1998 à 2009.

Mesure des disparités

La base de données servant à mesurer les disparités est l'assiette fiscale agrégée (AFA). Comme le potentiel de ressources normalement utilisé dans ce contexte correspond à la valeur moyenne de l'AFA au cours de trois années de calcul, l'évolution étudiée ici subirait un lissage et les années disponibles seraient encore moins nombreuses. L'indice de l'AFA se calcule comme l'indice des ressources, et il a par conséquent la même portée, tout en portant sur une seule année de calcul. De tels indices sont disponibles pour les années 1998 à 2010, même si les années 1998 à 2001 reposent en partie sur des estimations et si l'on ne dispose d'aucune donnée pour l'année 2002.

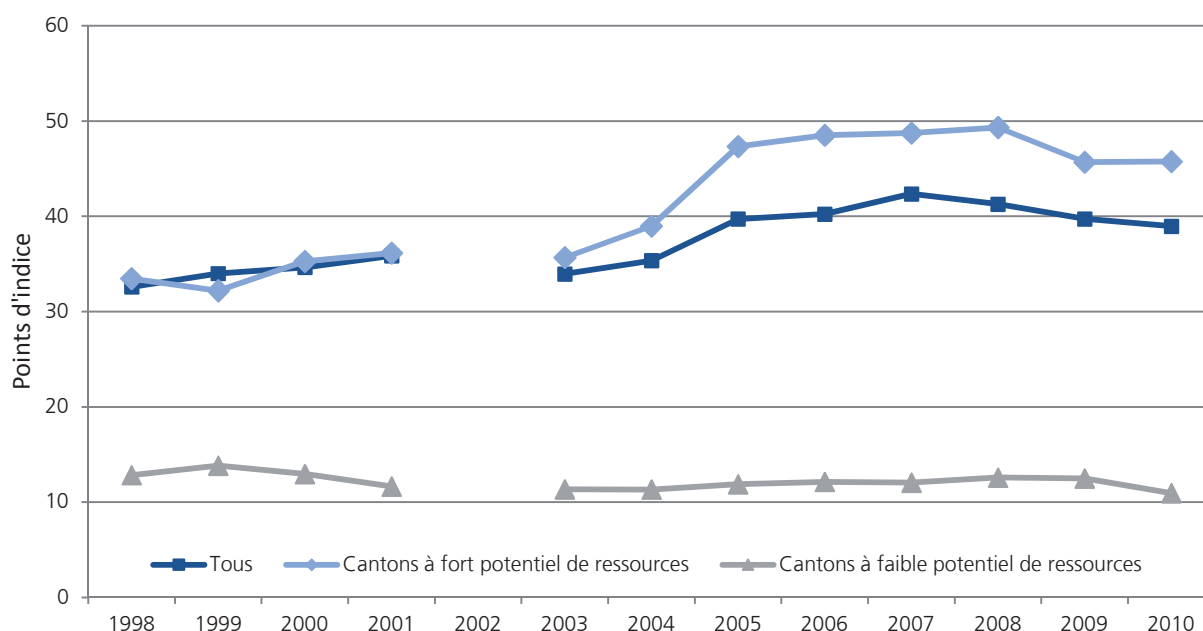
Le présent rapport expose les résultats obtenus à partir de l'écart-type, soit l'indicateur de référence pour mesurer la dispersion¹. Il indique l'écart moyen par rapport à la moyenne de l'échantillon. Une hausse de l'écart-type signifie un creusement des disparités. Un autre indicateur servant à mesurer les disparités est la fourchette, soit la différence entre la plus grande et la plus petite valeur de l'indice des ressources. Le rapport explicatif concernant l'OPFCC montre comment ces deux grandeurs (écart-type, fourchette) se prêtent à l'analyse des disparités.

¹ L'étude publiée par l'AFF (2013a) examine encore les disparités de l'AFA à l'aide de l'écart absolu médian (median absolute deviation, MAD), soit la moyenne des écarts à la médiane parmi les valeurs formant l'échantillon.

Evolution des disparités

La figure ci-dessous indique que l'écart-type de tous les cantons a eu tendance à augmenter depuis 1998. Autrement dit, les disparités se sont accrues entre 1998 et 2010. Alors que les cantons à faible potentiel de ressources affichent un écart-type plutôt stable, les valeurs des cantons à fort potentiel de ressources sont sujettes à des fluctuations plus prononcées. D'où parmi ces derniers on observe une évolution en dents de scie des disparités, lesquelles ne varient guère parmi les premiers. De même, les cantons à fort potentiel de ressources influencent dans une large mesure l'évolution générale des cantons. Il s'ensuit que la trajectoire des disparités dépend essentiellement des cantons à fort potentiel de ressources.

Figure 5.04 Ecart-type de l'indice de l'AFA, 1998–2010

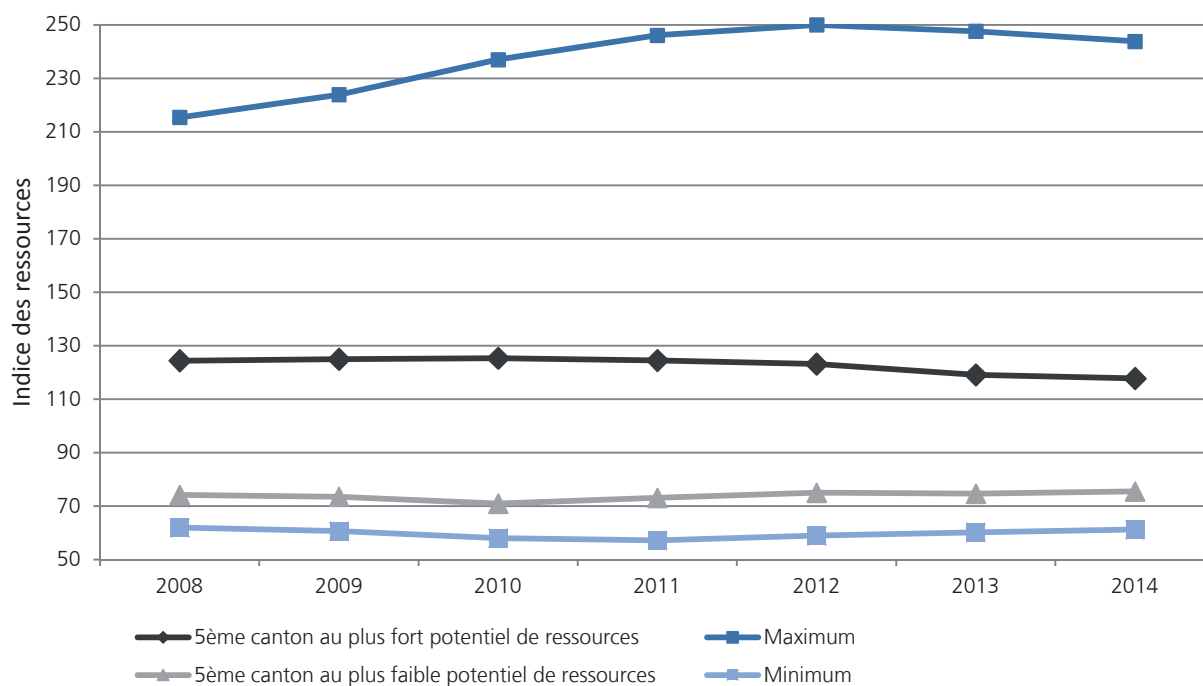


La figure montre encore que les disparités des cantons à fort potentiel de ressources ont fortement augmenté dans les années 2003 à 2005, avant une phase de stabilisation. Puis la crise économique de 2009 a résorbé les disparités au sein des cantons à fort potentiel de ressources. Le rapport de l'AFF (2013a) révèle que les cantons de Zoug, Bâle-Ville et Schwyz ont enregistré durant la période sous revue une forte hausse de leur indice d'AFA (voir aussi chap. 2.1). Et à la différence de Zoug et Bâle-Ville, l'indice de l'AFA du canton de Schwyz a continué de progresser pendant les années de crise économique. En effet, les bénéfices des personnes morales y pèsent beaucoup moins lourd dans le potentiel des ressources. Et si les disparités ne se sont pas encore davantage creusées durant la période examinée, c'est dû aux cantons de Zurich et Genève, qui affichent pour l'ensemble de la période un indice d'AFA en baisse et ont ainsi freiné la croissance des cantons à fort potentiel de ressources. Les cantons à faible potentiel de ressources n'ont pas connu une évolution analogue: les disparités entre eux sont restées stables.

Si l'on considère les 26 cantons à la fois, on constate que les disparités ont culminé en 2007, année de forte croissance. Elles se sont légèrement résorbées par la suite. Mais comme le montre le chapitre suivant, on ne peut tirer aucune conclusion statistiquement significative pour l'ensemble des cantons quant aux effets de la crise économique sur les disparités. D'où des difficultés à prévoir si la tendance, observable depuis 2003, au creusement des écarts entre les cantons se poursuivra à l'avenir, ou si la crise économique aboutira à un renversement de tendance. De même, il est trop tôt pour dire si l'introduction de la RPT a conduit à une réduction des disparités. On ne dispose en effet, sur cette dernière question, que de trois points de données (années de calcul 2008 à 2010). On y voit bien une tendance à la diminution, sans qu'il soit possible de dire si ce recul des disparités tient à la crise économique, à l'introduction de la RPT ou à d'autres facteurs. Cette convergence pourrait n'être que temporaire, ou alors il y a bel et bien eu un renversement de tendance.

La figure ci-après, montrant les fourchettes de l'indice des ressources, est également intéressante. Les lignes bleues indiquent pour chaque année la valeur la plus élevée ainsi que la plus faible. Il s'agit à chaque fois des cantons de Zoug et d'Uri. Là encore, on constate un creusement des disparités au fil des ans, avec un léger recul depuis 2012. La comparaison basée sur les lignes grises est également éclairante. Ces lignes montrent la fourchette entre les quantiles de 20 % et de 80 %, soit entre le cinquième canton le plus faible et le cinquième canton le plus fort. Les disparités ont diminué ici sur toute la période d'observation. En outre, la ligne bleue et la ligne noire des cantons à fort potentiel de ressources ont une trajectoire divergente, alors qu'elle est presque parallèle pour les cantons à faible potentiel de ressources. Cela montre que l'évolution des disparités est principalement due aux cantons à très fort potentiel de ressources. Cette conclusion est étayée par le rapport de l'AFF (2013a). Les disparités entre les cantons augmentent notamment en raison de l'évolution particulièrement dynamique de Zoug, Schwyz et Bâle-Ville.

Figure 5.05 Fourchettes de l'indice des ressources, 2008–2014



Bilan

L'évolution des disparités de capacité financière (calculées à l'aide de l'indice des ressources ou de l'indice de l'AFA) dépend dans une large mesure des cantons à fort potentiel de ressources. Les disparités augmentent en période d'essor économique où, sous l'effet de la hausse des bénéfices, l'AFA enregistre une bien plus forte croissance dans les cantons à fort potentiel de ressources qu'ailleurs. Mais en période de ralentissement conjoncturel, une correction s'effectue et les disparités tendent à se résorber.

5.3.2 Réaction de la base de calcul à la conjoncture

L'AFF a examiné de près, dans une étude réalisée en vue du présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité, les effets de la conjoncture sur la péréquation des ressources¹. Elle a analysé la manière dont la conjoncture affecte l'assiette fiscale agrégée (AFA), le potentiel de ressources ainsi que les branches économiques importantes. L'impact des extrêmes conjoncturels (année d'essor économique 2007 et année de crise 2009) y fait l'objet d'une attention spéciale.

Conjoncture et base de calcul

Expérience à l'appui, les cycles conjoncturels durent en moyenne de quatre à huit ans en Suisse. Dans une première étape, il s'agit de montrer l'influence de la conjoncture sur les deux principaux éléments de l'AFA, à savoir les revenus déterminants des personnes physiques et les bénéfices déterminants des personnes morales².

Les résultats concernant les revenus déterminants des personnes physiques peuvent être résumés comme suit³:

- La conjoncture au niveau suisse (conjoncture nationale) se répercute sur les revenus avec jusqu'à trois ans de retard. Ce décalage tient essentiellement à la conjoncture nationale et internationale.
- La conjoncture cantonale affecte les revenus au bout d'un an déjà.
- Quant à la valeur ajoutée des banques – et donc au secteur financier –, on ne décèle pas d'influence significative sur les revenus.

Globalement, les estimations montrent que la conjoncture nationale et celle de l'UE en particulier se répercutent jusqu'à trois ans plus tard sur les revenus déterminants des personnes physiques, alors que les effets de la conjoncture cantonale se font plus rapidement sentir.

Les résultats concernant les bénéfices des personnes morales se présentent comme suit:

- La conjoncture nationale se répercute plus rapidement sur les bénéfices que sur les revenus (après max. deux ans).
- En outre, la conjoncture européenne exerce une influence directe très marquée (via les cours de change) sur l'évolution du secteur financier et sur les fluctuations de prix du pétrole.

1 L'étude de l'AFF (2013a) représente une analyse approfondie des effets de la conjoncture sur la péréquation des ressources. Les explications du présent rapport reprennent les principaux résultats de cette étude.

2 Ces deux éléments représentent déjà plus de 85 % de l'AFA. La non-prise en compte de la fortune des personnes physiques dans l'analyse tient à trois raisons. Elle ne représente d'abord qu'une petite part de l'AFA (moins de 5 %). Elle présente ensuite une importante rupture structurelle, due à l'adaptation du facteur alpha lors de l'année de référence 2012. Enfin, elle subit fortement l'influence d'autres facteurs, comme l'évolution des marchés immobiliers. Deux autres éléments, soit les revenus imposés à la source et les répartitions fiscales, n'ont pas non plus été intégrés à l'analyse, car ils ne représentent qu'une petite partie de l'AFA. Les revenus imposés à la source sont d'ailleurs fortement corrélés aux revenus des personnes physiques.

3 L'analyse des effets conjoncturels consiste en une régression sur données de panel. Pour en savoir plus sur le modèle d'estimation utilisé, voir AFF (2013a), encadré 1 et tableau 2.

- Les résultats des estimations relatives à la conjoncture cantonale n'aboutissent pas à un tableau cohérent et interprétable (contrairement à son impact sur les revenus des personnes physiques). De même, les estimations basées sur les variables que sont les exportations, le PIB des quinze Etats membres occidentaux de l'UE, le PIB américain, le niveau de rendement dans l'industrie et les principales branches-clés (banques, tourisme, industrie horlogère, industrie des machines, pharma) ne donnent pas de résultats convaincants.

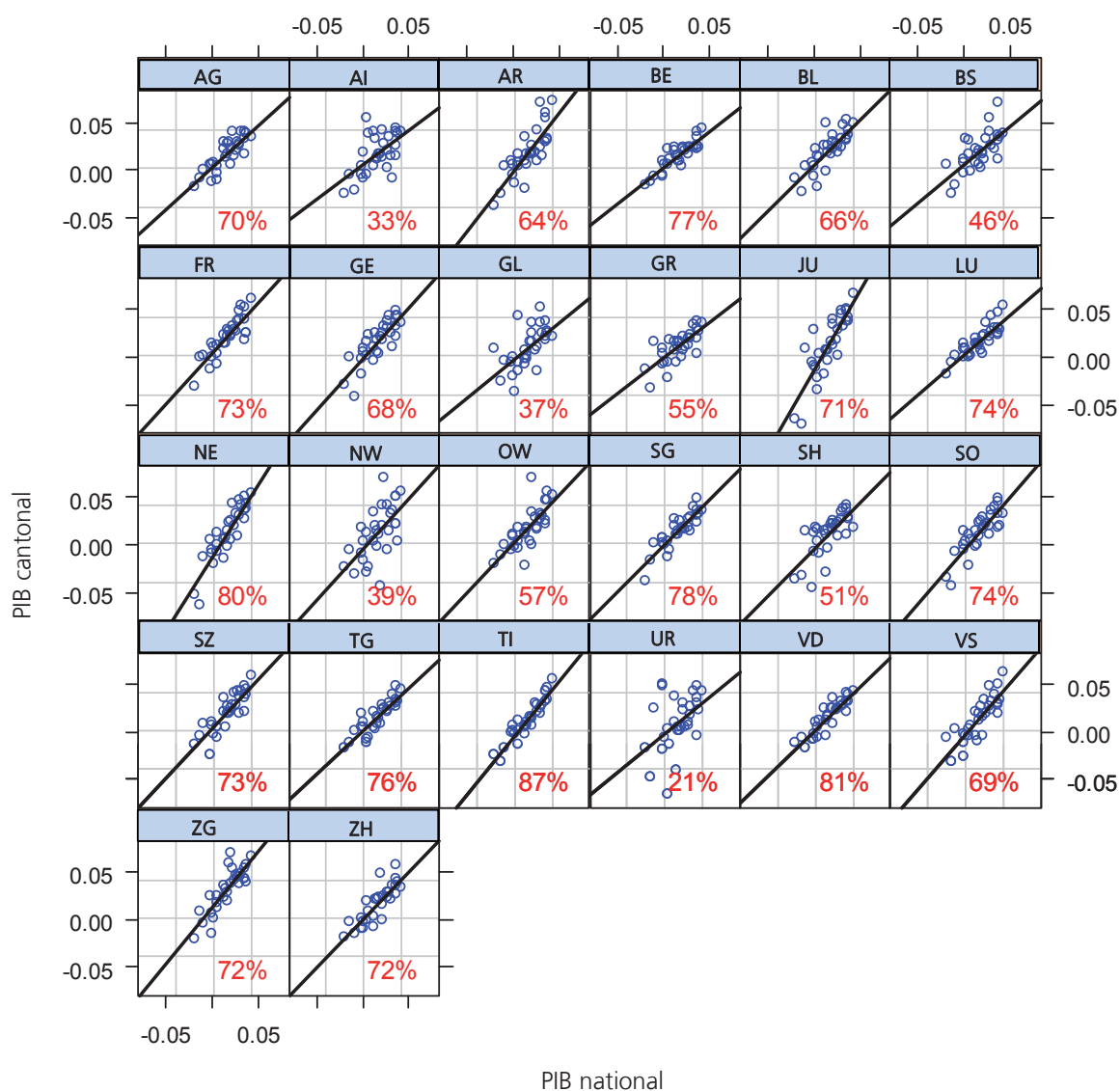
En résumé, on peut dire que les bénéficiaires déterminants des personnes morales subissent relativement tôt l'influence de la conjoncture cantonale, nationale et internationale (UE notamment). Mais la conjoncture n'explique qu'une petite partie de l'évolution à court terme des bénéficiaires. De façon générale, les revenus des personnes physiques sont davantage corrélés à la conjoncture que les bénéficiaires des entreprises.

Conjoncture cantonale vs conjoncture nationale

La seconde étape a consisté à déterminer, à l'aide de diagrammes de dispersion, la plus ou moins grande sensibilité de la conjoncture cantonale à l'évolution extérieure, ainsi que le rôle que diverses branches clés jouent dans des cantons spécifiques.

La figure ci-après montre qu'au niveau cantonal l'évolution conjoncturelle est dans une large mesure synchronisée avec les cycles conjoncturels nationaux. L'axe vertical figure à chaque fois la croissance du PIB cantonal, et l'axe horizontal celle du PIB national. Chaque point de données du diagramme indique l'évolution du PIB d'une année spécifique. La pente de la ligne de régression tracée ainsi que le coefficient de détermination montrent la corrélation entre la conjoncture cantonale et la conjoncture nationale. Le canton de Zurich affiche par exemple une relation proportionnelle avec l'économie suisse. Ainsi, la figure 5.06 montre que la pente de la ligne de régression est proche de 1. En outre, 72 % des fluctuations conjoncturelles du canton de Zurich s'expliquent par la conjoncture nationale (pourcentage indiqué en rouge, correspond au coefficient de détermination R^2). Le Tessin, Vaud et Neuchâtel sont fortement tributaires de la conjoncture nationale (coefficient de détermination de 80 ou davantage). Par contre, l'économie d'Uri, Appenzell Rhodes-Intérieures ou Glaris est moins fortement influencée par la conjoncture nationale (coefficient de détermination inférieur à 40).

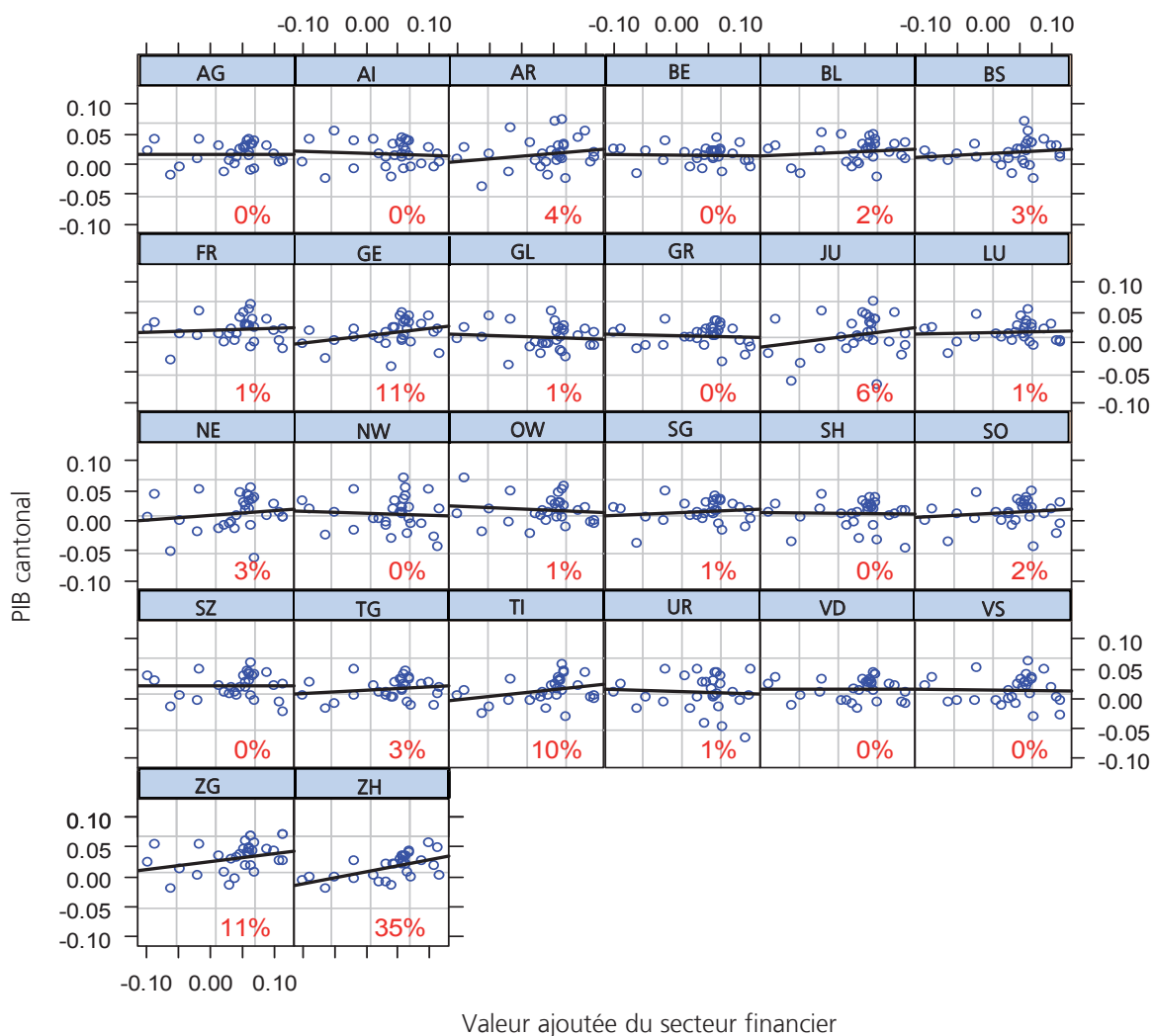
Figure 5.06 Conjoncture cantonale et conjoncture nationale: corrélation entre le PIB réel national ou cantonal, 1981–2011 (R^2 : pourcentage en rouge)



Pour déterminer dans quelle mesure la conjoncture cantonale dépend de certaines branches clés⁴, le taux de croissance du PIB cantonal a été comparé à l'évolution de la valeur ajoutée des branches en question. La figure ci-dessous montre à titre d'exemple la corrélation entre le secteur financier (banques et assurances) et le PIB cantonal.

⁴ Les branches clés examinées sont le secteur financier (banques et assurances), l'industrie pharmaceutique, l'industrie horlogère et celles des machines, ainsi que le tourisme. Les diagrammes de dispersion correspondants figurent dans le rapport de l'AFF (2013a), aux fig. 2 à 7.

Figure 5.07 Relation entre la valeur ajoutée réelle du secteur financier et le PIB réel cantonal, 1981–2010 (R²: pourcentage en rouge)



Comme on pouvait s'y attendre, le secteur financier a une influence positive sur le PIB des cantons possédant une place financière importante (Zurich, Genève et Tessin), ainsi que sur le canton de Zoug. Le fait que l'évolution du secteur financier explique 35 % des fluctuations du PIB zurichois montre que Zurich dépend beaucoup plus de son secteur financier que les autres cantons. A Genève, à Zoug et au Tessin cet effet avoisine encore 10 %, alors que dans les autres cantons on constate que le secteur financier n'a quasiment aucune influence sur le PIB (coefficient de détermination proche de 0).

Quant aux autres branches clés examinées, la dépendance de l'industrie pharmaceutique est particulièrement forte, comme on pouvait s'y attendre, à Bâle-Ville. L'industrie horlogère est très importante pour les cantons de Schaffhouse et Neuchâtel, tout comme l'industrie des machines pour Saint-Gall, Fribourg, Neuchâtel, Soleure, Berne, Lucerne et Vaud. Enfin, sans surprise, l'évolution conjoncturelle dans les cantons touristiques du Valais et des Grisons est tributaire du tourisme.

Lissage du cycle conjoncturel?

Le calcul du potentiel de ressources se base sur la moyenne des trois dernières AFA disponibles, de façon à lisser les fluctuations. Le degré de lissage ainsi obtenu peut être déterminé statistiquement (sur la base des écarts-types), en comparant la dispersion de deux séries chronologiques. On voit ainsi que l'effet de lissage du potentiel de ressources varie beaucoup d'un canton à l'autre. A titre d'exemple, il est très efficace durant la période sous revue dans les cantons des Grisons, du Jura et de Neuchâtel, avec des valeurs de 75 à 80 %. Par contre, 4 à 9 % seulement des fluctuations de l'AFA ont été neutralisées dans les cantons de Bâle-Campagne ou d'Appenzell Rhodes-Extérieures. La fourchette très étendue des résultats tient à ce qu'en utilisant une valeur moyenne on s'expose à une réaction très forte aux observations extrêmes. Dès le moment où une période de trois ans comporte une valeur extrême, la moyenne calculée sur ces trois ans subira une forte distorsion dans cette direction, en raison de la très grande sensibilité de la valeur moyenne aux valeurs extrêmes, d'où un faible effet de lissage. Autrement dit, le lissage du potentiel de ressources dépend davantage du modèle conjoncturel utilisé que de la phase de conjoncture traversée.

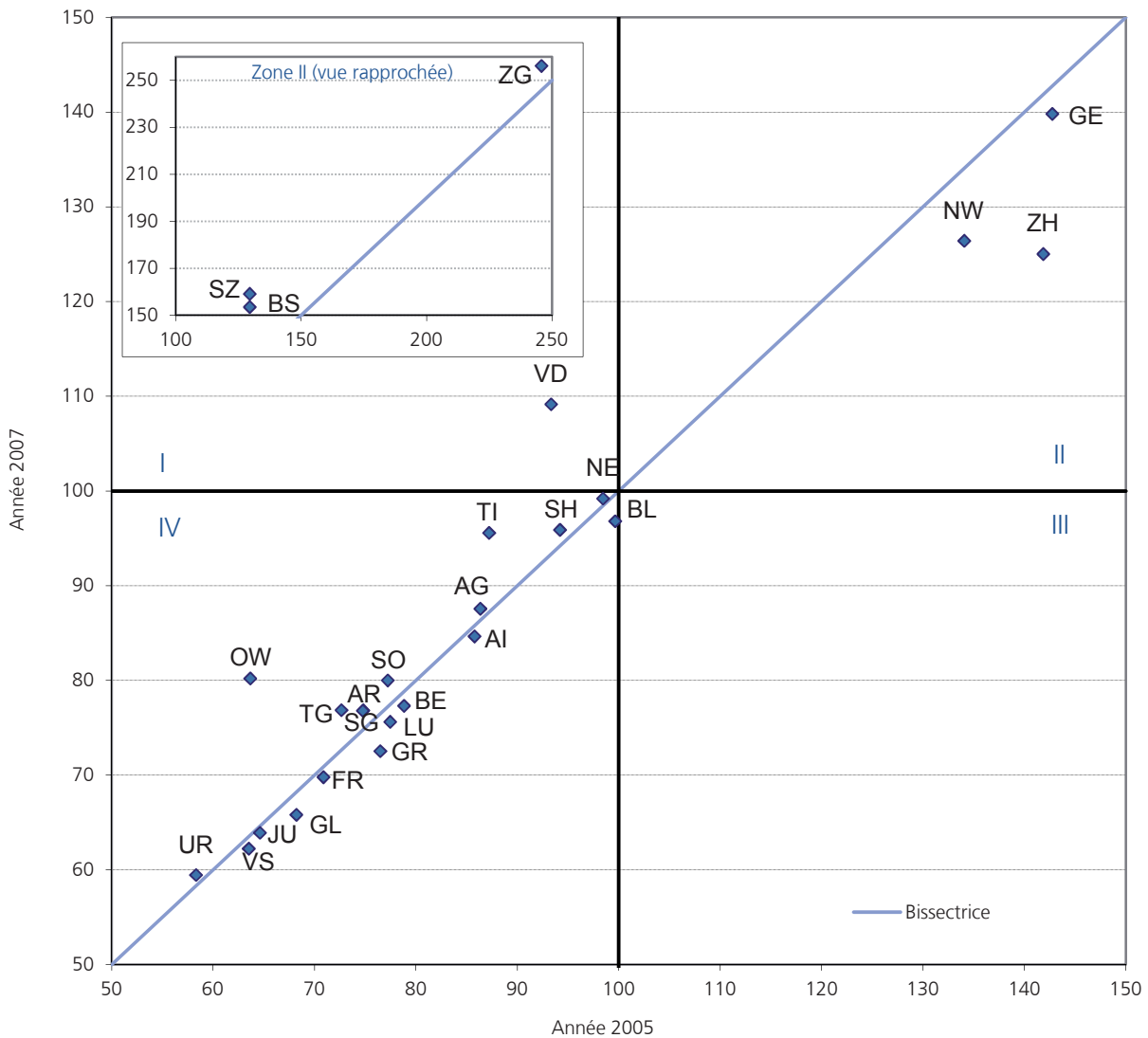
Impact des aléas de la conjoncture

L'étude de l'AFF a analysé de très près les oscillations conjoncturelles. On verra ci-après comment l'année de pleine expansion 2007 et la crise économique de 2009 se sont répercutées sur l'AFA, et comment les deux paramètres clés (revenus des personnes physiques et bénéfices des personnes morales) ont réagi à ces retournements de conjoncture.

Il ressort des recherches effectuées que la position de la majorité des cantons, calculée à l'aide de l'indice de l'AFA, n'a que légèrement varié par rapport à la moyenne suisse durant l'année d'essor économique 2007 puis l'année de crise 2009. Il convient toutefois de signaler l'absence, dans un cas comme dans l'autre, d'un modèle de réaction cantonal uniforme et identique de l'AFA. Ce constat vaut en particulier pour les cantons à fort potentiel de ressources. L'analyse a été menée à l'aide d'un schéma à quatre quadrants de l'indice de l'AFA. Les années de référence utilisées sont 2005 et 2008 (dans la fig. 5.08), où l'économie suisse se trouvait dans une phase normale du cycle conjoncturel⁵.

5 Le diagramme à quatre quadrants montre l'évolution de la position relative des cantons lors d'années de crise ou de pleine expansion (axe y) par rapport à une année de référence (axe x). Si un canton se situe dans le deuxième quadrant (en haut à droite), il s'agit en termes d'AFA d'un canton à fort potentiel de ressources, indépendamment de la crise ou de l'excellente conjoncture. La situation inverse aboutirait à un classement dans le quatrième quadrant (en bas à gauche). Si un canton figure dans le premier quadrant (en haut à gauche), on peut le considérer sur la base de son AFA pendant une année de crise (ou de pleine expansion) comme un canton à fort potentiel de ressources, alors qu'il figure l'année de référence parmi les cantons à faible potentiel de ressources. Dans le cas contraire, il apparaîtra dans le troisième quadrant (en bas à droite). Une bissectrice indique par ailleurs comment la position d'un canton s'est modifiée par rapport aux autres cantons en période de crise (ou de pleine expansion). Si un canton se situe à droite de la bissectrice, cela signifie que sa position relative s'est détériorée au cours d'une année de crise (ou de pleine expansion) par rapport à l'année de référence. Si par contre il figure à gauche de la bissectrice, il y a eu amélioration. Et si tous les cantons figurent sur la bissectrice, on peut en conclure que leur position relative n'a pas changé. Voir encadré 4, AFF (2013a).

Figure 5.08 Réaction de l'AFA au cours de l'année d'essor économique 2007



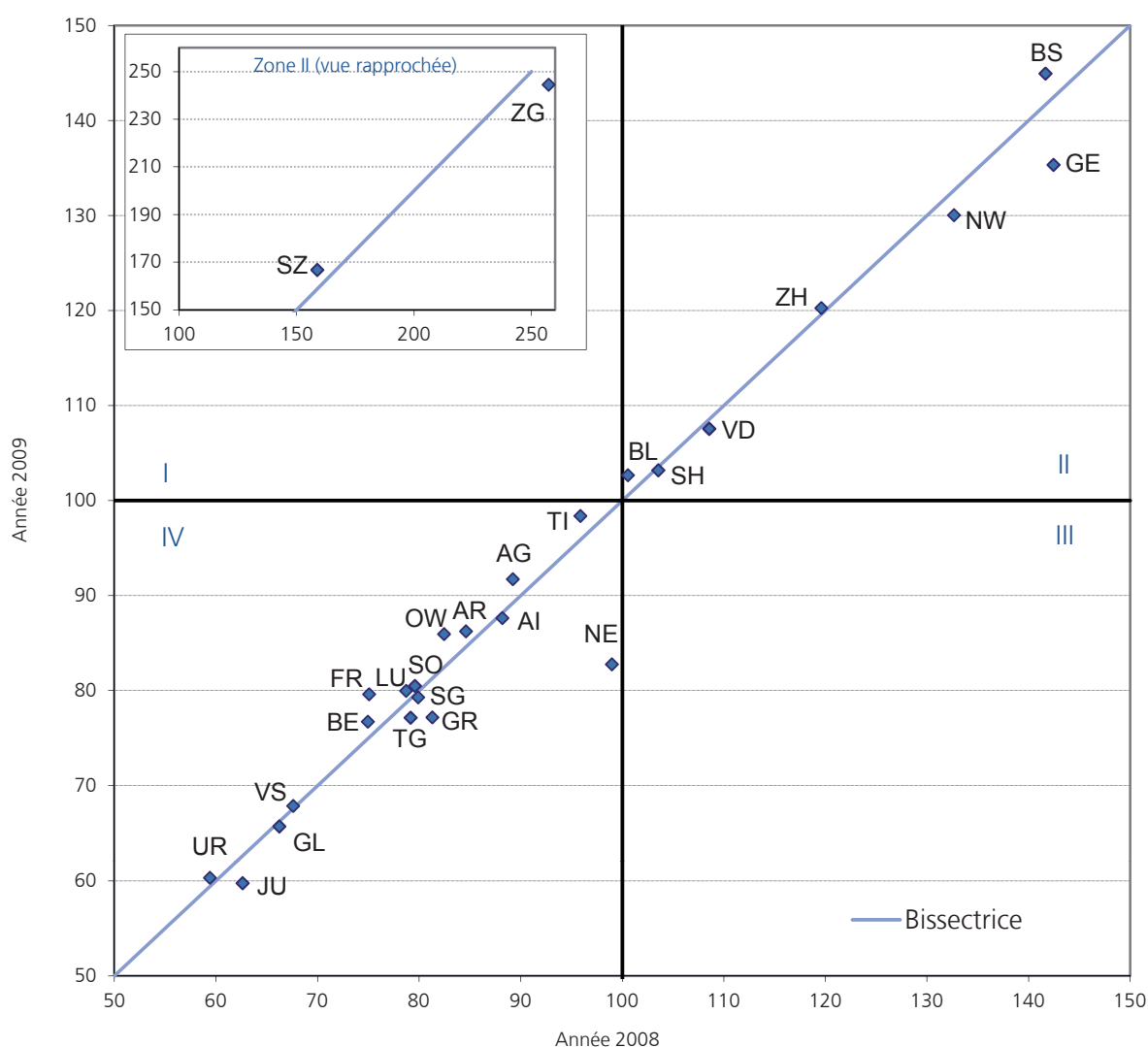
En 2007, année de pleine expansion, la plupart des cantons sont proches de la bissectrice. Autrement dit, une majorité d'entre eux n'ont pas modifié leur position relative, basée sur l'indice de l'AFA. En revanche, la position des cantons de Bâle-Ville et Vaud s'améliore sensiblement par rapport à l'année de référence 2005. La raison tient à la vigoureuse progression des bénéficiés dans l'indice de l'AFA⁶. Quant à l'amélioration affichée par Schwyz et Zoug, elle s'explique par une augmentation marquée des revenus. Par contre, le canton de Zurich a subi une forte péjoration de son indice d'AFA, due à un effet spécial inhérent aux bénéficiés déterminants. Ce recul de l'indice des ressources de Zurich s'est traduit par des paiements plus élevés à charge des autres cantons à fort potentiel de ressources. Il s'agit d'un effet inhérent au système. Le chapitre 8 examine en détail ce phénomène, appelé « responsabilité solidaire ».

6 Pour une présentation graphique des indices des bénéficiés déterminants des personnes morales ainsi que des revenus des personnes physiques sous forme de diagramme à quatre quadrants, voir AFF (2013a), fig. 15 et 16.

La détérioration de l'indice de l'AFA est par ailleurs bien moins marquée dans les cantons de Nidwald et Genève. Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, Obwald et le Tessin ont amélioré leur position.

On constate qu'en 2009, année de crise, la position relative des cantons a encore moins varié par rapport à l'année de référence 2008 que pendant la phase de haute conjoncture. La plupart des cantons se trouvent quasiment sur la bissectrice du schéma à quatre quadrants.

Figure 5.09 Réaction de l'AFA au cours de l'année de crise 2009



La crise de 2009 a surtout malmené Genève, Neuchâtel et Zoug, situation due à la sévère contraction des bénéfices déterminants dans ces cantons.

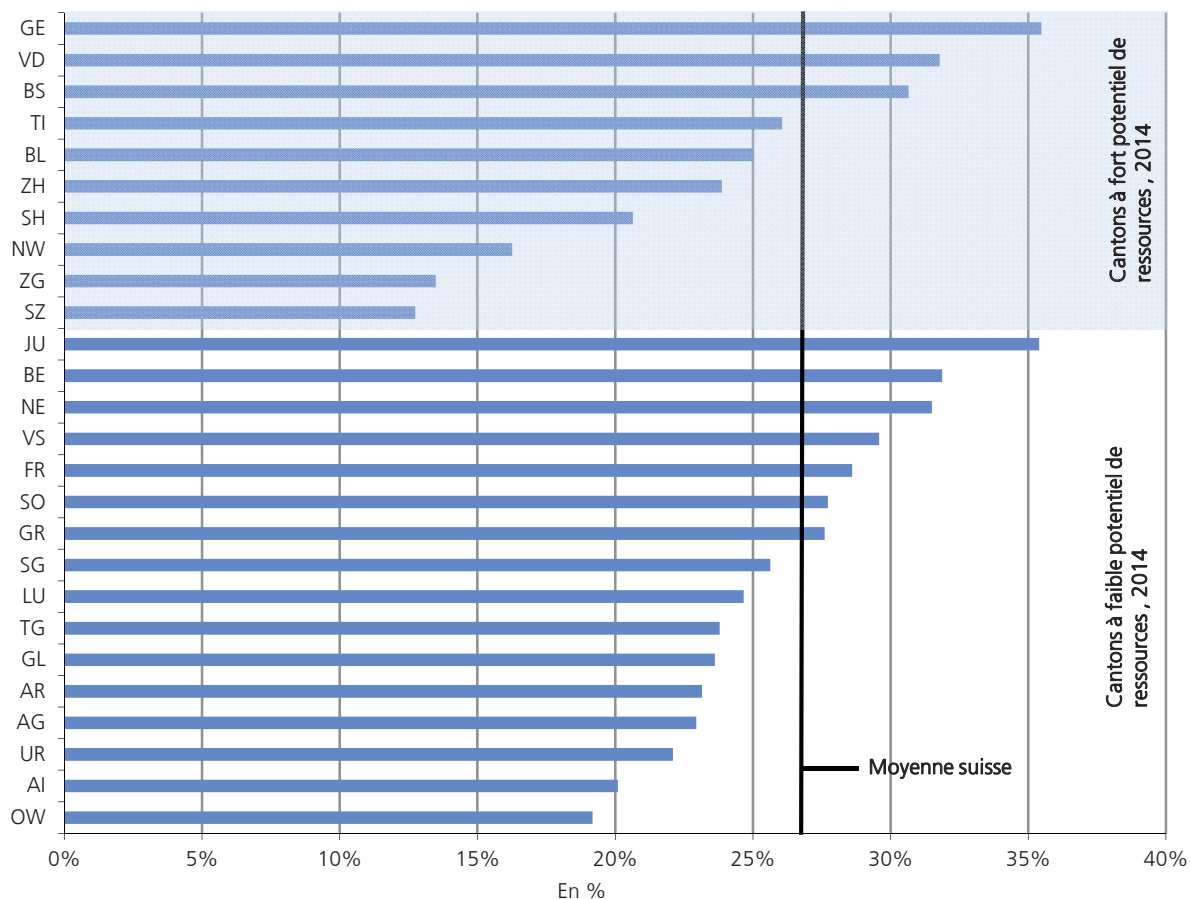
Conclusion

L'analyse des effets de la conjoncture sur la péréquation des ressources révèle que les deux principaux éléments constitutifs de l'AFA (revenus et bénéfices) sont influencés par la conjoncture nationale. La conjoncture se répercute avec jusqu'à trois ans de retard sur les revenus déterminants, et dans les douze mois déjà sur les bénéfices déterminants. L'AFA est donc tributaire de la conjoncture. Dans la plupart des cantons, on observe une évolution plus ou moins synchrone de la conjoncture cantonale et de la conjoncture nationale. Par contre, les différences sont frappantes au niveau de la réaction à un retournement de conjoncture. Les écarts de la moyenne nationale sont plus prononcés en cas de haute conjoncture (2007) qu'en cas de récession (2009), et concernent principalement les cantons à fort potentiel de ressources. Les réactions plus ou moins marquées à la conjoncture semblent notamment tenir aux spécificités de la structure économique cantonale. Par ailleurs, on ne constate aucune corrélation systématique entre l'AFA ou le potentiel de ressources et la conjoncture. La raison tient aux moyennes triennales établies pour le potentiel de ressources (lissage). Ce lissage a des effets très différents d'un canton à l'autre. L'explication tient à la sensibilité aux valeurs ou observations extrêmes durant les trois années correspondantes.

5.3.3 Evolution des disparités de charge fiscale

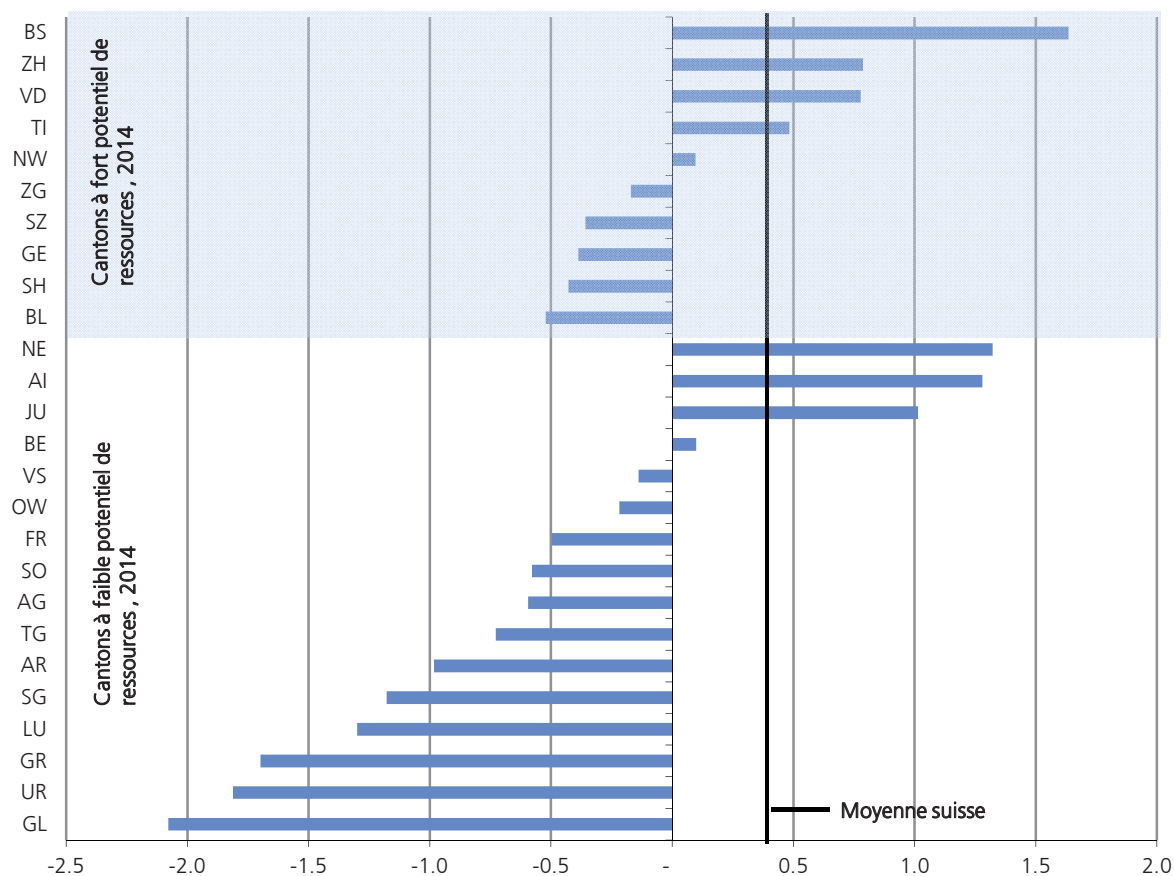
Ce sous-chapitre compare au niveau intercantonal la charge fiscale totale, mesurée à l'aide de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal, publié chaque année depuis 2009. Cet indice est étroitement lié aux calculs de la péréquation des ressources. Il convient par conséquent de l'interpréter de manière analogue à la quote-part fiscale, déterminée en Suisse au niveau national. Un tel indice illustre la charge fiscale totale d'un canton et montre dans quelle mesure la valeur fiscalement exploitable est soumise à des redevances fiscales et n'est en conséquence plus disponible pour un usage privé. L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal reflète donc une lecture macroéconomique. Il met toutes les recettes fiscales d'un canton (impôts directs, impôts sur la fortune, sur les successions et sur les véhicules automobiles notamment) en relation avec son potentiel de ressources. On voit ainsi l'exploitation fiscale d'un canton. Ce chiffre est ensuite mis en relation avec la moyenne suisse de l'exploitation fiscale, ce qui donne l'indice de la charge fiscale. L'exploitation fiscale est une mesure globale de la charge fiscale grevant le potentiel de ressources, et ne permet de tirer aucune conclusion quant aux barèmes et taux d'impôt appliqués. Elle affiche un niveau plus élevé que les taux (moyens) d'imposition des revenus et des bénéfices, dans la mesure où elle inclut encore d'autres impôts. D'où la possibilité que l'exploitation fiscale progresse, sans que les taux d'imposition des revenus et des bénéfices aient changé. Tel est par exemple le cas si des assujettis passent à un palier de progression supérieur et si, du même coup, le canton encaisse des recettes fiscales plus élevées. L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal n'est donc pas une grandeur adéquate pour juger de la charge de sujets économiques spécifiques. Cet indicateur est trop imprécis pour évaluer la compétitivité fiscale, dont les enjeux essentiels sont la charge fiscale tant effective que marginale. Le chapitre 5.4 est consacré à ces questions. La compétitivité fiscale au niveau national et international dépend notamment de la charge fiscale moyenne effective et de la charge fiscale marginale effective frappant la substance fiscale mobile, tels que les bénéfices des entreprises ou les catégories de revenus supérieures de la population.

Figure 5.10 Exploitation du potentiel fiscal en 2014



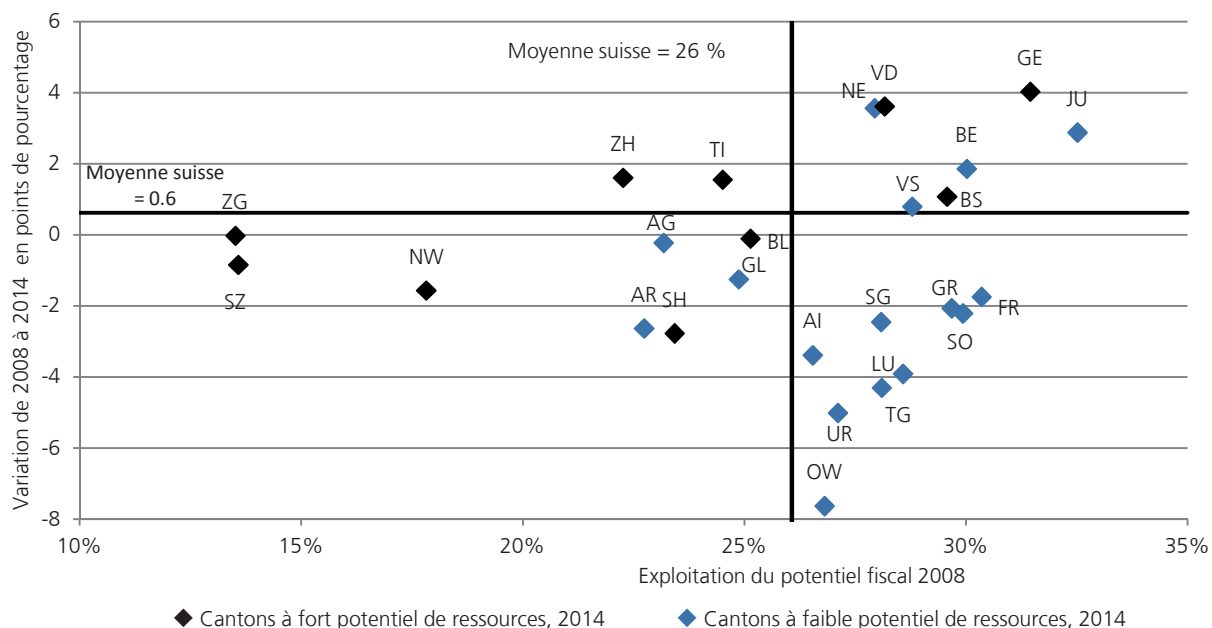
La figure 5.10 présente, par ordre décroissant, les valeurs de l'exploitation du potentiel de ressources par les différents cantons, à fort ou à faible potentiel de ressources, pour l'année de référence 2014. Cette année de référence se fonde sur les années de calcul ou les recettes fiscales des années 2008 à 2010. En moyenne suisse, 26,7 % du potentiel de ressources est grevé de redevances cantonales ou communales. L'exploitation fiscale est largement inférieure à la moyenne dans les cantons de Nidwald, Zoug et Schwyz. Schwyz affiche la valeur la plus basse (12,7 %), égale à moins de la moitié de la moyenne de tous les cantons. La charge fiscale la plus élevée s'observe dans plusieurs cantons romands et à Berne; elle atteint un maximum à Genève (35,9 %), où elle est presque trois fois plus élevée qu'à Schwyz. De nombreux cantons sont proches de la moyenne suisse. A Genève, l'écart par rapport à cette moyenne (8,8 points) est nettement moins marqué qu'à Schwyz (14 points).

Figure 5.11 Variation de l'exploitation du potentiel fiscal entre 2013 et 2014



Les figures 5.11 et 5.12 retracent l'évolution de l'exploitation du potentiel fiscal. Elle a légèrement augmenté en moyenne suisse l'année de référence 2014 par rapport à l'année précédente. 17 cantons sont parvenus à réduire leur charge fiscale, et même sensiblement, de plus d'un point, dans cinq cas. L'exploitation du potentiel fiscal a le plus diminué à Glaris, à Uri et aux Grisons. Par contre, l'indicateur de l'exploitation du potentiel fiscal a augmenté dans neuf cantons; la hausse a été la plus marquée dans les cantons de Bâle-Ville, de Neuchâtel et du Jura.

Figure 5.12 Variation de l'exploitation du potentiel fiscal entre 2008 et 2014



L'exploitation fiscale n'a que très légèrement augmenté en moyenne suisse depuis 2008 (+ 0,6 point). Elle a même diminué dans la plupart des cantons. Sa hausse concerne en particulier des cantons dont l'exploitation fiscale est supérieure à la moyenne nationale (GE, VD, NE, JU et BE). Suite à cette évolution les disparités d'exploitation fiscale, qu'elles soient mesurées à l'aide de la fourchette entre la valeur la plus élevée et la plus faible ou alors de l'écart-type, se sont sensiblement creusées (voir tableau 5.02).

Tableau 5.02 Disparités dans l'exploitation du potentiel fiscal

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fourchette (en pt de pourcentage)	19.0	18.4	18.9	19.6	21.8	22.8	22.7
Ecart-type	4.9	5.1	5.2	5.3	5.6	5.8	6.0
Moy. pondérée de tous les cantons	26.1	25.7	25.3	24.8	26.8	26.7	26.7

Conclusion

L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal mesure la charge fiscale totale d'un canton. Depuis 2008, les disparités entre cantons se sont accentuées dans ce domaine. Bien des cantons qui, en 2008 déjà, affichaient déjà des valeurs supérieures à la moyenne ont encore accru leur exploitation du potentiel fiscal. Par contre, une majorité des cantons, dont de nombreux cantons à faible potentiel de ressources, ont sensiblement réduit leur exploitation fiscale. Le calcul de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal repose à chaque fois sur le potentiel de ressources. Avec pour effet que, jusqu'en 2013, le calcul de cet indice incluait des années de calcul antérieures à l'introduction de la RPT. Il est donc trop tôt pour évaluer avec certitude l'influence de la RPT sur l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal. Le lien entre l'introduction de la RPT et la politique fiscale des cantons est par ailleurs examiné au chapitre 5.4.

5.3.4 Influence de la péréquation financière sur les disparités

Le chapitre 5.3 examine l'évolution des disparités en ce qui concerne la capacité financière ainsi que la charge fiscale, et donc se réfère au but 2 du modèle d'évaluation de l'efficacité de la figure 5.01. Cet objectif figure, dans la chaîne d'effets, dans le domaine de l'impact, et donc des effets immédiats de la péréquation financière, soit l'effet de redistribution de la péréquation des ressources (effet primaire). Outre cet effet direct à court terme, les disparités sont aussi indirectement influencées par la péréquation financière (effets secondaires). Or déjà ici, des facteurs exogènes exercent une forte influence. Ainsi, un canton à faible potentiel de ressources peut accroître son potentiel de ressources en renforçant sa compétitivité fiscale et, par là, contribuer à une diminution des disparités de capacité financière et de charge fiscale. Au contraire des impacts directs, de tels effets ne se font sentir qu'à long terme. Le chapitre 5.3.2 a montré à quel point la conjoncture est déterminante pour l'évolution des disparités. Comme les analyses consacrées au régime de la RPT ne peuvent s'appuyer que sur un petit nombre d'années, marquées de surcroît par la crise financière et économique, il n'est pas possible d'isoler précisément les facteurs exogènes. On voit au chapitre 5.3.3 que l'exploitation fiscale a légèrement augmenté au niveau suisse dans les années 2008 à 2013. Les disparités et l'écart-type entre les cantons se sont sensiblement accrus. Mais cette évolution est surtout due aux cantons à fort potentiel de ressources, alors que les cantons à faible potentiel de ressources ont eu tendance à diminuer leur exploitation fiscale. Il ressort même du chapitre 5.3.1 que les disparités du potentiel de ressources se sont légèrement réduites. Or faute de pouvoir établir clairement la part de responsabilité de la péréquation financière et celle des facteurs exogènes, on ne peut non plus dire si ce recul des disparités se poursuivra ou non durant les années à venir.

Encadré: compensation des charges et disparités

La compensation des charges vise à indemniser les charges excessives que les cantons n'ont pas la possibilité d'influencer (cf. chap. 2.2). L'indépendance de cet instrument à l'égard du potentiel de ressources des cantons est voulue. C'est ce qui a conduit à ne pas prendre en considération la compensation des charges dans l'examen des disparités d'indice des ressources entre les cantons, alors même que les paiements compensatoires font que les cantons qui en bénéficient disposent de davantage de moyens financiers. Il faut bien dire qu'à la différence de la péréquation des ressources ces moyens ne sont qu'en partie à libre disposition, le canton ayant des charges excessives qu'il doit ainsi financer. Si l'on considère malgré tout l'influence de la compensation des charges sur les disparités, on constate qu'elle a une incidence neutre.

En 2014, sur les 17 cantons bénéficiaires de la CCG, trois seulement – Schwyz, Nidwald et le Tessin – ont un fort potentiel de ressources. Ils perçoivent ensemble environ 6 % des moyens prévus. Autrement dit, l'essentiel de la dotation de la CCG va aux cantons à faible potentiel de ressources, et donc la CCG réduit les disparités entre les cantons. Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, seuls Soleure et l'Argovie n'ont droit à aucun paiement, ce qui peut suggérer que le potentiel de ressources d'un canton est influencé par sa topographie.

La situation est exactement inverse pour la CCS A-C. Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, seuls Berne, Soleure, Neuchâtel et le Jura y ont droit. Ces cantons ne perçoivent que 18 % de la somme prévue à cet effet. La situation est encore plus frappante avec la CCS F. Aucun canton à faible potentiel de ressources ne reçoit ici de paiements compensatoires, d'où la corrélation positive entre les charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques et la capacité économique du canton.

Au total, 53 % de la compensation des charges vont aux cantons à faible potentiel de ressources et 47 % aux cantons à fort potentiel de ressources. Même si Zoug, canton à fort potentiel de ressources, n'y a pas droit, l'influence de cet instrument sur les disparités en matière de potentiel de ressources est faible. Outre que les deux fonds de compensation des charges affichent une dotation identique, la plupart des cantons reçoivent des paiements au titre de la compensation des charges.

5.4 Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international

Le sous-chapitre suivant éclaire les différents aspects de la compétitivité fiscale. On y voit les effets du système de péréquation des ressources sur la compétitivité fiscale intercantonale, à partir d'un classement de la pression fiscale des cantons suisses ainsi que de divers pays. La discussion porte ensuite sur la mobilité des sujets fiscaux et sur l'interdépendance entre la charge fiscale d'un canton et son marché immobilier. Ce sous-chapitre s'achève par des explications sur la prise en compte, dans le potentiel de ressources, des allègements fiscaux dictés par des considérations de politique régionale.

5.4.1 Taux marginal effectif d'imposition et taux moyen effectif d'imposition des cantons, en comparaison nationale et internationale

L'AFC a procédé, pour les années fiscales 2004 à 2012, à des calculs complets de la charge fiscale des personnes physiques et morales. Dans le cas des personnes physiques, elle a défini pour l'impôt sur le revenu quatre types de ménages, réalisant cinq revenus bruts différents à chaque fois. De même, quatre types de personnes morales ont été distingués: sociétés de capitaux imposées selon le régime ordinaire, sociétés de capitaux jouissant d'un statut fiscal cantonal particulier (société holding, de domicile ou mixte). D'où au bout du compte la présentation, avec leur charge fiscale respective, de quinze sujets fiscaux différents pour les personnes morales et même 20 pour les personnes physiques. Les résultats détaillés figurent dans le rapport de l'AFC (2013), qui contient par ailleurs des informations sur la charge d'impôt sur la fortune.

Comparaison nationale

Une comparaison intercantonale de la charge fiscale moyenne des personnes physiques (revenus médians, 1 % des revenus les plus élevés) et des personnes morales (société imposée selon le régime ordinaire, société mixte) figure au sous-chapitre 5.4.2. Le tableau ci-après indique les taux marginaux d'imposition les plus élevés applicables aux revenus des contribuables mariés pour les années 2004 et 2012, dans la commune fiscalement la plus avantageuse du canton concerné. La plupart des cantons ont réduit ces taux d'imposition depuis 2004. La fourchette a ainsi été ramenée de 24,4 points en 2004 à 22,2 points en 2012.

Tableau 5.03 Taux marginal effectif maximal d'imposition pour les contribuables mariés

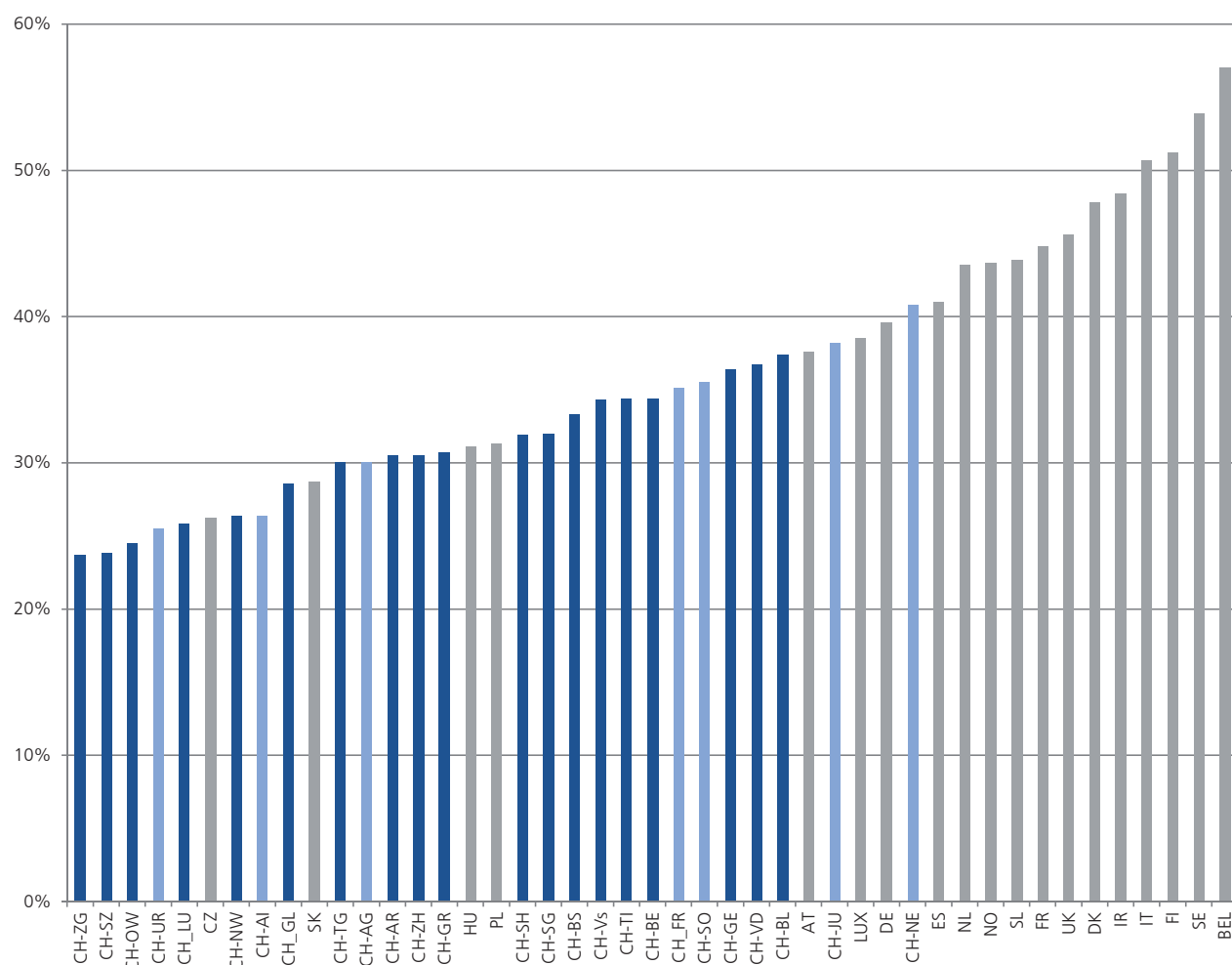
	Charge en pour cent			Rang		
	2004	2012	Δ 04-12	2004	2012	Δ 04-12
ZH	23.4	23.7	0.3	12	18	6
BE	27.5	26.5	-0.9	22	22	0
LU	17.5	15.2	-2.3	6	6	0
UR	23.0	14.3	-8.7	11	5	-6
SZ	8.3	7.4	-0.9	1	1	0
OW	18.4	13.6	-4.8	7	4	-3
NW	13.8	12.3	-1.5	4	3	-1
GL	23.8	21.3	-2.5	14	16	2
ZG	13.0	11.8	-1.1	3	2	-1
FR	23.6	18.0	-5.7	13	11	-2
SO	25.9	18.3	-7.6	19	12	-7
BS	27.5	25.2	-2.3	23	20	-3
BL	27.1	26.9	-0.2	21	23	2
SH	12.5	18.6	6.1	2	14	12
AR	19.0	16.9	-2.1	8	9	1
AI	15.8	16.1	0.2	5	7	2
SG	22.1	17.9	-4.2	10	10	0
GR	21.8	16.3	-5.6	9	8	-1
AG	25.9	21.2	-4.8	20	15	-5
TG	25.6	18.6	-7.0	18	13	-5
TI	24.1	23.1	-1.1	15	17	2
VD	30.6	29.4	-1.2	24	24	0
VS	25.0	24.0	-1.0	17	19	2
NE	24.7	26.4	1.7	16	21	5
GE	30.7	29.6	-1.1	25	26	1
JU	32.7	29.4	-3.3	26	25	-1

Source: AFC. Dans les systèmes tarifaires à progression continue, le taux indiqué correspond à la valeur moyenne de la charge fiscale maximale. Le taux marginal maximal d'imposition ainsi calculé est multiplié par les coefficients des cantons, des communes et des paroisses.

Comparaison internationale

Le foisonnement des systèmes fiscaux nationaux complique les comparaisons de charge fiscale. Outre les barèmes fiscaux, le mode de calcul de l'assiette fiscale diffère d'un pays à l'autre. L'institut BAKBASEL actualise et publie tous les deux ans une comparaison internationale fiable, portant sur la charge fiscale subie par la main-d'œuvre hautement qualifiée et mobile de 19 cantons. L'AFC a estimé à l'aide d'un modèle de régression les chiffres des sept cantons manquants, en calculant la charge fiscale au chef-lieu cantonal pour un travailleur célibataire percevant un revenu brut du travail de 200 000 francs et en se servant de la série chiffrée correspondante de BAKBASEL. Le type de ménage choisi correspond pour l'essentiel au travailleur hautement qualifié au revenu disponible de 100 000 euros, sur lequel BAKBASEL base ses calculs au fil des ans en utilisant un taux de change fixe. D'où la possibilité de compléter, pour ce cas particulièrement intéressant, la série chiffrée de BAKBASEL avec la charge fiscale de tous les chefs-lieux cantonaux pour les années 2005 à 2011.

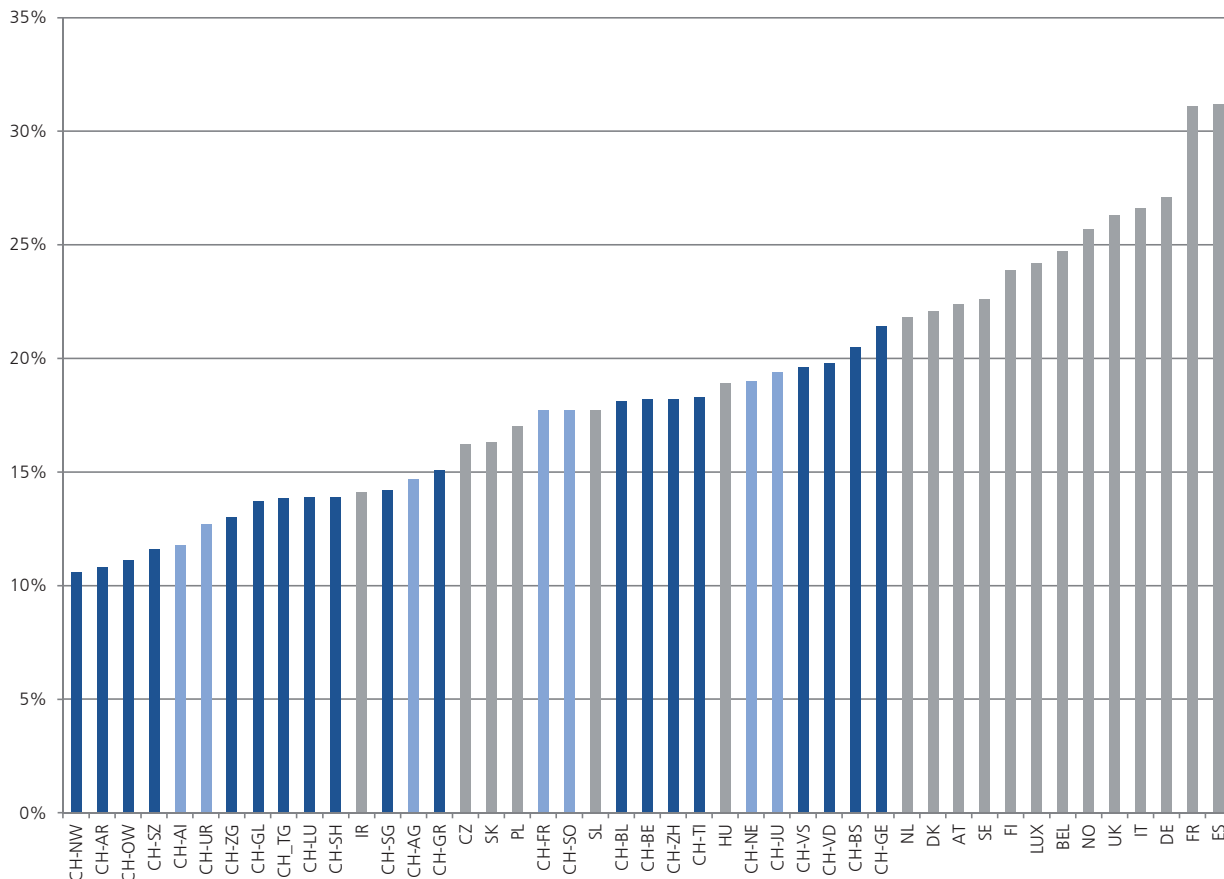
Figure 5.13 Charge fiscale supportée par la main-d'œuvre hautement qualifiée en 2011 (en % du revenu disponible)



Source: BAKBASEL (barres bleu foncé et grises) et AFC (barres bleu clair)

Les cantons suisses sont globalement compétitifs par rapport autres pays européens sur le plan de la charge fiscale frappant la main-d'œuvre hautement qualifiée, en dépit de l'écart considérable, de 15 points, séparant la charge minimale (ZG) et la charge maximale (NE). Les cantons indiqués par des colonnes bleu clair ont fait l'objet de calculs ad hoc de l'AFC pour le présent rapport. Les chiffres des autres cantons proviennent de BAKBASEL (BAK Taxation Index).

Figure 5.14 Charge fiscale moyenne des entreprises en 2011 (en % du bénéfice)



Source: BAKBASEL (barres bleu foncé et grises) et AFC (barres bleu clair)

La situation pour les entreprises est analogue à celle de la main-d'œuvre hautement qualifiée. En comparaison internationale, la charge fiscale est moindre dans les cantons que dans les plupart des pays européens, hormis l'Irlande, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Pologne et la Hongrie. Les cantons indiqués par des colonnes bleu clair ont fait l'objet de calculs ad hoc de l'AFC pour le présent rapport. Les chiffres concernant les autres cantons proviennent de BAKBASEL (BAK Taxation Index).

Conclusion

Les cantons suisses restent compétitifs, au niveau international, en matière d'imposition de la substance fiscale mobile, notamment pour les entreprises et la main-d'œuvre hautement qualifiée. La différence entre les valeurs cantonales extrêmes est toutefois considérable. Les cantons où la charge fiscale est la plus élevée précèdent certes dans le classement la plupart des pays d'Europe de l'Ouest. Or divers pays d'Europe centrale ainsi que l'Irlande affichent des charges fiscales comparables à la moyenne des cantons.

5.4.2 Péréquation des ressources et concurrence fiscale

Les professeurs Marius Brülhart et Kurt Schmidheiny (universités de Lausanne et Bâle) ont été mandatés pour étudier les effets de la péréquation des ressources sur la concurrence fiscale intercantonale. Outre les données de l'AFC, ils ont eu accès à des données fiscales détaillées des cantons et des communes, qui ont été traitées dans le cadre d'un projet du Fonds national suisse puis intégrées à leur analyse. Les explications qui suivent se réfèrent à l'étude de Brülhart et Schmidheiny (2013).

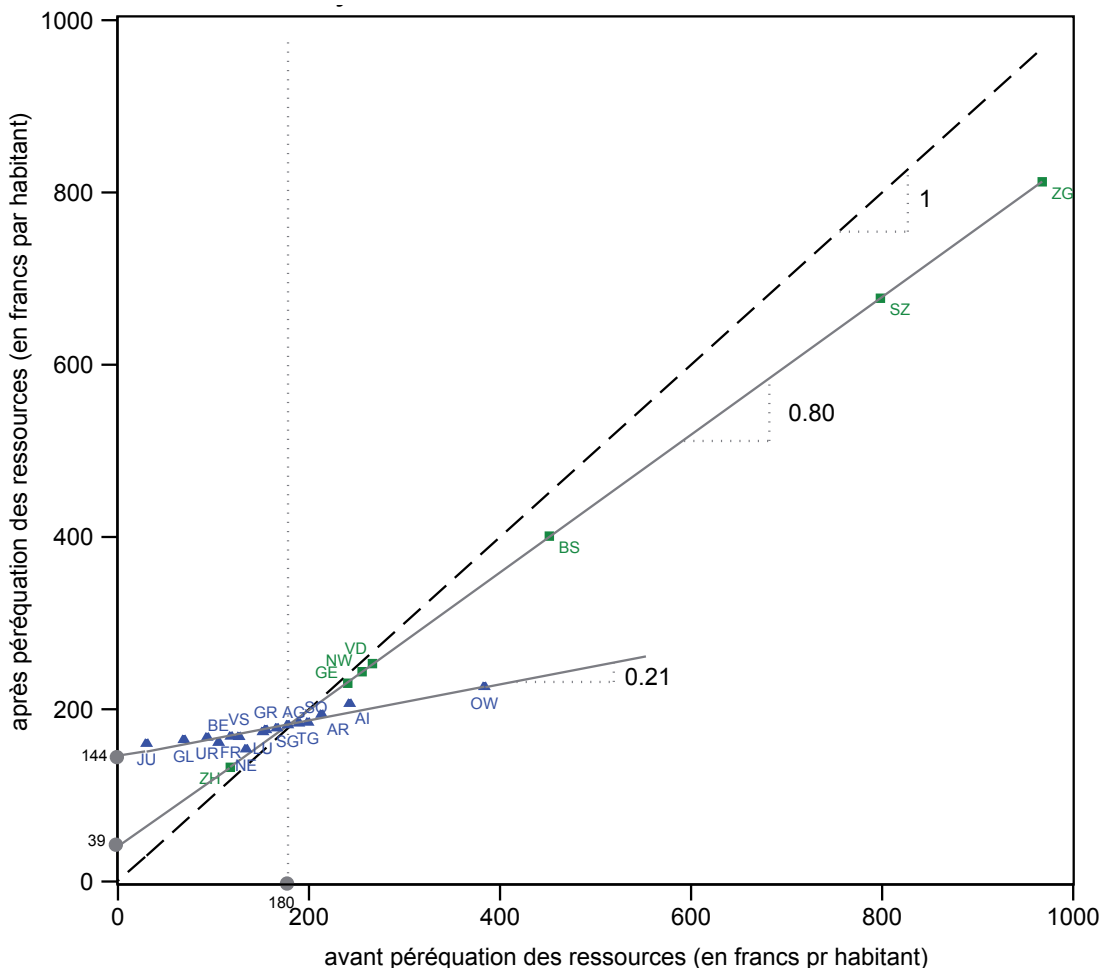
Effet incitatif de la péréquation des ressources sur la politique fiscale

Pour mieux quantifier l'effet incitatif de la péréquation des ressources, les auteurs ont déterminé à chaque fois le taux d'écrêtage marginal moyen pour les cantons à fort potentiel de ressources et pour ceux à faible potentiel de ressources. Ce taux montre quelle part de ses recettes fiscales supplémentaires (avec un taux fiscal standardisé) provenant d'une augmentation de sa substance fiscale le canton reperd à cause de la péréquation des ressources. Plus cette part est élevée, moins un canton sera incité à accroître son potentiel de ressources.

Les calculs aboutissent à un taux d'écrêtage marginal de 20 % ($1 - 0,8 = 20\%$) pour les cantons à fort potentiel de ressources, et de 79 % en moyenne ($1 - 0,21 = 79\%$) pour les cantons à faible potentiel de ressources. Autrement dit, les cantons faibles voient leur échapper, par franc supplémentaire de recettes fiscales standardisées, 79 centimes sous forme de diminution des paiements compensatoires. Il est vrai que leurs taux élevés d'écrêtage marginal atténuent la détérioration de leur position concurrentielle. A contrario, le faible taux d'écrêtage marginal subi par les cantons à fort potentiel de ressources les incite à rester concurrentiels. La structure d'incitations est donc très différente pour les deux groupes; elle réduit, en particulier pour les cantons à faible potentiel de ressources, l'incitation à développer leur potentiel de ressources. Le taux effectif d'écrêtage marginal s'avère encore plus élevé dans les cantons à faible exploitation du potentiel fiscal, tandis qu'il est moindre dans ceux qui en font une plus forte exploitation. On voit ainsi que les taux effectifs d'écrêtage marginal évoluent proportionnellement au rapport entre le taux fiscal standardisé (TFS) illustré dans la figure 5.15 et le taux effectif d'imposition des cantons.

Il n'a pas été possible de quantifier les taux d'écrêtage marginal pour l'ancienne péréquation financière, en raison de sa complexité et de son manque de transparence. On ignore par conséquent si le changement de système a globalement renforcé ou atténué les effets incitatifs.

Figure 5.15 Variation annuelle des RFS avant et après péréquation, en francs par habitant (moyenne des années 2008 à 2013)¹



La figure 5.15 indique la variation annuelle des RFS avant et après péréquation des ressources. Le montant, exprimé en francs par habitant, correspond à la moyenne des années 2008 à 2013. Les RFS pour toute la Suisse ont augmenté en moyenne de 180 francs par an (ligne verticale en pointillé). La figure montre encore qu'une majorité des cantons à fort potentiel de ressources bénéficient d'une croissance de leurs RFS supérieure à la moyenne, alors que la majorité des cantons à faible potentiel de ressources présentent une croissance de leurs RFS inférieure à la moyenne. On peut en conclure que les disparités entre les cantons ont eu tendance à se creuser dans les années de calcul sous-jacentes (2003 à 2009). La figure représente aussi la bissectrice (ligne discontinue). Les cantons figurant sur la bissectrice affichent la même hausse de leurs RFS avant et après péréquation des ressources. Les cantons à fort potentiel de ressources apparaissent sur la droite avec une pente de 0,8, ce qui signifie qu'en cas de hausse des RFS d'un franc (avant péréquation), leurs RFS reste supérieur de 80 centimes (après péréquation). Par contre, les cantons à faible potentiel de ressources bénéficient d'une évolution de leurs RFS

¹ Bâle-Campagne, Schaffhouse et le Tessin sont exclus, car ces cantons ont changé de groupe au moins une fois entre 2008 et 2013.

similaire affichent après péréquation une hausse des RFS de 21 centimes seulement, leurs paiements subissant une réduction plus que proportionnelle due à l'aménagement progressif de la péréquation des ressources, ce qui reflète les taux d'écrêtement marginal décrits ci-dessus.

Péréquation des ressources et charge fiscale cantonale

Pour mieux cerner l'évolution de la charge fiscale des cantons et de leurs communes depuis l'introduction du nouveau système de péréquation, l'étude susmentionnée distingue deux périodes d'égale durée (2004 à 2007 et 2008 à 2011). L'analyse porte en outre sur quatre types de contribuables: 1) personnes physiques faisant partie du 1 % des revenus les plus élevés; 2) personnes physiques percevant le revenu médian suisse (médiane); 3) société de taille moyenne imposée selon le régime ordinaire; 4) sociétés mixtes².

² Pour une description précise des catégories figurées, voir Brühlhart et Schmidheiny, 2013, p. 11.

Evolution de la charge fiscale frappant les revenus entre 2004 et 2011

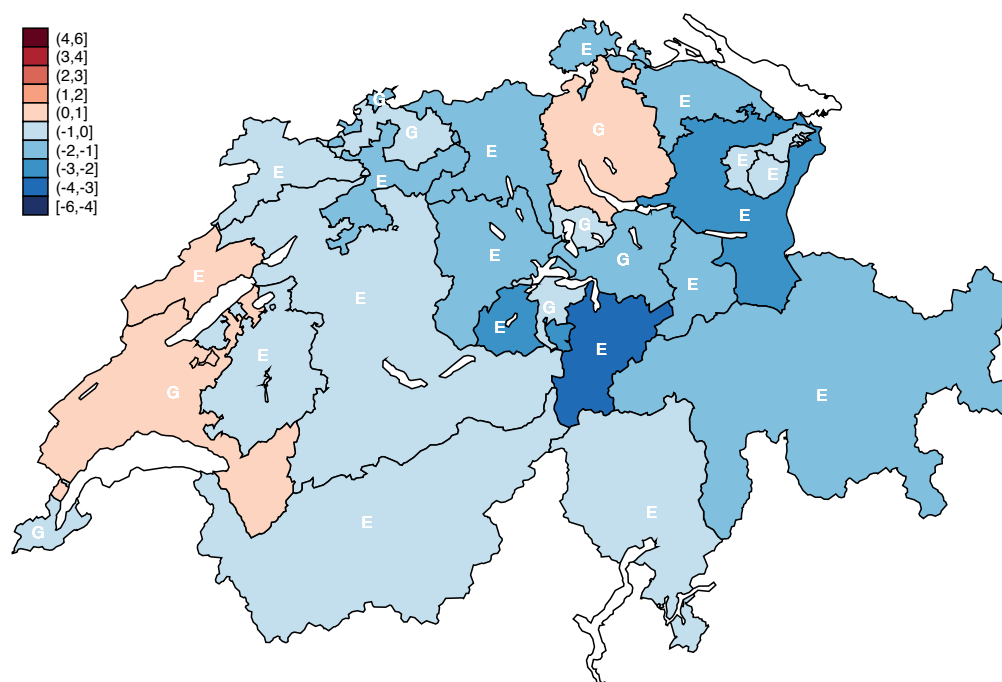
Tableau 5.04 Charge fiscale supportée par les personnes physiques, moyenne cantonale avant et après l'introduction de la RPT

Personnes physiques						
	Revenu médian			1 % des revenus les plus élevés		
	2004-2007	2008-2011	Différence	2004-2007	2008-2011	Différence
<i>Faible potentiel de ressources en 2008:</i>						
BE	5.6	5.7	0.2	20.5	20.4	0.0
LU	6.9	5.6	-1.3	18.5	16.6	-1.9
UR	6.2	5.7	-0.5	17.8	13.8	-4.0
OW	7.1	6.5	-0.7	14.6	11.7	-3.0
GL	6.8	6.2	-0.5	18.3	16.3	-1.9
FR	6.9	6.0	-0.9	20.7	19.8	-1.0
SO	5.7	6.7	1.1	20.4	19.3	-1.1
SH	6.2	5.6	-0.6	18.9	17.7	-1.2
AR	6.5	6.2	-0.3	17.4	16.6	-0.8
AI	4.7	4.8	0.0	14.0	13.7	-0.4
SG	5.3	4.4	-1.0	20.2	18.0	-2.1
GR	4.5	2.7	-1.8	18.5	16.6	-1.9
AG	3.6	3.7	0.1	18.2	16.9	-1.3
TG	4.3	3.8	-0.5	18.7	17.1	-1.6
TI	2.3	2.3	0.0	17.9	17.8	-0.1
VS	6.4	6.1	-0.3	19.7	19.3	-0.5
NE	4.8	5.5	0.7	22.8	23.5	0.7
JU	6.8	6.2	-0.5	22.4	22.3	-0.1
Moyenne¹	5.6	5.2	-0.4	18.9	17.6	-1.2
Dispersion ²	1.3	1.3		2.2	2.9	
<i>Fort potentiel de ressource en 2008:</i>						
ZH	4.7	4.3	-0.4	15.6	15.9	0.3
SZ	4.1	3.7	-0.3	10.7	9.5	-1.2
NW	4.0	4.1	0.1	13.0	12.4	-0.6
ZG	2.3	2.1	-0.2	10.3	10.0	-0.3
BS	6.4	1.0	-5.4	20.2	19.1	-1.1
BL	4.8	2.4	-2.4	19.0	18.8	-0.2
VD	4.0	3.8	-0.2	19.4	19.9	0.4
GE	1.6	1.0	-0.6	20.1	19.6	-0.5
Moyenne¹	4.0	2.8	-1.2	16.1	15.7	-0.4
Dispersion ²	1.5	1.4		4.2	4.4	
<i>Tous les cantons:</i>						
Moyen¹	5.1	4.5	-0.6	18.0	17.0	-1.0
Dispersion ²	1.6	1.7		3.2	3.5	

¹ Moyenne non pondérée, ² écart-type non pondéré.

Le tableau 5.04 et la figure 5.16 montrent que les impôts sur le revenu des personnes physiques ont diminué dans la plupart des cantons depuis l'introduction de la RPT. Les cantons à faible potentiel de ressources ont davantage réduit les impôts frappant le 1 % des revenus les plus élevés, tandis que les cantons à fort potentiel de ressources ont privilégié les revenus médians. Malgré les taux élevés d'écrêtement marginal mentionnés plus haut à propos des cantons bénéficiaires, ceux-ci se sont concentrés sur des baisses d'impôts au profit des classes de revenus très élevées. On constate encore que la dispersion des taux d'imposition s'est accrue entre les cantons. L'évolution au profit du 1 % des revenus les plus élevés est la plus marquée en Suisse centrale (UR et OW notamment). De même, Saint-Gall, Glaris et les Grisons ont sensiblement allégé la charge fiscale grevant cette catégorie de revenus. Par contre, les revenus médians ont bénéficié de réductions fiscales substantielles dans les deux demi-cantons de Bâle.

Figure 5.16 Personnes physiques, variation entre la moyenne de 2004 à 2007 et la moyenne de 2008 à 2011, impôt sur le revenu de contribuables mariés sans enfant, 1 % des revenus les plus élevés (en points de pourcentage)



E = Bénéficiaire RPT, G = Contributeur RPT en 2008

Evolution de la charge fiscale des entreprises entre 2004 et 2011

La situation se présente de manière analogue pour les bénéficiaires des personnes morales.

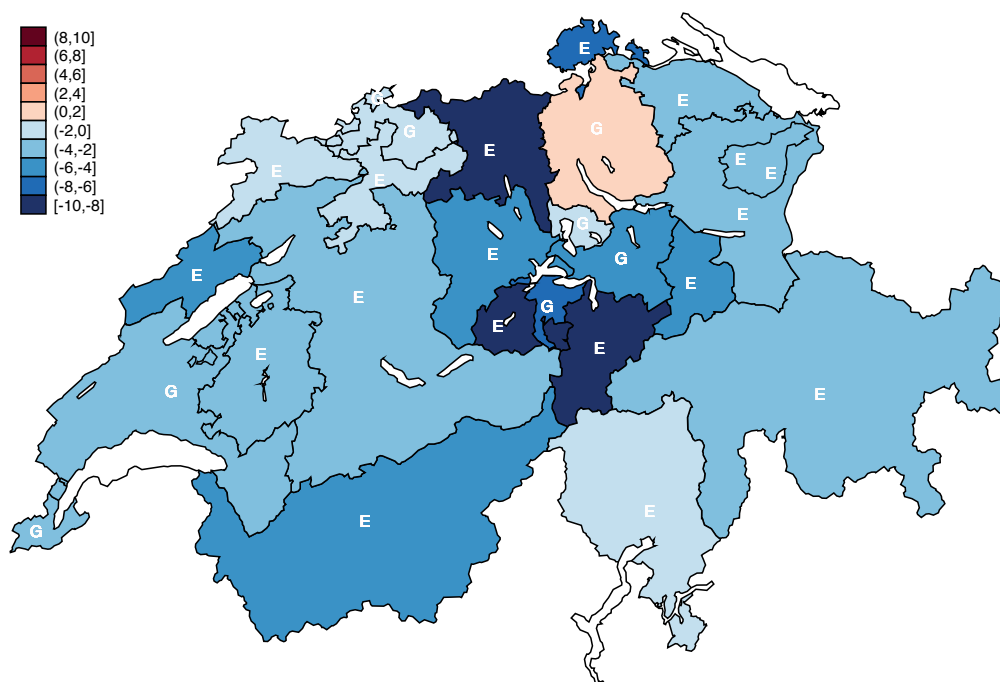
Tableau 5.05 Charge fiscale des entreprises, moyenne cantonale avant et après l'introduction de la RPT

Personnes morales						
	Imposition ordinaire			Société mixte		
	2004-2007	2008-2011	Différence	2004-2007	2008-2011	Différence
<i>Faible potentiel de ressources en 2008:</i>						
BE	14.1	13.0	-1.0	3.4	3.4	-0.1
LU	15.6	12.5	-3.1	2.7	2.2	-0.5
UR	14.8	7.8	-7.0	3.2	1.8	-1.4
OW	11.8	7.2	-4.6	2.4	1.4	-0.9
GL	14.9	11.0	-3.9	2.3	1.9	-0.4
FR	18.2	16.6	-1.5	3.5	3.2	-0.3
SO	11.0	10.4	-0.6	3.0	2.9	-0.1
SH	17.1	11.1	-6.0	3.9	2.0	-2.0
AR	12.0	6.1	-6.0	2.6	1.2	-1.4
AI	10.0	6.6	-3.3	2.1	1.4	-0.7
SG	13.2	10.5	-2.7	4.0	2.4	-1.6
GR	17.3	15.5	-1.8	2.3	1.7	-0.7
AG	16.1	9.9	-6.2	3.1	2.8	-0.3
TG	11.8	9.2	-2.6	2.6	2.1	-0.5
TI	16.7	15.6	-1.1	3.2	2.9	-0.3
VS	15.4	12.5	-2.8	3.4	3.3	-0.1
NE	20.8	19.5	-1.3	4.0	3.9	0.0
JU	18.2	17.7	-0.5	3.5	3.4	-0.1
Moyenne¹	14.9	11.8	-3.1	3.1	2.4	-0.6
Dispersion ²	2.9	3.9		0.6	0.8	
<i>Fort potentiel de ressources en 2008:</i>						
ZH	15.2	15.4	0.2	3.3	3.3	0.0
SZ	10.2	6.7	-3.4	1.9	1.4	-0.5
NW	10.8	7.3	-3.5	0.5	1.6	1.1
ZG	7.1	6.7	-0.3	1.9	1.8	-0.1
BS	19.2	19.2	0.0	3.6	3.6	0.0
BL	14.9	14.2	-0.7	3.0	3.2	0.2
VD	19.2	17.1	-2.1	4.3	4.0	-0.2
GE	21.9	19.4	-2.5	4.5	4.5	0.0
Moyenne¹	14.8	13.3	-1.5	2.9	2.9	0.1
Dispersion ²	5.2	5.5		1.3	1.2	
<i>Tous les cantons:</i>						
Moyenne¹	14.9	12.3	-2.6	3.0	2.6	-0.4
Dispersion ²	3.6	4.4		0.9	0.9	

¹ Moyenne non pondérée, ² écart-type non pondéré.

On constate très nettement une tendance générale à la réduction de l'imposition des entreprises. Il est frappant de voir que les baisses d'impôts ont été supérieures à la moyenne dans les cantons à faible potentiel de ressources, qui affichent désormais en moyenne des taux d'imposition des entreprises plus bas que les cantons à fort potentiel de ressources. Là encore, la réduction de la charge fiscale est frappante à Uri, mais les cantons d'Argovie, de Schaffhouse et d'Appenzel Rhodes-Extérieures ont réduit de manière comparable leurs impôts sur le bénéfice. Parmi les cantons à fort potentiel de ressources, Nidwald et Schwyz sont les cantons qui ont le plus réduit la charge fiscale frappant les entreprises imposées selon le régime ordinaire³.

Figure 5.17 Personnes morales, variation entre 2004 et 2011, impôts sur le bénéfice net et le capital, imposition ordinaire (en points de pourcentage)



E = Bénéficiaire RPT, G = Contributeur RPT en 2008

Indépendamment de l'introduction du nouveau système de péréquation, ces changements survenus depuis 2008 dans la charge fiscale cantonale peuvent également dépendre de divers autres facteurs. Il convient de citer ici la bonne situation budgétaire des cantons découlant de l'évolution conjoncturelle favorable entre 2005 et 2007, les généreuses distributions de bénéfices de la Banque nationale (BNS), de même que les ventes d'or de la BNS en 2005⁴.

3 D'autres illustrations relatives aux différences cantonales en matière de charge fiscale et à leur évolution dans le temps figurent aux annexes 3 et 4 du rapport de Brülhart et Schmidheiny (2013).

4 La part des cantons au produit de la vente des réserves d'or excédentaires de la BNS s'était montée à 14 milliards de francs. La répartition de cet argent entre les cantons s'était basée sur la population résidente et sur la capacité fiscale d'alors des cantons.

Résultats des analyses de régression

Les auteurs cherchent à filtrer les effets susmentionnés à l'aide de modèles économétriques. Des tendances chronologiques définies par canton leur servent à prendre en compte d'autres évolutions spécifiquement cantonales, à l'instar de stratégies fiscales différenciées à moyen ou long terme. Les résultats détaillés de leurs estimations figurent dans les tableaux 2 à 6 de Brühlhart et Schmidheiny (2013).

Les résultats montrent que déjà avant 2008 les cantons à faible potentiel de ressources s'étaient mis à alléger la charge fiscale frappant le 1 % des revenus les plus élevés et la fortune, et que la tendance s'est poursuivie après 2008. Les stratégies fiscales adoptées par les cantons et communes avec les personnes physiques ne se sont donc ni renforcées, ni atténuées depuis 2008.

Il en va de même avec les résultats concernant les entreprises imposées selon le régime ordinaire, pour lesquelles on ne trouve pas non plus d'«effet RPT» significatif, soit d'effet lié à l'introduction de la RPT. Le fort recul des taux d'imposition ordinaire des bénéficiaires, dans les cantons à faible potentiel de ressources notamment, s'explique par une tendance baissière antérieure à 2008. On ne trouve pas non plus d'effet RPT statistiquement significatif pour les sociétés holding. En revanche, l'effet RPT est significatif dans le cas des sociétés de domicile et des sociétés mixtes implantées dans les cantons bénéficiaires. Il s'agit d'un indice montrant, qu'après 2008, les cantons à faible potentiel de ressources ont davantage réduit la charge fiscale frappant ces deux catégories d'entreprises jouissant d'un statut fiscal spécial, tant par rapport aux cantons à fort potentiel de ressources que par rapport à leur stratégie fiscale d'avant 2008.

Bilan

Globalement, des indices montrent que la concurrence fiscale s'est encore durcie depuis l'introduction de la RPT, même si les effets incitatifs inhérents au système de péréquation des ressources tendent à freiner la concurrence fiscale. Les charges fiscales ont diminué dans une majorité des cantons, au profit notamment des hauts revenus et des entreprises. Il est probable que la bonne santé financière de nombreux cantons, due tant à la bonne conjoncture qu'aux distributions de bénéfices de la BNS, a permis des baisses d'impôts qui ont coïncidé avec l'introduction de la RPT. La majorité des cantons à faible potentiel de ressources ont davantage assoupli leurs dispositions fiscales que les cantons à fort potentiel de ressources. Il se peut très bien que l'augmentation des ressources non affectées de la RPT perçues par les cantons à faible potentiel de ressources, ainsi que les bénéfices tirés par certains cantons du bilan global de la RPT aient encouragé la tendance aux baisses d'impôts. Mais aucun lien de causalité n'a pu être établi. Dans la RPT, la charge fiscale n'est plus un critère déterminant pour la fixation des paiements compensatoires. On peut donc supposer que les cantons à faible potentiel de ressources ont davantage d'incitations à réduire leurs impôts que dans le système antérieur de péréquation financière, même si les données ne permettent pas d'en apporter la preuve.

5.4.3 Mobilité des contribuables

Une analyse des effets de la concurrence fiscale devrait examiner, outre la variation de la charge fiscale, son impact sur la substance fiscale. L'étude de Brülhart et Schmidheiny cherche à quantifier l'influence des disparités de la fiscalité locale sur la répartition géographique des contribuables, d'une part, et les effets du comportement migratoire des contribuables sur les différences de charge fiscale.

Corrélation spatiale des charges fiscales

Une méthode indirecte couramment employée dans la littérature scientifique a servi à appréhender la concurrence fiscale. Le principe de base est simple: si des collectivités territoriales se font concurrence sur le terrain de la politique fiscale pour attirer les contribuables mobiles, tout changement de taux d'imposition opéré par une commune ou un canton devrait entraîner des réactions fiscales notamment dans la commune ou le canton voisin, sachant que la mobilité des contribuables est plus grande entre deux collectivités territoriales voisines qu'à plus grande distance. Le principal résultat de cette analyse est que la corrélation spatiale de la politique fiscale a augmenté depuis 2008. Il s'agit d'un signe montrant que la concurrence fiscale s'est plutôt renforcée depuis l'introduction de la RPT.

Charge fiscale et comportement migratoire individuel

L'étude examine dans un deuxième temps, à la lumière de la concurrence fiscale accrue, les arrivées et départs de contribuables. Elle distingue ici entre quatre types de substance fiscale: 1) le revenu imposable de toutes les personnes physiques; 2) le revenu imposable des personnes physiques ayant un revenu supérieur au revenu médian; 3) le revenu imposable des personnes physiques déclarant le 1 % des revenus les plus élevés; 4) le bénéfice net de toutes les entreprises rapporté au nombre d'habitants¹.

Les résultats montrent qu'au cours de la période sous revue (2001 à 2009) les cantons à faible potentiel de ressources ont perdu du terrain pour tous les quatre types susmentionnés de substance fiscale. Cette évolution ne s'est toutefois pas accentuée depuis 2008. Les estimations montrent même, à propos des bénéfices des personnes morales, que les cantons à faible potentiel de ressources sont en phase de rattrapage. La situation est similaire pour les contribuables déclarant le 1 % des revenus les plus élevés. Là encore, les cantons faibles semblent globalement avoir plutôt gagné en attrait depuis 2008. On peut donc en conclure que l'amélioration manifeste, après 2008, de l'attrait des cantons à faible potentiel de ressources pour les contribuables les plus mobiles tient aux baisses d'impôts marquées opérées depuis l'introduction de la RPT.

Elasticité de la substance fiscale

Le véritable enjeu de la concurrence fiscale est la réaction des contribuables aux disparités fiscales. En langage technique, on parle de l'élasticité de la substance fiscale aux changements de taux d'imposition. L'ensemble complet de données sur les personnes physiques (cantons et communes, de 1972 à 2008) permet d'en évaluer l'élasticité par catégorie de revenus. Les

¹ Pour les résultats détaillés des estimations, voir Brülhart et Schmidheiny (2013), tableau 7, p. 30.

élasticité sont sans exception négatives. Autrement dit, des taux d'imposition plus élevés se traduisent pas une diminution de substance fiscale. Par ailleurs, l'élasticité fiscale s'avère plus grande pour les personnes physiques déclarant des revenus supérieurs à la moyenne. Globalement, les 10 % des revenus les plus élevés sont au moins quatre fois plus sensibles aux changements de taux d'imposition que les revenus moyens.. Les élasticité sont en outre généralement plus grandes au niveau communal qu'au niveau cantonal, et à long terme qu'à court terme. D'où le constat que, sans surprise, des impôts plus élevés sont préjudiciables à la substance fiscale. Les données à disposition ne permettent hélas pas d'évaluer de la même manière l'élasticité pour les personnes morales en Suisse. Mais si l'on compare les résultats des analyses internationales consacrées à la sensibilité de la substance fiscale des personnes morales avec ceux de l'étude susmentionnée concernant les personnes physiques, on constate qu'en Suisse les personnes physiques à revenu élevé sont plus sensibles à la charge fiscale que ne le sont les personnes morales au niveau international.

Charge fiscale et comportement migratoire individuel

La concurrence fiscale implique une concurrence pour attirer la substance fiscale mobile. L'étude vise à déduire de la charge fiscale des contribuables quel sera leur comportement migratoire individuel. A cet effet, elle effectue des recoupements entre l'enquête suisse sur la population active (ESPA) et différents registres des assurances sociales (AVS, AI, PC, AC) et examine les différences apparues entre les périodes 2005 à 2007 et 2008 à 2010. Une première analyse descriptive révèle que la mobilité des personnes physiques s'est accrue durant la seconde période. Le gain d'attractivité des cantons à fort potentiel de ressources est frappant. Déjà avant l'introduction de la RPT en 2008, ils affichaient un solde migratoire positif. Celui-ci s'est encore accru par la suite. En outre, les soldes migratoires sont plus hauts parmi les personnes déclarant des revenus élevés que parmi les autres catégories de revenus. La dernière étape consiste à inclure dans l'analyse les disparités de charge fiscale entre le canton de départ et celui d'arrivée. L'échantillon est toutefois trop petit pour livrer des résultats statistiquement significatifs. Enfin, on ne peut non plus se prononcer sur la mobilité des personnes morales, faute des données requises.

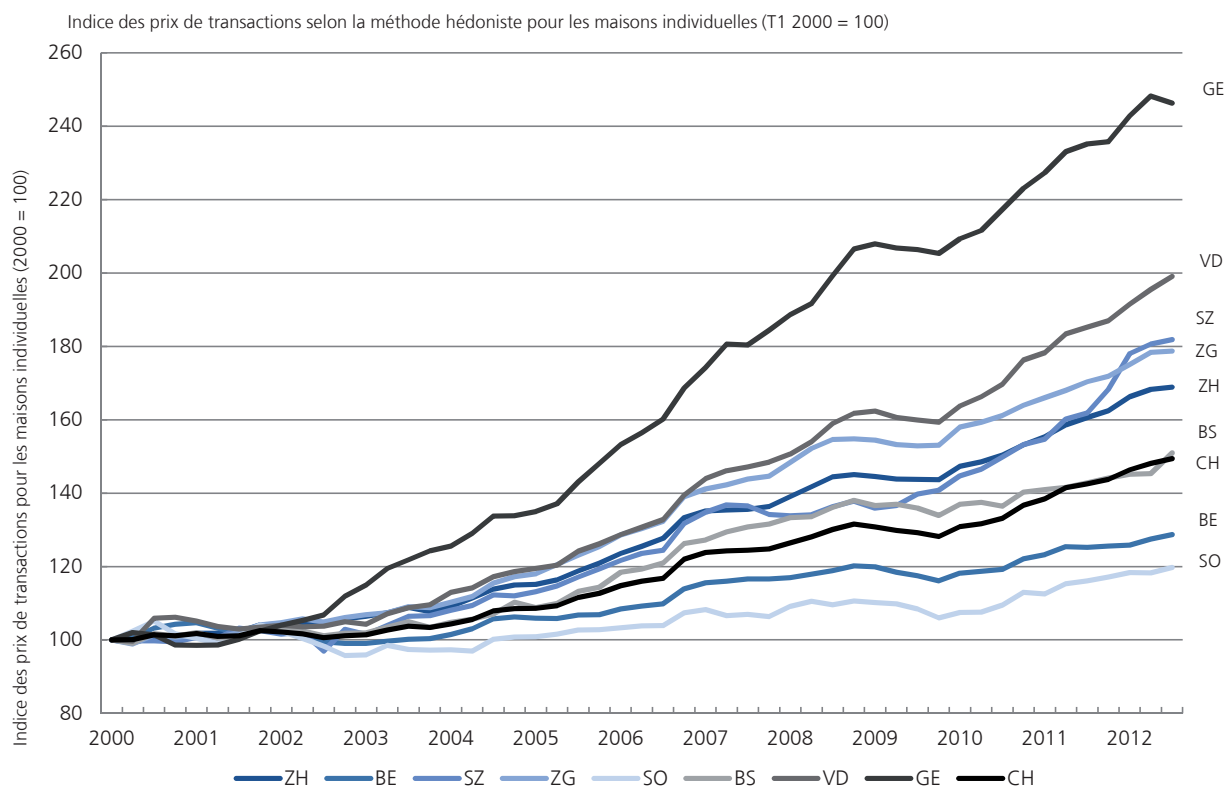
Bilan

Les cantons à faible potentiel de ressources ont beau avoir procédé à des baisses d'impôts plus importantes, ils ont continué de perdre du terrain par rapport aux cantons à fort potentiel de ressources, et ce en termes de revenus imposables comme de flux migratoires nets entre les cantons. Les bénéficiaires des entreprises et les classes de revenus très élevées font exception à la règle. Des signes montrent ici que les cantons à faible potentiel de ressources rattrapent le retard qui s'était creusé jusqu'en 2008. Il faut dire que les ménages à revenus élevés sont bien plus sensibles à la charge fiscale que ceux qui réalisent un revenu médian, comme le confirment les estimations en matière d'élasticité fiscale.

5.4.4 Interdépendance entre la charge fiscale d'un canton et son marché immobilier

Les prix immobiliers sont en hausse depuis quelques années en Suisse. Par rapport à 2000, les prix des transactions ont ainsi renchéri en moyenne, au niveau national, de 49 % pour une maison individuelle, voire de 77 % pour une propriété par étage. De même, la hausse des loyers se poursuit depuis plus de dix ans. Depuis 2000, les loyers proposés ont renchéri au niveau suisse de plus de 40 %, selon le cabinet de conseil immobilier Wüest & Partner. La hausse des prix de l'immobilier n'a épargné aucun canton au cours des dernières années. Malgré tout, l'évolution des prix des logements en propriété est très contrastée selon les sous-marchés régionaux. L'examen de la situation de plusieurs cantons le montre bien.

Figure 5.18 Evolution des prix de l'immobilier dans divers cantons et en moyenne nationale



Source: Wüest & Partner

Ces trois dernières années, les prix des transactions pour des maisons individuelles ont connu une hausse supérieure à la moyenne dans les cantons de Genève, Vaud, Schwyz, Zurich et Zoug. Par contre, ils n'ont que peu augmenté dans des cantons comme Berne et Soleure. Un grand nombre de facteurs sont responsables de ces différences d'évolution des prix, comme en particulier l'évolution démographique ou économique, ou peut-être aussi la politique fiscale de certaines collectivités territoriales. Le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité s'intéresse en premier lieu au lien entre le marché immobilier et la charge fiscale des cantons. Les considérations qui suivent reposent sur un rapport de l'AFF (2013b). La concurrence fiscale en Suisse laisse supposer que la dynamique plus ou moins grande des prix de l'immobilier dans les cantons tient parfois à leur politique fiscale, autrement dit que les cantons

ayant fortement réduit leur charge fiscale ces dernières années ont vu leurs prix immobiliers s'envoler. Lorsque les écarts de pression fiscale existants entre collectivités territoriales – ou leur variation respective au fil du temps – se répercutent sur les prix immobiliers, on parle de «capitalisation» des différences de charge fiscale dans la valeur de marché des biens immobiliers. Il ressort de diverses études empiriques que les disparités de la charge fiscale grevant les revenus se répercutent sur les prix immobiliers. Or les résultats des recherches effectuées varient beaucoup quant à l'ampleur du phénomène en Suisse. De récentes études indiquent pour les maisons individuelles des taux de capitalisation de l'ordre de 100 %, soit une capitalisation intégrale. Une telle situation implique que la valeur d'un bien immobilier – et donc la valeur escomptée des bénéfices futurs – augmente jusqu'à concurrence du montant total des économies fiscales durant cette période¹. Les valeurs estimées sont parfois bien plus basses pour les loyers et varient fortement. Selon l'étude consultée, les résultats oscillent entre 18 et 36 %², ou atteignent 42 %³, voire même 72 %⁴. En l'occurrence, les prix immobiliers ne s'adaptent qu'en partie (par ex. 42 ou 72 %) à la variation de la valeur du marché imputable aux économies fiscales.

Une explication possible des taux de capitalisation nettement plus élevés qu'affichent les logements en propriété par rapport à ceux en location tient à ce que les propriétaires immobiliers sont davantage sensibles aux variations de la charge fiscale, intégrant dans leur décision d'achat son évolution future (attendue).

La grande hétérogénéité des résultats publiés à propos de la capitalisation en Suisse tient d'une part aux difficultés méthodologiques et à la qualité médiocre des données. D'autre part, les travaux de recherche actuels suggèrent que ce taux de capitalisation n'existerait pas. Le degré auquel les différences de charge fiscale se répercutent sur les prix immobiliers varierait plutôt en fonction de l'emplacement du bien concerné, de la mobilité des individus – laquelle à nouveau dépend des revenus – et de l'échelon étatique concerné. Les études qui tentent d'estimer les taux moyens de capitalisation fiscale pour la Suisse aboutissent à la conclusion que les différences de charge fiscale au niveau intra-cantonal et intra-régional sont bien plus marquées que les différences intercantionales ou interrégionales. En outre, le taux de capitalisation est d'autant plus bas que l'assiette fiscale (revenus des ménages) est élevée, étant donné la mobilité accrue des ménages aisés. Pour de tels ménages, les économies d'impôts résultant d'un déménagement dans une commune fiscalement plus intéressante dépassent l'écart des prix immobiliers entre les deux communes. Par contre, les hausses des prix immobiliers généralement induites par les baisses d'impôts pèsent lourd pour les ménages à bas revenus, avec un taux de capitalisation dépassant parfois 100 %. Enfin, la capitalisation est plus forte dans les zones urbaines qu'en périphérie. Dans les régions rurales, les différences de charge fiscale ne se répercutent guère sur les prix immobiliers.

Le moyen le plus approprié de cerner la capitalisation des différences intercantionales en matière de pression fiscale consiste à examiner au niveau national la capitalisation des impôts sur le revenu. Elle est relativement basse, oscillant entre 7 et 44 %. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'il s'agit de la capitalisation moyenne pour toute la Suisse. Il n'est donc pas exclu qu'une approche plus différenciée des zones d'activité économique ou résidentielles – à commencer par Zurich, Zoug, Schwyz, Nidwald et Lucerne – permette d'observer des taux de capitalisation plus élevés.

1 Voir Salvi et al. (2004), Stadelmann (2010) et Morger (2012).

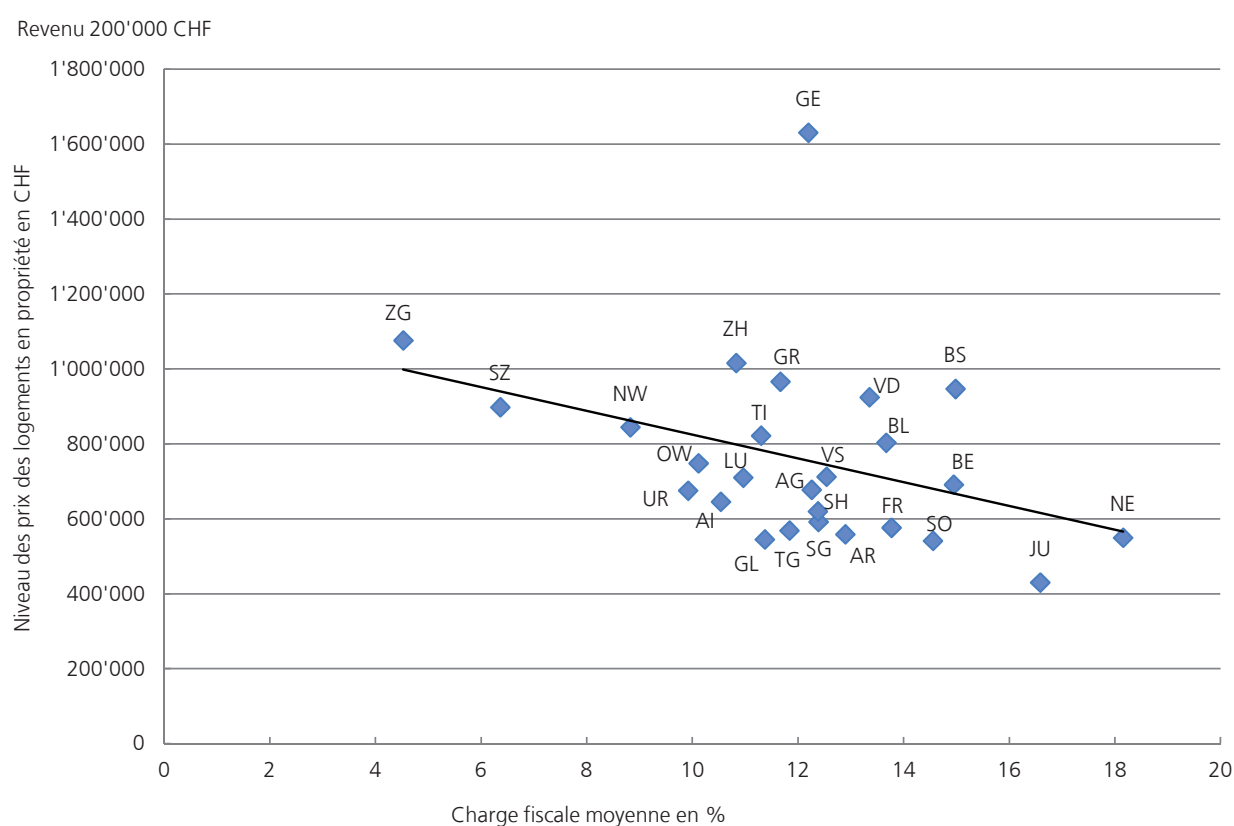
2 Feld et Kirchgässner 1997

3 Morger 2012

4 Hilber 1997

La figure 5.19 montre la charge fiscale moyenne et le niveau des prix de l'immobilier dans tous les cantons en 2011, pour la catégorie de revenus de 200 000 francs⁵. La corrélation paraît plus faible, et diminue encore pour les revenus plus élevés. Cela corrobore l'hypothèse voulant que les écarts moyens de charge fiscale entre cantons aient un moindre impact sur les prix immobiliers que ceux au niveau communal et micro-régional.

Figure 5.19 Corrélation entre le niveau des prix de l'immobilier et la charge fiscale en 2011



Source: Wüest & Partner, AFC

Les résultats peu probants quant à la corrélation entre la charge fiscale et les prix immobiliers montrent qu'au niveau régional les loyers et les prix de l'immobilier découlent de toute une série de paramètres, dont plusieurs sont au moins aussi importants sinon davantage que les incitations fiscales. Outre les facteurs d'influence susmentionnés, il convient notamment de mentionner les caractéristiques d'un objet spécifique, comme sa taille et son aménagement, son emplacement dans la commune (par ex. déclivité du terrain, accessibilité des infrastructures locales), la macro-situation (accessibilité des centres, dépenses publiques de la commune, capacité fiscale) ou encore les variables démographiques et socio-économiques de la commune, tels que la densité de population ou le pourcentage de pendulaires. La disponibilité d'autres terrains à bâtir joue encore un rôle important dans l'évolution des prix.

⁵ L'indicateur de la charge fiscale cantonale utilisé est ici la charge fiscale cantonale moyenne (charge pondérée des impôts cantonal, communal et ecclésiastique) grevant le revenu brut du travail des personnes physiques. Les calculs ont été faits par l'AFC. Quant à l'indicateur utilisé pour les prix de l'immobilier dans les cantons, il s'agit des données sur les prix calculées selon la méthode hédoniste par Wüest & Partner pour un objet moyen standardisé (taille moyenne, aménagement, qualité de l'emplacement).

A propos de l'évolution des prix immobiliers dans les cantons, le rapport de l'AFF examine également les catégories d'impôts dont le produit est influencé par le marché immobilier: impôt foncier, impôts sur les gains en capital et droits de mutation. Ces impôts n'apparaissent pas dans le potentiel de ressources. Or le niveau des recettes tirées de ce genre d'impôts, leur évolution au fil du temps et les développements du marché immobilier diffèrent considérablement d'un canton à l'autre. En outre, les recettes tirées des impôts immobiliers sont d'une importance relativement faible par rapport à d'autres catégories d'impôts. Une analyse transversale portant sur tous les cantons pour l'année 2010 révèle un lien légèrement positif entre le produit de l'impôt et le niveau des prix immobiliers; autrement dit, les cantons où les impôts immobiliers génèrent de faibles recettes affichent, pour les logements en propriété, des indices de prix plutôt inférieurs aux cantons où les recettes correspondantes sont plus élevées (par habitant). Cela suggère que les rentrées fiscales sont plus élevées dans ces derniers cantons en raison de la valeur de marché supérieure de leurs propriétés immobilières. Divers cantons ne correspondent toutefois pas à ce modèle; à Zoug et Zurich par exemple, de faibles recettes fiscales vont de pair avec des prix immobiliers élevés. Par ailleurs, une étude de Wüest & Partner (2013) décrit le lien entre la hausse du volume de transactions portant sur les logements en propriété et l'évolution des recettes générées par les droits de mutation perçus dans 18 cantons. Le volume des transactions a augmenté de 34 % entre 2002 et 2010, tandis que les droits de mutation ont crû de presque 40 % (à plus d'un milliard de francs). Fribourg, Neuchâtel, les Grisons, Obwald et Vaud ont enregistré ici des hausses particulièrement élevées. La situation est similaire pour l'impôt sur les gains immobiliers, dont les recettes ont progressé de 42 % pour avoisiner 1,5 milliard. Les hausses ont été spécialement élevées au Valais, au Tessin, à Genève et dans le canton de Vaud. Le boom immobilier s'est également répercuté sur les recettes publiques des cantons concernés. Par contre, les recettes tirées des impôts fonciers (impôts immobiliers) ont nettement moins augmenté, leur volume avoisinant un milliard de francs en 2010. Selon Wüest & Partner (2013), rares sont les cantons qui, comme Bâle-Campagne et Soleure, n'ont pas profité jusqu'ici du boom immobilier.

Bilan

Le lien existant entre la charge fiscale d'un canton et son marché immobilier s'avère complexe, et ne permet pas de tirer des constatations claires. La charge fiscale n'est qu'un facteur parmi beaucoup d'autres qui influencent le marché immobilier. A propos de la concurrence fiscale, on relève parfois une capitalisation des différences de charge fiscale dans les prix immobiliers. Toutefois, les effets de capitalisation intra-cantonaux et intra-régionaux sont bien plus marqués qu'au niveau intercantonal. En outre, les taux de capitalisation dépendent d'autres facteurs, à commencer par les revenus des individus. Dans bien des cantons, le boom immobilier a entraîné une forte hausse des rentrées fiscales correspondantes, notamment les droits de mutation et l'impôt sur les gains immobiliers. Or le potentiel de ressources n'en tient pas compte. Il faut dire qu'il est difficile de trouver une valeur indicative du potentiel imposable comparable aux éléments constitutifs du potentiel de ressources, qui puisse être intégrée au potentiel global de ressources. Par ailleurs, l'importance quantitative de ces impôts est plutôt faible par rapport à ceux sur le revenu ou les bénéfices. Sur le plan suisse, ils ne génèrent que 6 % des recettes fiscales, avec de grandes différences régionales, allant de 0,4 % pour Glaris à 13 % aux Grisons. Une étude de BAKBasel (2010) aboutit au même constat. Du fait des faibles volumes en jeu, ces impôts ne devraient avoir qu'une influence marginale sur le potentiel de ressources; en outre, la situation des données est jugée embrouillée, ce qui compliquerait la définition d'une base de calcul acceptée par tout le monde.

5.4.5 Allègements fiscaux en application de la politique régionale (ancien «arrêté fédéral Bonny»)

Bases légales

La loi fédérale sur la politique régionale¹ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Son art. 12 confère une nouvelle base légale à l'ancien «arrêté Bonny» concernant les allègements fiscaux en faveur des zones économiques en redéploiement²:

Art. 12 Allègements fiscaux

¹ Si un canton accorde des allègements fiscaux conformément à l'art. 23, al. 3, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, la Confédération peut également accorder des allègements pour l'impôt fédéral direct.

² Les allègements de l'impôt fédéral direct sont accordés uniquement:

- a. aux entreprises industrielles ou aux entreprises de services proches de la production qui créent ou réorientent des emplois;
- b. pour des projets qui satisfont aux exigences de la présente loi en matière d'économie régionale;
- c. aux cantons prévoyant le remboursement des allègements fiscaux touchés indûment.

³ Le Conseil fédéral, après consultation des cantons, définit les zones dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier d'allègements fiscaux et règle les modalités de la surveillance financière, notamment l'obligation de collecter et de transmettre les informations relatives aux effets des allègements accordés.

La principale exigence de l'arrêté Bonny est donc également prise en compte après l'entrée en vigueur de la loi fédérale, conformément aux souhaits exprimés alors par le Parlement et par une majorité des cantons. Les nouvelles ordonnances³ ont cependant sensiblement réduit le périmètre des régions aidées.

¹ RS 901.0.

² L'art. 6 correspondant de l'ancien arrêté Bonny était formulé comme suit: «Une entreprise peut bénéficier d'un allègement de l'impôt fédéral direct lorsque le canton dans lequel le projet est réalisé lui accorde aussi des allègements fiscaux.»

³ – Ordonnance du Conseil fédéral concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022)
– Ordonnance du Département fédéral de l'économie concernant la détermination des zones d'application en matière d'allègements fiscaux (RS 901.022.1).

Problématique liée à la péréquation des ressources

Dans le cadre de la péréquation des ressources, la capacité financière des cantons est mesurée au moyen de la valeur ajoutée fiscalement exploitable. Cette idée de base est appliquée à l'aide de la statistique fiscale. Par conséquent, la péréquation des ressources repose sur le potentiel de ressources des cantons, et l'assiette fiscale agrégée en constitue la base de données.

Or, les allègements fiscaux en faveur des zones économiques en redéploiement ne sont pas déduits de l'assiette fiscale agrégée. Cela signifie que les bénéficiaires concernés des personnes morales sont entièrement intégrés dans le potentiel de ressources, de sorte que l'indice des ressources des cantons correspondants ne subit aucune réduction.

Critiques concernant la non-prise en compte des allègements fiscaux dans le potentiel de ressources

Avant l'entrée en vigueur de la RPT, la pratique relative à la péréquation des ressources avait parfois été critiquée, car, selon cette critique, les bénéfices des entreprises auxquelles des allègements fiscaux étaient accordés en application de la politique régionale ne devaient être que partiellement pris en compte dans le potentiel de ressources.

Concernant cette critique, il convient toutefois de préciser que ce sujet n'a plus jamais donné lieu à des discussions politiques depuis la publication du troisième message sur la RPT en 2006.

Les arguments suivants en faveur d'une prise en compte uniquement partielle des allègements fiscaux dans le potentiel de ressources étaient avancés avant l'entrée en vigueur de la RPT:

- Les allègements fiscaux reposent sur le droit fédéral. La Confédération suggère ainsi une imposition réduite des bénéficiaires. Sa politique régionale restreint dès lors indirectement l'exploitabilité de ces bénéficiaires, ce qui implique qu'ils ne devraient pas être entièrement intégrés dans le potentiel de ressources. Une prise en compte globale pénaliserait les cantons qui utilisent les instruments de politique régionale de la Confédération.
- Par ailleurs, il existerait une inégalité de traitement par rapport aux sociétés holding, aux sociétés de domicile et aux sociétés mixtes, et les cantons auraient alors – également en raison d'une réglementation fédérale, à savoir la loi sur l'harmonisation fiscale – aussi une marge de manœuvre relativement importante en vue d'une imposition réduite des bénéficiaires des entreprises.
- La fiscalité privilégiée des sociétés holding et des sociétés administratives constituerait surtout un outil de promotion économique pour les cantons affichant des facteurs d'implantation favorables pour les services. Les cantons présentant un fort ancrage et des avantages comparatifs pour le secteur industriel en bénéficieraient moins. Ils devraient donc recourir à des allègements fiscaux pour résister à la concurrence internationale des places économiques et ces derniers devraient dès lors être pris en compte dans le potentiel de ressources.

Arguments pour la non-prise en compte des allègements fiscaux dans le potentiel de ressources

- *Grande marge de manœuvre des cantons*: les allègements fiscaux reposent certes sur une base légale de la Confédération, mais cette dernière ne les accorde que de manière subsidiaire, à la demande des cantons. Il existe par conséquent une différence fondamentale par rapport aux sociétés fiscalement privilégiées, dont la fiscalité réduite est basée sur un droit légal défini dans la loi sur l'harmonisation fiscale.

Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre concernant les allègements fiscaux en faveur des zones économiques en redéploiement: ceux qui ont de telles zones pourraient influencer directement le niveau de leur potentiel de ressources et, ainsi, aussi les paiements compensatoires, dans la mesure où la prise en compte des allègements fiscaux ne reposerait pas sur des critères objectifs, déclenchés par l'octroi effectif de ces allègements. Cette influençabilité des paiements compensatoires constituait précisément l'un des principaux défauts de l'indice de capacité financière dans l'ancien régime péréquatif qui a été remplacé par la RPT.

- *Inégalité de traitement des cantons*: contrairement à la fiscalité privilégiée des sociétés holding, des sociétés de domicile et des sociétés mixtes, les allègements fiscaux en faveur des zones économiques en redéploiement se limitent à ces dernières. Tous les cantons ne peuvent donc pas recourir aux allègements fiscaux de la Confédération. Cela va certes dans le sens de la politique régionale, qui entend accroître les chances des régions structurellement défavorisées dans la concurrence fiscale. Cependant tous les cantons doivent être traités de manière égale dans la péréquation financière.
- *Promotion d'un outil spécifique de la concurrence fiscale*: si les allègements fiscaux en faveur des zones économiques en redéploiement étaient pris en compte dans le potentiel de ressources, ils seraient avantagés par rapport à une stratégie de taux d'imposition généralement faibles. Lorsqu'un canton réduit la charge fiscale des personnes morales de manière générale, cela n'a aucune incidence directe sur le potentiel de ressources. Il est cependant confronté à une hausse de ce potentiel si de nouvelles entreprises s'y implantent en raison de sa politique fiscale, ce qui correspond au concept de la valeur ajoutée fiscalement exploitable. Si des allègements fiscaux discrétionnaires en faveur des zones économiques en redéploiement étaient pris en considération dans le potentiel de ressources, le mécanisme «impôts plus faibles – implantation de nouvelles entreprises – hausse du potentiel de ressources» ne fonctionnerait pas pour les bénéficiaires concernés. On créerait alors une mauvaise incitation en faveur de ces allègements.
- *Mélange de péréquation financière et de politique régionale*: les principales conditions des allègements fiscaux sont définies par la politique régionale de la Confédération. Si les allègements fiscaux en faveur des zones économiques en redéploiement étaient pris en compte dans le potentiel de ressources, un outil de péréquation financière serait mis en relation directe avec la politique régionale. Par exemple, la désignation régulière de ces zones influencerait sur le potentiel de ressources. Des critères de politique régionale contribueraient alors à établir le niveau des potentiels de ressources, ce qui serait contraire à la dissociation opérée par la RPT entre la politique sectorielle et la péréquation financière.

5.4.6 Récapitulatif et conclusions

Les différents aspects de la concurrence fiscale constituent un thème central du présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière. Les principaux enseignements et résultats sont donc récapitulés et évalués brièvement dans ce chapitre. Il faut préciser au préalable que la contribution de la concurrence fiscale à une efficacité accrue du secteur public est généralement reconnue. Dans un environnement compétitif, les préférences des citoyennes et citoyens tendent à être davantage prises en compte par les collectivités locales. Par ailleurs, la concurrence fiscale atténue les coûts des prestations fournies par le secteur public.

Tout d'abord, il convient de préciser que l'objectif du maintien de la compétitivité fiscale des cantons au niveau national et, surtout, sur le plan international pendant la période considérée a été atteint. Les taux d'imposition concernant la substance fiscale mobile telle que les bénéfices des entreprises et les catégories de revenus les plus élevées des personnes physiques peuvent être considérés comme concurrentiels. Ces dernières années, les cantons à faible potentiel de ressources ont pu réduire sensiblement la charge fiscale de la substance mobile et améliorer ainsi leur position dans la concurrence fiscale par rapport aux cantons à fort potentiel de ressources. Cela ne tient pas tant à l'introduction de la RPT, mais davantage à des facteurs particuliers, tels que les versements de la BNS et une situation conjoncturelle et budgétaire favorable. Ce résultat contraste cependant avec l'évolution de la charge fiscale totale mesurée grâce à l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal. La différence entre la valeur la plus élevée et la plus faible, d'une part, et l'écart-type de cet indice, d'autre part, n'ont cessé de croître depuis 2008.

Les analyses ont montré que l'introduction de la RPT n'avait pas amoindri l'incitation à accroître le potentiel de ressources pour les cantons dont celui-ci est fort. En revanche, le mécanisme de répartition (progressif) en vigueur de la péréquation des ressources encourage moins un canton à faible potentiel de ressources à augmenter ce dernier. Ainsi, le taux d'écrêtement marginal s'établit à environ 80 % en moyenne pour les cantons à faible potentiel de ressources. Cela signifie qu'une hausse de ce potentiel entraîne une réduction considérable des paiements compensatoires, de sorte qu'après la péréquation des ressources, l'augmentation des recettes fiscales standardisées par habitant ne correspond qu'à 20 % de l'accroissement initial du potentiel de ressources. Malgré cette structure incitative, il existe une concurrence fiscale entre les cantons qui s'est même intensifiée depuis l'introduction de la RPT. Les analyses révèlent que les adaptations des taux d'imposition ont une corrélation géographique bien plus forte depuis 2008, ce qui reflète une concurrence fiscale plus vive. Apparemment, les cantons n'ont pas abandonné les baisses d'impôts présentant un caractère stratégique. Ceux à faible potentiel de ressources ont certes réduit plus fortement les impôts que les cantons à fort potentiel de ressources, notamment pour la substance mobile, mais les premiers perdent néanmoins du terrain face aux seconds concernant la substance fiscale dans son ensemble. Les exceptions à cette tendance sont observées au niveau des bénéfices des entreprises et, dans une moindre mesure, parmi le 1 % des revenus les plus élevés.

Les baisses d'impôts des cantons bénéficiaires ont été qualifiées ici et là de «dumping fiscal». Or en la matière, il ne s'agit pas d'évincer les autres cantons du marché pour ensuite relever les impôts en tant que monopoliste, mais davantage d'assurer sa position dans la concurrence fiscale. Une critique relève que les cantons à faible potentiel de ressources diminuent de manière ciblée les taux d'imposition de la substance mobile grâce aux paiements compensatoires. On peut y opposer le fait que l'introduction de la RPT a sensiblement accru la part des ressources libres versées à ces cantons pour renforcer leur autonomie financière.

Plusieurs cantons ont utilisé cette marge de manœuvre pour améliorer leur position dans la concurrence fiscale. Lors de l'élaboration de la RPT, un tel renforcement des cantons à faible potentiel de ressources dans la concurrence fiscale était souhaité. Pour les petits cantons périphériques, la politique fiscale constitue un outil important pour pouvoir attirer de la substance fiscale et rester ainsi compétitifs en termes d'implantation. Les cantons-centres bénéficient notamment d'effets d'agglomération positifs, qui leur permettent d'écrêter fiscalement les rentes qui y sont liées. La charge fiscale peut ainsi être plus élevée dans les centres économiques qu'en périphérie sans que l'attrait de ces derniers n'en pâtisse.

Le lien entre la charge fiscale et le marché immobilier n'est pas très clair empiriquement. Cela montre que les loyers et les prix de l'immobilier au niveau régional sont influencés par différents facteurs dont certains sont tout aussi importants que les incitations fiscales. Ainsi, rien ne permet d'affirmer que les prix de l'immobilier ont augmenté plus fortement que la moyenne dans les cantons qui ont baissé le plus la charge fiscale moyenne des personnes physiques ces dernières années. Ce lien plutôt faible renforce l'hypothèse selon laquelle les écarts moyens de charge fiscale entre les cantons sont moins pertinents pour le marché immobilier que la concurrence fiscale entre les communes et les petites régions, ainsi qu'au sein des cantons. Dans l'ensemble, il ressort des résultats que le marché immobilier tend à atténuer la concurrence fiscale. Les impôts liés au marché immobilier (en particulier l'impôt foncier, l'impôt sur les gains immobilier et celui sur les mutations) ne sont pas pris en compte dans le potentiel de ressources en raison de leur faible ampleur et de la difficulté de calculer leur volume éventuel lors de la détermination dudit potentiel de ressources.

Le dernier aspect concerne les allègements fiscaux en application de la politique régionale qui, comme on le sait, ne sont pas pris en considération dans le calcul du potentiel de ressources. Les bénéfices des entreprises concernées sont donc entièrement intégrés dans le potentiel. Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre dans l'octroi de ces allègements. Si ces bénéfices étaient pris en compte, avec une pondération réduite, dans le potentiel de ressources, un canton pourrait influencer directement sur le niveau de son potentiel et, partant, sur ses paiements compensatoires.

5.5 Garantie aux cantons d'une dotation minimale en ressources financières

Le chapitre 5.5 aborde deux questions:

- Quel effet compensatoire a été atteint chaque année par rapport à l'objectif de dotation minimale visé à l'art. 6, al. 3, PFCC (85 % des RFS de tous les cantons) (chap. 5.5.1)?
- L'objectif de 85 % est-il encore pertinent (chap. 5.5.2)?

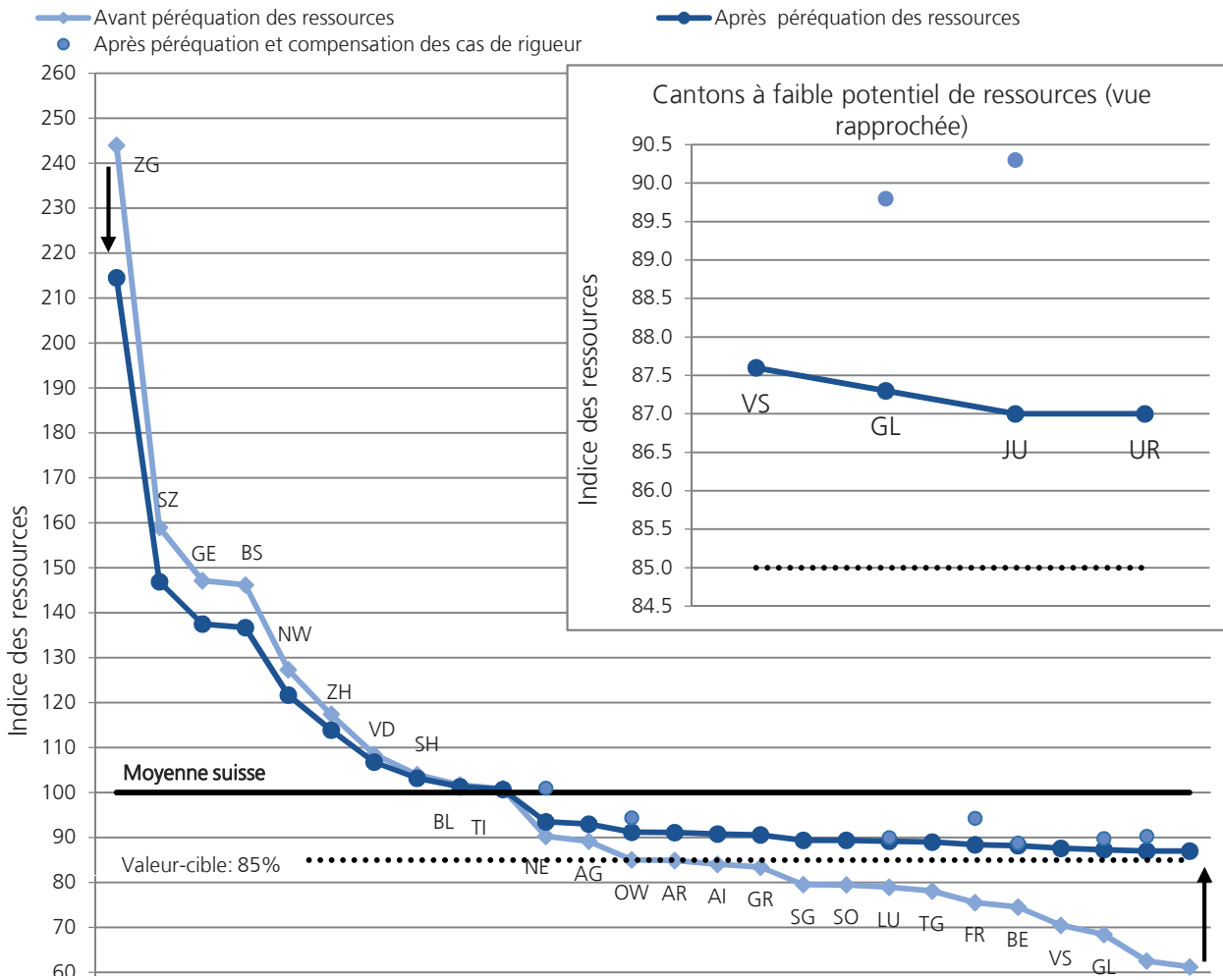
Le chapitre 8 examine si un autre mécanisme pourrait améliorer la réalisation de l'objectif.

5.5.1 Evolution de la dotation minimale en ressources financières

La péréquation financière vise, en autres, à mettre à disposition des cantons à faible potentiel de ressources une dotation minimale en ressources financières. Selon l'art 6, al 3, PFCC, les recettes fiscales standardisées par habitant après addition des versements de la péréquation des ressources devraient atteindre 85 % au moins de la moyenne suisse. Néanmoins, la dotation minimale ne constitue pas une garantie mais une valeur cible. Ainsi, un indice RFS après compensation inférieur à 85 points reste conforme avec la PFCC. De plus, l'art 19, al 9, PFCC précise que, lors de l'examen visant à mesurer si l'objectif de la dotation minimale a été atteint, les prestations du fond de compensation des cas de rigueur sont également prises en considération.

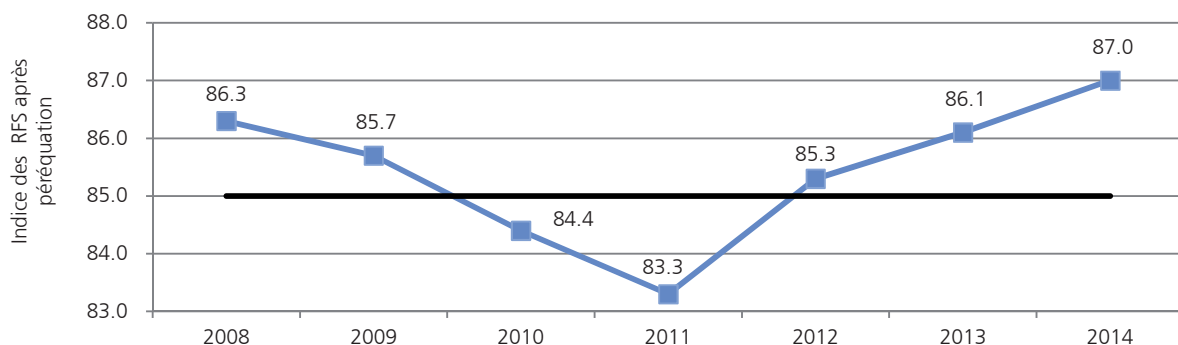
Pour l'année de référence 2014, les indices RFS des cantons du Jura et d'Uri atteignent 87 points (cf. figure 5.20). De plus, si l'on tient compte des prestations de la compensation des cas de rigueur, l'indice RFS du Jura atteint 90,3 points.

Figure 5.20 Indice des ressources avant et après la péréquation des ressources en 2014



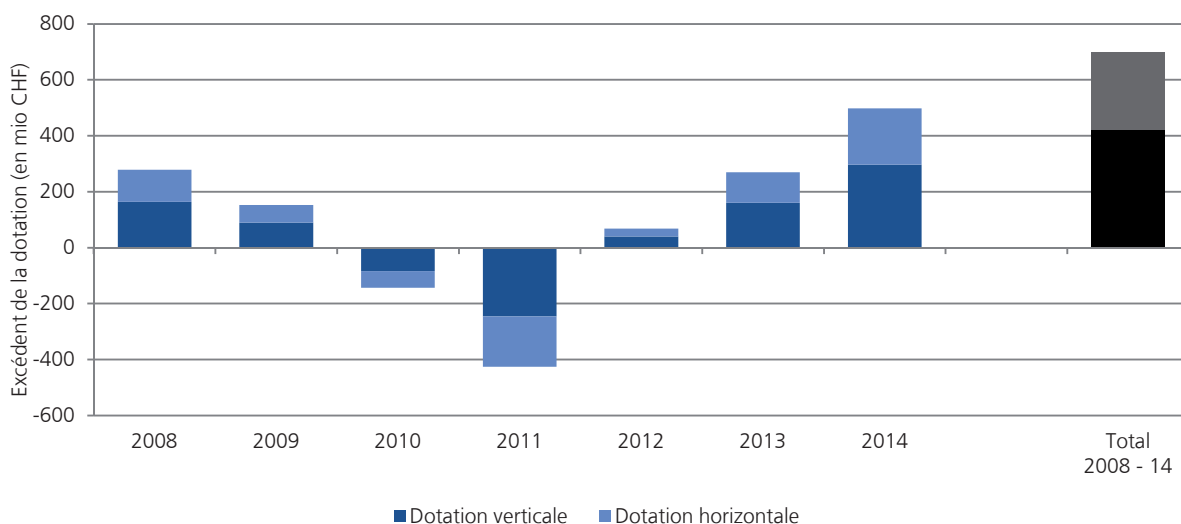
La figure 5.21 présente l'indice RFS après péréquation du canton au plus faible potentiel de ressources (UR) pour les années 2008 à 2014.

Figure 5.21 Indice RFS après péréquation du canton d'Uri, 2008–2014



Pour l'année de référence 2008, l'indice RFS du canton d'Uri après péréquation atteint 86.3 et dépasse ainsi largement la valeur-cible. Les trois années suivantes, son indice RFS baisse et se trouve en 2010 et 2011 en dessous des 85 points. Toutefois, depuis 2012, l'indice RFS du canton d'Uri progresse et atteint 87 points en 2014. Ainsi, sur les sept années observées, son indice RFS se trouve en moyenne à 0.4 points au-dessus de la valeur-cible. L'objectif qui veut que «la péréquation des ressources ensemble avec la compensation des cas de rigueur veillent à ce que tous les cantons disposent d'une dotation minimale, ce qui augmente leur autonomie financière et diminue également les disparités» est confirmée. En effet, l'objectif de la dotation minimale a été clairement dépassé. Si l'on réduisait la dotation de telle sorte que le canton d'Uri atteigne chaque année 85 points, les montants perçus par tous les autres cantons à faible potentiel de ressources devraient également être réduits. Cela aurait pour effet une réduction considérable de la dotation. Les chiffres correspondant sont présentés à la figure suivante.

Figure 5.22 Sur- et sous-dotation dans la péréquation des ressources, 2008–2014



En gardant le même rapport entre la péréquation horizontale et verticale des ressources, les cantons à fort potentiel de ressources devraient verser, en 2014, environ 202 millions de moins aux cantons à faible potentiel de ressources et la contribution de la Confédération serait réduite de presque 297 millions. Mais cela signifie également que les cantons à faible potentiel de ressources recevraient au total 499 millions, soit 13,4 % de contributions en moins. Puisque la progression en serait aussi modifiée, les conséquences pour les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles seraient plus modérées que celles pour les cantons dont l'indice des ressources est proche de 100.

Des résultats similaires mais dans des proportions moindres sont également présents pour les autres années. Au total, la dotation horizontale dans les années 2008 à 2014 était trop élevée d'environ 278 millions et la dotation verticale de plus de 422 millions.

5.5.2 Objectif de 85 % dans la péréquation des ressources

Historique

L'idée d'une «dotation minimale» des cantons en ressources propres remonte aux débuts du projet de RPT. En 1995, le groupe de travail chargé du «renforcement de la capacité financière propre des cantons» fit la proposition suivante¹:

«Ainsi, l'un des objectifs de la péréquation est d'assurer que chaque canton puisse financer ses tâches de base de manière autonome sans charger excessivement ses citoyens.» Et: «Le groupe estime que la détermination du niveau minimum garanti peut s'appuyer sur l'observation de la dispersion des dépenses des cantons et des communes² pour les prestations de base. Sans qu'il soit possible de fixer un niveau optimal, on peut juger, sur la base des données observées, que le niveau minimum garanti devrait se situer entre 82 et 90 points d'indice. En même temps, le groupe estime qu'une méthode pragmatique de détermination du niveau minimum garanti consiste à se baser sur les possibilités offertes par les montants financiers actuellement à disposition pour la péréquation. Ces deux méthodes produisent des résultats concordants.»

La détermination de la dotation minimale reposait principalement sur les réflexions suivantes:

- Chaque canton doit exécuter de manière aussi autonome que possible les tâches qui lui ont été attribuées. Concrètement, cela implique qu'il puisse financer ses tâches de base de manière autonome sans imposer excessivement ses citoyens. Dès lors, chaque canton doit – selon la péréquation des ressources – présenter une dotation minimale précise en ressources propres.
- Cette dotation minimale devrait être fixée en fonction des disparités intercantionales relatives aux dépenses par habitant des cantons et de leurs communes pour remplir leurs tâches de base³. La réflexion reposait sur le principe suivant: plus le niveau de dépenses

1 Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone / Renforcement de la capacité financière propre des cantons, Rapport final du groupe de travail 4 à l'organe directeur, Berne, décembre 1995.

2 Lors de comparaisons intercantionales des dépenses, il est usuel de s'appuyer sur les dépenses des cantons et de leurs communes. On tient ainsi compte du fait que la répartition des tâches entre le canton et les communes diffère d'un canton à l'autre et on en neutralise les effets.

3 Faisaient alors partie des tâches de base toutes les tâches selon la classification fonctionnelle, à l'exception des hautes écoles cantonales et des contributions cantonales au financement des routes nationales, qui variaient fortement d'un canton à l'autre et d'une année à l'autre.

des cantons ayant le plus faible potentiel de ressources est bas par rapport à celui de tous les cantons, plus leur niveau de recettes – pour un même «degré de couverture des coûts» – est également faible, tout comme les recettes fiscales standardisées par habitant selon la péréquation des ressources; il est d'ailleurs déterminant pour la dotation minimale.

- Les vérifications correspondantes ont révélé que le niveau de dépenses des cantons ayant le plus faible potentiel de ressources était inférieur d'environ 10 % à 20 % à celui de tous les cantons pour les tâches de base. Dès lors et compte tenu de la réflexion initiale susmentionnée, la dotation minimale devait s'établir entre 80 et 90 points d'indice, avec une dotation moyenne de tous les cantons correspondant à 100 points.
- En tenant compte de tous ces éléments, le groupe de travail recommandait une dotation minimale de 87 points.

Le «rapport de concrétisation» de la RPT de 1999⁴ se basait également sur cette recommandation.

Durant la consultation concernant ce rapport, certains cantons à faible potentiel de ressources, ainsi que le PDC, le PSS et l'USS plaidèrent pour une valeur plus élevée, tandis que certains cantons à fort potentiel de ressources demandèrent qu'elle soit abaissée. Plusieurs cantons et organisations préconisèrent d'indiquer une fourchette dans la loi; une marge comprise entre 80 et 90 points fut alors évoquée.

Dans le message de 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, une «valeur cible»⁵ fut proposée comme compromis, à savoir la valeur minimale de 85 % qui est encore ancrée dans la loi aujourd'hui.

Etonnamment, le niveau de l'objectif de dotation minimale ne fut pas abordé lors des débats des commissions et de l'assemblée plénière des Chambres fédérales; la valeur de 85 % semblait «sacro-sainte». Les discussions à ce sujet cherchèrent uniquement à déterminer si cette valeur devait constituer un «minimum garanti» ou un «objectif visé».

En 2003, la valeur minimale de 85 % fut finalement ancrée à l'art. 6, al. 3, PFCC en tant qu'«objectif visé».

Dotation minimale à l'aune des données actuelles

En partant des réflexions initiales, on examinera ci-après comment la valeur cible relative à la dotation minimale doit être évaluée au regard des évolutions intervenues depuis.

On s'intéressera tout d'abord à l'évolution des dépenses. Pour éviter toute discussion sur le champ d'observation, les informations suivantes reposent sur les dépenses totales par habitant, et plus précisément sur les dépenses pertinentes en matière d'imputation pour les cantons (et leurs communes) après déduction des contributions fédérales. Sont présentées les évolutions dans l'ensemble des cantons et dans les quatre cantons⁶ qui comptent parmi

4 DFF/CdC, La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, Berne/Soleure, 1999.

5 FF 2002 2155. La «valeur cible» se justifiait alors (p. 2337), car on ne pouvait garantir en raison des dotations prescrites pour quatre ans pour la péréquation des ressources et suivant l'évolution de l'indice des ressources des cantons que chaque canton présenterait chaque année une dotation minimale de 85 % de la moyenne suisse.

6 Il s'agit des cantons d'Uri, du Jura, du Valais et de Fribourg.

ceux ayant le plus faible potentiel de ressources depuis ces 20 dernières années environ, soit depuis le début du projet de RPT. Concernant les chiffres, il faut tenir compte du fait qu'une nouvelle sectorisation a été mise en place en 2008 (harmonisation de la classification fonctionnelle de la statistique financière suisse avec celle de l'UE), entraînant une certaine interruption de structure cette année-là. Il en résulte l'image suivante:

Tableau 5.06 Dépenses par habitant des cantons et de leurs communes* après déduction des contributions fédérales, 1994–2011

Dépenses après déduction des contributions de la Confédération														
	1994**		2002		2005		2008		2009		2010		2011	
	en CHF par habitant	en % de tous les cantons	en CHF par habitant	en % de tous les cantons	en CHF par habitant	en % de tous les cantons	en CHF par habitant	en % de tous les cantons	en CHF par habitant	en % de tous les cantons	en CHF par habitant	en % de tous les cantons	en CHF par habitant	en % de tous les cantons
Tous les cantons	10'395	100%	11'770	100%	12'292	100%	12'095	100%	12'187	100%	12'347	100%	12'987	100%
Les 4 cantons au plus faible potentiel de ressources ***	8'525	82%	9'680	82%	10'481	85%	11'541	95%	11'643	96%	11'825	96%	12'179	94%

Source: AFF, section Statistique financière (enquête)

* Hors dépenses extraordinaires

** 1994 = année de début du projet RTP

*** Moyenne pondérée (cantons UR, JU, VS, FR)

On remarque la différence entre les périodes antérieures et ultérieures à l'entrée en vigueur de la RPT: sous l'ancien régime, les dépenses par habitant des quatre cantons ayant le plus faible potentiel de ressources représentaient, après déduction des contributions fédérales, entre 80 % et 85 % de celles de tous les cantons. Après l'introduction de la RPT, ce rapport a progressé pour s'établir à environ 95 %. Comme le montre le tableau 5.07 ci-après, cette évolution tient principalement à celle des contributions fédérales:

Tableau 5.07 Contributions fédérales aux cantons, par habitant (en francs suisses), 1994–2011

	1994	2002	2005	2008	2009	2010	2011
Tous les cantons	1'094	1'479	1'479	1'344	1'343	1'352	1'338
Les 4 cantons au plus faible potentiel de ressources*	2'531	2'681	2'510	1'948	1'898	2'115	2'076
Les 4 cantons au plus faible potentiel de ressources, en % de tous les cantons	231%	181%	170%	145%	141%	156%	155%

Source: AFF, section Statistique financière (enquête)

* Moyenne pondérée (cantons UR, JU, VS, FR)

Avant l'introduction de la RPT, les quatre cantons ayant le plus faible potentiel de ressources bénéficiaient de contributions fédérales par habitant supérieures d'environ 1,5 fois à 2,5 fois par rapport à tous les cantons, en fonction du montant des contributions aux investissements. Après l'entrée en vigueur de la RPT, l'écart s'établit à quelque 1,5 fois, ce qui représente un recul relatif moyen de 25 % pour ces quatre cantons. Celui-ci découle pour l'essentiel de la suppression des suppléments péréquatifs des contributions fédérales, qui a été induite par la RPT.⁷ En fin de compte, cette suppression n'a pas aggravé la situation des cantons à faible potentiel de ressources, car l'équivalent de ces suppléments péréquatifs est compris depuis 2008 dans la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources et entre dès lors dans le financement de la dotation minimale de 85 %⁸. A cela s'ajoute le fait que les paiements au titre de la péréquation des ressources (et donc aussi la dotation minimale) affichent depuis 2008 une évolution presque deux fois plus dynamique que celle des dépenses des quatre cantons ayant le plus faible potentiel de ressources et 1,5 fois plus forte que celle des dépenses de tous les cantons.

Il n'est donc pas étonnant que ces quatre cantons n'aient subi aucune «lacune de financement» en dépit d'une charge des dépenses relativement plus élevée et qu'ils enregistrent même une légère amélioration de leur solde.

7 Avant l'introduction de la RPT, la somme de tous les suppléments péréquatifs en faveur de tous les cantons à faible potentiel de ressources s'établissait à quelque 860 millions (source: bilan 2007 de la péréquation financière de l'AFF).

8 De plus, la compensation des cas de rigueur liée au passage à la RPT a évité que les cantons à faible potentiel de ressources ne soient en plus mauvaise posture que sous le régime précédent.

Tableau 5.08 Dotation minimale (85 % des RFS de tous les cantons) par rapport aux dépenses par habitant des cantons et de leurs communes après déduction des contributions fédérales (en francs suisses), 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
Dépenses de tous les cantons, après déduction des contributions de la Confédération	12'095	12'187	12'347	12'987
2008 = 100	100	100.8	102.1	107.4
Dépenses des 4 cantons au plus faible potentiel de ressources, après déduction des contributions de la Confédération *	11'541	11'643	11'825	12'179
2008 = 100	100	100.9	102.5	105.5
Dotation minimale (85% des RFS de tous les cantons)	6'365	6'446	6'648	6'945
2008 = 100	100	101.3	104.4	109.1
Dotation minimale par rapport aux dépenses, après déduction des contributions de la Confédération:				
- dans tous les cantons	53%	53%	54%	53%
- dans les 4 cantons au plus faible potentiel de ressources	55%	55%	56%	57%

* Moyenne pondérée (cantons UR, JU, VS, FR)

Le tableau 5.08 ne comprend que des données pour les années 2008 à 2011, car les recettes fiscales standardisées des cantons pour les années antérieures à 2008, qui sont nécessaires au calcul de la dotation minimale, ne peuvent pas être comparées.

La valeur en francs de la dotation minimale par rapport aux dépenses de tous les cantons est presque constante depuis l'introduction de la RPT. Dans ce contexte, la très légère hausse de la dotation minimale par rapport aux dépenses des quatre cantons ayant le plus faible potentiel de ressources à partir de 2009 ne peut pas être considérée comme significative. Un abaissement de la valeur cible relative à la dotation minimale serait prématuré au regard des données actuelles.

Conclusion

Compte tenu de la comparaison avec l'évolution des dépenses, un relèvement ou une diminution de la valeur cible de 85 % pour la dotation minimale ne s'impose pas dans l'immédiat (cf. au demeurant le chap. 8 pour l'objectif de dotation minimale de l'indice 85).

5.6 Compensation des charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) ou socio-démographiques (CCS)

5.6.1 Pertinence des coûts et pondération des indicateurs

En vertu de l'art. 9 PFCC, l'Assemblée fédérale fixe, par arrêté fédéral et pour une période de quatre ans, les dotations destinées à la compensation des charges en fonction des résultats du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. L'annexe 2 du rapport explicatif concernant l'OPFCC précise que le montant des charges excessives par habitant et celui de l'indemnisation, c'est-à-dire le pourcentage des charges excessives indemnisées par la compensation des charges, constituent les critères d'évaluation. Les deux expertises d'Ecoplan de 2004 et de 2009 ont montré la part des trois domaines CCG, CCS A-C et CCS F dans le total des charges excessives et comment le montant total de la compensation des charges devait être réparti entre les trois fonds de compensation.

L'examen a été réalisé une troisième fois dans le cadre de l'expertise d'Ecoplan (2013a) destinée au deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, pour vérifier si les nouvelles données disponibles confirmaient également les résultats précédents. Des données postérieures à l'introduction de la RPT ont été prises en compte dans les calculs pour la première fois. Dans la mesure du possible, la méthode de calcul est demeurée inchangée dans les trois expertises afin de permettre des comparaisons temporelles.

Pertinence des indicateurs de la compensation des charges en matière de coûts

Les études d'Ecoplan révèlent que, comme dans les expertises précédentes, la valeur explicative du modèle utilisé est très bonne ($R^2 = 0,87$) et que les indicateurs de CCS A-C et de CCS F ont une influence (positive) statistiquement significative sur les dépenses. Les indicateurs de CCG expliquent, eux aussi, les dépenses, mais leur signification est moindre. Cela tient notamment à une réduction considérable des dépenses cantonales en 2008, l'année de l'introduction de la RPT. Par ailleurs, on observe à cette période un lien légèrement négatif entre les charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et la progression des dépenses. En clair, cette dernière a tendance à diminuer à mesure que les charges excessives d'un canton dues à la CCG sont élevées. L'étude n'indique cependant pas si cela découle effectivement de l'introduction de la RPT et s'il s'agit des réductions de coûts escomptées. Dans l'ensemble, l'analyse empirique montre la forte valeur explicative des indicateurs utilisés dans la CCG et la CCS. Il ne semble dès lors pas nécessaire d'élaborer des modèles avec des indicateurs alternatifs, de sorte que ces derniers n'ont pas été examinés.

Stabilité de la pondération des indicateurs

La pondération des indicateurs partiels dans la CCG a été fixée au niveau politique et n'a pas changé depuis. Les charges liées à l'altitude et à la déclivité sont indemnisées chacune à hauteur d'un tiers de la dotation, tandis que l'indemnisation de la faible densité démographique et des territoires à habitat dispersé s'établit respectivement à un sixième. Si cette pondération était calculée à l'aide d'une analyse des principales composantes, comme pour la CCS, l'indicateur «faible densité démographique» représenterait 21 % et les autres indicateurs s'inscriraient à environ 26 %. En particulier, l'indicateur «nombre d'habitants dans les territoires

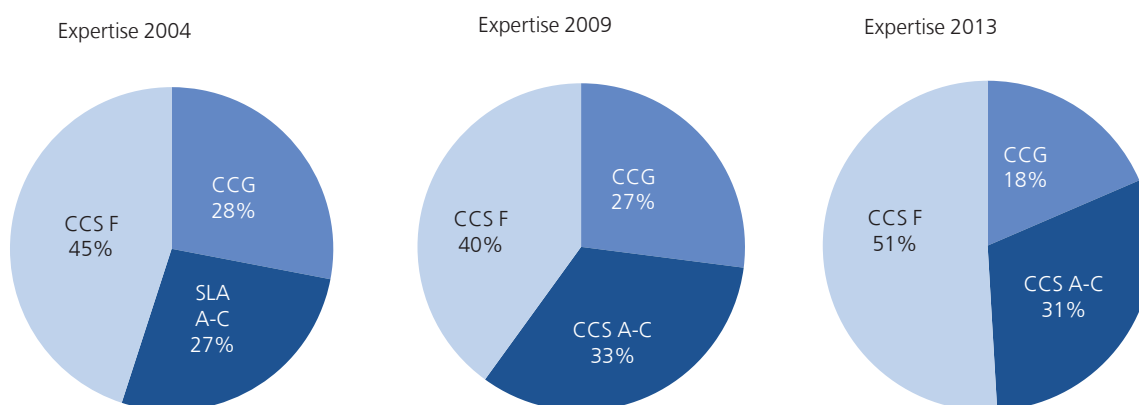
à habitat dispersé» est sous-pondéré. Ces pondérations calculées n'ont pas changé depuis la dernière expertise. Or celles des fonds de compensation liés aux facteurs socio-démographiques sont redéfinies chaque année grâce à une analyse des principales composantes. La CCS A-C comprend les indicateurs de pauvreté (pondération 2014: 42 %), de structure d'âge (26 %) et d'intégration des étrangers (32 %). On constate ici que la pondération de l'indicateur «structure d'âge» a gagné six points de pourcentage depuis la dernière expertise, au détriment de l'indicateur «intégration des étrangers». Pour la CCS F, les pondérations sont restées inchangées par rapport à l'expertise de 2009. Le taux d'activité est pondéré à 28 %, la densité de l'habitat à 37 % et la population à 35 %.

Indemnisation inégale des charges excessives

Les charges excessives correspondent à la part des charges qui dépasse la valeur moyenne. Leur niveau dépend dès lors de la répartition des charges entre les cantons. Si les charges par habitant avaient un niveau équivalent dans tous les cantons, il n'y aurait pas de charges excessives. Une répartition équitable entraîne une réduction des charges excessives, alors qu'une répartition inéquitable tend à les augmenter.

Selon Ecoplan (2013a), la répartition des charges dues à des facteurs géo-topographiques est relativement équilibrée, alors que celles des villes-centres présentent de grandes disparités entre les cantons. Les charges excessives de la CCS F sont nettement plus élevées que celles de la CCG principalement pour cette raison. Les charges de la CCS A-C sont certes réparties plus équitablement entre les cantons que celles de la CCS F, mais les différences sont nettement plus marquées que pour la CCG. D'après Ecoplan (2013a), c'est la raison pour laquelle les charges des villes-centres représentent plus de la moitié des charges excessives totales. Comme le montre la figure suivante, elles fluctuent assez fortement au fil du temps. Dans l'expertise de 2013, elles sont supérieures de 11 points de pourcentage à l'expertise de 2009 et de 6 points de pourcentage à celle de 2004.

Figure 5.23 Répartition des charges excessives



Jusqu'à présent, la dotation totale destinée à la compensation des charges était répartie à parts égales entre la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques et la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques. La part de la CCS

est affectée pour deux tiers à la CCS A-C et pour un tiers à la CCS F. Environ 35,4 % des charges excessives sont indemnisées pour la CCG, mais cela ne représente que 14,2 % pour la CCS A-C et même 4,3 % pour la CCS F.

L'expertise d'Ecoplan de 2004 révélait déjà avant l'introduction de la RPT que la répartition actuellement en vigueur entre les différents types de charges n'est pas proportionnelle aux coûts effectifs. Le Conseil fédéral et le Parlement ont néanmoins opté pour une dotation identique des deux fonds de la compensation des charges. Cette décision faisait notamment suite aux réflexions suivantes¹:

- En raison du montant limité des moyens financiers consacrés à la compensation des charges, une dotation plus élevée de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques s'effectuerait aux dépens de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. Il est bon également de rappeler que la CCG a pris le relais de l'indice «zone de montagne» utilisé dans le cadre de l'ancienne péréquation financière.
- La PFCC ne contient pas d'objectifs quant à une compensation proportionnelle des charges excessives. En particulier, la fixation initiale des moyens affectés à la compensation des charges en 2007 a revêtu une dimension politique importante, d'autant plus que la dotation identique des fonds de la compensation des charges était soutenue par la grande majorité des cantons.
- Une moindre dotation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques aurait davantage grevé le résultat net de certains cantons dans le bilan global et il aurait fallu compenser entièrement la différence par des paiements plus élevés dans le cadre de la compensation des cas de rigueur. Le volume total de cette dernière aurait alors augmenté.

Comme l'expliquait le Conseil fédéral dans son message, le montant absolu des charges excessives ne constitue qu'un des nombreux critères d'évaluation. Il s'agit en effet d'atténuer les pics de charges disproportionnés. Le fait que les cantons concernés puissent les assumer est donc également important. D'après l'encadré au chapitre 5.3.4, les cantons ayant des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques présentent, dans la plupart des cas, un fort potentiel de ressources. Dans cette perspective, une certaine répartition inégale des fonds est donc justifiée.

5.6.2 Dotation de la CCG et de la CCS

L'entrée en vigueur de la RPT a profondément modifié le système par rapport au régime précédent. Ce changement n'était réalisable qu'avec un rééquilibrage financier minutieux afin d'éviter tout désavantage financier pour la Confédération, l'ensemble des cantons ou certaines catégories d'entre eux. Pour ce faire, deux mesures principales ont été mises en place, en plus de la compensation des cas de rigueur: d'une part, le respect de la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons et, d'autre part, une dotation équilibrée des quatre fonds de compensation que sont la «péréquation verticale des ressources», la «péréquation horizontale des ressources», la «compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques» et la «compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques».

¹ Les considérations qui suivent se réfèrent au troisième message sur la RPT, cf. FF 2007 627 s.

Une question centrale se pose désormais: dans quelle mesure la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons instaurée lors de l'introduction de la RPT, d'une part, et les relations entre les fonds de compensation, d'autre part, devraient-elles être conservées à l'avenir?

Concernant la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons, nous renvoyons à la dynamique de dépenses exposée au chapitre 6.1.2. A cet égard, il est essentiel d'admettre qu'une compensation des dynamiques de dépenses divergentes entre la Confédération et les cantons dans les domaines de tâches assujettis à la RPT ne sera plus possible à l'avenir. Cela tient principalement à l'autonomie et à la responsabilité individuelle de ces deux échelons de l'Etat, qui sont encouragées par la RPT et doivent exclure les paiements compensatoires de l'autre échelon.

Concernant la dotation des quatre fonds de compensation, ceux-ci doivent être adaptables de manière individuelle et souple, car ils sont fortement influencés par des facteurs exogènes: les fonds de péréquation des ressources sont soumis à la modification des disparités, qui dépendent à leur tour de la croissance économique et de la situation conjoncturelle; les fonds de compensation des charges sont, quant à eux, affectés par l'évolution des charges excessives structurelles, sur laquelle on ne peut guère influencer. Il va de soi que ces modifications exogènes doivent également déterminer la dotation des différents fonds de compensation et que leur évolution identique ne saurait être qu'un hasard. C'est pourquoi le législateur énonce dans la PFCC qu'il faut tenir compte des résultats du rapport sur l'évaluation de l'efficacité lors de la fixation des dotations pour une période de quatre ans (art. 9, al. 1). Il n'est toutefois pas précisé dans la loi – pas plus que lors du projet de RPT – comment cette prise en compte doit être réalisée concrètement, c'est-à-dire comment la quantification des deux catégories de charges excessives devrait être pondérée en vue des dotations de la CCG et de la CCS.

Pour ce qui est du rapport de dotation entre la CCG et la CCS en particulier, on observe deux positions opposées: un camp plaide pour que le modèle 50/50, non modifié lors de la phase du projet, soit conservé après l'entrée en vigueur de la RPT et l'autre demande le renforcement (unilatéral) de la CCS.

Les défenseurs de la solution 50 %/50 % avancent les arguments suivants:

- Une dotation identique de la CCG et de la CCS correspond à la répartition initiale, et notamment à celle qui a été communiquée lors de la votation populaire de 2004.
- La CCG remplace dans une large mesure l'indice «zone de montagne» de l'ancienne péréquation financière, alors que la CCS constitue une prestation supplémentaire par rapport à l'ancien système.
- Si une CCS accrue avait été prévue au détriment de la CCG lors de l'introduction de la RPT, il aurait fallu verser davantage au titre de la compensation des cas de rigueur (par ex. paiement en plus au canton d'Obwald et paiements complémentaires aux cantons d'Uri et du Valais).
- Il faut tenir compte de la capacité des cantons à supporter les charges excessives. Comme indiqué au chapitre 5.6.1, la CCS et la CCG n'indemnisent qu'une partie des charges excessives. Les cantons concernés doivent dès lors financer par leurs propres moyens la part ordinaire de ces charges. On pourrait arguer que la péréquation des ressources permet tant aux cantons bénéficiant de la CCG qu'à ceux bénéficiant de la CCS de supporter leurs charges excessives non couvertes. Toutefois, elle ne garantit que le financement autonome d'une sorte d'«offre moyenne» des cantons. Or les charges excessives dépassent cette

«offre moyenne» et ne sont dès lors pas «couvertes» par la péréquation des ressources. Etant donné que les cantons bénéficiant de la CCG font généralement partie de ceux qui présentent un faible potentiel de ressources, ils ont davantage de difficultés à financer les charges excessives non indemnisées par la compensation des charges – et non couvertes par la péréquation des ressources – que les cantons à fort potentiel de ressources.

- La dotation équilibrée des quatre fonds «péréquation horizontale des ressources», «péréquation verticale des ressources», «CCG» et «CCS» qui était prévue lors du passage à la RPT a été exécutée de telle sorte que le volume de la péréquation financière entre les cantons a sensiblement progressé par rapport à l'ancien système. Comme indiqué au chapitre 2.3, ce renforcement – qui tient compte de la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons – a finalement été possible grâce à une imputation supplémentaire notable des cantons à fort potentiel de ressources: nouvelle répartition des tâches, suppression des anciens suppléments péréquatifs, réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct et pondération similaire des deux fonds CCG et CCS. Une hausse unilatérale de la CCS à la charge de la Confédération lors du passage à la RPT aurait enfreint la neutralité budgétaire, sauf si elle avait été financée par un relèvement correspondant de la péréquation horizontale des ressources – une option écartée par l'organisation du projet RPT. Une dotation plus importante de la CCS au détriment de la CCG aurait conduit à réduire la péréquation financière, car les ressources de la CCG auraient majoritairement bénéficié aux cantons à faible potentiel de ressources et les fonds de la CCS aux cantons à fort potentiel de ressources. Pour ne pas limiter l'extension envisagée de la péréquation financière entre les cantons à faible potentiel de ressources et ceux à fort potentiel de ressources, la pondération similaire de la CCG et de la CCS lors de l'introduction de la RPT a délibérément intégré un certain mélange entre les charges et les ressources.
- Contrairement aux charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques, ni les charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques ni celles des villes-centres ne sont prédéfinies de manière exogène. Dans l'ensemble, les charges excessives liées à la CCG semblent bien moins influençables que les charges excessives urbaines, comme cela ressort déjà du terme «géo-topographique», qui reflète l'absence d'influçabilité.

Les partisans d'un renforcement (unilatéral) de la CCS avancent les arguments suivants:

- Dès la phase de projet de la RPT, il a été affirmé – notamment par des membres de l'organe de pilotage politique de l'époque – que la RPT serait certes introduite avec une solution 50 %/50 %, mais que les dotations de la CCG et de la CCS devraient par la suite tenir compte des résultats respectifs du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Ce dernier doit indéniablement porter sur la quantification des deux catégories de charges excessives. L'attribution correspondante des tâches pendant la phase de projet et l'actualisation qui a eu lieu deux fois depuis soulignent l'importance de cette quantification. D'ailleurs, plusieurs parlementaires estiment que les dotations de la CCG et de la CCS doivent reposer en premier lieu sur le résultat de la quantification des charges excessives. On attend donc clairement de leur part qu'ils renforcent la CCS pour la période allant de 2016 à 2019.
- A l'argument selon lequel une CCG moins bien dotée aurait entraîné une compensation plus élevée des cas de rigueur, on peut opposer que cela s'appliquait uniquement à la phase de transition de l'ancien système vers la RPT, que la compensation des cas de rigueur était ensuite plafonnée au niveau tant du montant que des cantons bénéficiaires et qu'une réduction annuelle est prévue à partir de 2016.

- On peut réfuter l'argument de la «capacité à supporter les charges excessives» qui est mis en avant par les défenseurs de la solution 50/50 en indiquant que pour des raisons d'efficacité, le système péréquatif prévoit à dessein une séparation entre la péréquation des ressources et la compensation des charges et que le mélange de la partie consacrée aux charges et de celle concernant les ressources n'est pas conforme à la RPT. De plus, la péréquation des ressources permet aux cantons à faible potentiel de ressources de financer leurs tâches – dans l'ensemble – sans imposer massivement les contribuables.
- On entend de part et d'autre que les milieux politiques pourraient envisager de renforcer la CCS si la CCG ne doit pas en pâtir.

5.6.3 Effets d'agglomération et compensation des charges

Dans une autre étude², Ecoplan a examiné quels étaient les effets positifs et négatifs liés aux zones urbanisées et si ceux-ci étaient suffisamment pris en considération dans la péréquation financière. L'étude arrive à la conclusion que la péréquation des ressources et la compensation des charges tiennent suffisamment compte des effets d'agglomération tant positifs que négatifs.

Avantages d'une agglomération

Les agglomérations s'apparentent à des pôles de compétitivité et présentent des gains de productivité grâce à un meilleur accès aux informations et aux prestations spécialisées, à un marché du travail plus dense et aux infrastructures publiques proposées (par ex. transport et communication). La concentration géographique, la taille du marché et les infrastructures disponibles (notamment un bon raccordement aux réseaux de transport) dans les zones urbanisées engendrent des économies de coûts et des avantages plus vastes pour les projets de transport. De plus, les agglomérations attirent de la main-d'œuvre très qualifiée. Les avantages de l'urbanisation sont importants principalement pour l'industrie des biens de consommation et pour les services nécessitant un grand savoir-faire, tels que la finance et les assurances. Les zones urbanisées bénéficient de ces avantages, comme l'indique notamment leur tendance à croître plus fortement que les régions rurales.

Les avantages d'une agglomération se traduisent par une productivité, des salaires et des bénéfices plus élevés. Ceux-ci sont déjà intégrés dans la péréquation des ressources; un recensement distinct constituerait un doublon. Par ailleurs, une partie des gains de productivité est imposée au lieu d'habitation, qui peut se situer hors des zones urbanisées. Les régions en dehors de l'agglomération bénéficient donc également de ces effets à travers l'impôt sur le revenu.

Charges des agglomérations

Les zones urbanisées présentent aussi des inconvénients: la densité de l'habitat entraîne une surcharge des infrastructures et augmente la probabilité de coûts externes en matière d'environnement. En outre, la forte demande de biens immobiliers accentue les coûts de production et le coût de la vie. Des groupes de population socialement défavorisés (personnes âgées, étrangers, chômeurs, personnes en formation, personnes en fin de droits, etc.)

² Ecoplan (2013b)

se concentrent aussi de plus en plus dans les zones urbanisées. Ces dernières sont dès lors confrontées à des dépenses accrues en raison de ces effets négatifs. En principe, ces coûts relèvent de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques. Toutefois, les paiements compensatoires au titre de la structure de la population (CCS A-C) ne couvrent que 14,2 % de ces charges et l'indicateur des villes-centres (CCS F) que 4,3 %.

Par ailleurs, les agglomérations sont confrontées à des externalités territoriales (spillovers), qui ne sont pas indemnisées par la péréquation financière (par ex. culture et loisirs, santé, formation et transports régionaux). Celles-ci peuvent cependant être compensées au niveau intercantonal, cantonal, intercommunal et régional, par exemple à travers une collaboration intercantonale avec compensation des charges. Une indemnisation complète n'est toutefois guère possible en la matière.

Les avantages des agglomérations sont largement pris en compte dans la péréquation des ressources. Les effets négatifs des agglomérations sont partiellement couverts par la compensation des charges. De plus, les cantons-centres peuvent recourir à une collaboration intercantonale avec compensation des charges.

5.7 Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons

En renforçant le cadre institutionnel de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, la RPT poursuivait essentiellement les objectifs suivants:

- Prévention des effets d'externalités territoriales et des comportements de «free rider» pour pouvoir fournir des prestations publiques de manière optimale et entraîner une répartition équitable des charges en fonction de l'utilisation effective.
- Amélioration escomptée de l'efficacité grâce à l'exploitation des économies d'échelle (en lien étroit avec le premier objectif). Cela constitue une solution alternative à une réforme territoriale.
- De plus, une intensification de la collaboration intercantonale devrait avoir un effet préventif sur une centralisation excessive; les tâches intercantionales concernées peuvent être exécutées de manière judicieuse sans devoir être transférées à la Confédération.
- La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges devrait garantir une répartition équitable de celles-ci et une cogestion raisonnable entre les fournisseurs et les bénéficiaires d'une prestation publique. Le fournisseur d'une prestation publique devrait être indemnisé en cas d'externalités intercantionales.
- Le renforcement du cadre institutionnel de la collaboration intercantonale constituait d'ailleurs une condition-cadre pour le désenchevêtrement des tâches.

Dans l'ensemble, une plus forte collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges devrait contribuer à une exécution des tâches efficace et conforme aux besoins au niveau de l'Etat fédéral.

Selon l'art. 2, al. 3, de l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI)¹, la CdC rédige, dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, un compte-rendu sur l'état de la collaboration intercantonale visée à l'art. 11 PFCC. Le sous-chapitre 5.7.1 ci-après a été écrit par le secrétariat de la CdC et se fonde sur les résultats d'une enquête menée auprès des gouvernements cantonaux.

Le sous-chapitre 5.7.2 expose l'évolution des paiements au titre de la compensation intercantonale des charges selon l'art. 48a Cst. entre 2004 et 2011, telle qu'elle se présente d'après la statistique financière². Au moment de la rédaction de ce rapport, les chiffres de l'année 2011 étaient les derniers disponibles. Les séries temporelles 2004 à 2007 et 2008 à 2011 permettent de comparer l'évolution sur deux périodes d'observation d'une même durée, avant et après l'introduction de la RPT.

5.7.1 Situation actuelle

Evolution depuis l'entrée en vigueur de la RPT

La liste actualisée des conventions intercantionales dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. peut être consultée à l'annexe 4 du présent rapport.

Depuis l'entrée en vigueur de la RPT le 1^{er} janvier 2008, les changements suivants sont intervenus:

Instruction publique

Il convient d'effectuer une remarque préliminaire à ce sujet: la votation populaire du 21 mai 2006 concernant l'article sur la formation a intégré l'«instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4» dans le champ d'application de l'art. 48a Cst. La disposition correspondante (art. 48a, al. 1, let. b) n'a dès lors aucun lien direct avec la RPT. Ce domaine étant toutefois énuméré à l'art. 48a Cst., son évolution depuis le 1^{er} janvier 2008 est brièvement présentée ci-après.

L'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) est entré en vigueur le 1^{er} août 2009. Quinze cantons y ont adhéré et sept ont rejeté l'adhésion. Celle-ci est encore en suspens dans les autres cantons.

L'accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat sur la pédagogie spécialisée) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Treize cantons y avaient adhéré jusqu'au printemps 2013.

¹ http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/1.IRV_franzoesisch_ohne_Kommentar.pdf

² Source: évaluation spéciale de la statistique financière par la section Statistique financière de l'AFF.

La convention scolaire régionale concernant l'accueil réciproque d'élèves et le versement de contributions (CSR 2009), qui a été élaborée par la Conférence des directeurs de l'instruction publique de la Suisse du Nord-Ouest (Nordwestschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz) est en vigueur depuis le 1^{er} août 2009.

L'accord scolaire régional de Suisse centrale (*Regionales Schulabkommen Zentralschweiz, RZS*) est en vigueur depuis le 1^{er} août 2012.

Hautes écoles cantonales

La nouvelle convention du 15 septembre 2011 sur les hautes écoles spécialisées de Suisse centrale (*Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung*) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013, après sa ratification par tous les cantons participants.

Après sa résiliation par le canton de Lucerne à l'été 2010, le concordat sur la haute école pédagogique de Suisse centrale (*Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz; concordat PHZ*) a été abrogé le 31 juillet 2013.

Le canton de Zurich a résilié au 30 septembre 2014 son adhésion à la convention du 20 septembre 1999 sur la haute école spécialisée de Suisse orientale (*Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz*).

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a mené une consultation sur le projet de concordat sur les hautes écoles.

Institutions culturelles d'importance suprarégionale

L'accord du 1^{er} juillet 2003 sur la collaboration intercantonale dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale (*Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen*) conclu entre les cantons de Zurich, de Lucerne, de Schwyz, de Zoug, d'Uri et d'Argovie est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

L'accord du 24 novembre 2009 sur la collaboration intercantonale et la compensation des charges dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale (*Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung; IKZAV Kultur SG*), auquel participent les cantons de St-Gall, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Thurgovie, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Gestion des déchets et épuration des eaux usées

Les cantons de Berne et de Soleure ont conclu un accord concernant l'UIOM Emmenspitz (Zuchwil) le 29 septembre 2008 (*Vereinbarung betreffend KVA Emmenspitz*).

Les cantons de Suisse centrale ont conclu une convention d'actionnaires et un contrat de livraison de déchets concernant l'UIOM Perlen le 28 février 2012.

Transports en agglomération

En 2010, les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et de Soleure ont constitué les instances de pilotage du projet d'agglomération de Bâle (*Trägerschaft Agglomerationsprogramm Basel*).

Médecine de pointe et cliniques spéciales

La Convention intercantonale du 14 mars 2008 relative à la médecine hautement spécialisée (CIMHS) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, après l'adhésion de tous les cantons.

Deux nouvelles conventions des Hôpitaux de Suisse concernant la transplantation d'organes solides et de cellules souches hématopoïétiques sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012.

Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées

Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont élaboré un concept commun concernant les personnes handicapées.

La Conférence des directrices et directeurs sociaux des cantons de Suisse orientale et de Zurich (Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Ostschweizer Kantone plus Zürich; SODK Ost+) a défini des modèles de financement et des critères de qualité pour l'application de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI).

Evaluation, par domaine, de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges selon l'art. 48a Cst., conformément aux résultats d'une enquête auprès des gouvernements cantonaux

Le degré de mise en œuvre dans les différents domaines a été évalué comme suit lors de l'enquête concernant la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges selon l'art. 48a Cst. qui a été menée auprès des gouvernements cantonaux:

Exécution des peines et des mesures

La collaboration intercantonale repose sur les concordats régionaux concernant l'exécution des peines et des mesures qui étaient déjà en vigueur avant l'introduction de la RPT. Celle-ci n'a eu aucune influence notable sur l'évolution de la collaboration dans ce domaine. Certains gouvernements cantonaux précisent aussi que le passage de l'ancien système de financement à la RPT n'a pas modifié la pratique de la Confédération en matière de contributions. Par ailleurs, les prix de transfert ne sont portés que progressivement à un niveau couvrant les coûts, comme cela est prévu dans l'ACI.

Dans l'ensemble, la collaboration intercantonale dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures est jugée très positive. Un potentiel d'amélioration a cependant été recensé dans l'analyse commune de l'évolution des besoins en vue d'une planification des établissements qui réponde le mieux possible à la demande et dans l'uniformisation accrue de l'exécution des peines et des mesures, y compris au-delà des limites du concordat.

Hautes écoles cantonales (universités et hautes écoles spécialisées)

Plusieurs cantons indiquent que l'évolution de la collaboration intercantonale dans ce domaine ne découle pas de la RPT, car les conventions intercantionales correspondantes étaient déjà en vigueur avant son introduction. La plupart d'entre eux estiment que les effets de la collaboration intercantonale sont positifs. Vingt cantons pensent néanmoins que la collaboration intercantonale pourrait être renforcée dans le domaine des hautes écoles.

Institutions culturelles d'importance suprarégionale

Dans ce domaine, la moitié des cantons ayant répondu constate ou suppose une relation positive entre l'évolution de la collaboration intercantonale et l'introduction de la RPT. Cela vaut également pour la hausse des paiements compensatoires. La plupart des cantons ayant répondu estiment que leurs droits de cogestion sont régis de manière adéquate.

Seuls quelques cantons pensent que la collaboration intercantonale permet des économies d'échelles et des gains d'efficience. Les possibilités de coordonner les offres de prestations et d'encourager une spécialisation sont évaluées un peu plus positivement. Dix cantons seulement sont d'avis que la collaboration devrait encore être renforcée dans ce domaine.

Gestion des déchets et épuration des eaux usées

L'introduction de la RPT n'a guère influé sur la collaboration intercantonale dans les domaines de la gestion des déchets et de l'épuration des eaux usées. Lorsque cela était nécessaire, la collaboration intercantonale a évolué indépendamment de la compensation des charges.

Plusieurs cantons voient des effets positifs dans l'exploitation des économies d'échelle, la réalisation de gains d'efficience et la meilleure coordination des offres de prestations. Seuls quelques-uns estiment nécessaire d'intensifier la collaboration intercantonale dans ce domaine.

Plusieurs cantons n'ont pas répondu aux questions correspondantes, car ils ne participent à aucun accord intercantonal en la matière.

Transports en agglomération

De même, de nombreux cantons n'ont pas répondu aux questions sur les transports en agglomération, car ils ne sont pas concernés.

La majorité des cantons ayant répondu estime qu'il y a un lien positif entre l'évolution de la collaboration intercantonale et l'introduction de la RPT, même si les paiements liés à la compensation intercantonale n'ont pas augmenté depuis 2008. Les droits de cogestion des cantons participants sont jugés adéquats. L'amélioration de la coordination des offres de prestations est considérée comme le point le plus positif. L'exploitation des économies d'échelle et la réalisation de gains d'efficience présentent une pondération moins forte, tandis qu'une éventuelle spécialisation n'entre pas en ligne de compte. La majorité des cantons ayant répondu souhaite un renforcement de la collaboration intercantonale dans ce domaine, mais l'un d'entre eux souligne l'importance d'un positionnement plus marqué des cantons et d'une présentation uniforme vis-à-vis de la Confédération. Au niveau technique, il faudrait accroître les échanges d'expériences et veiller à simplifier les procédures et les processus.

Médecine de pointe et cliniques spéciales

La collaboration intercantonale dans la médecine de pointe est régie par la CIMHS, qui repose non pas sur la RPT, mais sur l'art. 39, al. 2^{bis}, de la loi sur l'assurance-maladie. Une faible majorité de cantons estime néanmoins qu'il existe une relation positive entre la RPT et l'intensification de la collaboration intercantonale dans ce domaine, même si, dans la plupart des cas, aucune hausse des paiements compensatoires n'a été enregistrée depuis 2008.

Les objectifs de la collaboration intercantonale, tels que l'exploitation des économies d'échelle, la réalisation de gains d'efficacité, la coordination des offres de prestations et l'encouragement de la spécialisation, sont reconnus par une large majorité de cantons. La plupart des cantons soutiennent également un renforcement de la collaboration intercantonale dans ce domaine.

Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées

Tous les cantons estiment qu'il existe un lien entre la RPT et l'intensification de la collaboration intercantonale dans le domaine des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. La plupart d'entre eux pensent que leurs droits de gestion sont adéquats.

Pour une majorité de cantons, les avantages de la collaboration intercantonale résident dans la coordination des offres de prestations et, dans une moindre mesure, dans l'encouragement de la spécialisation et la réalisation de gains d'efficacité. L'exploitation des économies d'échelle est un argument moins important. La plupart des cantons souhaitent un renforcement de la collaboration intercantonale.

En général, les réponses des cantons portent sur des institutions destinées aux personnes handicapées adultes. Certains cantons précisent que la collaboration intercantonale n'est pas encore aussi avancée pour les institutions concernant les jeunes.

Des informations complémentaires sur les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées figurent au sous-chapitre 6.1.1.

Evaluation générale de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges

Comme indiqué précédemment, plusieurs cantons soulignent que la collaboration intercantonale était déjà intense avant l'introduction de la RPT et qu'elle s'est partiellement développée indépendamment de la RPT. Au demeurant, ils renvoient aux évaluations différentes selon le domaine. Certains cantons pensent qu'il est encore trop tôt pour une évaluation définitive.

Néanmoins, la grande majorité des cantons tend à affirmer que la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges telle qu'elle a été conçue dans le cadre de la RPT a fait ses preuves. Une majorité y voit également une amélioration qualitative de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. A cet égard, plusieurs cantons renvoient explicitement vers l'ACI, qui a notamment contribué à ce que les prix de transfert se rapprochent lentement des coûts effectifs.

5.7.2 Evolution des paiements liés à la compensation des charges

L'évolution des paiements liés à la compensation des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. est également intéressante en lien avec la collaboration intercantonale, dont le cadre institutionnel, défini par la RPT, est en vigueur depuis 2008. Cette évolution ne fournit certes aucune indication sur l'«adéquation» de ces paiements, qui est très difficile à chiffrer, mais elle renseigne sur une éventuelle hausse significative desdits paiements depuis 2008 et sur la durabilité de la situation.

D'après le tableau 5.09 ci-après, la somme de tous les paiements liés à la compensation des charges a évolué dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. Les données proviennent d'une évaluation spécifique de la statistique financière. Seuls les domaines comprenant des paiements liés à la compensation des charges dont le total dépasse 10 millions et seuls ceux qui sont destinés aux cantons (et pas uniquement aux institutions ou aux entités) sont présentés. Par ailleurs, tous les domaines concernés ne sont pas exposés de manière spécifique dans la statistique financière, notamment la médecine de pointe et les cliniques spéciales. Les années 2004 à 2007 reflètent l'évolution avant l'entrée en vigueur de la RPT et les années 2008 à 2011, l'évolution depuis l'introduction de la RPT.

Tableau 5.09 Evolution des paiements liés à la compensation intercantonale des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst., 2004–2011

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Exécution des peines et des mesures	Compensation intercantonale des charges	en mio CHF 2004 = 100 2008 = 100	40 100	43 108	45 113	44 110	51 128 100	54 135 106	56 140 110	61 153 120
	Dépenses totales des cantons		720	731	757	747	833	905	944	1'040
	Compensation des charges en % des dépenses totales		6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
Universités cantonales	Compensation intercantonale des charges	en mio CHF 2004 = 100 2008 = 100	490 100	476 97	520 106	613 125	594 121 100	603 123 102	643 131 108	646 132 109
	Dépenses totales des cantons		2'807	2'843	2'908	2'976	3'022	3256	3'415	3'432
	Compensation des charges en % des dépenses totales		17%	17%	18%	21%	20%	19%	19%	19%
Haute écoles spécialisées (y c. hautes écoles pédagogiques)	Compensation intercantonale des charges	en mio CHF 2004 = 100 2008 = 100	434 100	430 99	488 112	508 117	1386 319 100	1'373 316 99	1'467 338 106	1'518 350 110
	Dépenses totales des cantons		1'664	1'775	2'034	2'267	2'471	2'592	2'685	2'849
	Compensation des charges en % des dépenses totales		26%	24%	24%	22%	56%	53%	55%	53%
Institutions culturelles d'importance suprarégionale*	Compensation intercantonale des charges	en mio CHF 2004 = 100 2008 = 100	3 100	3 100	3 100	3 100	3 100 100	3 100 100	3 100 100	3 100 100
	Dépenses totales des cantons		248	255	267	271	299	258	272	260
	Compensation des charges en % des dépenses totales		1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Institutions d'intégration et de prise en charge de personnes handicapées	Compensation intercantonale des charges	en mio CHF 2004 = 100 2008 = 100	0 (0.194) 100	0 (0.168) 87	0 (0.126) 65	0 (0.310) 160	26 100	21 81	24 92	22 85
	Dépenses totales des cantons		553	553	639	632	2'071	2'125	2'164	2'260
	Compensation des charges en % des dépenses totales		0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%
Total des domaines ci-dessus conformément à l'art. 48a Cst.	Compensation intercantonale des charges	en mio CHF 2004 = 100 2008 = 100	967 100	952 98	1056 109	1'168 121	2'060 213 100	2'054 212 100	2'193 227 106	2'250 233 109
	Dépenses totales des cantons		5'992	6'157	6'605	6'893	8'696	9'136	9'480	9'841
	Compensation des charges en % des dépenses totales		16%	15%	16%	17%	24%	22%	23%	23%
<i>A titre de comparaison:</i>										
Compensation intercant. des charges dans les autres domaines	en mio CHF	448	465	460	477	393	420	433	461	
	2004 = 100	100	104	103	106	88	94	97	103	
	2008 = 100					100	107	110	117	
Dépenses totales des cantons (hors dépenses extraordinaires)	en mio CHF	68'628	70'086	71'378	73'537	71'253	73'440	75'076	77'663	
	2004 = 100	100	102	104	107	104	107	109	113	
	2008 = 100					100	103	105	109	

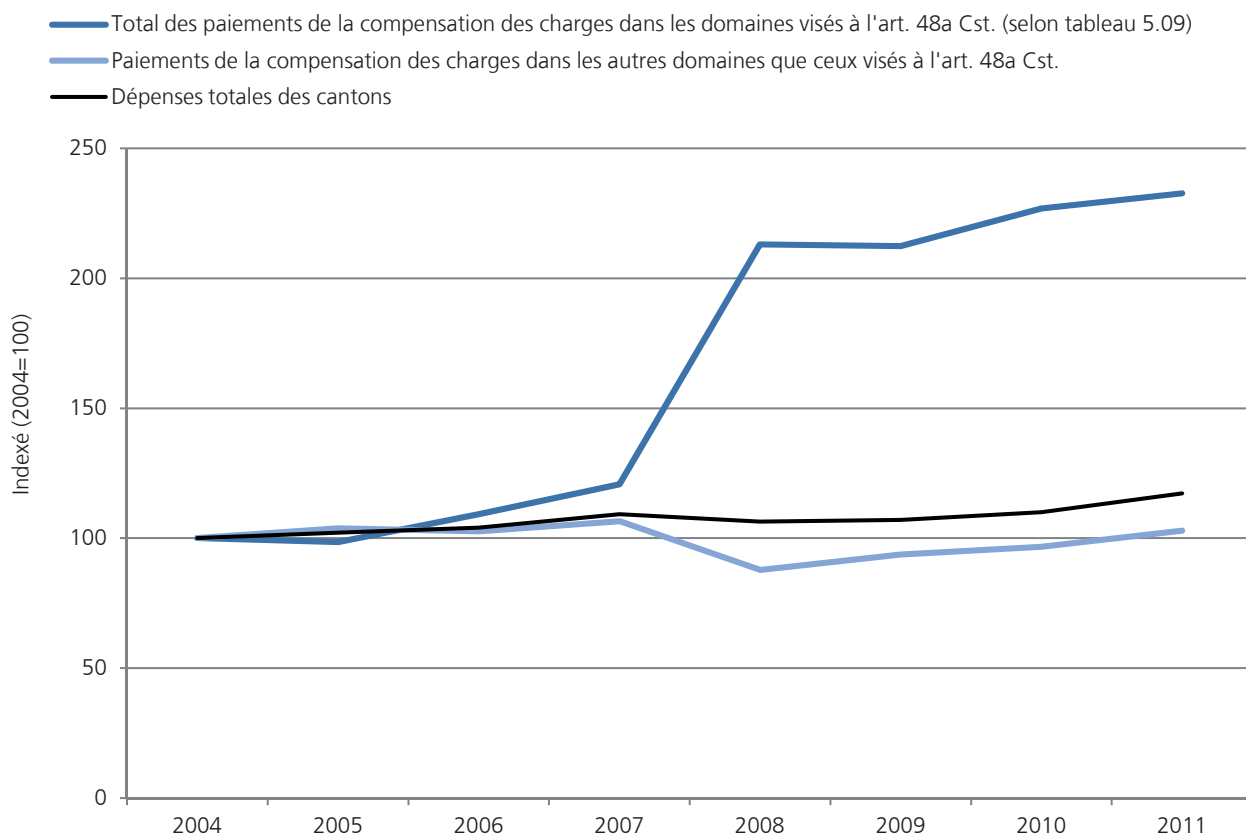
Source: AFF, section Statistique financière (enquête)

* Paiements en partie directement à des institutions

Les résultats suivants transparaissent du tableau:

- Les paiements liés à la compensation des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. présentent une ampleur considérable (2,2 milliards en 2011), qui correspond pratiquement à 3 % des dépenses totales des cantons.
- Comme le montre la figure ci-après, les paiements dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. ont sensiblement progressé depuis l'introduction de la RPT, puisqu'ils représentent presque le double de ceux des quatre années précédentes, alors que les paiements liés à la compensation des charges dans les autres domaines sont demeurés pratiquement à leur niveau de 2004. Toutefois, la hausse notable des paiements liés à la compensation des charges dans les domaines définis à l'art. 48a Cst. à partir de 2008 tient pour une large part aux hautes écoles spécialisées. Dans les autres domaines présentés, l'augmentation est plus régulière depuis 2004.
- Dans les domaines recensés par la statistique financière, les hautes écoles spécialisées et l'exécution des peines et des mesures affichent les progressions les plus importantes tant depuis 2004 que depuis l'entrée en vigueur de la RPT.

Figure 5.24 Evolution des paiements liés à la compensation intercantonale des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst., 2004–2011



Si l'on met en relation les paiements liés à la compensation des charges dans les différents domaines et les dépenses totales correspondantes des cantons, il ressort du tableau 5.09 qu'environ un quart des dépenses est couvert depuis 2008 par les paiements liés à la compensation intercantonale des charges, en moyenne des domaines examinés selon l'art. 48a Cst., ce qui représente une hausse d'environ 50 % par rapport à la période antérieure à l'introduction de la RPT. Cette part est cependant très différente d'un domaine à l'autre. Elle dépasse 50 % pour les hautes écoles spécialisées, mais s'inscrit à 20 % à peine pour les universités cantonales. Dans les autres domaines, elle est nettement inférieure à 10 %.

Conclusion

Réalisé grâce à la RPT, le renforcement du cadre institutionnel de la collaboration intercantonale déploie ses effets: les paiements liés à la compensation des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. ont presque doublé par rapport à la période précédant la RPT. La progression était toutefois très divergente selon le domaine. Elle était marquée pour les hautes écoles spécialisées, alors que l'évolution déjà observée avant l'entrée en vigueur de la RPT s'est poursuivie de manière assez régulière pour les universités cantonales et l'exécution des peines et des mesures.

5.8 Récapitulatif et conclusions

La présente analyse d'impact montre que les buts fixés dans la PFCC ont été largement atteints. Concernant les différents buts, on peut retenir les points suivants:

- *Renforcement de l'autonomie financière des cantons*: la part des transferts non affectés dans le volume total des transferts entre la Confédération et les cantons est un indicateur important de l'autonomie financière de ces derniers. L'introduction de la RPT a sensiblement accru cette part, qui s'établit depuis à environ 40 %. La RPT a donc renforcé l'autonomie financière des cantons, qui est largement influencée par l'évolution de la législation fédérale. Celle-ci peut restreindre la marge de manœuvre des cantons.
- *Réduction des disparités de capacité financière et de charge fiscale*: l'analyse de l'évolution de l'AFA entre 1998 et 2010 révèle que les disparités entre les cantons se sont creusées jusqu'en 2007, avant de se réduire légèrement. Cette évolution tient surtout aux cantons à fort potentiel de ressources et subit l'influence notable de la dynamique conjoncturelle. Elle découle notamment de la forte hausse de l'AFA dans ces cantons pendant le boom économique de 2006 et 2007 et de son recul pendant la crise économique et financière de 2008 et 2010. Il n'est dès lors pas encore possible de se prononcer sur l'importance de la RPT dans la réduction des disparités. Les disparités en ce qui concerne la charge fiscale totale, mesurée avec l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal, ont régulièrement progressé depuis 2008. Si l'on considère l'évolution des taux d'imposition, les cantons à faible potentiel de ressources les ont sensiblement baissés depuis 2008, surtout pour la substance mobile. Dans l'ensemble, l'écart entre les taux d'imposition s'est accru entre 2008 et 2011, par rapport à la période 2004 à 2007.
- *Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international*: la compétitivité fiscale de la Suisse et des cantons reste élevée, tant pour l'imposition des sociétés que pour l'impôt sur le revenu. Les taux d'écrêtement marginaux des cantons à fort potentiel de ressources sont relativement faibles dans la péréquation horizontale des ressources, de sorte que l'on ne peut guère parler d'un effet atténuateur de la péréquation financière sur leur position dans la concurrence fiscale. Les cantons à faible potentiel de ressources ont pu améliorer leur position dans la concurrence fiscale par rapport à ceux à fort potentiel de ressources, notamment pour l'imposition des sociétés et des catégories de revenus les plus élevées. Cela ne tient pas tant à l'introduction de la RPT, mais davantage à des facteurs particuliers, tels que les versements de la BNS et une situation conjoncturelle et budgétaire favorable. Les analyses ont montré que le mécanisme de répartition (progressif) des paiements en vigueur de la péréquation des ressources encourage moins un canton à faible potentiel de ressources à augmenter ce dernier. Ainsi, le taux d'écrêtement marginal s'établit, en moyenne, à 80 % environ. Cela signifie qu'une hausse de ce potentiel entraîne une réduction considérable des paiements compensatoires, de sorte qu'après péréquation des ressources l'augmentation des recettes fiscales standardisées par habitant ne correspond qu'à 20 % de l'accroissement initial du potentiel de ressources. Malgré cette structure incitative, il existe bel et bien une concurrence fiscale entre les cantons et l'introduction de la RPT pourrait l'avoir intensifiée, bien que la péréquation financière ne comporte aucune incitation correspondante. Les analyses révèlent que les adaptations des taux d'imposition ont une corrélation géographique bien plus forte depuis 2008, ce qui reflète une concurrence fiscale plus vive.

- *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières*: grâce à la péréquation des ressources, tous les cantons ont dépassé la dotation minimale de ressources par habitant, fixée à l'art. 6 PFCC à 85 % de la moyenne suisse, pour la période sous revue (de 2012 à 2014). Le canton d'Uri, qui présente le potentiel de ressources le plus faible, a enregistré une dotation minimale de 85 % en 2012 et celle-ci a progressé pour s'établir à 87 % en 2014.
- *Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques*: les calculs actualisés d'Ecoplan qui reposent sur les années 2008 à 2011 indiquent que la structure des charges excessives s'est encore déplacée. Ainsi, la part des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ne représente plus que 18,5 % (expertise 2009 d'Ecoplan: 27 %); 30,6 % découlent de facteurs liés à la structure démographique (expertise 2009: 33 %) et 50,9 %, de facteurs relatifs aux villes-centres (expertise 2009: 40 %). Du fait de ce déplacement, le degré d'indemnisation des charges excessives par la compensation des charges diverge de plus en plus dans ces trois domaines. La compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) indemnise 35,4 % des charges excessives identifiées, contre 14,2 % (structure démographique) ou 4,3 % (villes-centres) pour la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Dans l'ensemble, la compensation des charges couvre 13,1 % des charges excessives, d'après les calculs d'Ecoplan.

Toutefois, on a renoncé lors de la phase de projet de la RPT à fixer des règles concrètes pour les adaptations de la CCG et de la CCS lors d'une nouvelle période de contribution. On ignore donc la pondération qui doit être opérée lors de la fixation du futur rapport de dotation pour la quantification susmentionnée des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques par rapport à d'autres critères, comme la capacité des cantons concernés à supporter les charges excessives. D'après le chapitre 5.6.2, il existe des arguments en faveur tant du maintien de la solution actuelle de 50 %/50 % que d'un renforcement unilatéral de la CCS.

- *Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons*: la collaboration intercantonale était déjà très intense avant l'introduction de la RPT et elle s'est partiellement développée indépendamment de celle-ci. Les résultats d'une enquête menée auprès des cantons révèlent qu'une large majorité d'entre eux estime que la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, telle qu'elle a été conçue dans le cadre du projet de RPT, a fait ses preuves. Une majorité de cantons voit une tendance à une amélioration qualitative de la collaboration. Plusieurs cantons indiquent que l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale (ACI) conduit à rapprocher lentement les prix de transfert des coûts effectifs.

Par rapport à la période précédant la RPT, les paiements compensatoires dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. ont presque doublé, ce qui traduit un renforcement notable de la collaboration intercantonale. La hausse était marquée pour les hautes écoles spécialisées et les institutions destinées aux personnes handicapées, alors que l'évolution observée avant l'entrée en vigueur de la RPT s'est poursuivie de manière assez régulière pour les universités cantonales et l'exécution des peines et des mesures. Dans l'ensemble, l'évolution des paiements liés à la compensation des charges indique que l'introduction de la RPT a donné un nouvel élan à la collaboration intercantonale.

6 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

6.1 Désenchevêtrement des tâches et du financement

Le désenchevêtrement des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons constituait l'un des principaux piliers du train de mesures de la RPT, en plus de la réforme de la péréquation financière au sens strict. Cela devait renforcer et développer le fédéralisme. Dans le cadre de la RPT, les aspects suivants soutenaient ce désenchevêtrement:

- Le désenchevêtrement des tâches signifie que la responsabilité de l'exécution des tâches étatiques incombe entièrement soit à la Confédération, soit aux cantons. La responsabilité intégrale implique d'obtenir une concordance entre les bénéficiaires, les agents payeurs et les décideurs et, partant, de tenir compte au mieux du «principe d'équivalence» (art. 43a Cst.). Une responsabilité ainsi définie est plus transparente pour les citoyens. On sait alors qui est chargé de l'exécution des tâches et dans quelle mesure. L'engagement politique au niveau local et régional – un atout particulier du système politique en Suisse – s'en trouve renforcé, car des solutions proches des citoyens, adaptées localement et régionalement, sont possibles en plus grand nombre¹.

Le principe d'équivalence ne s'applique toutefois pas aux tâches d'exécution qui sont transférées de la Confédération aux cantons. L'art. 46, al. 1, Cst. a été introduit en 1999 avec la nouvelle Constitution fédérale, c'est-à-dire bien avant l'entrée en vigueur de la RPT. Il stipule que les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi. Selon la doctrine et la pratique en vigueur, la Confédération ne doit pas indemniser les cantons en la matière.

- Une compétence intégrale élargit la marge de manœuvre de l'échelon étatique compétent et favorise une gestion plus efficace des coûts, des prestations et des effets de l'activité publique.
- Le désenchevêtrement des tâches et du financement concrétise aussi de manière «automatique» le principe «qui commande paie», ce qui permet alors d'avoir une prestation avantageuse et conforme aux préférences.
- La Confédération ne doit fixer des règles et des normes uniformes et contraignantes que dans les domaines où cela est indispensable à l'intérêt du pays. Sur la base du principe de subsidiarité (art. 5a Cst.), la Confédération ne doit reprendre une tâche que si les cantons ne sont manifestement pas en mesure de la réaliser ou si une réglementation centralisée de son exécution est plus pertinente.
- Un renforcement de l'échelon cantonal entraîne également une consolidation de l'échelon fédéral, car la Confédération peut alors se concentrer sur ses fonctions principales, attribuées par la Constitution.

Un désenchevêtrement des tâches et du financement n'implique bien évidemment pas un arrêt du dialogue fédéral entre la Confédération et les cantons. Des interfaces dans les programmes étatiques sont inévitables, notamment en raison de la taille modeste de la Suisse, de sorte qu'une collaboration partenariale peut être interprétée comme le reflet d'une réalité constitutionnelle dynamique. Le fédéralisme suisse se traduit par une forme étatique de dialogue et de coopération, comme l'énonce l'art. 44 Cst.

¹ La RPT a introduit un nouvel al. 2 à l'art. 46 Cst. pour les tâches qui ne peuvent pas être désenchevêtrées. Un nouvel instrument, les conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons, est donc inscrit dans la Constitution. Voir à ce sujet le chap. 6.2.

Un dialogue requiert cependant des échelons de l'Etat qu'ils connaissent leurs tâches, leurs compétences et leur marge de manœuvre et puissent assumer aussi intégralement que possible les responsabilités en découlant. Des conditions favorables à une bonne collaboration sont surtout réunies lorsque, dans la mesure du possible, aucune compétence pouvant entraver le dialogue ne se chevauche. Dès lors, une clarification des tâches et des compétences de la Confédération et des cantons, et par conséquent un désenchevêtrement des tâches et de leur financement, constitue le point de départ et le fondement d'un fédéralisme effectif.

6.1.1 Expériences dans les domaines désenchevêtrés et état d'avancement du désenchevêtrement des tâches

Le présent rapport expose les expériences de la Confédération et des cantons face au désenchevêtrement des tâches effectué dans le cadre de la RPT, et plus précisément dans les domaines importants sur le plan financier. Les domaines suivants ont été examinés:

Tableau 6.01 Domaines désenchevêtrés

Routes nationales	}	Désormais de la compétence exclusive de la Confédération
Paiement des rentes dans le cadre de l'AVS et de l'AI		
Institutions pour personnes handicapées	}	Désormais de la compétence exclusive des cantons
Formation spéciale		

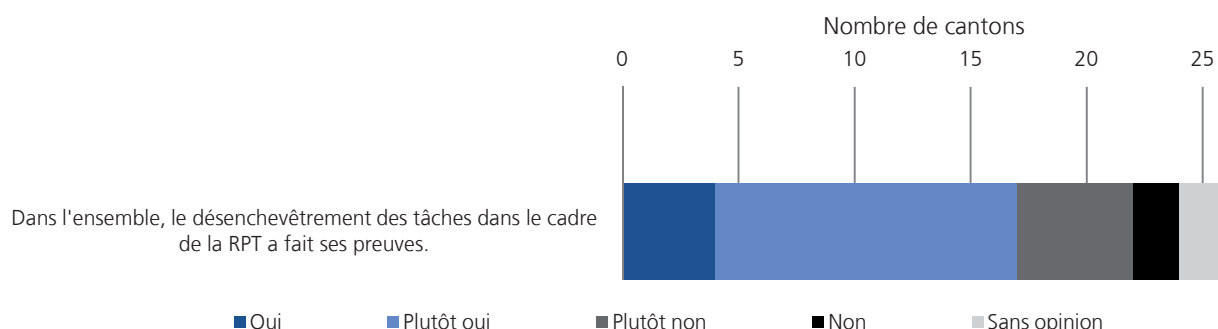
Il s'agit des domaines qui ont fait l'objet d'une enquête auprès des gouvernements cantonaux et de l'étude de l'AFF «Effizienzgewinne bei entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA» (2013c).

Atteinte des objectifs du désenchevêtrement

De manière générale, on constate que la Confédération et les cantons apprécient très différemment les expériences effectuées. La réussite du désenchevêtrement des tâches obtient généralement une meilleure évaluation de l'échelon étatique qui est compétent pour la tâche concernée, alors qu'elle est examinée de manière plus critique lorsque la tâche relève de la compétence exclusive de l'autre échelon étatique. C'est une position compréhensible, qui peut également être interprétée positivement: elle montre que l'échelon étatique compétent est disposé à assumer entièrement ses responsabilités: cela constitue indéniablement une condition préalable indispensable à un désenchevêtrement des tâches couronné de succès.

En plus du Conseil fédéral, les gouvernements cantonaux ont réalisé une évaluation *générale* du désenchevêtrement des tâches. Ils en arrivent à la conclusion suivante:

Figure 6.01 Evaluation générale du désenchevêtrement des tâches par les gouvernements cantonaux



Malgré des appréciations divergentes dans certains domaines, une majorité de cantons estime que le désenchevêtrement des tâches dans le cadre de la RPT a, dans l'ensemble, fait ses preuves ou plutôt fait ses preuves.

L'atteinte des objectifs du désenchevêtrement dans les quatre domaines examinés est exposée ci-après. Les gains d'efficacité obtenus grâce à celui-ci sont présentés à la suite.

Routes nationales

La concentration auprès de la Confédération de toutes les compétences décisionnelles concernant l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des routes nationales permet une procédure cohérente axée sur le réseau et les problèmes, ainsi qu'une utilisation efficace des ressources: avec le nouveau régime, les mesures d'aménagement et de développement sont toujours définies et appliquées en fonction d'analyses systématiques de situation et des besoins à l'échelle nationale. Les projets d'aménagement et d'entretien se limitent à la nécessité fonctionnelle et aux prérequis juridiques. L'organisation des tâches du maître d'ouvrage, qui étaient auparavant exécutées par les services cantonaux des ponts et chaussées, a été centralisée auprès de cinq nouvelles filiales de l'Office fédéral des routes (OFROU). L'exploitation des routes nationales a également été optimisée: elle a été confiée à onze unités territoriales sur la base de conventions de prestations – assorties en général d'une enveloppe budgétaire –, mais les cantons continuent de jouer un rôle important en la matière en tant que fournisseurs de prestations. Par ailleurs, la nouvelle fonction de maître d'ouvrage assumée par la Confédération (principe cohérent de la concurrence) a conduit à une réduction des coûts. Des informations plus détaillées sur les expériences concernant le désenchevêtrement des tâches pour les routes nationales sont disponibles dans le rapport de l'AFF (2013c).

Lors de l'enquête menée auprès des gouvernements cantonaux, l'évaluation par les cantons a été un peu plus critique: seule une faible majorité pense que la centralisation dans le domaine des routes nationales a porté ses fruits. De plus, la plupart des cantons estiment que la fourniture des prestations présente une qualité équivalente à celle d'avant la RPT. En revanche, l'affirmation selon laquelle la centralisation aurait pu venir à bout des incitations inopportunes – par exemple la fixation difficile des priorités sous l'ancien système – est loin de faire l'unanimité. Certains cantons mettent en avant des problèmes de coordination au niveau des interfaces entre le réseau autoroutier et le réseau routier cantonal, ainsi que la disparition de synergies au sein d'un canton.

Paiement des rentes AVS et AI

Le cofinancement du paiement des rentes AVS et AI par le secteur public représente une tâche très importante sur le plan financier. Le désenchevêtrement du financement induit par la RPT et la suppression des anciennes contributions cantonales aux deux assurances sociales a conduit à un transfert de charges notable vers la Confédération. Or l'ancien système ne conférait aux cantons aucun pouvoir décisionnel, mais uniquement l'obligation de cofinancer le paiement des rentes, de sorte que ce désenchevêtrement s'imposait au vu du principe d'équivalence (cf. chap. 6.1.2). Etant donné que les contributions cantonales étaient calculées par la Confédération, puis imputées aux cantons², le désenchevêtrement du financement n'a guère engendré de problèmes de mise en œuvre.

Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées

Une large majorité de cantons estime que le désenchevêtrement des tâches est positif en matière d'institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. L'accent est mis sur la meilleure adéquation de l'offre avec les besoins des personnes handicapées. De l'avis des cantons, les avantages de la cantonalisation se traduisent principalement par une fourniture plus efficace des prestations et un meilleur contrôle des coûts. La collaboration intercantonale, qui repose sur la réglementation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)³, a des effets positifs sur la fourniture des prestations. Seuls quelques cantons ont constaté un renchérissement de cette dernière à la suite du désenchevêtrement des tâches; pour une large majorité, celui-ci n'a pas apporté les économies escomptées au niveau de la charge administrative. Cela pourrait cependant résulter des problèmes liés à la transition, de sorte que la situation pourrait changer sur le long terme.

Le rapport de l'AFF (2013c) examine en détail la mise en œuvre du désenchevêtrement des tâches en matière d'institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Le transfert de la responsabilité intégrale de ces établissements aux cantons a apporté de nombreux changements dans ce domaine: lors de l'élaboration des stratégies cantonales, les cantons avaient la possibilité de définir des solutions propres et flexibles pour l'assurance qualité, l'identification des besoins et la planification de l'offre, et ils en ont fait usage. La loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI; RS 831.26) en tant que législation d'exécution au niveau national, la réglementation de la CIIS et les stratégies cantonales en faveur des personnes invalides constituent un cadre adéquat en la matière, qui garantit l'adéquation des offres cantonales avec les exigences des usagers. Il existe une collaboration intercantonale régulière non seulement entre les cantons, mais également dans le cadre de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), des conférences régionales de la CDAS, des instances de la CIIS et d'autres plates-formes intercantionales.

Bien que le processus législatif concernant les nouvelles bases légales ne soit pas encore achevé dans de nombreux cantons au moment de la rédaction du présent rapport, de nouvelles réglementations qui tranchent parfois sensiblement avec les prescriptions en vigueur avant la RPT semblent se dessiner⁴. Une étude d'éconconcept SA commandée par la CDAS

2 Les contributions des cantons à l'AVS et à l'AI dépendaient de la somme des rentes versées aux bénéficiaires dans chaque canton et de la capacité financière de celui-ci.

3 <http://www.sodk.ch/fr/qui-est-la-cdas/ciis/reglementation-ciis/>

4 Ces modifications reposent sur le cadre légal fixé dans la LIPPI.

donne un aperçu de l'état actuel et de l'application de la LIPPI dans les cantons⁵. Les modalités de financement, notamment, ont énormément changé dans la plupart des cantons depuis qu'ils ont repris cette tâche: avant la RPT et pendant la phase transitoire, les prestations étaient indemnisées à l'aide d'une couverture ultérieure des déficits des institutions, alors qu'une majorité de cantons versent désormais à ces dernières des contributions sous forme de forfaits pour les coûts totaux, sur la base de conventions de prestations. Ces contributions ont tendance à être échelonnées en fonction de la charge du suivi. Cela accroît la comparabilité et la transparence des prestations et de leurs coûts au sein d'un canton et entre les cantons et met à la disposition de ceux-ci les informations requises pour piloter les prestations et les charges. La transparence engendre une conscience des coûts plus élevée que dans l'ancien système et peut dès lors contribuer à réduire ces derniers: cette situation pourrait éventuellement déboucher sur des gains d'efficacité à l'avenir. Il faut cependant partir du principe que des gains de productivité ne sont guère réalisables dans la prise en charge des personnes handicapées – comme dans le domaine des soins – de sorte que l'ampleur des futurs gains d'efficacité devrait être restreinte.

Une remarque générale s'impose encore concernant la cantonalisation des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées: avant la votation sur la RPT, les organisations représentant les personnes handicapées avaient clairement refusé le désenchevêtrement des tâches proposé dans ce domaine et elles avaient vivement combattu le projet de votation. Les dispositions transitoires relatives à l'art. 112b Cst. instaurent un régime provisoire jusqu'à l'adoption de stratégies approuvées par la Confédération en faveur des personnes invalides et au minimum pendant trois ans à compter de l'introduction de la RPT, au titre duquel les cantons devaient maintenir les prestations précédentes de l'AI en matière d'institutions, d'ateliers et de homes. Au moment de la rédaction du présent rapport en 2013, tous les cantons disposaient d'une stratégie approuvée et les organisations représentant les personnes handicapées n'avaient jusqu'alors guère émis de critiques sur les systèmes cantonaux concernant les personnes handicapées. Cela peut être interprété comme le signe de la réussite de la cantonalisation des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

Formation spéciale

Avant l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons participaient déjà – en fonction de leur souveraineté en matière d'instruction publique – à la formation des enfants et des jeunes présentant des besoins de formation particuliers. Jusqu'alors, une part prépondérante des mesures pédagogiques spécialisées était toutefois cofinancée et co-définie par l'AI.

D'après les résultats de l'enquête menée auprès des gouvernements cantonaux, une majorité de cantons estime que le désenchevêtrement a eu des effets positifs sur la formation spéciale: offre mieux axée sur les besoins des personnes concernées, renforcement de l'intégration dans les écoles ordinaires et meilleur contrôle des coûts. De même, la plupart des cantons tendent au moins à penser que le désenchevêtrement des tâches conduit à long terme à une fourniture de prestations plus efficace et que celle-ci subit l'influence positive de la collaboration intercantonale. Concernant les conséquences financières de ce désenchevêtrement, la part des cantons qui constatent un renchérissement de la fourniture des prestations équivaut quasiment à celle des cantons qui rejettent cette affirmation. En matière de formation spéciale également, une majorité de cantons est d'avis que le désenchevêtrement des tâches n'a pas engendré d'économies au niveau de la charge administrative.

⁵ econcept AG, Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI): état des lieux de la mise en œuvre et des effets mesurés dans les cantons, Zurich, 2013 (http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/1359_be_schlussbericht_finalisiert_f_def.pdf).

Le rapport de l'AFF (2013c) présente des conclusions très similaires. Le fait que les cantons aient repris la responsabilité intégrale de cette tâche s'est accompagné d'un changement de paradigmes: une part importante de la pédagogie spécialisée qui était auparavant régie par l'AI en tant qu'assurance sociale fédérale axée sur la médecine a été intégrée aux systèmes de formation cantonaux. Une approche globale est suivie en la matière: l'accent est mis sur les enfants et les jeunes ayant des objectifs de développement et de formation particuliers. Par exemple, pour déterminer les besoins individuels, on n'applique plus les critères de l'AI, qui reposent principalement sur des valeurs limites, mais une procédure d'évaluation standardisée (PES). De plus, les enfants et les jeunes présentant un besoin de formation particulier doivent être intégrés dans une école ordinaire, pour autant que cela soit judicieux et possible. La priorité croissante donnée aux écoles ordinaires par rapport à une formation spéciale distincte doit être considérée comme la conséquence logique de l'évolution sociale générale en vue d'une intégration aussi vaste que possible des personnes handicapées dans la société. Toutefois, seule l'extension de la marge de manœuvre cantonale dans le cadre de la RPT a permis un renforcement ou une accélération de sa mise en œuvre dans la pédagogie spécialisée.

La collaboration intercantonale en matière de formation spéciale est régie par l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée⁶. A cet effet, des instruments ont été développés dans les domaines de la qualité, de la détermination des besoins (PES) et de la terminologie. Ils contribuent à garantir la qualité de l'offre, ainsi que l'harmonisation et la comparabilité des systèmes cantonaux.

Le passage au nouveau système est complexe et requiert dès lors du temps. Au moment de la rédaction du rapport «Effizienzgewinne bei entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA», une bonne moitié des cantons ne disposait encore d'aucune stratégie approuvée; la mise en œuvre des nouveaux instruments et des nouvelles réglementations venait juste de commencer. S'y ajoutent la diversité et la complexité exceptionnelles des besoins et des offres en matière de pédagogie spécialisée. L'attribution désormais claire de toutes les compétences correspondantes aux cantons et le fait que ceux-ci exploitent la marge de manœuvre ainsi obtenue pour répondre au mieux aux besoins individuels des enfants et des jeunes concernés dans le cadre d'une approche intégrale sont indéniablement des avantages de la nouvelle organisation décentralisée.

Gains d'efficience dans le domaine des routes nationales

En 2011, l'OFROU a présenté les étapes exécutées depuis l'introduction de la RPT pour réduire les coûts, ainsi que les économies réalisées au niveau des routes nationales (cf. tableau 6.02 ci-après). Comme indiqué à la dernière ligne du tableau, les gains d'efficience annuels quantifiables jusqu'en 2010 pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des routes nationales sont compris entre 141 et 227 millions. Cela dépasse clairement les économies de coûts annuelles de 100 millions qui avaient été prévues lors de la phase préparatoire. L'OFROU estime que la majeure partie des économies découle de la limitation des projets et parties de projet au strict nécessaire en vue du fonctionnement des routes nationales («nécessaire d'avoir»).

⁶ Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée: http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_f.pdf.

Tableau 6.02 Economies réalisées sur l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des routes nationales depuis 2008 (état: 2010)

Étapes réalisées par l'OFROU pour la réalisation d'économies dans le domaine des routes nationales	Economie annuelle réalisée	Remarques
Restriction systématique à des projets et parties de projets nécessaires au fonctionnement et obligatoires selon les dispositions légales	110 à 180 mio	
Harmonisation des intervalles de remise en état pour les travaux de maintenance sur la route	Impact à long terme	
Centralisation des tâches de maîtres d'ouvrage	7 à 8 mio	On peut espérer atteindre des optimisations de coûts à la conclusion de tous les projets transférés des cantons à l'OFROU et améliorer la productivité du travail.
Recours systématique au principe de concurrence pour garantir un rapport prix/prestations avantageux des prestations externes	Non chiffrable	
Utilisation de la nouvelle fonction de la Confédération en tant que maître d'ouvrage pour accroître l'efficacité en matière d'exploitation des routes nationales	24 à 39 mio	L'OFROU a identifié les priorités pour d'autres possibilités d'amélioration de l'efficacité qu'il s'agit d'exploiter autant que possible ces prochaines années.
TOTAL des économies chiffrables	141 à 227 mio	

Source: OFROU (2011: 39)

Gains d'efficacité dans les domaines des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées et de la formation spéciale

Comme indiqué précédemment, il était également prévu, dans le cadre du rapport de l'AFF (2013c), d'analyser quantitativement les gains d'efficacité dans les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées et dans la formation spéciale. Ce projet a toutefois rencontré des problèmes considérables: les données les plus récentes utilisées dans ce rapport étaient celles de l'année 2010. Or en vertu de la disposition transitoire relative à l'art. 112b Cst., les prestations précédentes de l'AI concernant les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées ont été poursuivies de manière comparable par les cantons entre 2008 et 2010. Par conséquent, le rapport permettait de se prononcer sur l'évolution des coûts pendant la période transitoire, mais les fluctuations de coûts ne pouvaient être justifiées par le nouveau régime des cantons.

On a donc renoncé à quantifier les éventuels gains d'efficacité découlant du désenchevêtrement des tâches pour les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées et pour la formation spéciale. A la place, l'évolution de deux indicateurs entre 2006 et 2010 a été analysée dans le domaine des institutions sociales pour

illustrer et compléter la partie qualitative: les coûts découlant des aspects opérationnels et la part des bénéficiaires de prestations utilisant des offres extracantonales. D'après ces analyses, aucune tendance à une réduction des coûts n'était identifiable du point de vue des institutions sociales, mais plutôt une tendance à une hausse des coûts. La part des personnes placées en dehors du canton accusait un léger recul. Il faut cependant relativiser la pertinence de ces indicateurs, car la qualité incertaine des données et les définitions approximatives dans la statistique utilisée ont posé des problèmes supplémentaires, en plus du délai transitoire susmentionné.

A travers les affirmations précédentes relatives aux gains d'efficacité résultant du désenchevêtrement des tâches, le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à considérer le postulat Maissen Theo «Gains d'efficacité grâce à la répartition des tâches» du 12 juin 2008 (08.3347) comme rempli.

6.1.2 Dynamique des dépenses des tâches à forte incidence financière avec des transferts de charges importants lors du passage à la RPT

Le désenchevêtrement des tâches effectué dans le cadre de la RPT – tout comme les transferts de compétences pour certaines tâches communes conservées – a conduit, lors du passage au nouveau régime, à des transferts de charges parfois importants entre la Confédération et les cantons. Dans l'ensemble, cette transition a été effectuée conformément à la neutralité budgétaire⁷: d'après les données concernant le plan financier pour 2008, la nouvelle répartition des tâches a représenté une imputation totale de 395 millions pour les cantons. Ce transfert de charges – et celui lié à la réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct de 30 à 17 % (2086 millions) – a cependant été entièrement compensé par la Confédération le 1^{er} janvier 2008 à hauteur de 2481 millions, par l'intermédiaire des nouveaux fonds de péréquation financière.

La vérification de la neutralité budgétaire exécutée avec les données comptables de 2008 lors du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité en 2009 a révélé un solde total de 2581 millions à la charge des cantons, principalement en raison d'une évolution des revenus de l'impôt fédéral direct qui était nettement plus dynamique que prévu. La différence en défaveur des cantons par rapport au solde prévu s'inscrit donc à 100 millions, plus les intérêts durables des 400 millions (12 millions) ayant manqué aux cantons entre 2008 et 2011. Des paiements compensatoires relevés du montant correspondant ont été versés aux cantons à partir de 2012.

Comme le passage au nouveau système a été réalisé le 1^{er} janvier 2008 conformément à la neutralité budgétaire, cette question se présente à partir de cette date sous un autre jour. En effet, depuis 2008, les domaines désenchevêtrés relèvent de la seule compétence de la Confédération ou des cantons. D'après le principe d'équivalence inscrit dans la Constitution grâce à la RPT (art. 43a Cst.), l'échelon étatique qui est le seul décideur et le seul compétent prend également en charge les coûts⁸. La compensation ultérieure d'une dynamique des dépenses éventuellement divergente pour les tâches désenchevêtrées n'entre dès lors plus en ligne de compte, puisqu'elle serait contraire au système.

7 La seule exception à la neutralité budgétaire constitue la compensation des cas de rigueur en faveur des cantons à faible potentiel de ressources, qui, en fin de compte, auraient été affectés par le passage à la RPT. La compensation des cas de rigueur, qui était de l'ordre de 366 millions au début, est allouée uniquement aux cantons, mais est financée aux deux tiers par la Confédération.

8 Les al. 2 et 3 en vigueur de l'art. 43a Cst. sont formulés comme suit:

«² Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation.

³ Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'Etat décide de cette prestation.»

Tableau 6.03 Dynamique des dépenses dans les domaines à forte incidence financière avec un transfert de charges important lors du passage à la RPT, chiffres consolidés de l'Etat, 2003–2006 et 2008–2011

en mio CHF

	2003	2004	2005	2006	Ø TC annuels 2003-2006	2008	2009	2010	2011	Ø TC annuels 2008-2011
I. Domaines désenchevêtrés avec un transfert de charges important										
Routes nationales	2'532	2'525	2'394	2'387	-1.9%	2'606	2'503	2'600	2'500	-1.4%
Prestations individuelles AVS	29'858	30'309	31'217	31'572	1.9%	33'960	35'901	36'684	38'139	4.0%
Prestations individuelles AI	8'783	9'102	9'490	9'328	2.0%	9'075	9'040	8'966	9'050	-0.1%
Total avec transfert de charges à la Confédération	41'173	41'936	43'101	43'287	1.7%	45'641	47'444	48'250	49'689	2.9%
Prestations collectives AI	2'298	2'386	2'441	2'494	2.8%	2'082	2'144	2'177	2'276	3.0%
Formation spéciale	1'163	1'225	1'275	1'358	5.3%	1'749	1'728	1'774	1'857	2.0%
Total avec transfert de charges aux cantons	3'461	3'611	3'716	3'852	3.6%	3'831	3'872	3'951	4'133	2.6%
II. Tâches communes avec un transfert de charges important *										
Prestations complémentaires à l'AI	1'092	1'180	1'275	1'333	6.9%	1'625	1'722	1'739	1'909	5.5%
Prestations complémentaires à l'AVS	1'587	1'700	1'743	1'778	3.9%	2'210	2'362	2'518	2'590	5.4%
Total avec transfert de charges à la Confédération	2'679	2'880	3'018	3'111	5.1%	3'835	4'084	4'257	4'499	5.5%
Réduction de primes **						3'390	3'489	4'014	4'224	7.6%
Trafic régional	2'160	2'223	2'603	2'844	9.6%	2'500	2'334	2'416	2'522	0.3%
Aide aux personnes âgées	1'052	1'063	1'049	1'049	-0.1%	302	351	374	362	6.2%
Total avec transfert de charges aux cantons	3'212	3'286	3'652	3'893	6.6%	6'192	6'174	6804	7'108	4.7%
III. Total des 10 domaines (5 avec un transfert de charges à la Confédération et 5 avec un transfert de charges aux cantons)										
Total avec transfert de charges à la Confédération	43'852	44'816	46'119	46'398	1.9%	49'476	51'528	52'507	54'188	3,6 %
Total avec transfert de charges aux cantons	6'673	6'897	7'368	7'745	5.1%	10'023	10'046	10'755	11'241	3.9%
<i>A titre de comparaison:</i>										
Dépenses totales de la Confédération (hors dépenses extraordinaires)	51'284	51'535	52'607	53'096	1.2%	57'307	58'704	60'031	62'960	3,2%
Dépenses totales des cantons et de leur communes (hors dépenses extraordinaires)	99'743	101'070	103'299	104'831	1.7%	101'835	105'260	107'462	110'500	2,8 %
Dépenses totales Confédération + cantons et leurs communes (hors dépenses extraordinaires).	135'713	137'300	140'405	141'877	1.5%	140'982	145'675	148'706	154'119	3.0%

Source: Statistique financière

* Le volume total des dépenses pour les tâches communes est également pris en considération dans ce tableau.

** La réduction de primes est présentée séparément seulement depuis 2008.

Il est néanmoins intéressant de savoir quelle dynamique de dépenses présentent, depuis l'entrée en vigueur de la RPT, les domaines à forte incidence financière qui étaient associés à des transferts de charges importants lors du passage au nouveau système et de la comparer avec la période précédant cette entrée en vigueur. Les séries temporelles correspondantes sont exposées au tableau 6.03.

L'année 2007 fait défaut dans le tableau 6.03 pour des raisons méthodologiques. Elle correspond à un changement structurel dans la statistique financière suisse par rapport tant à l'année précédente qu'à 2008:

- La Confédération a adopté le nouveau modèle comptable (NMC) en 2007, de sorte que les chiffres de cette année ne sont plus que partiellement comparables avec la période antérieure à 2006.
- Une nouvelle sectorisation a eu lieu en 2008. Cette révision a permis d'harmoniser la répartition fonctionnelle de la statistique financière suisse avec celle de l'UE, mais a également eu des effets sur les chiffres du secteur «Administrations publiques» qui nous intéressent ici. Par exemple, les dépenses des maisons pour personnes âgées ne font plus partie de ce secteur depuis 2008.

Pour contourner ces deux changements structurels, la présente analyse repose, d'une part, sur les données des années 2003 à 2006 (période antérieure à l'entrée en vigueur de la RPT) et, d'autre part, sur celles des années 2008 à 2011 (période postérieure à l'introduction de la RPT).

La dynamique des dépenses de cinq domaines désenchevêtrés et à forte incidence financière qui étaient associés à des transferts de charges importants lors du passage à la RPT, ainsi que celle de cinq tâches demeurées communes qui présentaient également des transferts de charges notables ont été examinées. Les transferts de charges de ces dix domaines (cinq vers la Confédération et cinq vers les cantons) s'équilibrent presque: des charges respectives de 3,42 milliards de francs ont été transférées (chiffres comptables 2008).

Le tableau 6.03 révèle les résultats suivants (les deux colonnes affichant les taux de croissance annuels moyens sont déterminantes pour la dynamique des dépenses):

- Parmi les tâches désenchevêtrées avec des transferts de charges importants, celles relevant désormais de la seule compétence de la Confédération affichent depuis 2008 une évolution un peu plus dynamique que les tâches dépendant à présent de la seule compétence des cantons (taux de croissance annuels moyens de respectivement 2,9 % et 2,6 %).
- Les tâches communes avec des transferts de charges notables présentent un résultat similaire: les dépenses concernant les tâches dont la charge a été transférée à la Confédération par la RPT ont progressé un peu plus fortement que celles liées aux domaines dont la charge incombe aux cantons en vertu de la RPT (taux de croissance annuels moyens de respectivement 5,5 % et 4,7 %).
- Etant donné que les cinq tâches désenchevêtrées affichent depuis 2008 une dynamique des dépenses nettement plus faible que celle des cinq tâches communes et que pour la Confédération on constate une part importante des dépenses dans les tâches désenchevêtrées dans cette comparaison, la dynamique des dépenses des cantons dépasse légèrement celle de la Confédération pour les dix tâches confondues (taux de croissance annuels moyens de respectivement 3,9 % et 3,6 %).

Dans l'ensemble, les dynamiques des dépenses sont toutefois largement équilibrées depuis l'entrée en vigueur de la RPT.

Par ailleurs, il faut considérer que les dépenses concernant les tâches transférées à la Confédération lors du passage à la RPT ont davantage augmenté après l'introduction de cette dernière qu'avant, tandis que les tâches imputées aux cantons présentent une évolution inverse. Cela tient en particulier au fait que le volume des tâches reprises par la Confédération est, dans l'ensemble, plus difficilement gérable en raison de facteurs structurels (démographie notamment) que celui des tâches reprises par les cantons.

Enfin, on remarque que les dix tâches à forte incidence financière associées à des transferts de charges importants sont, dans l'ensemble, relativement dynamiques par rapport aux autres tâches de l'Etat, puisque les dépenses totales consolidées de la Confédération, des cantons et des communes ont progressé moins fortement depuis 2008 que celles concernant les dix tâches examinées. Même avant 2008, les dépenses totales affichaient une hausse inférieure à celles des dix domaines analysés. Il est dès lors primordial en termes d'«équilibre» que les dynamiques des dépenses des dix domaines à forte incidence financière associés à des transferts de charges importants pour la Confédération et les cantons se soient, dans l'ensemble, largement compensées depuis 2008, comme indiqué précédemment.

Concernant les tâches communes à forte incidence financière, les dynamiques des dépenses pour la Confédération, d'une part, et pour les cantons et leurs communes, d'autre part, se présentent comme suit:

Tableau 6.04 Dynamique des dépenses pour la Confédération, d'une part, et pour les cantons et leurs communes, d'autre part, concernant les tâches communes à forte incidence financière*, 2003–2006 et 2008–2011

en mio CHF

		2003	2004	2005	2006	TC ø annuels 2003-06	2008	2009	2010	2011	TC ø annuels 2008-11
Prestations complémentaires à l'AI	Confédération	243	267	288	293	6.4%	574	676	650	670	5.3%
	Cantons et communes	849	913	987	1'040	7.0%	1'051	1'046	1'089	1239	5.6%
Prestations complémentaires à l'AVS	Confédération	358	376	387	385	2.5%	553	636	621	635	4.7%
	Cantons et communes	1'229	1'324	1'356	1'393	4.3%	1'657	1'726	1'897	1'955	5.7%
Réduction de primes **	Confédération						1780	1'816	1'977	2'117	5.9%
	Cantons et communes						1'610	1'673	2'037	2'107	9.4%
Trafic régional	Confédération	937	961	1152	1'126	6.3%	822	840	852	862	1.6%
	Cantons et communes	1'223	1'262	1'451	1'718	12.0%	1'678	1'494	1'564	1'660	-0.4%
Total de ces 4 domaines	Confédération	1'538	1'604	1'827	1'804	5.5%	3'729	3'968	4'100	4'284	4.7%
	Cantons et communes	3'301	3'499	3'794	4'151	7.9%	5'996	5'939	6'587	6'961	5.1%

Source: Statistique financière (enquête)

* Sans l'aide aux personnes âgées (qui a été durement touchée début 2008 par la nouvelle sectorisation)

** La réduction de primes est présentée séparément seulement depuis 2008.

Depuis 2008, les réductions de primes affichent les écarts les plus importants entre la Confédération et les cantons avec leurs communes en termes de dynamique des dépenses (taux de croissance annuel moyen de 9,4 % pour les cantons et leurs communes contre 5,9 % pour la Confédération). Toutefois, si l'on considère toutes les tâches examinées, les taux de croissance moyens sont relativement proches: 5,1 % pour les cantons et les communes et 4,7 % pour la Confédération.

A titre de comparaison: au niveau des recettes, la part de 13 % à l'impôt fédéral direct qui ne revient plus aux cantons depuis 2008 présente un taux de croissance annuel de 2,4 % jusqu'en 2011. Celui-ci est légèrement inférieur à la moyenne. En revanche, la péréquation des ressources a enregistré sur la même période des hausses supérieures à la moyenne: croissance annuelle moyenne de 5,3 % pour la péréquation verticale des ressources et de 6,8 % pour la péréquation horizontale des ressources.

6.1.3 Désenchevêtrement des tâches à l'avenir

On peut se demander dans quelle mesure d'autres désenchevêtrements de tâches seront envisagés à l'avenir.

Dans le cadre de l'enquête menée auprès des cantons, certains ont indiqué des domaines qui pourraient être désenchevêtrés. La CdC précise toutefois qu'il s'agit uniquement de propositions isolées, mais qu'aucune d'entre elles n'est soutenue par plusieurs cantons. Par ailleurs, il a été maintes fois souligné qu'il faudrait d'abord réaliser entièrement les précédents désenchevêtrements de tâches et analyser leur impact financier. En outre, les objectifs initiaux du désenchevêtrement des tâches devraient également être effectivement atteints dans les domaines déjà désenchevêtrés.

Le Conseil fédéral est aussi de cet avis. L'attribution des tâches communes a été analysée de manière approfondie avec la RPT, et un nombre considérable de désenchevêtrements a été réalisé en 2008, à l'introduction de celle-ci. Lors de la première phase du projet, l'organisation du projet avait proposé 21 désenchevêtrements de tâches; en dépit d'oppositions politiques parfois importantes, 17 ont finalement vu le jour. Ce résultat a été favorisé par la perspective d'une péréquation financière nettement plus forte et plus efficace; cette dernière constituait une part essentielle du paquet global de la RPT.

L'examen des compétences de la Confédération et des cantons représente cependant une tâche durable, en raison des art. 5a (subsidiarité) et 43a (principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques) Cst., qui sont entrés en vigueur dans le cadre de la RPT. L'étude d'éventuels désenchevêtrements de tâches supplémentaires serait liée à une nécessité matérielle découlant d'une perspective globale⁹ et à un accord entre la Confédération et les cantons. De plus, l'application d'un éventuel second train de mesures de la RPT devrait tenir compte du principe de neutralité budgétaire. Le Conseil fédéral sondera la disposition et les besoins des cantons lors de la consultation relative au présent rapport, comme il l'a déjà laissé entendre dans le message sur le programme de la législature 2011 à 2015¹⁰.

⁹ Par exemple, certaines centralisations de tâches pourraient s'imposer à long terme dans la politique de santé, d'un point de vue économique.

¹⁰ <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/349.pdf>, p. 404. Il y est stipulé: «... Le maintien et le développement des acquis de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) s'inscrit dans le même contexte. A cet effet, le Conseil fédéral entend examiner avec les cantons la nécessité et la possibilité de procéder à de nouveaux désenchevêtrements de tâches.»

Le rapport en réponse au postulat Markus Stadler (12.3412), qui est attendu pour l'été 2014, pourrait également fournir des renseignements sur la nécessité d'éventuels désenchevêtrements de tâches supplémentaires. Ce rapport exposera les dispositions du droit fédéral qui, depuis la votation populaire sur les principes constitutionnels de la RPT, dérogent fondamentalement aux principes de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (principes de subsidiarité et d'équivalence) et aux autres principes organisationnels inscrits dans la Constitution fédérale, comme celui du fédéralisme d'exécution.

Conclusion concernant le désenchevêtrement des tâches et du financement:

Objectifs du désenchevêtrement:

Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux estiment que les objectifs poursuivis avec le désenchevêtrement des tâches et du financement ont été atteints dans une large mesure dans les domaines à forte incidence financière qui ont été examinés.

Concernant les routes nationales, la concentration de toutes les compétences décisionnelles auprès de la Confédération permet:

- d'optimiser la planification des prestations sur la base d'analyses systématiques de situation et des besoins à l'échelle nationale;
- de limiter les projets d'aménagement et d'entretien à la nécessité fonctionnelle et aux prérequis juridiques;
- d'optimiser l'exploitation des routes nationales grâce à la création de onze unités territoriales;
- de générer un potentiel supplémentaire de réduction des coûts, car la nouvelle fonction de maître d'ouvrage est assumée exclusivement par la Confédération et le principe de la concurrence s'applique de manière cohérente.

De l'avis des cantons, la centralisation n'a pas résolu le problème de la difficulté de priorisation lié à l'ancien système. De même, des problèmes de coordination entre le réseau autoroutier et celui des routes cantonales seraient survenus ici et là et les synergies intracantonales ont disparu.

La suppression des contributions cantonales à l'AVS et à l'AI n'a pas posé de problème particulier lors de sa mise en œuvre; dans l'ancien système, les cantons devaient uniquement fournir une contribution financière, sans droit de cogestion.

La «cantonalisation» des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées a permis d'élaborer de nouvelles solutions flexibles en matière d'assurance qualité, de détermination des besoins, de planification de l'offre et de financement. La collaboration intercantonale renforcée dans le cadre de la CIIS a engendré des offres mieux adaptées aux demandes, des synergies et des mesures correctives pertinentes. Désormais, des forfaits pour les coûts totaux sont versés sur la base de conventions de prestations, à la place de l'ancienne couverture ultérieure des déficits, ce qui accroît la comparabilité et la transparence des prestations et de leurs coûts au sein d'un canton et entre les cantons.

De manière générale et positive, il faut souligner que les organisations représentant les personnes handicapées qui avaient combattu avec véhémence la cantonalisation des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées avant la votation populaire sur la RPT n'ont émis aucune critique à l'égard du nouveau système.

Les attentes relatives à la réduction de la charge administrative ne se sont pas (encore) concrétisées.

La «cantonalisation» de la formation spéciale a attribué aux cantons la souveraineté en matière d'instruction publique, permettant dès lors – et c'est là le principal avantage – de suivre une approche intégrale: les enfants et les jeunes présentant un besoin de formation particulier doivent être intégrés dans une école ordinaire, pour autant que cela soit judicieux et possible. Par ailleurs, la cantonalisation a intensifié la collaboration intercantonale en matière de formation spéciale, par l'intermédiaire de l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée. Cette collaboration contribue à garantir la qualité de l'offre, ainsi que l'harmonisation et la comparabilité des systèmes cantonaux.

Dans la formation spéciale aussi, les attentes relatives à la réduction de la charge administrative ne se sont pas (encore) concrétisées.

De manière générale, une majorité de gouvernements cantonaux constate que le désenchevêtrement des tâches a, dans l'ensemble, fait ses preuves ou plutôt fait ses preuves dans les différents domaines, malgré des évaluations différentes.

Gains d'efficience

Les gains d'efficience résultant du désenchevêtrement des tâches n'ont pu être chiffrés que pour les routes nationales. L'OFROU estime qu'ils sont compris, dans l'ensemble, entre 140 et 230 millions pour l'année 2010. Il pense que la majeure partie des économies découle de la limitation au strict nécessaire en vue du fonctionnement des routes nationales.

Les éventuels gains d'efficience liés au désenchevêtrement des tâches n'ont pas pu être quantifiés pour les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées et pour la formation spéciale. Cela tient à plusieurs raisons: la poursuite constitutionnellement requise des prestations précédentes de l'AI en faveur de ces institutions pendant une période transitoire d'au moins trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la RPT, la difficulté de définir des outputs et d'en mesurer le volume, ainsi qu'au moment de l'analyse, la qualité insuffisante des données relatives aux coûts des prestations fournies.

Dynamique des dépenses

La dynamique des dépenses a été examinée dans dix domaines à forte incidence financière associés à des transferts de charges importants entre la Confédération et les cantons et vice-versa lors de l'introduction de la RPT. On peut en tirer les conclusions suivantes:

- Dans l'ensemble, les dynamiques des dépenses pour la Confédération et les cantons se compensent dans une large mesure.
- Les dépenses concernant les tâches transférées à la Confédération lors du passage à la RPT ont davantage augmenté après l'introduction de cette dernière qu'avant, tandis que les tâches imputées aux cantons présentent une évolution inverse.

- Les dix tâches à forte incidence financière associées à des transferts de charges importants sont, dans l'ensemble, relativement dynamiques par rapport aux autres tâches de l'Etat, puisque les dépenses totales consolidées de la Confédération, des cantons et des communes ont progressé moins fortement depuis 2008 que celles concernant les dix tâches examinées. Au demeurant, c'était également le cas avant 2008.
- Concernant les tâches communes associées à des transferts de charges importants, la dynamique des dépenses de la Confédération, d'une part, ainsi que des cantons et de leurs communes, d'autre part, est également bien équilibrée.

Autres désenchevêtrements de tâches à l'avenir

L'examen des compétences de la Confédération et des cantons représente une tâche durable, en raison des art. 5a (subsidiarité) et 43a (principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques) Cst., qui sont entrés en vigueur dans le cadre de la RPT. L'étude d'éventuels désenchevêtrements de tâches supplémentaires serait cependant liée à une nécessité matérielle et à un accord entre la Confédération et les cantons. La neutralité budgétaire des transferts de charges devrait être assurée même en cas de second train de mesures de la RPT. Le Conseil fédéral sondera la disposition et les besoins des cantons lors de la consultation relative au présent rapport et les évaluera de son point de vue.

6.2 Les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons

Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport d'évaluation, l'AFF a établi un rapport détaillé sur l'état des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons (AFF 2013d). Les observations qui suivent reposent sur ce rapport.

6.2.1 L'instrument de la «convention-programme» dans le cadre de l'ensemble de la RPT

La RPT suivait deux grands axes, avec un train de mesures portant sur la répartition des tâches au sein de l'Etat fédéral et un autre concernant la péréquation financière entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes. Les conventions-programmes relevaient du premier axe, à savoir la redéfinition de l'exécution des tâches au sein de l'Etat fédéral. L'un des objectifs prioritaires de cet axe de la réforme était de désenchevêtrer les nombreuses tâches que la Confédération et les cantons assumaient conjointement. Pour les tâches qui ne pouvaient pas être démêlées, la RPT visait de nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons¹.

L'organisation de projet de la RPT a désigné une partie de ces tâches par le terme de «tâches communes», même si, du point de vue du droit public, il s'agit de tâches fédérales. Toutefois, à la différence de ce qui prévaut pour les tâches qui, après désenchevêtrement, incombent à la Confédération et pour les tâches fédérales que les cantons exécutent à leurs frais, le financement des tâches communes est placé sous la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons. En matière de tâches communes, la RPT prévoyait pour l'essentiel les nouvelles approches suivantes:

- les rôles respectifs de la Confédération et des cantons en relation avec les tâches communes devaient être clarifiés.
- Il s'agissait, d'un côté, de laisser la compétence de la conduite stratégique à la Confédération et, de l'autre, d'accorder aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en matière de conduite opérationnelle ainsi qu'en relation avec la manière d'atteindre les objectifs en matière de résultats et de prestations convenus.
- La «conduite stratégique» implique d'avoir une vision globale de la situation, qui permette de piloter les tâches à l'échelle nationale;
- la collaboration entre la Confédération et les cantons devait être assurée à la faveur de partenariats renforcés, avec une orientation accrue vers les objectifs et l'efficacité;
- les incitations inopportunes en matière de financement des tâches devaient être éliminées;
- il s'agissait de manière générale de réduire la densité de la réglementation, de simplifier les procédures administratives et de diminuer les coûts.

¹ Des informations détaillées sur les principaux contenus des nouvelles formes de collaboration et de financement figurent:
– dans le premier message concernant la RPT (FF 2002 2155), <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/2155.pdf>, en particulier aux pages 2207 ss;
– dans le deuxième message concernant la RPT (FF 2005 5641), <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2005/5641.pdf>, en particulier aux pages 5905 s.

La convention-programme est le principal instrument de mise en œuvre des nouvelles formes de collaboration et de financement. Elle concrétise les principes ci-dessus à la faveur notamment des éléments suivants:

- la forme juridique de la convention liant la Confédération et le canton;
- les objectifs et les programmes convenus entre la Confédération et le canton pour le domaine concerné;
- les processus convenus d'évaluation des objectifs en matière de résultats et de prestations, ainsi que de controlling et d'établissement de rapports;
- les prestations financières de la Confédération négociées et fixées à l'avance, le but étant de soutenir non plus des objets individuels, comme auparavant, mais des programmes axés sur le moyen terme, ainsi que de remplacer les contributions aux frais en pour-cent² par des contributions forfaitaires ou globales³;
- les modalités d'adaptation convenues, par exemple en cas de modification des conditions-cadres;
- les conséquences prévues en cas d'inobservation de la convention-programme.

2 Le fait que la RPT donne la priorité aux contributions forfaitaires ou globales plutôt qu'aux contributions aux frais en pour-cent s'explique comme suit: les contributions forfaitaires ou globales sont administrativement plus simples et, surtout, favorisent une utilisation économe des moyens financiers par les cantons. Cela tend à faire diminuer les coûts totaux, ce dont la Confédération profite également. La loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu; RS 616.1) prescrit à l'art. 7, let. e (aides financières), et à l'art. 10, al. 1, let. c (indemnités), que les subventions doivent être fixées de manière forfaitaire, puisque ce mode de calcul permet d'atteindre l'objectif visé et d'assurer l'accomplissement de la tâche de manière économique. En ce qui concerne les indemnités pour les cantons ou pour leurs collectivités locales de droit public, l'art. 10, al. 2, let. b, LSu dispose en outre qu'il faut veiller à prévoir, en règle générale, l'octroi de l'indemnité dans le cadre d'une convention-programme et fixer cette indemnité de manière globale ou forfaitaire. De plus, C. Jeanrenaud, par exemple, relève à la page 38 d'une expertise sur la péréquation financière au sein de l'Etat fédéral réalisée en 1994 par quatre professeurs d'économie («La péréquation financière entre la Confédération et les cantons: expertise relative aux aides financières et indemnités de la Confédération en faveur des cantons», version abrégée) ce qui suit:

«1. Donner la priorité aux forfaits – Il s'agit d'attribuer la subvention d'une manière forfaitaire et non plus sur la base des montants effectivement dépensés. Le forfait peut correspondre à une dépense standardisée [...] pour le service. Le but est d'abord de simplifier la procédure et de réduire par là les coûts administratifs. Le second objectif est d'inciter à fournir les prestations au coût le plus faible. Avec le système du forfait, le bénéficiaire conserve en effet la totalité des gains de productivité qu'il a pu réaliser.»

Se fondant sur une étude de cas réalisée dans le domaine de la formation des professionnels de l'aide aux victimes, W. Bussman est quant à lui plus sceptique quant aux possibilités de diminution des coûts (cf. LeGes 2006/2). Sur la base des expériences faites dans ce domaine et en relation avec la structure de l'exécution des peines et des mesures pour adultes, cette étude fait notamment des recommandations sur la conception des contributions forfaitaires.

3 – Une contribution forfaitaire est un montant par unité de prestation fixé à l'avance. Elle est de préférence déterminée sur la base de coûts standard. Cette approche fondée sur les coûts standard présuppose que les conditions suivantes soient réunies: clarté sur les coûts de réalisation, prévisibilité de l'étendue des prestations et homogénéité suffisante des coûts de réalisation dans les différents cantons.

– Visant à offrir aux cantons un maximum de souplesse, une contribution globale est un montant total fixé à l'avance pour l'ensemble d'un programme pluriannuel et réparti en plusieurs tranches annuelles. Elle peut être librement utilisée par le canton bénéficiaire dans le cadre de la réalisation des prestations de l'ensemble du programme concerné. Dans l'idéal, la contribution globale correspond au produit de la multiplication d'une quantité (nombre d'unités de prestation) par un prix (forfait par unité de prestation).

6.2.2 Attentes quant à la mise en œuvre

Tant l'organisation de projet de la RPT que le Conseil fédéral étaient conscients, avant même que la RPT n'entre en vigueur, que les nouvelles formes de collaboration et de financement se traduiraient par un changement de cap radical en ce qui concernait les tâches communes. Il allait en effet s'agir de penser en termes non plus de «contributions par objet», mais de «programmes assortis d'objectifs et d'indicateurs». Or, l'application d'un tel changement de paradigme requiert du temps.

Il était en outre clair qu'en raison de leur diversité, les tâches communes ne se prêteraient pas toutes dans la même mesure à l'application de conventions-programmes. Cette question est traitée plus en détail au chapitre 6.2.3. Le fait que les conventions-programmes ne puissent pas s'appliquer indifféremment à toutes les tâches communes ne doit cependant pas empêcher que l'on réexamine régulièrement la liste des domaines assortis d'une convention-programme et que l'on cherche d'éventuels autres domaines appropriés. Cette question est également traitée au chapitre 6.2.3.

On était également conscient dès le début qu'au vu de l'hétérogénéité des tâches convenant à l'application d'une convention-programme, il n'allait pas être possible de définir une grille d'application uniforme, notamment en ce qui concerne l'influence concrète de la Confédération. Des enquêtes réalisées par l'organisation de projet de la RPT avaient en outre montré que les modalités des contributions devraient également être conçues différemment en fonction du domaine et du programme concernés (cf. chap. 6.2.3).

Il était donc évident que les conventions-programmes et les contributions forfaitaires ou globales seraient certes des instruments fondamentaux de la nouvelle collaboration entre la Confédération et les cantons, mais aussi qu'elles nécessiteraient que l'on se familiarise avec leur application et qu'il faudrait donc un certain temps avant que celle-ci ne soit assurée avec succès. Enfin, on était conscient que ces instruments ne pourraient s'appliquer à toutes les tâches communes selon un seul et même modèle.

6.2.3 Etat des lieux des domaines avec conventions-programmes

L'AFF a mené auprès des offices spécialisés de la Confédération et des cantons une vaste enquête de nature technique sur l'état et les contenus des conventions-programmes, se servant à cet effet d'un questionnaire standard comprenant des questions ouvertes et fermées. Le questionnaire a été distribué à tous les offices fédéraux ayant déjà adopté le système des conventions-programmes⁴, ainsi qu'aux 324 services spécialisés cantonaux concernés. L'AFF a reçu 165 questionnaires en retour au total, dont douze provenant des offices fédéraux et 153 des services cantonaux⁵. L'analyse des résultats de cette enquête a fourni l'essentiel des informations sur les conventions-programmes présentées ci-après. Il faut tenir compte du fait que l'enquête couvre la première période quadriennale de 2008 à 2011 et la phase initiale de la deuxième période de 2012 à 2015. Les améliorations qui avaient déjà été prévues pour la deuxième période ont donc pu être prises en considération.

4 swisstopo (mensuration officielle), Office fédéral de l'environnement (protection de la nature et du paysage, secteur forestier [avec chacun leurs sous-domaines], protection contre les crues, protection contre le bruit, chasse et pêche), Office fédéral de la culture (patrimoine culturel et monuments historiques) et Secrétariat d'Etat à l'économie (programmes de développement des régions de montagne).

5 Les services spécialisés cantonaux ont parfois rempli les questionnaires pour plusieurs domaines spécialisés.

Une autre enquête a été réalisée auprès des gouvernements cantonaux. Elle portait sur tous les aspects de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, donc aussi sur le désenchevêtrement déjà opéré, ainsi que sur certains aspects de la collaboration intercantonale avec compensation des charges. En ce qui concerne les conventions-programmes, les gouvernements cantonaux étaient invités à compléter l'évaluation essentiellement «technique» des services spécialisés par une appréciation politique de cet instrument.

Seule une partie des tâches communes se prêtent à l'application de conventions-programmes. Les domaines où l'on travaille avec ces dernières sont les suivants:

- mensuration officielle;
- protection de la nature et du paysage;
- encouragement selon la loi sur les forêts;
- chasse;
- pêche;
- monuments historiques;
- protection contre les crues;
- protection contre le bruit;
- programmes de développement des régions de montagne (conventions-programmes adoptées après-coup);
- assainissement énergétique des bâtiments (en cours).

La protection de la nature et du paysage, la protection contre les crues et l'encouragement selon la loi sur les forêts comptent en outre plusieurs sous-domaines dans lesquels des conventions-programmes sont appliquées.

Pour ce qui est de l'*applicabilité* d'une convention-programme à des tâches communes, il faut souligner que le recours à cet instrument présuppose que la réalisation concrète – physique – des prestations puisse être planifiée et soit négociable entre la Confédération et les cantons, la Confédération assumant dans ce contexte une fonction de conduite stratégique et de pilotage à l'échelle nationale.

Ainsi, *n'entrent pas* en ligne de compte pour une convention-programme les tâches communes:

- dont la responsabilité principale incombe clairement aux cantons (par ex. exécution des peines et des mesures, encouragement des investissements dans le domaine des hautes écoles et des hautes écoles spécialisées, routes principales et transports en agglomération);
- pour lesquelles l'initiative de la réalisation des prestations appartient à des propriétaires privés, que ni la Confédération ni les cantons n'ont en règle générale le pouvoir de contraindre à prendre cette initiative (par ex. améliorations structurelles dans l'agriculture);
- impliquant la fourniture de prestations non pas physiques, mais de nature purement financière, au profit d'institutions ou de particuliers. Il s'agit en effet de contributions généralement réglées de manière définitive dans le droit fédéral et par conséquent non négociables entre la Confédération et les cantons (par ex. contributions aux coûts des universités, des hautes écoles spécialisées et de la formation professionnelle, aide à la formation dans le secteur tertiaire, prestations complémentaires AVS et AI, allègement des primes d'assurance maladie).

Les «projets d'agglomération» (projets de promotion des transports en agglomération) et les «conventions d'offre» dans le domaine des transports publics régionaux occupent une place à part en relation avec l'instrument des conventions-programmes: dans ces deux domaines, on ne travaille en effet pas avec des conventions-programmes au sens strict, mais on ne fait qu'y garantir la participation ex-ante de la Confédération aux travaux de planification des prestations. De plus, la conception des projets d'agglomération a été assurée au moins partiellement dans le cadre de la RPT, tandis que les conventions d'offre des transports publics régionaux ont été élaborées et adoptées à la faveur de la deuxième étape de la deuxième réforme ferroviaire.

Au final, on constate qu'il n'y a pas d'urgence à étendre l'application de l'instrument des conventions-programmes à d'autres tâches communes examinées dans le cadre de la RPT. Les résultats de l'enquête auprès des gouvernements cantonaux montrent que ces derniers partagent ce constat. Il s'agit cependant, en présence de nouvelles tâches ou de l'extension d'une collaboration existante entre la Confédération et les cantons, de vérifier l'applicabilité matérielle de cet instrument et, le cas échéant, de le mettre en œuvre pour les nouvelles tâches ou la collaboration concernées.

Un état des lieux complet des conventions-programmes requiert que l'on examine également les questions suivantes: d'une part, qu'est-ce qui continue aujourd'hui à être traité au cas par cas, autrement dit à faire l'objet de *décisions individuelles*, et dans quelle mesure? D'autre part, à quelles conditions la décision individuelle constitue-t-elle – à titre exceptionnel – un instrument de pilotage adéquat dans un domaine faisant normalement l'objet de conventions-programmes?

Les conditions du recours à l'instrument de la décision individuelle définies dans le cadre de la RPT sont les suivantes:

- charges de projet particulièrement importantes;
- degré de complexité élevé du projet;
- impossibilité de piloter le projet simplement à l'aide de quelques indicateurs et contributions forfaitaires;
- impossibilité d'intégrer le projet dans une planification quadriennale fiable, par exemple en raison d'incertitudes liées à l'obtention du permis de construire ou de l'imprévisibilité d'événements potentiels⁶.

⁶ Exemples:

- Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100), art. 8, al. 2: «Des indemnités peuvent être allouées aux cantons au cas par cas pour des projets particulièrement onéreux.»
- Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), art. 13, al. 2: «Exceptionnellement, elle [la Confédération] peut allouer par voie de *décision* une aide financière pour un projet impliquant une évaluation *particulière* de sa part.»
- Loi fédérale sur la pêche (RS 923.0), art. 12, al. 2: «[...] elles [les aides financières de la Confédération] représentent au maximum 40 % des *frais*.»

L'enquête réalisée auprès des services spécialisés de la Confédération et des cantons a montré que le rapport entre les conventions-programmes et les décisions individuelles est le suivant:

Tableau 6.05 Rapport entre les conventions-programmes et les décisions individuelles par domaine (état: deuxième période quadriennale, début de l'été 2012)

Domaine	Conventions-programmes		Décisions individuelles	
	Nombre	Montant (en mio CHF) *	Nombre	Montant (en mio CHF)
Protection de la nature et du paysage (incl. zone de protection de la faune sauvage et des oiseaux d'eau)	65	157		
Espèces, biotopes, sites marécageux	26	111	Non connues à l'avance	
Parcs d'importance nationale et UNESCO	17	36		
Zone de protection de la faune sauvage et des oiseaux d'eau	22	10		
Protection contre les crues	26	200	Non connues à l'avance	
Revitalisation des cours d'eau	26	67	Non connues à l'avance	
Protection contre le bruit	26	132		
Encouragement selon la loi sur les forêts	99	417		
Protection de la forêt	22	78	Non connues à l'avance	
Forêts protectrices	25	245		
Biodiversité	26	38		
Economie forestière	26	56		
Programmes de développement en faveur des régions de montagne	24	363		
Mensuration officielle	26	76		
Protection du paysage et conservation des monuments historiques	26	60	2	26
Total	318	1'472	Connues: 2	Connues: 26

* Ordres de grandeur; les contributions se rapportent à l'ensemble de la deuxième période quadriennale.

Le tableau 6.05 montre que dans les domaines concernés, le nombre de conventions-programmes (total: 318) domine très largement celui des décisions individuelles connues des services spécialisés au moment de l'enquête. Dans la plupart des domaines, des conventions-programmes ont été conclues avec chacun des 26 cantons. Sur l'ensemble de la période quadriennale, le montant total des contributions pilotées par des conventions-programmes est proche de 1,5 milliard de francs. On trouve des décisions individuelles dans les domaines comportant des projets particuliers très importants; sont concernés, comme déjà indiqué, la protection contre les crues, mais aussi la revitalisation des eaux, les ouvrages de protection en forêt et, occasionnellement, la protection du paysage et les monuments historiques.

A la lumière de ce qui précède, il semble peu probable que d'autres décisions individuelles cèdent la place à des conventions-programmes, car celles qui subsistent se justifient par les spécificités des projets concernés.

Une autre question pertinente dans le cadre du présent état des lieux est celle de la *forme des contributions* dans les divers domaines. Le tableau 6.06 ci-après y répond.

Tableau 6.06 Forme des contributions par domaine
(état: deuxième période quadriennale, début de l'été 2012)

Domaine	Contributions globales	Contributions forfaitaires	Maintien des contributions en fonction des coûts
Programmes de développement en faveur des régions de montagne	oui	non	non
Protection contre le bruit le long des routes (sans les routes nationales)	oui	non	non
Zones de protection de la faune sauvage et des oiseaux d'eau	oui	oui	non
Parcs naturels	oui	non	non
Protection contre les crues	oui	non	oui
Protection du paysage et conservation des monuments historiques	oui	non	oui
Biodiversité en forêt	non	oui	non
Mensuration officielle	oui	oui	oui
Forêts protectrices	non	oui	oui
Protection de la nature et du paysage	oui	oui	non
Protection contre les dangers naturels	oui	non	oui
Revitalisation	oui	non	oui
Economie forestière	non	oui	non

Comme le montre le tableau 6.06, les contributions de la Confédération aux cantons sont versées – dans toutes les conventions-programmes existantes – sous forme forfaitaire ou globale, ces deux formes ayant remplacé les contributions aux frais en pour-cent, autrefois très fréquentes. Les seules exceptions sont constituées par les contributions versées sur la base de décisions individuelles dans des projets dont la complexité et l'imprévisibilité font qu'il ne serait pas judicieux d'appliquer la méthode forfaitaire.

Qu'en est-il des *objectifs* fixés dans les conventions-programmes? Relevons pour commencer que ces dernières ne prévoient guère d'objectifs en matière de résultats à proprement parler, principalement pour les raisons suivantes:

- des objectifs concrets en matière de résultats sont plus difficiles à définir et à mesurer que les objectifs de prestations;
- à la différence des objectifs de prestations, les objectifs en matière de résultats ne sont mesurables, pour la plupart, qu'après un certain temps, du fait que les effets des prestations sur l'efficacité ne se manifestent eux-mêmes qu'au bout d'un certain temps. De plus, le rôle des prestations étatiques dans la réalisation ou la non-réalisation des objectifs en matière de résultats n'est que très difficilement, voire guère mesurable;

- les objectifs en matière de résultats sont plus sensibles aux facteurs externes aux conventions-programmes que les objectifs de prestations, de sorte qu'il est plus difficile pour les cantons d'influer sur leur réalisation.

Les conventions-programmes prévoient donc, en règle générale, des objectifs de prestations, même si la définition d'indicateurs de prestations et leur mesurabilité ne sont pas non plus exemptes de difficultés. Ces difficultés liées aux objectifs et aux indicateurs de prestations sont principalement les suivantes:

- souvent, la nature particulière des tâches s'oppose pour ainsi dire à toute standardisation, en ceci qu'il est très difficile de définir des catégories de prestations récurrentes et d'utiliser des indicateurs standard;
- pour certaines tâches – par exemple dans le domaine des parcs naturels –, le catalogue de prestations est très varié, ce qui complique singulièrement la fixation d'objectifs de prestations de portée générale;
- les objectifs de prestations font partie intégrante des conventions-programmes et pré-supposent par conséquent que les prestations à fournir durant la période quadriennale concernée puissent être déterminées à l'avance. Or, les cantons ne sont pas toujours les fournisseurs effectifs des prestations: souvent, ceux-ci sont des tiers, par exemple des propriétaires, qui décident au moins en partie eux-mêmes de la nature et du calendrier des travaux à entreprendre (notamment dans l'encouragement selon la loi sur les forêts ou les monuments historiques). Etant donné que dans ce genre de situation, les projets concrets ne sont souvent pas encore connus au moment des négociations contractuelles entre la Confédération et les cantons, il est très difficile de définir des indicateurs. Seules des valeurs cibles très approximatives peuvent être établies;
- le degré de réalisation d'un objectif de prestations est d'autant mieux mesurable que l'objectif est précisément défini. Toutefois, plus les prestations à fournir sont définies avec précision (à l'avance), plus la marge de manœuvre laissée aux cantons diminue. Or, une marge de manœuvre importante en matière de fourniture des prestations peut être très utile pour garantir une efficacité globale maximale. A noter que ce constat plaide en faveur de la thèse selon laquelle, sur le plan purement théorique, il serait préférable de fixer des objectifs en matière de résultats plutôt que des objectifs de prestations.

Les objectifs de prestations doivent être optimisés dans les domaines suivants: ouvrages de protection contre les crues, encouragement selon la loi sur les forêts, protection de la nature et du paysage, protection contre le bruit, programmes de développement des régions de montagne et monuments historiques. La recherche d'objectifs (y c. d'éventuels objectifs en matière de résultats) et d'indicateurs appropriés et mesurables doit cependant être élevée au rang de processus créatif permanent dans tous les domaines. Il s'agit en l'occurrence d'éviter, d'une part, que des objectifs de prestations trop précis ne limitent la flexibilité opérationnelle et, d'autre part, que des objectifs trop généraux ne rendent pratiquement impossible d'en mesurer correctement le degré de réalisation.

Organisés par l'AFF, les séminaires d'échange d'expériences entre les services spécialisés concernés de la Confédération et des cantons sont une enceinte idéale où mener, avec le concours d'experts externes à l'administration, des discussions approfondies et couvrant tous les domaines sur les questions de la définition et de la mesure des objectifs en matière de résultats et de prestations.

6.2.4 Evaluation des conventions-programmes existantes et enseignements pour l'avenir

Comme déjà souligné au chapitre 6.2.2, les conventions-programmes impliquent une profonde «mutation culturelle», un véritable changement de paradigme dans la collaboration entre la Confédération et les cantons. En assurer la mise en œuvre avec succès n'est donc pas une mince affaire: au terme de la première période quadriennale, les attentes n'avaient pas encore pu être toutes remplies.

Il faut néanmoins souligner que tous les services de la Confédération et des cantons concernés par les conventions-programmes se sont lancés dans leur application avec sérieux, voire souvent avec enthousiasme. Globalement, l'évaluation de l'état de développement des conventions-programmes est donc positive, tant de la part des services fédéraux et cantonaux directement impliqués (cf. tableau 6.07) que de celle des gouvernements cantonaux. De plus, les diverses améliorations mises en œuvre pour la deuxième période quadriennale par rapport à la première ont été accueillies avec confiance.

Tableau 6.07 Evaluation par les services fédéraux et cantonaux concernés de l'état de développement des conventions-programmes, par domaine

Services fédéraux		Services cantonaux		Services fédéraux et cantonaux, moyenne
Domaine	Part des réponses positives *	Domaine	Part des réponses positives *	Part des réponses positives *
Mensuration officielle	93%	Mensuration officielle	77%	85%
Protection contre les crues	90%	Protection contre les crues	71%	81%
Protection contre le bruit	84%	Protection contre le bruit	71%	78%
Encouragement selon la loi sur les forêts	79%	Encouragement selon la loi sur les forêts	76%	78%
Programmes de développement en faveur des régions de montagne	76%	Programmes de développement en faveur des régions de montagne	64%	70%
Protection de la nature et du paysage	73%	Protection de la nature et du paysage	62%	68%
Protection du paysage et conservation des monuments historiques	67%	Protection du paysage et conservation des monuments historiques	65%	66%
Moyenne de tous les domaines	80%	Moyenne de tous les domaines	70%	75%

* Plus le pourcentage est élevé, plus le degré de développement des conventions-programmes dans le domaine concerné sera évalué positivement.

Les premiers domaines dans lesquels on s'est servi de conventions-programmes sont la mensuration officielle et l'encouragement selon la loi sur les forêts. Les services de la Confédération et des cantons travaillant dans ces deux domaines peuvent donc se targuer à bon droit d'être les pionniers de la mise en œuvre de cet instrument et d'avoir livré des informations essentielles.

Selon le tableau 6.07, les offices qui travaillent depuis plus longtemps avec les conventions-programmes (mensuration officielle, encouragement selon la loi sur les forêts et protection contre les crues) jugent généralement l'instrument plus développé que ceux qui ont comparativement moins d'expérience (programmes de développement des régions de montagne, protection de la nature et du paysage [y c. les parcs naturels] et monuments historiques). On peut donc présumer que l'instrument des conventions-programmes sera de mieux en mieux accepté et gagnera en qualité au fur et à mesure que ses utilisateurs s'y familiariseront. Indépendamment de la pertinence de cette analyse, la satisfaction globale des services concernés quant à l'état de développement des conventions-programmes au terme de la première période quadriennale de 2008 à 2011 peut être qualifiée de bonne, puisqu'elle atteint une moyenne de 75 %.

Compte tenu de l'hétérogénéité des tâches, une large uniformisation des conventions-programmes à l'échelle de l'ensemble des domaines concernés serait contre-indiquée. Il paraît en effet plus judicieux d'appliquer des solutions sur mesure optimisées en fonction de chaque domaine, ce qui n'exclut cependant pas d'uniformiser certains aspects particuliers. En relation avec l'hétérogénéité des tâches, soulignons en outre que les échanges d'expériences organisés entre les services impliqués de la Confédération et des cantons et couvrant l'ensemble des domaines sont extrêmement précieux.

Malgré l'évaluation globale positive, certains aspects de l'instrument des conventions-programmes nécessitent d'être améliorés. Le tableau ci-après montre comment les services spécialisés de la Confédération et des cantons évaluent divers aspects particuliers dudit instrument pour l'ensemble des domaines concernés.

Tableau 6.08 Evaluation de divers aspects des conventions-programmes par les services de la Confédération et des cantons

Élément	Part des réponses positives *		Rapport entre la part des réponses positives des services fédéraux et la part des réponses positives des services cantonaux
	Services fédéraux	Services cantonaux	
1. Exécution administrative générale	84%	37%	2.27
2. Ressources humaines pour l'exécution administrative	74%	42%	1.76
3. Processus de budgétisation simplifié avec les conventions-programmes	88%	50%	1.76
4. Marge de manœuvre accrue des cantons avec les conventions-programmes	100%	59%	1.69
5. Marge de manœuvre accrue lors de négociations avec les conventions-programmes	76%	59%	1.29
6. Amélioration du processus par rapport à la première période quadriennale	95%	76%	1.25
7. Atteinte des objectifs	75%	83%	0.90
8. Contrôle de gestion	70%	86%	0.81
Moyenne de tous les aspects des conventions-programmes	80%	70%	1.14

* Plus le pourcentage est élevé, plus l'élément concerné dans tous les domaines faisant l'objet de conventions-programmes sera évalué positivement.

Il ressort du tableau 6.08 que la Confédération et les cantons ont des appréciations divergentes des aspects suivants: mise en œuvre administrative en général, ressources humaines affectées à la mise en œuvre administrative, processus budgétaires, marge de manœuvre des cantons, marge de négociation, amélioration des processus par rapport à la première période quadriennale, réalisation des objectifs et, enfin, controlling. La réalisation des objectifs et le controlling sont évalués plus positivement par les cantons que par la Confédération; pour tous les autres aspects, c'est l'inverse qui prévaut.

Ce que les services concernés déplorent concrètement dans chacun des aspects évalués est résumé ci-après. Soulignons qu'il ne s'agit pas de critiques concernant les tâches elles-mêmes. De plus, lorsque des domaines sont mentionnés en relation avec un besoin d'amélioration donné, il s'agit simplement des domaines qui ont été le plus souvent cités dans l'enquête réalisée auprès des services spécialisés de la Confédération et des cantons.

Par ailleurs, dans une perspective d'avenir, tous les services fédéraux travaillant avec des conventions-programmes doivent se demander si un besoin d'amélioration se fait sentir ou non dans leur domaine. Dans l'affirmative, les défauts constatés doivent être discutés avec les services cantonaux et si possible éliminés par des mesures appropriées avant la prochaine période quadriennale.

Des *améliorations* doivent être apportées prioritairement⁷ en relation avec les aspects ci-après.

7 La priorisation des améliorations se fonde sur le degré de priorité de l'aspect concerné à la lumière des objectifs de la RPT et sur le nombre de citations dans l'enquête.

Limitation de l'influence de la Confédération au niveau des objectifs

- La Confédération devrait faire preuve de retenue au niveau des projets et se concentrer sur celui des objectifs. Les résultats de l'enquête montrent que cette exigence vaut pour tous les domaines avec conventions-programmes, même si les services spécialisés cantonaux citent plus particulièrement la protection de la nature et du paysage.
- Dans le même ordre d'idée, le controlling de la part de la Confédération devrait se limiter à la réalisation des objectifs et ne plus porter par exemple sur les coûts de projets particuliers. Cette exigence vaut également pour tous les domaines examinés.

Réduction de la densité de la réglementation arrêtée dans les conventions-programmes et dans les directives les concernant

- Il y a lieu – dans tous les domaines également et à titre de mission permanente – d'examiner les conventions-programmes et les directives qui les complètent quant à la possibilité de réduire la densité et le niveau de détail de la réglementation qui y est arrêtée. Il s'agirait ainsi, d'une part, d'accroître la marge de manœuvre des cantons et, d'autre part, de réduire les charges administratives supportées par la Confédération et les cantons en relation avec l'exécution des tâches.
- Les propositions consistant à regrouper les petits programmes dans une seule convention et à réduire le nombre d'objectifs par convention visent les mêmes objectifs. Sont concernés en particulier l'encouragement selon la loi sur les forêts et la protection de la nature et du paysage.
- Enfin, pour les programmes présentant des charges administratives élevées par rapport au montant de la contribution de la Confédération, il y aurait lieu d'examiner si les objectifs du programme ne pourraient pas être intégrés dans une autre convention «de même nature», ou si le processus de convention ne devrait pas simplement être abandonné. Les exemples mis en avant dans l'enquête sont les renaturations ainsi que la protection de la faune et des oiseaux. En cas d'abandon du processus de convention, il faudrait néanmoins veiller à ce que le financement continue d'être assuré par une contribution forfaitaire ou globale, afin d'éviter le retour à une contribution aux frais.

Autres aspects susceptibles d'être améliorés en deuxième priorité

- Il y a lieu d'apporter d'autres améliorations en particulier dans les domaines «Objectifs» (objectifs en matière de résultats et de prestations), «Indicateurs» et «Mesure de la réalisation des objectifs», ce dans tous les domaines avec conventions-programmes.
- Pour ce qui est des économies sur les charges administratives, la plupart des offices fédéraux concernés les situent dans une fourchette de seulement 0 à 5 %. L'Office fédéral de l'environnement, en particulier, ne distingue pour l'instant aucune possibilité d'allègement des charges dans la protection de la nature et du paysage, ni dans la biodiversité en forêt. D'après les réponses des services spécialisés cantonaux, les domaines les mieux notés en ce qui concerne les simplifications administratives sont la mensuration officielle et l'encouragement selon la loi sur les forêts, autrement dit les domaines les plus expérimentés en matière de conventions-programmes. Un nombre non négligeable de cantons annoncent toutefois une augmentation de leurs charges administratives globales par rapport à l'ancien régime sans conventions-programmes. Il est donc indispensable de veiller en permanence, dans tous les domaines, à réduire les charges administratives générales

encore relativement élevées occasionnées par ces conventions. Ce sera possible principalement par le biais des améliorations évoquées plus haut, à savoir la concentration de l'influence de la Confédération au niveau des objectifs et la réduction de la densité de la réglementation.

- En ce qui concerne le déroulement des négociations, les résultats de l'enquête mettent en évidence des possibilités d'amélioration dans les monuments historiques, de l'avis aussi bien des services spécialisés cantonaux que de l'office fédéral concerné.
- La Confédération et les cantons jugent les ressources en personnel insuffisantes dans la protection de la nature et du paysage et dans les monuments historiques, la Confédération estimant que c'est aussi le cas dans la protection contre le bruit et l'encouragement selon la loi sur les forêts. Elle souligne en outre la nécessité de faire évoluer les qualifications du personnel dans plusieurs domaines.
- S'agissant des contributions forfaitaires par unité de prestation, il est proposé de vérifier si elles ne pourraient pas être regroupées en une contribution globale couvrant l'ensemble du programme concerné, ce qui permettrait d'accroître encore la liberté de conception des cantons.
- Les offices fédéraux devraient veiller à communiquer en temps utile et en toute transparence sur les moyens financiers disponibles et leur répartition entre les cantons.
- Dans l'un ou l'autre domaine, les objectifs de prestations définis lors du processus de négociation devraient davantage coller aux possibilités effectives de réalisation par les cantons, autrement dit être plus réalistes. D'après les résultats de l'enquête, cette exigence concerne en particulier la protection contre le bruit, l'encouragement selon la loi sur les forêts, les renaturations, les programmes de développement des régions de montagne et la protection de la nature et du paysage.
- Dans plusieurs domaines également, la Confédération et les cantons devraient chercher conjointement les moyens et la voie à suivre pour encore mieux synchroniser le processus de négociation des conventions-programmes avec le processus budgétaire des cantons.
- Enfin, la Confédération et les cantons devraient de manière générale veiller à faire si possible coïncider la durée de chaque programme avec la période couverte par le plan financier ou avec la durée du projet concerné.

Conclusions relatives à l'instrument des conventions-programmes

Tant les gouvernements cantonaux que les services concernés de la Confédération et des cantons portent sur l'instrument des conventions-programmes un jugement globalement positif. Les principaux enseignements tirés de sa mise en œuvre à ce jour sont les suivants:

- l'utilisation de l'instrument des conventions-programmes présuppose que la réalisation concrète – physique – des prestations puisse être planifiée et soit négociable entre la Confédération et les cantons, la Confédération assumant dans ce contexte une fonction de conduite stratégique et de pilotage à l'échelle nationale;
- compte tenu de ces prémisses, on constate qu'il n'y a pas d'urgence à étendre l'application de cet instrument à d'autres tâches communes examinées dans le cadre de la RPT. Il s'agit cependant, en présence de nouvelles tâches ou de l'extension d'une collaboration existante entre la Confédération et les cantons, de vérifier s'il est opportun ou non de s'en servir pour les nouvelles tâches ou la collaboration concernées, en sachant que la réponse à cette question ne pourra être positive que si ce mode de pilotage est approprié sur le plan matériel. L'application de l'instrument des conventions-programmes n'entre pas en ligne de compte pour les tâches régies par le droit fédéral que les cantons assument en vertu du fédéralisme d'exécution;
- la substitution des décisions individuelles qui subsistent par des conventions-programmes n'est pas à l'ordre du jour, car ces dernières se justifient par les spécificités des projets concernés;
- compte tenu de l'hétérogénéité des tâches, une large uniformisation des conventions-programmes à l'échelle de l'ensemble des domaines concernés serait contre-indiquée. Il paraît en effet plus judicieux d'appliquer des solutions sur mesure optimisées en fonction de chaque domaine, ce qui n'exclut cependant pas d'uniformiser certains aspects particuliers;
- dans toutes les conventions-programmes existantes, les contributions de la Confédération aux cantons sont versées sous forme forfaitaire ou globale, ces deux formes ayant remplacé les contributions aux frais en pour-cent, autrefois très fréquentes. Les seules exceptions sont constituées par les contributions versées sur la base de décisions individuelles dans des projets dont la complexité et l'imprévisibilité font qu'il ne serait pas judicieux d'appliquer la méthode forfaitaire;
- en relation avec l'hétérogénéité des tâches, soulignons que les échanges d'expériences organisés entre les services impliqués de la Confédération et des cantons et couvrant l'ensemble des domaines sont extrêmement précieux.

Malgré une évaluation globale positive, certains aspects de l'instrument des conventions-programmes nécessitent d'être améliorés, comme indiqué dans les deux pages qui précèdent. Sont prioritaires en l'occurrence la concentration de l'influence de la Confédération au niveau des objectifs ainsi que l'examen d'une réduction de la densité de la réglementation arrêtée dans les conventions-programmes et les directives les concernant. Cela devrait permettre de réduire les charges administratives supportées par la Confédération et les cantons. Enfin, tous les services fédéraux travaillant avec des conventions-programmes doivent examiner s'il existe ou non un besoin d'amélioration dans leur domaine. Le cas échéant, les défauts constatés doivent être discutés avec les services cantonaux et si possible éliminés par des mesures appropriées avant la prochaine période quadriennale.

Evaluation des conventions-programmes par le Contrôle fédéral des finances

Fin 2013, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a publié un rapport consolidé – incluant les résultats de plusieurs audits – sur l'application des conventions-programmes.

Les principaux constats faits par le CDF sont reportés ci-après (pour les détails, nous renvoyons au rapport lui-même).

- L'instrument des conventions-programmes offre la possibilité d'accroître l'efficacité de la collaboration entre la Confédération et les cantons et de la simplifier. Il requiert cependant d'être encore amélioré.*
- La mutation culturelle associée aux conventions-programmes et consistant à penser en termes non plus de «contributions aux frais» mais d'«objectifs et d'indicateurs» n'est pas achevée et doit être poussée plus avant.*
- Il y a lieu d'inclure dans les conventions davantage d'incitations financières propres à garantir une mise en œuvre des programmes conforme aux objectifs fixés.*
- Le conflit existant entre l'obligation de respecter le principe de légalité et l'octroi d'une marge de manœuvre accrue aux administrations fédérales et cantonales concernées n'est pas encore résolu de manière optimale.*
- Sous un régime de conventions-programmes, la Confédération doit éviter de prendre en considération des objets individuels.*
- Dans l'intérêt d'un pilotage orienté vers les objectifs et afin que la transparence règne sur l'ensemble des périodes quadriennales, les conventions devraient mentionner également les éléments de programmes souhaités par les cantons mais refusés par la Confédération (présentation brute en lieu et place de la présentation nette actuelle).*
- La gestion du changement doit être améliorée.*
- Les programmes prévoyant une collaboration intercantonale ou la participation de tiers, ainsi que les grands projets complexes, présentent des difficultés.*
- Le controlling et les rapports nécessitent d'être améliorés (système d'objectifs et d'indicateurs mesurables, controlling des prestations à compléter par des contrôles d'efficacité, standardisation des rapports et de la communication).*

Conclusions du rapport d'audit du Contrôle fédéral des finances

- *Des progrès doivent être réalisés dans la fixation d'objectifs concrets et dans la définition d'indicateurs propres à rendre compte de leur réalisation.*
- *A court et moyen termes, les contributions forfaitaires sont plus simples à gérer que les contributions globales.*
- *Les contributions globales fondées sur des objectifs à décrire précisément et sur des indicateurs vérifiables ne peuvent entrer en ligne de compte que si l'on dispose de connaissances suffisantes des rapports de cause à effet en jeu et si l'on connaît la «juste mesure» (indicateurs cibles).*
- *Même s'il existe des projets pour lesquels on ne peut calculer les contributions de la Confédération autrement qu'en se fondant sur les frais effectifs, il y a lieu de réduire progressivement les contributions aux frais.*
- *Les conventions-programmes ne sont pas un instrument adéquat dans les situations suivantes:*
 - *les contributions de la Confédération doivent être versées non pas en fonction de la réalisation des objectifs, mais sur la base des frais;*
 - *la convention-programme ne contient aucun élément incitant le canton à réaliser les objectifs prévus moyennant des frais les moins élevés possible;*
 - *la convention-programme entraîne des charges administratives disproportionnées;*
 - *l'unité administrative de la Confédération ne dispose d'aucune stratégie indiquant concrètement quel but elle poursuit en versant ses contributions;*
 - *il n'est pas possible de choisir le meilleur projet ou programme, faute de concurrence entre les cantons ou en raison du nombre insuffisant de projets en lice;*
 - *les objectifs et les indicateurs sont définis de manière trop vague pour que le degré de réalisation puisse être mesuré;*
 - *la non-réalisation des objectifs resterait sans conséquences;*
 - *les rapports ne sont pas suffisamment standardisés pour permettre d'en tirer des conclusions claires et sans ambiguïtés.*

Au final, le CDF souligne que l'instrument des conventions-programmes ne doit pas être considéré comme une panacée applicable en toutes circonstances. Ses limites sont en effet clairement observables dans les domaines dans lesquels les prestations ne peuvent pas être standardisées, ainsi que dans les projets tributaires de procédures d'autorisation ou nécessitant d'être coordonnés avec des tiers.

7 Vérification des bases de calcul

Selon l'art. 3, al. 1, PFCC, le potentiel de ressources d'un canton correspond à la valeur de ses ressources exploitables fiscalement. Il détermine l'indice des ressources et par conséquent le montant des paiements compensatoires. Compte tenu de l'importance de ce potentiel, un groupe de travail particulier avait été institué dans le cadre du projet de RPT pour en définir le calcul. La conception actuelle du potentiel de ressources avait finalement fait l'objet d'une large approbation de la part des cantons, mais cela n'a pas empêché qu'en particulier la composition de l'assiette fiscale agrégée (AFA) et les facteurs de pondération de chacun de ses éléments soient ensuite régulièrement critiqués. C'est pourquoi le présent chapitre examine les questions suivantes: le potentiel de ressources reflète-t-il effectivement la capacité économique et financière d'un canton (sous-chap. 7.1.1) et faut-il adapter le calcul des facteurs alpha (7.2.1), bêta (7.2.2) et delta (7.2.3)?

7.1 Détermination du potentiel de ressources

La détermination du potentiel de ressources repose sur cinq catégories d'impôts différentes, à savoir:

- le revenu des personnes physiques;
- le revenu des personnes physiques imposées à la source;
- la fortune des personnes physiques;
- les bénéfices des personnes morales;
- la répartition fiscale entre les cantons.

Il s'agit donc de vérifier ci-après si ces cinq catégories d'impôts reflètent de manière satisfaisante la capacité économique des cantons et si le facteur delta (facteur de pondération du revenu des frontaliers) adopté pour la deuxième période quadriennale déploie les effets escomptés. On s'arrêtera en outre, à la faveur d'une digression, sur la relation existant entre la troisième réforme de l'imposition des entreprises et la péréquation des ressources.

7.1.1 Potentiel de ressources et capacité économique

Depuis que la RPT est entrée en vigueur, des voix se sont régulièrement fait entendre, affirmant que le potentiel de ressources ne reflétait pas correctement la capacité économique effective des cantons et que ses composantes devaient être complétées. Etaient visées principalement les redevances hydrauliques, mais aussi d'autres catégories d'impôts, tels que l'impôt sur les gains immobiliers et l'impôt sur les successions et les donations.

L'institut BAK Basel Economics a réalisé deux études sur le sujet: BAKBASEL (2009) et BAKBASEL (2010). La première examine la relation entre potentiel de ressources et capacité économique, la seconde analyse l'efficacité des paiements compensatoires en termes de répartition. Les deux études parviennent à la conclusion que l'indice des ressources et la capacité économique des cantons coïncident largement, notamment parce que les différentes catégories d'impôts prises en considération couvrent presque 90 % du potentiel de ressources. On peut lire dans l'étude BAKBASEL (2010):

«La prise en compte de potentiels et de ressources supplémentaires ne modifierait fondamentalement ni la configuration ni les effets distributifs de la péréquation des ressources. Cela est dû au fait que les potentiels et les ressources en question sont soit trop insignifiants (défaut de masse) soit répartis trop uniformément entre les cantons (défaut de variabilité), ou encore déjà couverts de manière indirecte par l'indice des ressources en raison d'une corrélation élevée.»

Un bon exemple est donné par les redevances hydrauliques. Selon l'étude BAKBASEL (2010), leur prise en compte dans le potentiel de ressources n'aurait guère d'influence sur le montant total des versements et des paiements, du fait de leur masse peu importante. Toutefois, parmi les cantons à faible potentiel de ressources, le potentiel de ressources aurait tendance à augmenter chez ceux où il est le plus faible, ce qui aurait pour effet de réduire les paiements compensatoires dont ils bénéficient.

Dans ce contexte, il faut également souligner que la péréquation des ressources est déterminée exclusivement à l'aide de paramètres de nature fiscale, car ceux-ci reposent sur l'imposition de la valeur ajoutée sans contrepartie directe de la part de l'Etat. Intégrer dans le potentiel de ressources les revenus provenant de droits souverains sur certaines tâches serait donc contre nature et créerait un précédent indésirable. Enfin, il serait extrêmement difficile de définir, pour les redevances hydrauliques, une grandeur de mesure du potentiel appropriée et présentant la capacité informative requise, qui soit également applicable aux autres éléments du potentiel de ressources.

Par ailleurs, étant donné que le potentiel de ressources repose sur le principe de la résidence (les pendulaires paient leurs impôts dans le canton de domicile) et le PIB sur le principe du territoire, il est inévitable que des différences apparaissent entre la capacité économique des cantons (mesurée à leur PIB) et leur potentiel de ressources. L'étude BAKBASEL (2009) montre en effet que les cantons présentant un excédent d'immigration pendulaire ont un indice des ressources peu élevé par rapport à leur PIB, alors que les cantons où la charge fiscale est faible – et qui comptent par conséquent une part importante de contribuables aisés – ont au contraire un indice de ressources élevé par rapport au PIB.

On peut conclure de ce qui précède que les différences entre la capacité économique mesurée au PIB et le potentiel de ressources résultent pour l'essentiel de la conception différente de ces deux grandeurs (principe du territoire vs principe de la résidence). A cet égard, est significative pour les cantons la corrélation non pas entre le potentiel de ressources et le PIB, mais entre le potentiel de ressources et l'assiette fiscale. La question est donc la suivante: les cantons imposent-ils vraiment ce qui compose leur potentiel de ressources? Les composantes supplémentaires posent en outre souvent le problème de leur aptitude à être mesurées et de la disponibilité de données comparables, ou alors ne sont pas conformes à la conception orientée vers la fiscalité du potentiel de ressources. Pour toutes ces raisons, il est judicieux, aux fins du calcul de ce dernier, de s'en tenir aux cinq composantes actuelles. C'est là l'avis exprimé par le Conseil fédéral dans sa réponse au postulat Fetz (12.3162) «Pour une RPT équitable. Simuler la prise en considération des ressources et des recettes non fiscales», rejeté par le Conseil des Etats le 7 juin 2012.

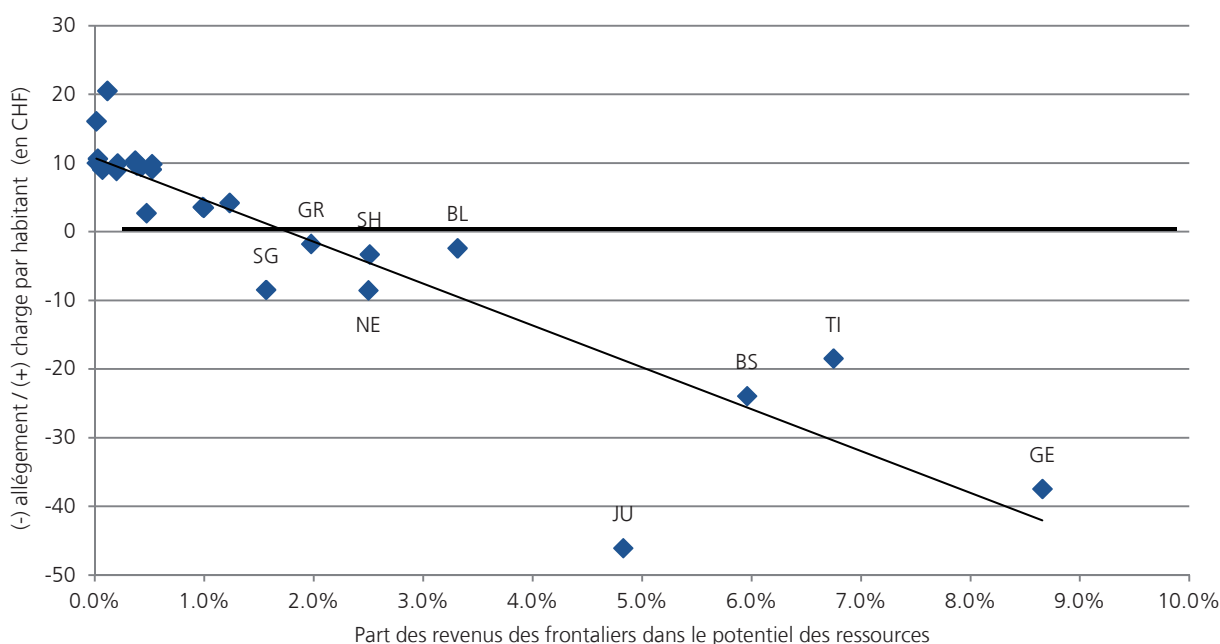
7.1.2 Frontaliers

En ce qui concerne les revenus bruts des frontaliers soumis au régime de l'imposition à la source, seule la part de ces recettes fiscales revenant aux cantons conformément aux conventions contre les doubles impositions est intégrée au potentiel de ressources. Pour la deuxième période quadriennale, on a adopté le facteur delta, qui réduit encore de 25 % le montant déterminant des recettes de l'impôt à la source. Il s'agit ainsi de tenir compte des frais non indemnisés occasionnés par les frontaliers. Dans le premier rapport d'évaluation, cette mesure est justifiée comme suit:

«Si l'on considère la nouvelle péréquation financière dans son ensemble, force est toutefois d'admettre que les cantons frontaliers se trouvent dans une situation particulière. En effet, les nouvelles normes constitutionnelles et légales sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne permettent pas d'internaliser les externalités (*spillovers*) transfrontalières. Ce phénomène grève notamment les finances des cantons frontaliers qui présentent une forte proportion de frontaliers (Tessin, Genève et Bâle-Ville notamment).»

Si l'on examine cette mesure à la lumière des données de 2013, on constate qu'elle déploie les effets souhaités. La figure 7.01 ci-après montre en effet que le facteur delta est synonyme d'allègement pour les cantons dont les revenus des frontaliers représentent au moins 1,3 % du potentiel de ressources. L'allègement augmente, grosso modo, proportionnellement à la part de ces revenus. Seul le canton du Jura profite nettement plus du facteur delta, en raison de la progressivité des paiements effectués au titre de la péréquation des ressources. Les neuf cantons bénéficiant d'un allègement grâce au facteur delta sont tous des cantons frontaliers. Pour les autres cantons, le facteur delta induit une charge supplémentaire de 10 francs par habitant, à l'exception des cantons de Lucerne et de Zoug, où le supplément atteint respectivement 16 et 21 francs.

Figure 7.01 Effets du facteur delta (données 2013)



Digression: la troisième réforme de l'imposition des entreprises et le potentiel de ressources

En vertu de l'art. 28, al. 2 à 4, LHID, les bénéfices de certaines personnes morales réalisés à l'étranger ne sont que partiellement imposés. Pour les cantons, cela signifie qu'ils ne peuvent imposer les bénéfices de ces sociétés – dites à statut fiscal spécial – que de manière limitée. C'est pourquoi ces bénéfices sont pris en compte dans le potentiel de ressources non pas entièrement, mais à hauteur d'un montant réduit déterminé à l'aide des facteurs bêta (cf. sous-chap. 7.2.2). Les sociétés à statut fiscal spécial jouent donc un rôle important dans la péréquation financière actuelle.

Or, les régimes fiscaux spéciaux sont de plus en plus souvent critiqués sur le plan international, notamment parce qu'ils soumettent les bénéfices réalisés à l'étranger à une imposition en partie privilégiée (*ring fencing* ou imposition sélective). En automne 2012, le DFF et la CDF ont donc mis en place une organisation de projet commune, chargée d'élaborer des propositions visant à modifier le système d'imposition des entreprises de manière à obtenir l'équilibre le plus optimal possible entre l'acceptation du système sur le plan international, la compétitivité fiscale de la Suisse et le rendement de l'impôt. En mai 2013, l'organe de pilotage de l'organisation de projet a présenté un rapport intermédiaire, dans lequel il se déclarait «convaincu que des modifications des réglementations actuelles sont inévitables, car elles ne bénéficient plus de l'admission internationale nécessaire et qu'il faut donc s'attendre à de nouvelles mesures énergiques des Etats étrangers qui enlèveraient une grande partie de l'attrait de ces réglementations. En particulier, il convient d'adapter les régimes fiscaux cantonaux dans la mesure où ils comprennent des éléments d'imposition sélective.»

Les sociétés à statut fiscal spécial sont concentrées dans quelques cantons à fort potentiel de ressources. La figure 7.02 montre quelle était la part des bénéfices des sociétés à statut fiscal spécial par rapport au potentiel de ressources pour l'année de référence 2013. On observe que seuls sept cantons présentent des parts supérieures à la moyenne nationale et qu'à l'exception des cantons de Neuchâtel et de Fribourg, il s'agit exclusivement de cantons à fort potentiel de ressources.

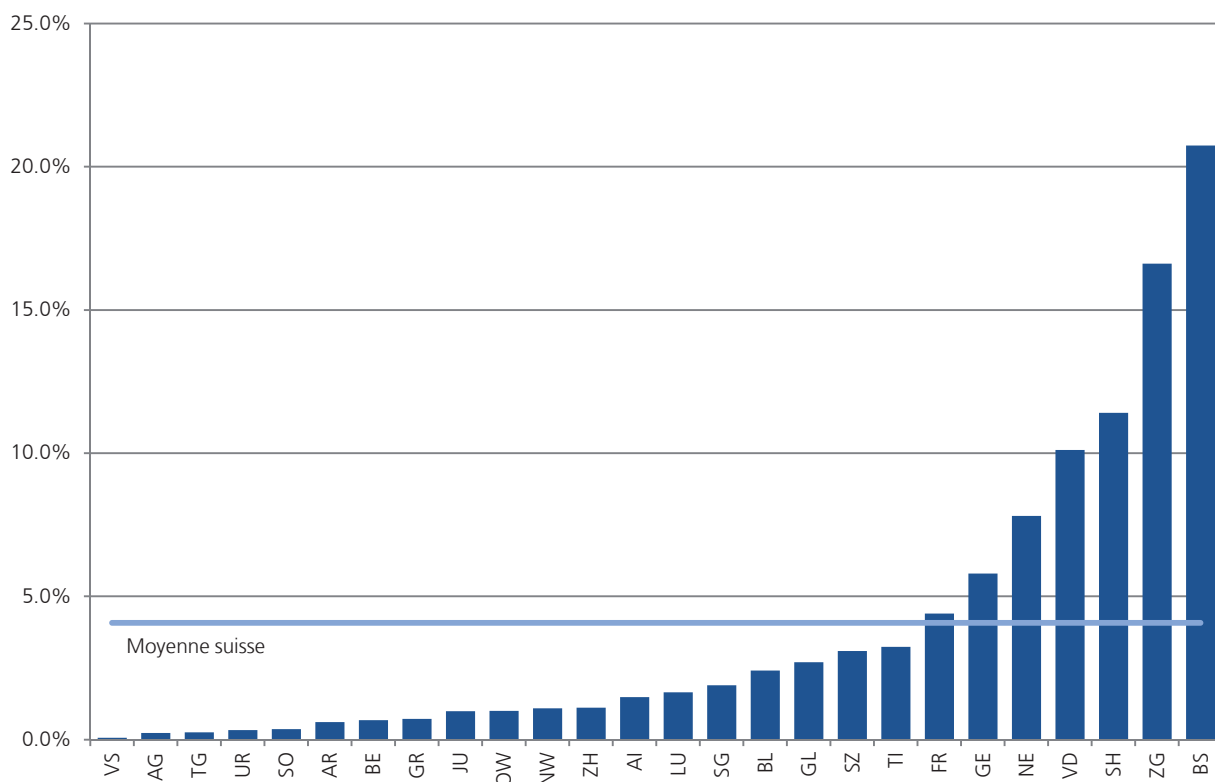
La suppression des régimes fiscaux spéciaux et par conséquent celle sans remplacement des facteurs bêta signifierait que les bénéfices réalisés à l'étranger seraient intégralement pris en compte dans le potentiel de ressources. Cela aurait pour effet de considérablement augmenter ce potentiel et, du même coup, l'indice des ressources dans les cantons concernés. Or, étant donné qu'il en résulterait un relèvement de la moyenne nationale, on assisterait à un recul de l'indice des ressources chez les cantons – pour la plupart à faible potentiel de ressources – comptant peu de sociétés à statut spécial. Les disparités entre cantons augmenteraient ainsi brusquement sans que leur capacité économique n'ait changé, avec pour effet de fausser les paiements effectués au titre de la péréquation des ressources: la plupart des cantons à fort potentiel de ressources devraient contribuer de façon nettement plus importante à la péréquation financière, tandis que ceux à faible potentiel (hormis Neuchâtel et Fribourg) bénéficieraient de paiements compensatoires nettement plus élevés.

Dans son rapport intermédiaire, l'organe de pilotage souligne en outre que le système de péréquation des ressources doit continuer de permettre une concurrence fiscale loyale entre les cantons, même si les conditions-cadres de politique fiscales évoluent, et qu'il s'agit d'adapter le système de péréquation aux nouvelles conditions-cadre de politique fiscale résultant de la réforme de l'imposition des entreprises. Ce faisant, il ne faudra toutefois pas toucher à la conception même de la péréquation des ressources. L'adaptation devra se fonder sur la pondération des

bénéfices dans l'AFA, étant admis qu'une pondération moindre des bénéfices des entreprises par rapport à celle des revenus des personnes physiques se justifie en ceci que les bénéfices des entreprises, en raison de leur plus grande mobilité, sont moins exploitables que les revenus des personnes physiques. Le système actuel tient d'ailleurs déjà compte de cette réalité en prenant en considération les possibilités réduites d'exploitation fiscale des sociétés à statut spécial. Il serait donc logique, tout bien considéré, de remplacer les facteurs bêta par un nouveau facteur de pondération des bénéfices des entreprises. La conception précise de ce facteur dépendra toutefois des mesures de politique fiscale qui seront adoptées. Les autres éléments du potentiel de ressources devront rester inchangés.

L'adaptation du mécanisme de péréquation des ressources suite à la troisième réforme de l'imposition des entreprises n'a toutefois pas vocation à être traitée dans le présent rapport, puisqu'elle relève du train de mesures lié à cette réforme. La date d'entrée en vigueur de cette dernière pourrait cependant avoir des conséquences sur la périodicité quadriennale de la péréquation financière. Il n'est pas exclu en effet que la prochaine période soit raccourcie, afin de coordonner les effets de la troisième réforme de l'imposition des entreprises sur la péréquation des ressources avec l'entrée en vigueur des arrêtés fédéraux concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges ainsi que des éventuelles modifications de la PFCC.

Figure 7.02 Part des bénéfices des personnes morales à statut fiscal spécial par rapport au potentiel de ressources en 2013



7.2 Calibrage des paramètres pour la période 2016 à 2019

Conformément à l'OPFCC, les facteurs alpha (fortune des personnes physiques) et bêta (bénéfices des personnes morales) doivent être recalculés pour la troisième période quadriennale. Nous allons donc examiner s'il y a lieu, compte tenu des expériences faites à ce jour, de modifier la méthode de calcul. Le chapitre est en outre complété par un commentaire relatif à l'art. 54 OPFCC, qui fait partie des dispositions transitoires de l'ordonnance. Les groupes techniques chargés respectivement de l'assurance qualité et du rapport d'évaluation sont d'avis que cet article devrait être définitivement inscrit dans l'OPFCC.

7.2.1 Facteur alpha

Le revenu est un flux financier généré à chaque période, alors que la fortune est un avoir. Etant de nature différente, ces deux grandeurs ne peuvent pas être directement additionnées: la fortune des personnes physiques doit préalablement être pondérée à l'aide du facteur alpha pour devenir comparable et pouvoir être agrégée. Le calcul se fonde sur le rendement de la fortune au cours des 20 dernières années, compte tenu toutefois du fait que ce rendement est constitué d'une composante de revenu et d'une composante d'augmentation de la valeur. Or, étant donné que la composante de revenu (intérêts, dividendes, etc.) est déjà prise en compte dans le revenu imposable, le facteur alpha ne s'applique qu'à la composante d'augmentation de la valeur.

La composante d'augmentation moyenne de la valeur pour tous les éléments de la fortune doit être estimée, ce qui complique singulièrement son calcul. Compte tenu des modifications des bases de données et des enseignements tirés de la pratique, l'AFF et le groupe technique chargé du rapport d'évaluation proposent les deux adaptations ci-après.

Prise en compte des logements en propriété par étage dans le rendement immobilier

Pour calculer le rendement immobilier, on ne se sert actuellement que de l'indice des prix des maisons individuelles (4 à 6 pièces) publié par la Banque nationale suisse (BNS). Celle-ci publie également un indice des prix des logements en propriété par étage (4 à 6 pièces), mais cet indice n'a pas été utilisé jusqu'ici pour calculer le facteur alpha, car la pondération des deux types de biens immobiliers n'était pas connue. D'après des données de l'OFS datant de 2000, les logements en propriété par étage représentaient à l'époque environ 60 % des unités de logement. L'OFS ne dispose pas de données plus récentes. En raison de cette part considérable de logements en propriété par étage et du fait que leur rendement diffère nettement de celui des maisons individuelles, l'AFF et le groupe technique chargé du rapport d'évaluation sont unanimement d'avis que ces logements doivent aussi être pris en compte dans le rendement immobilier.

Les indices de la BNS sont calculés par la société Wüst & Partner, qui publie aussi des estimations du nombre de maisons individuelles et de logements en propriété par étage en Suisse. Ces données ne sont toutefois pas ventilées par catégories de propriétaires, même si, en ce qui concerne les logements en propriété par étage, on peut présumer qu'il s'agit pour une grande majorité de particuliers. Quant aux maisons individuelles, le recensement fédéral de la population de 2000 a montré qu'elles étaient aux mains de particuliers à hauteur d'environ 97 %. Il est donc possible de calculer une pondération sans réserves majeures.

Rendements calculés en moyenne géométrique

Le calcul actuel des rendements avec la moyenne arithmétique peut fausser le calcul du facteur alpha. C'est pourquoi il est proposé que les rendements (dividendes, actions et immeubles) servant de base à la détermination de ce facteur soient calculés à l'avenir à l'aide de la moyenne géométrique. On connaîtra ainsi les rendements moyens corrects des 20 dernières années.

Autres adaptations

Une minorité du groupe technique chargé du rapport d'évaluation était d'avis que la fortune déterminante devait être établie sur la base non pas de la fortune pondérée selon le facteur alpha, mais des recettes effectives de l'impôt sur la fortune des cantons. Toutefois, la majorité du groupe technique et l'AFF ont estimé qu'il fallait s'en tenir au modèle actuel de l'augmentation de la valeur et ont donc écarté la prise en compte des recettes fiscales effectives. Le groupe technique chargé du rapport d'évaluation a également discuté d'autres adaptations relatives au calcul du facteur alpha. Toutes ont cependant été unanimement rejetées car, pour la plupart d'entre elles, les inconvénients l'auraient emporté sur les avantages en raison d'une volatilité accrue du facteur alpha.

Conséquences de la nouvelle méthode de calcul

Si le facteur alpha de la deuxième période quadriennale avait déjà été calculé en tenant compte des logements en propriété par étage et à l'aide de la moyenne géométrique, sa valeur n'aurait pas changé et les paiements compensatoires auraient été identiques.

En effet, si, d'un côté, la prise en compte des logements en propriété par étage fait augmenter le facteur alpha, de l'autre, le recours à la moyenne géométrique le fait baisser. Arrondie à trois décimales (art. 13, al. 1, OPFCC), la valeur du facteur aurait donc été la même, soit 0,8 %. Il est cependant possible que pour d'autres années, les résultats des deux méthodes de calcul diffèrent.

7.2.2 Facteur bêta

Le facteur bêta s'applique aux bénéficiaires des personnes morales à statut fiscal spécial. Etant donné que ces bénéficiaires ne peuvent être exploités par les cantons que de façon limitée sur le plan fiscal, le facteur bêta permet de les pondérer en conséquence dans le potentiel de ressources. Il est recalculé pour chaque période quadriennale, conformément aux art. 17 à 20 OPFCC. Si l'on renonçait à l'avenir, pour les sociétés concernées, à distinguer entre les bénéficiaires réalisés en Suisse et ceux réalisés à l'étranger, on devrait également renoncer à l'application des facteurs bêta (cf. digression au chap. 7.1).

Le facteur bêta se compose de deux facteurs partiels, à savoir un facteur de base, qui reflète l'exploitation fiscale cantonale limitée des bénéficiaires, et un facteur de majoration, qui tient compte de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct. Le calcul du facteur de majoration est présenté à l'annexe 6 OPFCC et peut donc être effectué par tous les milieux concernés. Il n'en va pas de même du facteur de base, dont le calcul repose sur des données fiscales individuelles couvertes par le secret fiscal. L'AFC est donc seule habilitée à les traiter et à faire le calcul.

Dans le cas des sociétés holding, le facteur de base est 0. Pour les sociétés de domicile et les sociétés mixtes, on calcule pour chacune d'entre elles la part imposable des autres recettes de source étrangère, ce pour toutes les années de calcul de la période quadriennale antérieure (pour la troisième période quadriennale: années de calcul 2006–2012). Le facteur de base correspond au premier quartile de ces parts. Pour la deuxième période quadriennale, il a été calculé à hauteur de 6,2 % pour les sociétés de domicile et de 10 % pour les sociétés mixtes.

Cette méthode de calcul n'a fait jusqu'ici l'objet d'aucune critique sur le fond. Le besoin exprimé par les cantons de pouvoir calculer eux-mêmes les facteurs bêta, eu égard aux importantes répercussions sur leur potentiel de ressources est certes compréhensible, mais tant que le calcul reposera sur des données fiscales individuelles, ce ne sera pas possible.

7.2.3 Art. 54 OPFCC

Pour des raisons de qualité des données, l'art. 19, al. 5, OPFCC prévoit qu'un canton ne peut profiter d'une valeur bêta qu'en relation avec les personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial et faisant l'objet d'une taxation définitive. Cette disposition vise à inciter les cantons à procéder aux taxations en temps utile.

Art. 19 Calcul des facteurs bêta

¹ *Un facteur bêta est calculé pour chaque catégorie de personnes morales selon l'art. 28, al. 2 à 4, LHID. Les facteurs bêta figurent à l'annexe 6.*

² *Les facteurs bêta sont identiques pour tous les cantons.*

³ *Les facteurs bêta sont fixés pour une période péréquative de quatre ans. Ils sont établis sur la base des chiffres des années de calcul de la période péréquative antérieure.*

⁴ *Les facteurs bêta sont la somme d'un facteur de base et d'un facteur de majoration.*

⁵ *Dans le cas des personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial et faisant l'objet d'une taxation non définitive, le facteur bêta est égal à 1.*

Etant donné qu'au moment de l'entrée en vigueur de la RPT, certains cantons ne connaissaient pas la taxation annuelle, on avait également adopté dans les dispositions transitoires l'art. 54, al. 1, qui visait à laisser à ces cantons suffisamment de temps pour adapter leurs pratiques de taxation.

Art. 54 Données provisoires

¹ *L'art. 19, al. 5, ne s'applique pas jusqu'à l'année de calcul 2013, pour autant que la qualité de données provisoires fournies soit équivalente à celle des données définitives après taxation.*

² *La qualité des données provisoires est équivalente à celle des données définitives si, au moment de la collecte des données d'une année de calcul, les revenus imposables selon l'art. 17 sont connus sur la base de la déclaration d'impôt.*

Art. 17 Base de calcul applicable aux personnes morales

Les bénéfices déterminants des personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial résultent de l'addition:

a. du bénéfice imposable provenant des recettes de source suisse au sens de l'art. 28, al. 2 à 4, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID);

b. du bénéfice net imposable au sens de l'art. 58 LIFD, pondéré par le facteur bêta, déduction faite du rendement net des participations au sens de la LIFD et du bénéfice imposable de source suisse au sens de la let. a.

La disposition transitoire ne vaut que jusqu'à l'année de calcul 2013, autrement dit jusqu'à l'année de référence 2017. Cela signifie qu'à partir de l'année de référence 2018, les bénéfices de sociétés à statut fiscal spécial taxées provisoirement seront intégralement pris en compte dans le potentiel de ressources. La pratique a cependant montré que, pour des raisons qui échappent à l'influence des cantons (par ex. procédures en suspens), ceux-ci ne sont pas toujours à même de taxer définitivement toutes les personnes morales concernées en temps utile. Or, comme il s'agit de sociétés qui réalisent souvent d'importants bénéfices nets, le fait que leurs bénéfices réalisés à l'étranger soient pris en compte intégralement (taxation provisoire) ou à hauteur de seulement 2,7 à 12,5 % (taxation définitive) dans le potentiel de ressources est loin d'être indifférent pour les cantons.

Le groupe technique chargé de l'assurance qualité est donc d'avis que dans les situations de ce genre, il doit être possible de se fonder sur les données des déclarations d'impôt, la qualité des données restant ainsi garanties. Il propose par conséquent de maintenir l'art. 54 OPFCC dans le droit définitif. Le groupe technique chargé du rapport d'évaluation est du même avis.

8 Modèle alternatif à l'actuelle péréquation des ressources

Le présent chapitre propose un nouveau mécanisme de péréquation des ressources. Cette proposition fait suite à l'initiative cantonale «Améliorer l'efficacité de la péréquation des ressources RPT grâce à la création d'une zone neutre», déposée par le canton de Schwyz. Dans la lettre que le DFF a adressée à la Commission des finances du Conseil des Etats le 17 octobre 2012, la cheffe du département déclarait que les demandes d'optimisation des cantons et en particulier celles du canton de Schwyz et des autres cantons à fort potentiel de ressources seraient examinées dans le cadre du deuxième rapport d'évaluation. Cette promesse est tenue au chapitre 8.1 ci-après, qui présente un modèle alternatif au mécanisme actuel de péréquation des ressources. Les représentants des cantons contributeurs au sein du groupe technique chargé du rapport d'évaluation ont en outre développé cette approche, la complétant par un second élément. Il s'agirait en l'occurrence de fixer par période quadriennale le taux d'écrtage déterminant pour calculer le montant des contributions des cantons à fort potentiel de ressources à la péréquation horizontale. Ce mécanisme est présenté au chapitre 8.2. Le chapitre 8.3 combine ensuite les deux éléments en un modèle alternatif, conformément à la proposition des représentants des cantons contributeurs au sein du groupe technique. La Conférence des cantons contributeurs à la RPT a présenté ce modèle au public dans son communiqué de presse du 19 septembre 2013.

8.1 Zone neutre

Les lignes qui suivent présentent le modèle dit de la zone neutre, qui est assorti d'une répartition linéaire, et le comparent à l'actuel mécanisme de redistribution de type progressif (autrement dit non linéaire), en application duquel tous les cantons à faible potentiel de ressources bénéficient de paiements compensatoires. A la différence du mécanisme actuel, le modèle alternatif linéaire garantirait que l'objectif de dotation minimale de 85 % de la moyenne suisse serait toujours atteint, voire dépassé, même par le canton ayant le plus faible potentiel de ressources.

Méthode de calcul (progressive) actuelle

Conformément à l'art. 26 OPFCC, le montant des contributions reçues au titre de la péréquation des ressources est calculé de manière progressive, de sorte que la dotation minimale puisse être atteinte avec le moins de ressources financières possible. Pour concentrer les moyens disponibles sur les cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources, il faut en outre appliquer une progression aussi forte que possible. Cette progression ne doit cependant pas être trop forte, de manière que le classement des cantons basé sur leurs recettes fiscales standardisées par habitant ne soit pas modifié. En d'autres termes, un canton à faible potentiel de ressources ne doit pas disposer, après la péréquation, de ressources supérieures à celles d'un canton dont le potentiel avant la péréquation était plus élevé.

Cette méthode de calcul a fait l'objet de maintes critiques, principalement pour les trois raisons suivantes:

- les cantons à faible potentiel de ressources bénéficient tous de paiements effectués au titre de la péréquation des ressources, même si leur indice des ressources est à peine inférieur à 100 points. Ces cantons à «presque» fort potentiel de ressources disposeraient pourtant de fonds propres suffisants pour remplir leurs tâches. Il serait donc plus efficace de concentrer les moyens disponibles sur les cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources;

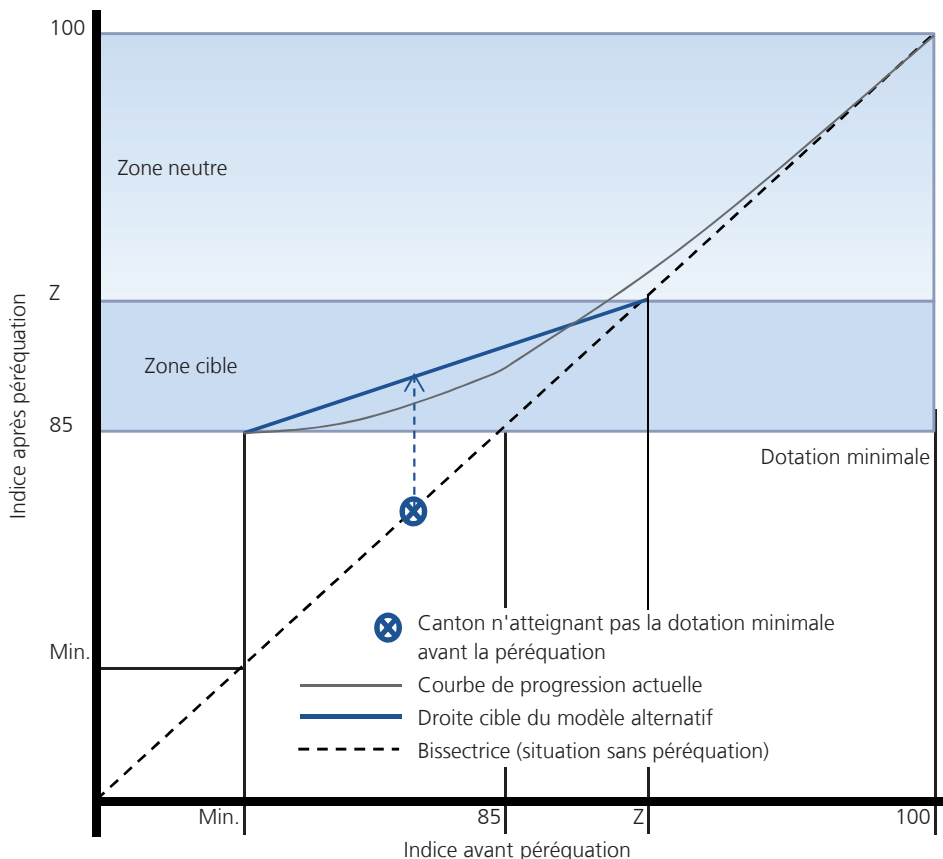
- la progression serait si forte que les cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources ne seraient guère incités à améliorer leur potentiel, puisque cela provoquerait une réduction de leurs paiements compensatoires d'une ampleur similaire;
- la méthode de calcul actuelle serait à l'origine du fait que, certaines années, le canton ayant le plus faible potentiel de ressources n'atteigne pas la dotation minimale et, d'autres années, la dépasse.

Calcul linéaire avec zone neutre

Les représentants des cantons contributeurs proposent donc une nouvelle méthode de calcul qui ne présenterait pas les inconvénients évoqués ci-dessus. Selon cette méthode, les paiements reçus seraient non plus progressifs, mais linéaires, de sorte que l'incitation à améliorer leur potentiel de ressources serait la même pour tous les cantons. Il s'agirait en outre de créer une zone neutre pour les cantons à faible potentiel de ressources. Cette zone neutre consisterait en un intervalle de l'indice des ressources qui s'étendrait d'une valeur d'indice donnée inférieure à 100 jusqu'à 100, soit la valeur correspondant à la moyenne nationale. Les cantons dont l'indice des ressources se situerait dans la zone neutre ne recevraient plus de paiements provenant de la péréquation des ressources, mais ne devraient plus non plus contribuer à cette dernière. Enfin, troisième élément, le système proposé prévoit de garantir la dotation minimale du canton ayant le plus faible potentiel de ressources.

Le principe de la zone neutre est illustré à la figure 8.01. On trouve en abscisse l'indice des recettes fiscales standardisées avant la péréquation (indice des ressources) et en ordonnée le même indice après la péréquation. En l'absence de péréquation des ressources, il n'y aurait pas de différence entre un «avant» et un «après» péréquation, si bien que tous les cantons se situeraient sur la bissectrice en traitillé. Avec l'actuelle méthode de calcul progressive, tous les cantons se situent, après la péréquation, sur la courbe grise. Avec la nouvelle méthode linéaire, tous les cantons dont la valeur d'indice serait inférieure à Z, autrement dit qui se situeraient dans la zone cible, verraient cette valeur relevée jusqu'à la droite bleue. Quant aux cantons dont l'indice des ressources serait supérieur à Z, ils ne bénéficieraient d'aucune contribution et resteraient par conséquent sur la ligne en traitillé (zone neutre).

Figure 8.01 Zone neutre



La valeur Z est la seule à être déterminée de façon endogène, toutes les autres (dotation, dotation minimale) étant des valeurs externes. Il s'agit d'une valeur fixée par itération de manière que la somme de tous les paiements compensatoires corresponde à la dotation.

Le modèle prévoit que la valeur d'indice qui sera relevée exactement à la hauteur de 85 points (désignée par «Min» dans la figure 8.01) doit être fixée à l'avance. Selon la proposition des représentants des cantons contributeurs, elle doit correspondre à un indice des ressources de 50 points. Cela signifie que dans la mesure où son indice de ressources est supérieur à 50 points, le canton ayant le plus faible indice aura la garantie de dépasser la dotation minimale après la péréquation.

Zone neutre dans la phase de projet RPT

Le rapport de 1996 sur les lignes directrices de la RPT prévoyait une échelle continue (pas de zone neutre), mais le rapport de 1999 sur la concrétisation de ces lignes directrices proposait une zone neutre se situant à peu près entre les valeurs d'indice de 90 et 100. La justification était la suivante: «Dans l'intérêt d'une utilisation ciblée des ressources, seuls doivent profiter de la réduction des disparités les cantons dont l'indice des ressources se situe en dessous d'une certaine valeur minimale.»

La CdC et plusieurs cantons ont cependant rejeté cette proposition et exigé le retour à la solution proposée initialement, au motif suivant: «Il n'est [...] pas conforme au système que les cantons affichant des indices de ressources entre 90 et 100 en soient entièrement exclus [du mécanisme de réduction des disparités]. Les cantons n'ont ainsi pas d'incitation à renforcer leur capacité de financement et à se situer au-delà de l'indice 90.» On est donc revenu à l'échelle continue prévue initialement. Lors des débats parlementaires, la question de la zone neutre n'a pas été évoquée.

Effets d'une zone neutre

Nous allons montrer ci-après comment se seraient présentés les paiements compensatoires si, au moment de l'entrée en vigueur de la RPT en 2008, on avait appliqué une méthode de calcul linéaire avec zone neutre. Les hypothèses de calcul sont les suivantes:

- la dotation de la péréquation des ressources est inchangée, ce qui signifie que les versements des cantons à fort potentiel de ressources sont également les mêmes;
- la dotation minimale garantie est fixée à 85 points et correspond donc à l'objectif de dotation minimale en vigueur;
- le début de la zone neutre est fixé de manière que, compte tenu de la dotation disponible, le canton ayant l'indice de ressources le plus faible atteigne la dotation minimale.

Le tableau 8.02 présente l'indice du canton ayant le plus faible potentiel de ressources (Uri) pour les années 2008 à 2014, avant et après la péréquation.

Tableau 8.01 Les deux méthodes de calcul

Nom	Méthode de calcul
Prog	Méthode de calcul en vigueur.
Lin_50	Méthode de calcul linéaire fondée sur un minimum fixe de 50. Ainsi, la dotation du canton ayant le plus faible potentiel de ressources reste variable, mais toujours supérieure à la dotation minimale. Cette variante correspond à la proposition des cantons à fort potentiel de ressources.

Tableau 8.02 Indice des ressources du canton ayant le plus faible potentiel de ressources, 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Avant péréquation</i>	61.9	60.6	58	57.2	58.9	60.2	61.2
<i>Après péréquation</i>							
Prog	86.3	85.6	84.4	83.3	85.2	86.1	87.0
Lin_50	86.6	86.3	85.7	85.3	86.0	86.4	86.8

Le tableau 8.02 montre qu'avec le modèle linéaire, le canton ayant le plus faible potentiel de ressources aurait toujours atteint la dotation minimale après la péréquation, se situant même le plus souvent clairement au-dessus des 85 points. Avec le modèle progressif en vigueur, cela n'a pas été le cas en 2010 et en 2011.

La deuxième critique formulée à l'égard de la méthode de calcul actuelle était qu'elle n'incite pas les cantons à améliorer leur potentiel de ressources. L'effet incitatif est mesurable à la pente de la droite cible (ligne bleue dans la figure 8.01) (écrêtage marginal). Avec une pente de 0, toute progression de l'indice des ressources est entièrement compensée par une diminution des paiements compensatoires, si bien que le canton n'est pas incité à améliorer son indice. En revanche, si la pente est de 1, le canton qui améliore son potentiel de ressources n'enregistre pas de diminution des paiements compensatoires dont il bénéficie. Avec l'actuelle méthode de calcul progressive, la pente varie: pour le canton ayant le plus faible potentiel de ressources, elle est proche de 0 et pour celui au potentiel le plus fort, presque de 1. En moyenne, la pente est d'environ 0,21 (cf. figure 5.15).

Le tableau 8.03 présente la pente de la méthode linéaire, qui varie sensiblement d'année en année. En 2011, par exemple, elle était très proche de 0, ce qui signifie que du point de vue économique, les cantons bénéficiaires n'étaient guère incités à améliorer leur potentiel de ressources.

Tableau 8.03 Pente de la droite cible avec la méthode Lin_50, 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lin_50	0.13	0.12	0.08	0.04	0.11	0.13	0.16

Il faut souligner, en relation avec la pente de la droite cible dans la méthode linéaire, qu'il y a toujours un conflit d'objectifs entre l'effet incitatif et le début de la zone neutre et la dotation minimale. Une pente plus marquée est en effet synonyme d'effet incitatif accru, puisqu'en cas d'amélioration de son indice des ressources, le canton atteint un indice après péréquation des ressources plus élevé. On ne peut toutefois accentuer la pente (et par conséquent l'effet incitatif) qu'en fixant le début de la zone neutre à un niveau plus élevé, ce qui a pour effet d'augmenter le nombre de cantons bénéficiant de paiements compensatoires. Ce conflit d'objectifs entre l'effet incitatif et le début de la zone neutre est au cœur du débat sur l'efficacité du système de péréquation.

Le tableau 8.04 présente les valeurs de Z, le début de la zone neutre, pour différentes années.

Tableau 8.04 Début de la zone neutre, 2008–2014

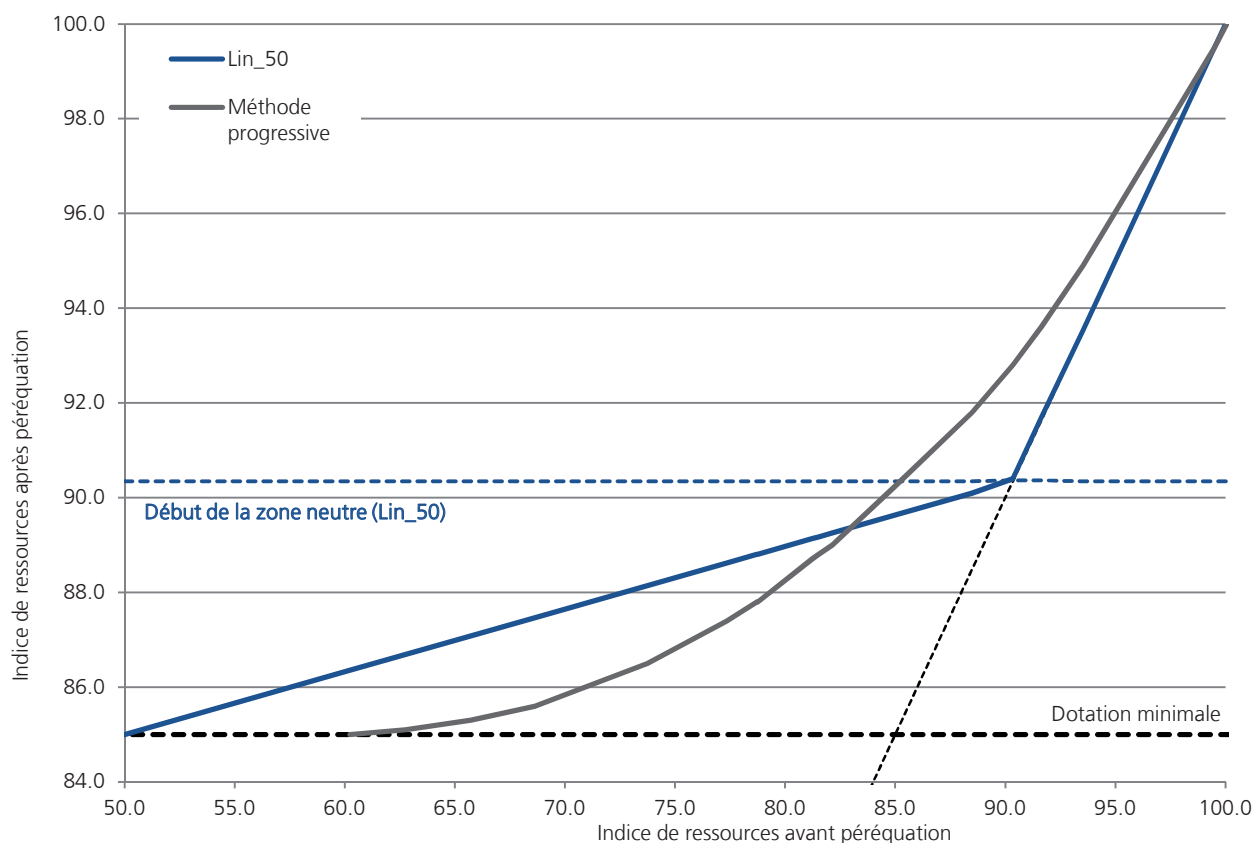
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lin_50	90.4	89.7	88.2	86.6	89.3	90.4	91.6

L'actuelle méthode de calcul progressive ne prévoit pas de zone neutre, si bien que tous les cantons dont l'indice des ressources est inférieur à 100 points bénéficient de paiements compensatoires. Avec la méthode linéaire, la limite de la zone neutre peut varier de façon relativement importante. On constate cependant que dans l'un et l'autre modèle et quelle que soit l'année, ce sont toujours les mêmes quinze cantons qui bénéficient de paiements compensatoires. Dans la zone neutre, on trouve jusqu'à quatre cantons (NE, BL, SH et TI), en fonction de ceux qui avaient un fort potentiel de ressources durant l'année prise en considération.

Les conséquences financières des deux méthodes de calcul sur les cantons diffèrent fortement en fonction de l'indice des ressources de ces derniers. La figure 8.02 l'illustre clairement à l'aide d'un exemple fictif.

- La courbe grise correspond à la méthode progressive appliquée actuellement pour calculer le montant des paiements compensatoires. Cette méthode débouche, pour les cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources, sur des paiements compensatoires moindres que ceux résultant de la méthode linéaire, du moins lorsque la dotation n'est pas très élevée et que l'objectif de dotation minimale n'est par conséquent pas dépassé, comme ce fut souvent le cas ces dernières années. Les cantons dont l'index des ressources est à peine inférieur à 100 points bénéficient aussi de paiements compensatoires (minimes).
- La ligne bleue correspond à la méthode linéaire (Lin_50). Celle-ci débouche, pour tous les cantons dont l'indice des ressources est nettement inférieur à la zone neutre, sur des paiements compensatoires plus élevés que ceux résultant la méthode progressive actuellement en vigueur. A partir de la valeur d'indice correspondant au point d'intersection des deux courbes, les paiements compensatoires sont au contraire moins élevés que ceux conformes au système actuel. Après la péréquation, tous les cantons à faible potentiel de ressources qui présentaient un indice supérieur à 50 points dépassent la dotation minimale. Enfin, tout canton qui aurait eu un indice inférieur à 50 points atteindrait exactement la dotation minimale.

Figure 8.02 Courbe de progression et droites cibles



Si le but de la péréquation est de redistribuer le plus de fonds possible aux cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources et le moins possible aux autres cantons, la méthode linéaire est plus efficace que la méthode progressive actuelle.

Effets sur les paiements compensatoires par rapport au système actuel

Le tableau 8.05 présente – en moyenne pour les années 2008 à 2014 – les effets que la méthode linéaire aurait eus sur le niveau des paiements compensatoires si elle avait été appliquée dès 2008 et montre les différences qui en seraient résultées par rapport aux paiements effectivement intervenus conformément à la méthode progressive en vigueur. Avec la méthode linéaire, Neuchâtel, par exemple, se serait presque toujours situé dans la zone neutre et n'aurait donc pratiquement pas bénéficié de paiements compensatoires. Les cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources auraient en outre perçu davantage de fonds que cela n'a été le cas et les plus forts des cantons à faible potentiel nettement moins.

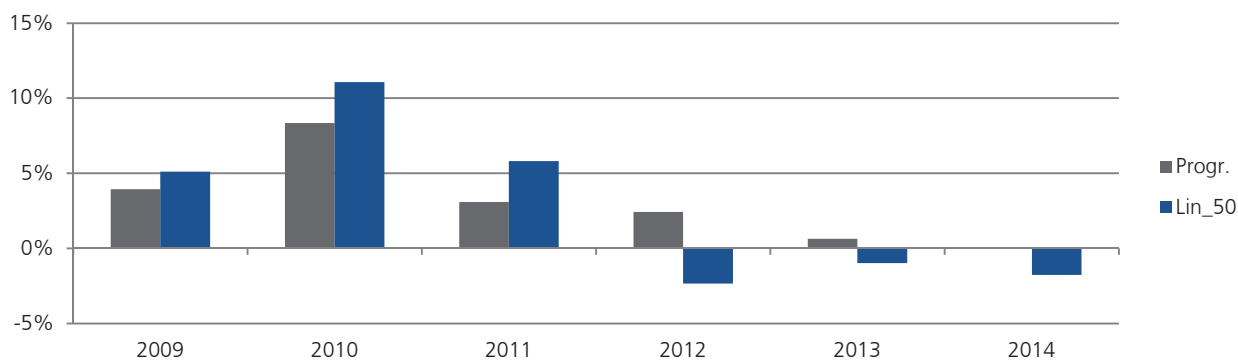
Tableau 8.05 Variation des paiements compensatoires Lin_50 par rapport à Prog, moyenne 2008–2014

	Ø-IR	Lin_50
NE	94.7	-85.8%
AG	87.7	-60.7%
AI	81.8	-8.9%
GR	80.7	-4.2%
AR	78.2	1.7%
SO	77.7	2.0%
SG	76.6	4.3%
LU	76.4	4.2%
BE	75.7	4.2%
OW	75.2	2.0%
TG	75.2	5.0%
FR	72.6	6.8%
VS	67.7	6.4%
GL	67.4	6.0%
JU	64.6	4.8%
UR	59.7	2.9%

Fluctuations des paiements compensatoires

La dynamique des paiements compensatoires, autrement dit leurs fluctuations dans le temps, est un autre critère important pour les cantons. Du point de vue de la sécurité de la planification, ces fluctuations doivent être aussi faibles que possible. La figure 8.3 illustre les fluctuations annuelles des paiements compensatoires perçus par le canton au plus faible potentiel de ressources (Uri). On observe que les fluctuations sont sensiblement plus importantes avec la méthode linéaire qu'avec la méthode progressive.

Figure 8.03 Variations annuelles des paiements compensatoires perçus par le canton d'Uri

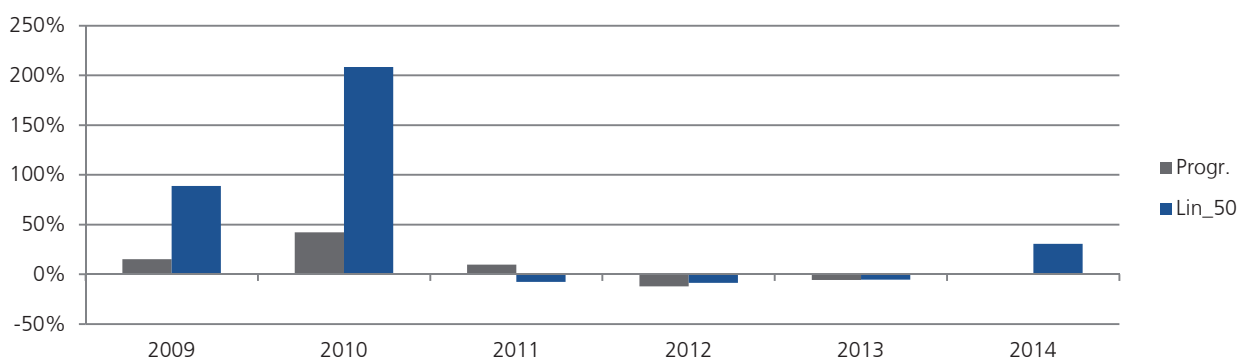


Les différences sont encore plus importantes si l'on considère le canton d'Argovie, autrement dit le canton ayant le plus fort potentiel de ressources parmi ceux se situant au-dessous de la zone neutre (figure 8.04). Les fluctuations sont nettement plus marquées que pour le canton d'Uri.

En particulier pour les années 2009 et 2010, les augmentations relatives calculées conformément au modèle linéaire sont importantes. Cela découle notamment du fait que selon ce modèle, l'Argovie n'aurait pratiquement pas perçu de paiements compensatoires en 2008. Pour 2009 et 2010, les augmentations sont sensibles selon l'autre méthode de calcul également. Pour les années 2011 à 2014, les fluctuations sont nettement plus faibles, mais restent néanmoins supérieures à celles du canton d'Uri.

La méthode de calcul linéaire se traduit par des fluctuations plus marquées, en particulier pour les cantons bénéficiaires ayant les plus forts potentiels de ressources, d'où des montants péréquatifs moins élevés: en 2014, le canton d'Argovie va toucher 193 millions de francs, alors que selon le modèle linéaire, il ne devrait percevoir que 67 millions.

Figure 8.04 Variations annuelles des paiements compensatoires perçus par le canton d'Argovie



Les fluctuations peuvent être mesurées sur la base des écarts-types, qui sont présentés dans le tableau ci-après pour une sélection de cantons. Il s'agit en l'occurrence des trois cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources (UR, JU, GL), de trois cantons bénéficiaires à potentiel de ressources moyen (BE, LU, TG) et de trois cantons bénéficiaires à potentiel de ressources relativement fort.

Tableau 8.06 Ecart-type des variations des paiements compensatoires pour une sélection de cantons, 2008–2014

	UR	JU	GL	BE	LU	TG	GR	AI	AG
Prog	3.0%	3.3%	6.4%	5.3%	4.6%	4.4%	13.1%	12.5%	19.6%
Lin_50	5.4%	5.4%	6.7%	6.5%	4.8%	5.6%	15.3%	22.0%	85.8%

On observe que les fluctuations sont toujours moindres avec la méthode progressive en vigueur, mais il apparaît également que pour les deux méthodes, tant les variations que, tendanciellement, la variance augmentent avec le potentiel de ressources.

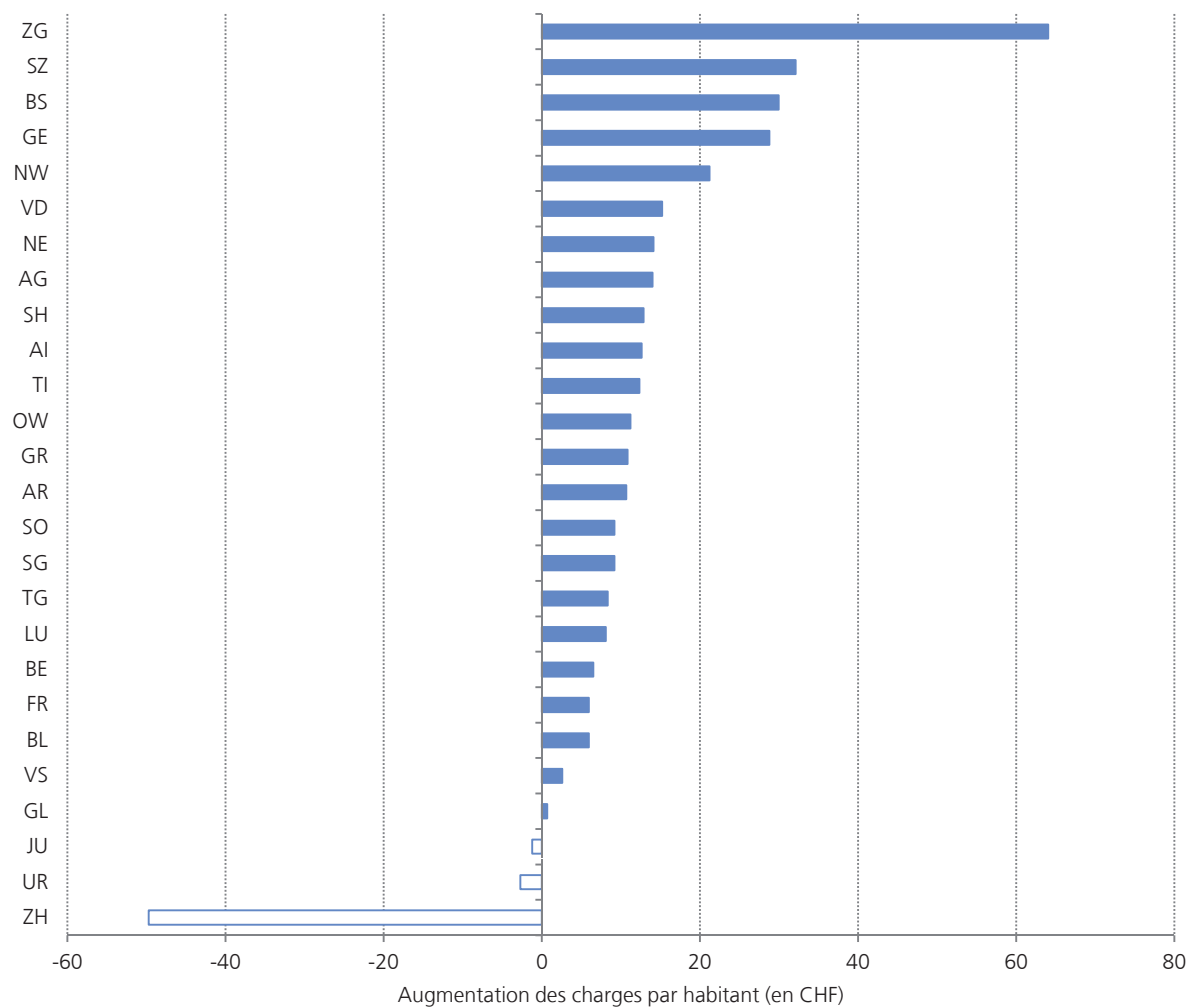
8.2 Fixation du taux d'écrêtage

Le deuxième élément proposé par les représentants des cantons contributeurs est celui de la fixation par période quadriennale du taux selon lequel les contributions des cantons à fort potentiel de ressources à la péréquation horizontale seraient déterminées. Ce taux s'appliquerait à l'excédent de recettes fiscales standardisées (RFS) de chaque canton concerné. Quant à la contribution de la Confédération, elle serait couplée au volume de la péréquation horizontale des ressources, puisqu'elle correspondrait à 150 % de ce dernier. Dans le système en vigueur, la dotation de la péréquation horizontale des ressources est adaptée en fonction du taux de croissance du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel, et celle de la péréquation verticale d'après l'évolution du potentiel de ressources national. Actuellement, le taux d'écrêtage de l'excédent de RFS est donc déterminé de manière endogène et varie d'année en année. Les représentants des cantons contributeurs font valoir qu'avec leur proposition, la dotation réagirait mieux aux variations des disparités, atténuant ainsi le problème de la «responsabilité solidaire».

La question de la «responsabilité solidaire» des cantons à fort potentiel de ressources

Le canton de Zurich présente dans l'absolu le plus fort potentiel de ressources. Depuis 2010, son indice des ressources a toutefois sensiblement reculé en raison d'un taux de croissance de son potentiel de ressources inférieur à la moyenne. Or, la dotation de la péréquation horizontale des ressources est adaptée annuellement en fonction du taux de croissance du potentiel de ressources de l'ensemble des cantons à fort potentiel. Un ralentissement de la croissance à Zurich se répercute donc sur le taux de croissance de la péréquation horizontale des ressources. Toutefois, la faible croissance zurichoise se traduit aussi par une charge accrue sur le potentiel de ressources excédentaire et fait par conséquent augmenter les contributions des autres cantons à fort potentiel. Ainsi, si l'indice des ressources d'un grand canton varie, cela a des répercussions – en raison de la conception même du système – sur les paiements compensatoires de tous les cantons. Cela vaut indifféremment pour les cantons à fort ou à faible potentiel de ressources et avec des effets symétriques selon que l'indice progresse ou recule. Par exemple, si l'indice des ressources de Zurich devait de nouveau augmenter ces prochaines années, il en résulterait un allègement pour les autres cantons à fort potentiel de ressources. Le rapport de l'AFF (2013a) présente des simulations en la matière. Quant à la figure 8.05 ci-après, elle montre comment, ceteris paribus, une réduction de 10 % de l'assiette fiscale agrégée (AFA) 2009 du canton de Zurich se serait répercutée sur les contributions péréquatives par habitant des cantons. Alors que Zurich aurait été déchargé à hauteur de 50 francs par habitant, les autres cantons à fort potentiel de ressources auraient dû contribuer davantage à la péréquation horizontale des ressources. Le surcroît de charges le plus important aurait été celui du canton de Zoug, avec plus de 60 francs. Les cantons de Schwyz, Bâle-Ville et Genève auraient dû verser environ 30 francs de plus par habitant. En ce qui concerne les cantons à faible potentiel de ressources, les paiements compensatoires perçus auraient diminué dans ceux présentant les indices des ressources les plus élevés, ainsi que – dans une moindre mesure – dans ceux ayant les plus faibles potentiels de ressources. Seuls les deux cantons aux indices les plus bas auraient bénéficié de paiements compensatoires légèrement plus élevés.

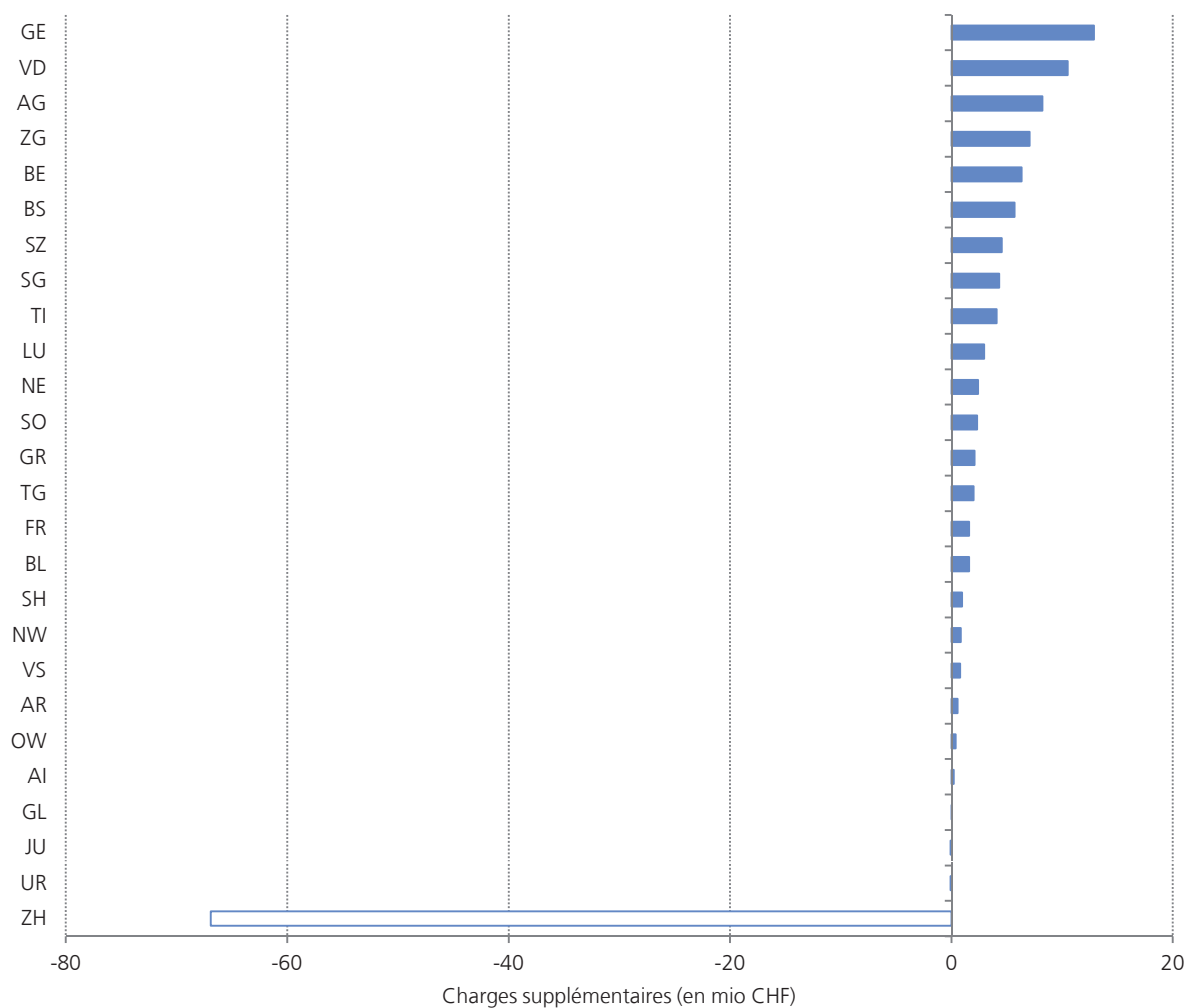
Figure 8.05 Répercussions sur les contributions péréquatives d'une réduction de 10 % de l'AFA 2009 du canton de Zurich, en francs par habitant



En valeur absolue, la contribution du canton de Zurich à la péréquation horizontale des ressources aurait diminué de plus de 67 millions de francs, soit 15,6 % de ses versements. Les contributions auraient par contre augmenté en particulier pour les cantons de Genève (+ 13 mio ou 3,5 %) et de Vaud (+ 11 mio ou 10,2 %). Pour les cantons de Zoug et de Schwyz, l'augmentation aurait été respectivement de 2,6 % et de 3,4 % de leurs versements.

Figure 8.06

Répercussions sur les contributions péréquatives d'une réduction de 10 % de l'AFA 2009 du canton de Zurich, en millions de francs



Le rapport de l’AFF (2013a) examine également ce qui se passerait si le potentiel de ressources d’un canton à faible potentiel, en l’occurrence Berne, diminuait. Les conséquences seraient similaires à celles décrites ci-dessus, tout en étant nettement moins importantes pour les cantons à fort potentiel de ressources.

Proposition des représentants des cantons contributeurs

Le recul de l’indice des ressources du canton de Zurich ces dernières années et l’augmentation des contributions péréquatives qui en est résultée pour les autres cantons à fort potentiel de ressources sont de plus en plus perçus comme un problème par ces derniers. C’est pourquoi les cantons contributeurs proposent de changer de système de détermination de la dotation de la péréquation des ressources. L’idée est que le Parlement fixe le taux d’écrtage de l’excédent de RFS des cantons à fort potentiel de ressources tous les quatre ans. Le volume de la péréquation verticale des ressources (autrement dit la contribution de la Confédération)

serait ensuite arrêté à hauteur de 150 % de la contribution des cantons à fort potentiel de ressources. Le rapport entre les péréquations horizontale et verticale correspondrait ainsi exactement au minimum de deux tiers prescrit par la Constitution. A la différence de ce qui prévaut dans le système actuel, le Parlement n'adapterait les volumes des péréquations horizontale et verticale plus qu'indirectement. Le pilotage de la péréquation des ressources par le législateur serait donc modifié par rapport au régime actuel.

Les représentants des cantons contributeurs font valoir que leur proposition établit un lien direct entre la dotation et l'évolution des disparités. Idéalement, la dotation doit évoluer parallèlement aux disparités: si ces dernières augmentent, la dotation doit aussi augmenter, afin de réduire les différences entre cantons. Or, avec la méthode d'adaptation actuelle, il n'existe aucun lien direct ni automatisme entre la dotation et les disparités. Le système en vigueur prévoit en effet non pas un automatisme, mais de fixer la dotation de manière discrétionnaire tous les quatre ans, ce qui donne la possibilité de l'adapter à l'évolution des disparités¹.

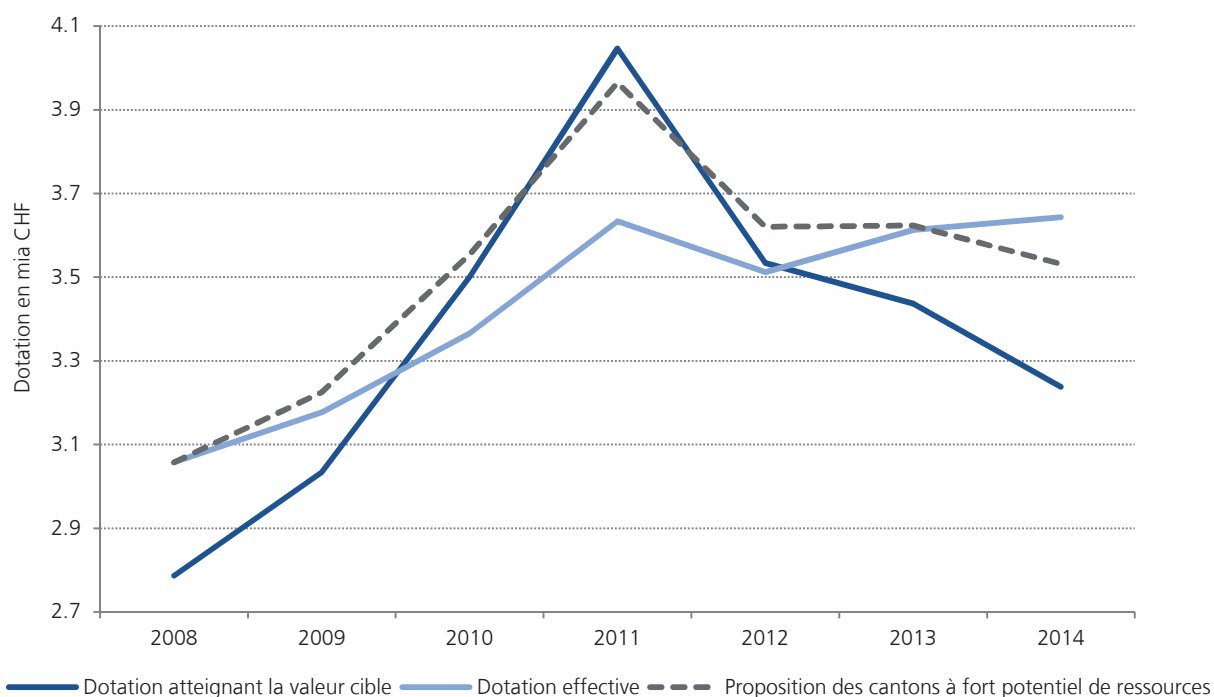
Il convient donc d'examiner plus en détail le lien entre la dotation et les disparités. A cet effet, il faut calculer, pour chaque année de référence, la dotation permettant au canton ayant le plus faible potentiel de ressources d'atteindre exactement l'objectif de dotation minimale. Cette dotation «ciblée» augmente avec la croissance des disparités et diminue avec leur réduction. Si le canton ayant le plus faible potentiel de ressources présentait déjà un indice des ressources de 85 points avant la péréquation, la dotation ciblée serait nulle. Il s'agit donc d'une grandeur appropriée pour comparer les mécanismes d'adaptation de la dotation en relation avec les disparités².

Dans la figure 8.07, la dotation «ciblée» correspond à la ligne bleu foncé. La ligne bleu clair retrace quant à elle l'évolution de la dotation conforme à l'actuelle méthode d'adaptation entre 2008 et 2014. Comme nous l'avons déjà relevé plus haut, en 2010 et 2011, la dotation effective était insuffisante pour que le canton ayant le plus faible potentiel de ressources atteigne l'objectif de 85 points, alors que pour les autres années, elle était trop élevée. La ligne grise en traitillé montre comment la dotation aurait évolué selon la proposition des cantons contributeurs. Le taux d'écrêtage de cette simulation est de 19,2 % pour toutes les années; il a été fixé de manière que la dotation totale de 2008 corresponde à l'arrêté fédéral de l'époque. L'évolution sur sept ans conforme à la nouvelle proposition suit certes de plus près la ligne de la méthode ciblée que ne le fait la ligne de la méthode en vigueur, mais le montant est supérieur aussi bien à la dotation ciblée qu'à la dotation effective pour presque toutes les années. On observe également qu'avec la proposition des cantons contributeurs, le canton ayant le plus faible potentiel de ressources n'aurait pas atteint l'objectif de dotation de 85 points en 2011 uniquement. Enfin, en 2014, la dotation serait certes inférieure à celle résultant de la méthode de calcul en vigueur, mais néanmoins largement plus élevée que la dotation nécessaire pour permettre au canton ayant le plus faible potentiel de ressources d'atteindre l'objectif.

1 Relevons toutefois que la dotation évolue en principe dans le bon sens lorsque le potentiel de ressources des cantons à fort potentiel croît davantage que celui des cantons à faible potentiel. Si c'est le contraire qui prévaut, il peut arriver que la dotation de la péréquation verticale des ressources augmente, bien que les disparités diminuent. Si le potentiel de ressources d'un canton à faible potentiel progresse, la péréquation des ressources nécessite moins de fonds. En raison du mécanisme d'adaptation, le potentiel de ressources plus élevé se traduit toutefois par une augmentation de la dotation.

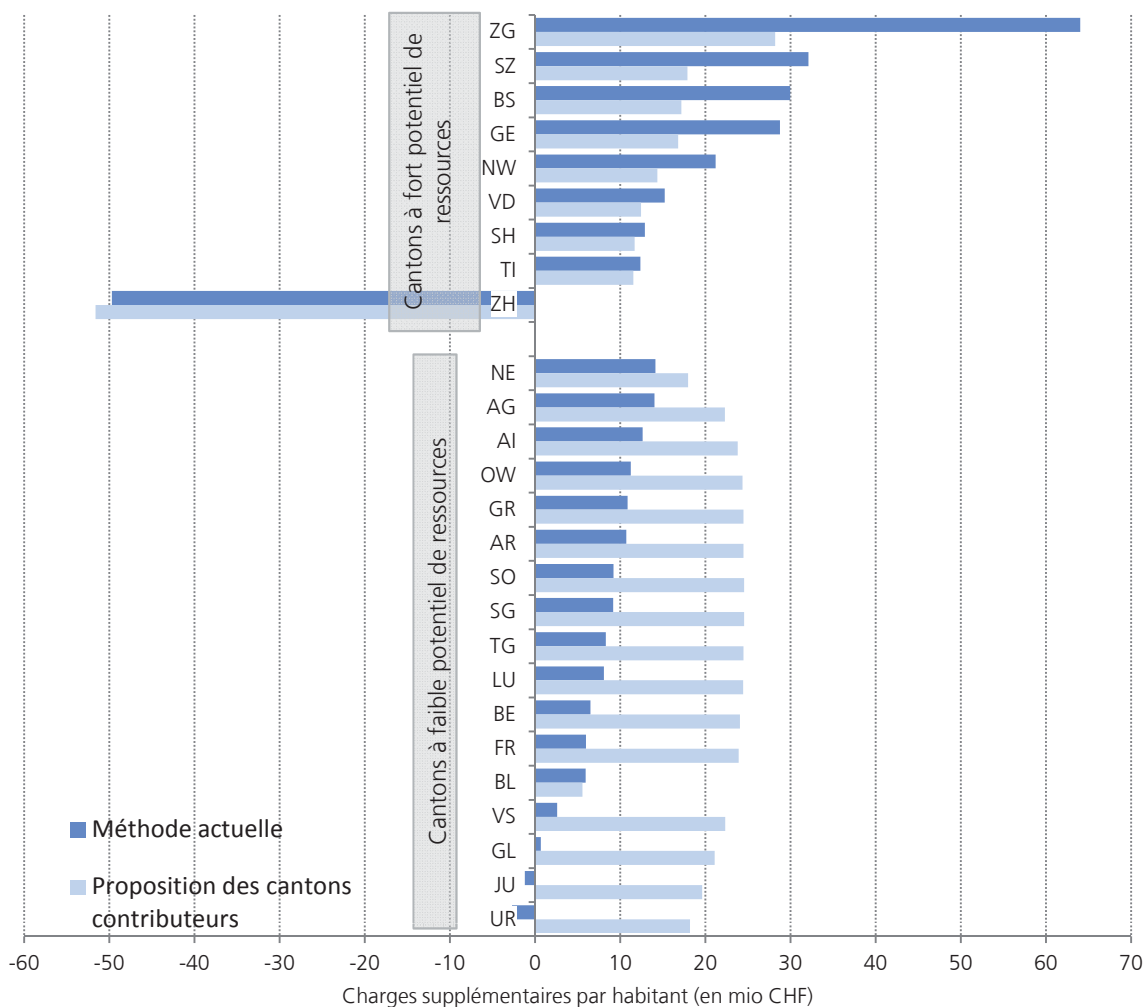
2 En tant que mécanisme de détermination de la dotation, cette méthode présenterait un inconvénient majeur, en ceci que les montants péréquatifs seraient fixés de manière endogène. La possibilité qu'à aujourd'hui le Parlement d'adapter les contributions tous les quatre ans serait ainsi supprimée, au détriment du pilotage politique de la péréquation financière.

Figure 8.07 Dotation totale de la péréquation des ressources avec un taux d'écrêtage fixe



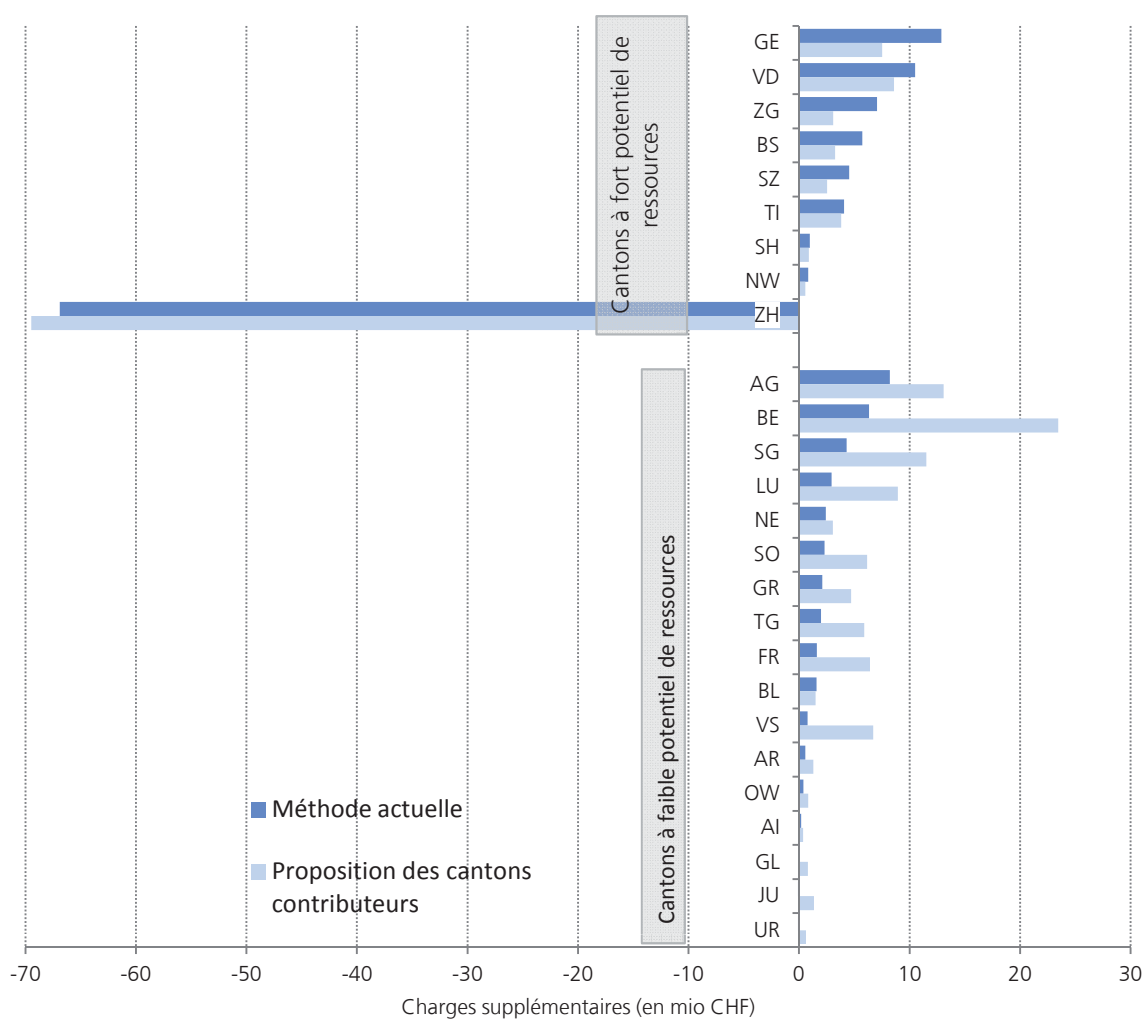
L'autre critique exprimée par les représentants des cantons contributeurs à l'égard du système actuel concerne la «responsabilité solidaire». Les deux figures ci-après illustrent les différences que présentent dans ce domaine la méthode actuelle et la proposition des cantons contributeurs. La simulation repose de nouveau sur une réduction de 10 % de l'AFA 2009 du canton de Zurich. Les bandes bleu foncé en illustrent les conséquences selon le système actuel – et correspondent aux figures 8.05 et 8.06 – et les bandes bleu clair selon la proposition des cantons contributeurs.

Figure 8.08 Comparaison des répercussions sur les contributions péréquatives d'une réduction de 10 % de l'AFA 2009 du canton de Zurich, en francs par habitant



La mise en œuvre de la proposition des cantons contributeurs diminuerait certes la responsabilité solidaire, mais ne l'éliminerait pas. Le fort recul du potentiel de ressources du canton de Zurich aurait pour effet d'abaisser la moyenne nationale des RFS, ce qui se traduirait par une augmentation de l'excédent de ces recettes dans les autres cantons à fort potentiel de ressources et par conséquent par une hausse de leurs versements. Les effets de la proposition seraient très divers: pour les cantons à fort potentiel de ressources, ils consisteraient en un net allègement, alors que pour les cantons ayant un indice des ressources à peine supérieur à 100, ils seraient insignifiants.

Figure 8.09 Réduction de 10 % de l'AFA 2009 du canton de Zurich (comparaison en millions de francs)



Pour ce qui est des cantons à faible potentiel de ressources, tous verraient diminuer les paiements compensatoires dont ils bénéficient, en raison du recul de la dotation. Soulignons que cet effet serait celui souhaité, car la diminution du potentiel de ressources du canton de Zurich entraînerait une réduction des disparités, si bien que les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif de dotation minimale s'inscriraient aussi à la baisse.

Conclusion

L'application d'un taux d'écrêtage fixe permettrait de mieux tenir compte de l'évolution des disparités et de réduire la «responsabilité solidaire», ce qui améliorerait certes les éléments critiqués de la méthode actuelle, mais ne les corrigerait pas entièrement. De plus, du point de vue du Conseil fédéral, la proposition présente d'autres inconvénients:

- il est indéniable qu'un taux d'écrêtage fixe augmenterait dans une certaine mesure la sécurité de la planification par période quadriennale pour les cantons à fort potentiel de ressources. Etant donné toutefois que même avec cette méthode, l'évolution des disparités ne serait que partiellement prise en compte, le taux d'écrêtage nécessiterait d'être régulièrement adapté, ce qui augmenterait de nouveau la volatilité. Cette nécessité d'adapter le taux d'écrêtage relativise donc fortement l'avantage d'une meilleure prévisibilité des versements par rapport à la méthode actuelle. De plus, pour certains cantons à faible potentiel de ressources, la volatilité augmenterait fortement également pendant la durée d'une période quadriennale, ce qui leur créerait de nouvelles difficultés. Enfin, la réduction de la dotation horizontale serait surcompensée par l'augmentation de la dotation verticale. Ce serait ainsi la Confédération qui financerait les économies réalisées par les cantons à fort potentiel de ressources, ainsi que, pour la plupart des années, une augmentation supplémentaire de la dotation. La proposition des cantons contributeurs déboucherait ainsi sur un transfert de charges des cantons vers la Confédération;
- le législateur a sciemment fixé une fourchette dans laquelle doit se situer le rapport entre les péréquations horizontale et verticale (art. 135, al. 3, Cst), ce qui permet de prendre en compte l'évolution différenciée des potentiels de ressources des cantons à fort ou à faible potentiel. Pour les années 2008 à 2014, ce rapport a oscillé entre 68 et 73 %. Le fixer à 66,7 % serait certes conforme à l'article concerné de la Constitution, mais rendrait superflue la fourchette qui y est prévue.

Soulignons enfin que la fixation de la dotation par le Parlement pour chaque période quadriennale, telle que prévue actuellement à l'art. 5 PFCC, permet déjà de corriger les développements indésirables.

8.3 Mécanisme de péréquation des ressources: modèle alternatif

Le mécanisme alternatif de péréquation des ressources proposé par les représentants des cantons contributeurs associe les éléments zone neutre, redistribution linéaire et dotation minimale garantie grâce à la fixation du taux d'écrêtage et à l'indexation de la contribution de la Confédération sur celle des cantons à fort potentiel de ressources. Le présent chapitre réunit ces éléments et en présente une évaluation globale. A cet effet, des simulations ont été effectuées avec des chiffres des années de référence 2008 – 2014 afin de les comparer avec le modèle actuellement en vigueur. Le taux d'écrêtage est fixé pour chaque année à 19,2 % (état de 2008). La dotation de la première année (2008) est donc équivalente dans les deux modèles. Voici les principaux résultats de cette simulation:

La fixation du taux d'écrêtage a pour effet que la hausse des droites de redistribution et donc le début de la zone neutre fluctuent moins que si l'on considère exclusivement la zone neutre. Le tableau 8.07 présente les valeurs correspondantes, qui sont nettement plus stables que dans les tableaux 8.03 et 8.04. Les valeurs moyennes de la période prise en compte sont toutefois sensiblement les mêmes, que le taux d'écrêtage soit fixe ou non. Les cantons de la zone neutre sont eux aussi identiques.

Tableau 8.07: Droite dans le modèle alternatif, 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pente	0.13	0.12	0.11	0.09	0.11	0.12	0.14
Début de la zone neutre	90.4	89.9	89.2	88.3	89.4	90.0	90.6

Le taux d'écrêtage fixe accroît la volatilité des paiements compensatoires dans les cantons à faible potentiel de ressources. Le tableau 8.08 reproduit les mêmes cantons que le tableau 8.06 et les écarts-types de la méthode actuelle (Prog) sont identiques dans les deux tableaux.

Tableau 8.08: Ecart-type des variations des paiements compensatoires, sélection de cantons, 2008–2014

	UR	JU	GL	BE	LU	TG	GR	AI	AG
Modèle actuel	3.0%	3.3%	6.4%	5.3%	4.6%	4.4%	13.1%	12.5%	19.6%
Modèle alternatif	5.9%	6.4%	7.7%	4.3%	8.2%	7.9%	20.6%	20.6%	108.0%

Le taux d'écrêtage fixe entraîne, dans le modèle alternatif, une volatilité accrue chez les cantons au potentiel de ressources le plus faible. Dans les autres groupes, les effets ne sont pas homogènes. Mais même chez les cantons affichant une volatilité inférieure avec un taux d'écrêtage fixe, cette volatilité reste nettement plus élevée qu'avec la méthode actuelle.

Le tableau 8.09 montre les effets du modèle alternatif sur les paiements compensatoires 2014. Les cantons à fort potentiel de ressources verraient leur charge allégée de 6,3 %, car le taux d'écrêtage tomberait de 20,5 à 19,2 %. Les cantons à faible potentiel de ressources subiraient des effets variables. Ceux dont l'indice des ressources est inférieur à 80 points obtiendraient des moyens analogues à ce qu'ils perçoivent aujourd'hui. Ceux dont l'indice des ressources est supérieur à 80 points verraient leurs moyens baisser considérablement. La Confédération pourrait elle aussi réduire ses subventions de 101 millions (4,5 %) en 2014.

Tableau 8.09: Modèle alternatif: conséquences pour les cantons, 2014

en mio CHF

	Total des montants versés en 2014				Total des montants perçus en 2014			
	Proposition canton contributeur	Paiements effectifs	Différence en mio CHF	Différence en %	Proposition cantons contributeurs	Paiements effectifs	Différence en mio CHF	Différence en %
ZH	392.8	419.3	-26.5	-6.3%	-	-	-	
BE	-	-	-		1'157.4	1'140.6	16.8	1.5%
LU	-	-	-		318.6	324.5	-5.9	-1.8%
UR	-	-	-		74.7	76.0	-1.2	-1.6%
SZ	137.7	147.0	-9.3	-6.3%	-	-	-	
OW	-	-	-		14.4	18.2	-3.8	-21.0%
NW	17.8	19.0	-1.2	-6.3%	-	-	-	
GL	-	-	-		62.2	61.5	0.8	1.2%
ZG	260.3	277.9	-17.6	-6.3%	-	-	-	
FR	-	-	-		303.4	300.1	3.3	1.1%
SO	-	-	-		206.4	212.0	-5.6	-2.6%
BS	144.2	153.9	-9.7	-6.3%	-	-	-	
BL	7.1	7.6	-0.5	-6.3%	-	-	-	
SH	4.8	5.2	-0.3	-6.3%	-	-	-	
AR	-	-	-		22.4	28.0	-5.6	-20.1%
AI	-	-	-		7.5	8.9	-1.4	-15.8%
SG	-	-	-		386.8	397.5	-10.7	-2.7%
GR	-	-	-		88.9	108.1	-19.1	-17.7%
AG	-	-	-		66.7	192.6	-125.9	-65.4%
TG	-	-	-		224.6	226.4	-1.8	-0.8%
TI	4.2	4.5	-0.3	-6.3%	-	-	-	
VD	96.5	103.0	-6.5	-6.3%	-	-	-	
VS	-	-	-		451.0	443.7	7.4	1.7%
NE	-	-	-		5.3	47.2	-42.0	-88.8%
GE	347.3	370.7	-23.4	-6.3%	-	-	-	
JU	-	-	-		141.2	142.6	-1.4	-1.0%
CH	1'412.7	1'508.0	-95.3	-6.3%	3'531.7	3'728.0	-196.2	-5.3%

En observant la période de simulation complète, on voit que le modèle alternatif aurait allégé de 151 millions (1,5 %) la charge des cantons à fort potentiel de ressources et accru de 475 millions (3,3 %) celle de la Confédération, et ce parce que le rapport entre dotation verticale et dotation horizontale a été fixé au maximum prévu par la Constitution. Les conséquences sont très variables d'un canton à l'autre.

Tableau 8.10 Modèle alternatif: conséquences cumulées pour les cantons
(2008– 2014)

en mio CHF

	Total des montants versés				Total des montants perçus			
	Proposition cantons contributeurs	Paiements effectifs	Différence en mio CHF	Différence en %	Proposition cantons contributeurs	Paiements effectifs	Différence en mio CHF	Différence en %
ZH	3'565	3'610	-45	-1.2%	-	-	-	
BE	-	-	-		6'759	6'392	367	5.7%
LU	-	-	-		2'374	2'249	125	5.5%
UR	-	-	-		517	501	15	3.0%
SZ	625	639	-14	-2.1%	-	-	-	
OW	-	-	-		235	229	6	2.8%
NW	110	112	-2	-1.7%	-	-	-	
GL	-	-	-		423	397	26	6.6%
ZG	1'610	1'637	-27	-1.7%	-	-	-	
FR	-	-	-		2'217	2'061	156	7.6%
SO	-	-	-		1'468	1'416	52	3.7%
BS	914	930	-16	-1.7%	-	-	-	
BL	43	44	-1	-2.6%	-	4	-4	-100.0%
SH	8	8	-0	-4.9%	-	15	-15	-100.0%
AR	-	-	-		298	289	9	3.0%
AI	-	-	-		58	62	-4	-6.5%
SG	-	-	-		3'024	2'865	159	5.5%
GR	-	-	-		855	874	-19	-2.1%
AG	-	-	-		585	1'304	-719	-55.1%
TG	-	-	-		1'698	1'599	99	6.2%
TI	11	11	-1	-5.5%	-	66	-66	-100.0%
VD	629	634	-5	-0.8%	-	-	-	
VS	-	-	-		3'209	3'004	205	6.8%
NE	-	-	-		5	116	-111	-95.5%
GE	2'317	2'357	-40	-1.7%	-	-	-	
JU	-	-	-		852	810	43	5.3%
CH	9'831	9'982	-151	-1.5%	24'577	24'253	324	1.3%

Le tableau 8.11 révèle les conséquences qu'aurait eues le modèle alternatif pour les cantons à fort potentiel de ressources et pour la Confédération d'année en année. En 2010 et 2011, les cantons à fort potentiel de ressources auraient dû contribuer davantage à la péréquation horizontale des ressources. Les autres années, leur charge aurait été réduite. La Confédération aurait quant à elle dû verser beaucoup plus d'argent les cinq premières années. Sa charge se serait allégée en 2013 et en 2014, au détriment des cantons à faible potentiel de ressources qui auraient touché ces deux années-là des contributions moindres.

Tableau 8.11: Modèle alternatif: surcroît de charges par rapport au système actuel

en mio CHF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014
Surcroît de charges pour les cantons à fort potentiel de ressources								
en mio CHF	-36.0	-25.1	15.6	53.3	-12.9	-50.7	-95.3	-151.1
en %	-2.9%	-1.9%	1.1%	3.5%	-0.9%	-3.4%	-6.3%	-1.5%
Surcroît de charges pour la Confédération								
en mio CHF	36.0	73.3	170.7	278.3	40.3	-22.2	-101.0	475.4
en %	2.0%	3.9%	8.7%	13.2%	1.9%	-1.0%	-4.5%	3.3%

Le modèle alternatif aurait allégé la charge de tous les cantons à fort potentiel de ressources. Les cantons à faible potentiel des ressources auraient quant à eux profité de la hausse des contributions fédérales. Ceux qui ne se sont jamais trouvés dans la zone neutre auraient majoritairement perçu des montants compensatoires plus élevés. Le modèle alternatif n'aurait pénalisé que deux cantons: Appenzell Rhodes-Extérieures et les Grisons. Mais ce sont, comme on pouvait s'y attendre, les cantons de la zone neutre ou de ses environs qui auraient subi les pertes les plus importantes, en particulier ceux d'Argovie (-719 mio) et de Neuchâtel (-112 mio). Les cantons de Berne (+369 mio) et du Valais (+205 mio) auraient été les plus avantageés.

Il faut comparer la proposition des cantons contributeurs avec le mécanisme existant en fonction des critères suivants:

- atteinte de la dotation minimale ou du moins conséquences sur les disparités;
- volatilité des paiements compensatoires;
- efficacité de la répartition des fonds;
- capacité de contrôle du Parlement;
- répartition des charges entre la Confédération et les cantons.

Avec le modèle proposé par les cantons contributeurs, la *dotation minimale* serait dépassée chaque année, alors qu'avec le modèle actuel, il arrive que la valeur cible de 85 % de la moyenne suisse ne soit pas atteinte. La proposition des cantons contributeurs aboutirait pour le canton au potentiel de ressources le plus faible à une dotation moyenne de 86,3 %, voire de 86,7 % certaines années. Le dépassement de la valeur cible définie pour la dotation minimale signifie que le système concentre plus de moyens qu'il n'en faut.

La *volatilité* des paiements compensatoires est déjà décrite comme élevée par certains cantons sous le système actuel (cf. chap. 3). Le modèle proposé par les cantons contributeurs l'accroîtrait encore davantage pour les cantons à faible potentiel de ressources, comme cela a été exposé au chapitre 8.1. La dotation de la péréquation horizontale des ressources connaîtrait elle aussi des fluctuations nettement plus importantes. Les modifications seraient davantage liées à l'évolution économique des différents cantons à fort potentiel de ressources. Comme le montre le chapitre 8.2, le système proposé réduirait quelque peu la «responsabilité solidaire», sans toutefois l'éliminer. Le Parlement ne pourrait corriger le tir qu'une fois tous les quatre ans, lors de la fixation du taux d'écrtage.

Pour évaluer l'*efficacité* du système, il faut observer la répartition des fonds entre les cantons au potentiel de ressources le plus faible et ceux dont le potentiel de ressources est presque fort. Tant le système actuel que celui proposé par les cantons contributeurs visent à affecter un maximum de fonds au soutien des cantons au potentiel de ressources le plus faible. Lors

de l'élaboration de la RPT, la priorité a été donnée à une courbe de versement progressive, ce qui permet d'atteindre cet objectif avec un minimum de moyens. L'inconvénient de cette option, c'est qu'elle incite peu les cantons au potentiel de ressources le plus faible à s'améliorer (cf. chap. 5.4.2). Un versement linéaire aurait le même effet incitatif sur tous les cantons à faible potentiel de ressources, mais même avec une zone neutre, cet effet ne serait pas plus élevé que son niveau moyen dans le système actuel. Avec une zone neutre, les cantons à faible potentiel de ressources dont l'indice des ressources est proche de 100 ne bénéficieraient plus d'aucun soutien, alors que le système actuel leur octroie encore des contributions modestes. Les montants ainsi libérés pourraient certes être redistribués aux cantons au potentiel de ressources le plus faible, mais cela ne changerait pas grand chose puisque ces montants sont déjà limités dans le système actuel. Durant l'année de référence 2014 par exemple, aucun canton ne se trouverait dans la zone neutre, et en 2011, l'année où la zone neutre a concentré le plus de cantons (Bâle-Campagne, Schaffhouse, Tessin, Neuchâtel), la redistribution aurait porté sur à peine 37,9 millions, soit 1 % de la somme totale.

Le *pilotage politique* du système est aujourd'hui assuré par les Chambres fédérales, qui émettent tous les quatre ans un arrêté fédéral fixant la contribution de la Confédération (péréquation verticale des ressources) et celle des cantons (péréquation horizontale). Elles doivent fixer ces montants de manière à arriver au plus près de la dotation minimale alors qu'elles ne connaissent pas encore l'évolution des potentiels de ressources. Le modèle alternatif ne permettrait plus au Parlement que de fixer le taux d'écrtage. Ce serait une façon indirecte de fixer la dotation. Resterait à savoir comment ajuster le montant de la dotation pour la période quadriennale suivante. Comme le système alternatif aurait pour effet de dépasser systématiquement la valeur cible définie pour la dotation minimale (au cas où le canton au potentiel de ressources le plus faible afficherait un indice des ressources supérieur à 50 points), on manquerait de critères clairs pour adapter la dotation.

Enfin, la fixation de la part de la péréquation horizontale des ressources au niveau minimum prévu par la Constitution entraînerait un *transfert de charges des cantons vers la Confédération* que rien ne justifie.

9 Mesures de péréquation financière pour la période 2016 à 2019

9.1 Contributions destinées à la péréquation des ressources et la compensation des charges 2016–2019

En vertu de l'art. 5 PFCC, l'Assemblée fédérale fixe par un arrêté fédéral soumis au référendum facultatif, pour une période de quatre ans, la contribution de base des cantons à fort potentiel de ressources et celle de la Confédération à la péréquation des ressources. Ce faisant, elle tient compte du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Elle doit également respecter la fourchette, inscrite dans la Constitution fédérale, pour les rapports entre péréquations horizontale et verticale des ressources, de même que le valeur cible de capacité financière (indice 85) à atteindre par les cantons à faible potentiel de ressources. Reste dès lors à déterminer les mesures qu'il est possible de recommander sur la base des analyses d'efficacité décrites dans le présent rapport. Voici un résumé des résultats des études entreprises.

- *Volatilité des contributions à la péréquation des ressources*: L'évolution de la volatilité de 2008 à 2014 ne révèle aucune tendance particulière. Les fluctuations des paiements compensatoires peuvent être considérées comme tout à fait supportables pour les cantons.
- *Renforcement de l'autonomie financière des cantons*: La RPT a considérablement augmenté la part des moyens non affectés dans le montant global des transferts de la Confédération aux cantons, laquelle a peu varié depuis. Elle renforce donc durablement l'autonomie financière. Cela dit, la marge de manœuvre des cantons dépend des décisions qui sont prises au niveau fédéral.
- *Réduction des différences de capacité financière et de charge fiscale*: Les différences entre potentiels de ressources ont diminué pendant la seconde période quadriennale mais elles restent très dépendantes de la conjoncture. En effet, les disparités augmentent en phase d'essor et diminuent en cas de crise. Compte tenu du délai relativement court et des effets de la crise économique et financière, on ne peut pas (encore) se prononcer clairement sur l'influence de la RPT. Les disparités affectant la charge fiscale globale mesurées à l'aide de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal n'ont cessé d'augmenter depuis 2008. Si l'on considère l'évolution des taux d'imposition, les cantons à faible potentiel de ressources ont surtout réduit depuis 2008 leurs taux pour la substance mobile. Dans l'ensemble, la dispersion des taux d'imposition a augmenté pendant la période 2008 à 2011 par rapport à la période 2004 à 2007.
- *Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international*: la compétitivité fiscale de la Suisse et des cantons reste élevée, tant pour ce qui est de l'imposition des sociétés que de l'impôt sur le revenu. L'objectif consistant à préserver des taux d'imposition compétitifs au niveau national et international a donc été atteint. Mais rien ne permet d'établir un lien formel avec la RPT.
- *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières*: Entre 2012 et 2014, tous les cantons ont atteint la dotation minimale de ressources par habitant, fixée dans la PFCC à 85 % de la moyenne suisse. Après péréquation des ressources, le canton d'Uri, au potentiel de ressources le plus faible, a atteint 85,3 % en 2012, 86,1 % en 2013 et 87,0 % en 2014. Etant donné la diminution des disparités, il eût été possible d'atteindre l'objectif fixé en matière de dotation minimale avec nettement moins de moyens. Mais comme en cours de période quadriennale, la dotation ne s'adapte que partiellement à l'évolution des disparités, l'objectif a été clairement dépassé.

- *Compensation des charges*: Les différences d'indemnisation des charges excessives mises en évidence dans le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité se sont confirmées. Le degré de couverture des charges excessives des villes-centres a particulièrement diminué.

Mesure: ajustement de la dotation de la péréquation des ressources

Compte tenu de l'analyse des résultats, le Conseil fédéral propose une réduction de la dotation de la péréquation des ressources.

L'expérience a montré que la péréquation des ressources atteint les objectifs dans la deuxième période quadriennale, et même qu'elle les dépasse en ce qui concerne la dotation minimale. Sur l'ensemble de la *première* période quadriennale, on a constaté une sous-dotation de quelque 34 millions, soit 1,0 % par an en moyenne. Ce résultat relativement satisfaisant a dissuadé le Conseil fédéral et le Parlement d'ajuster la dotation pour la seconde période. Pour la troisième période en revanche, le Conseil fédéral considère qu'il faut ajuster vers le bas les contributions de base des péréquations horizontale et verticale des ressources, car la dotation s'est révélée nettement trop élevée, de 7,6 % en moyenne, pendant les trois premières années de la seconde période.

En déterminant l'ampleur de cette réduction, il faudra tenir compte du fait que, comme l'analyse l'a montré, l'évolution des disparités et, partant, l'atteinte de la dotation minimale cible dépendent en partie de la conjoncture et peuvent donc se révéler cycliques dans une certaine mesure. Il n'est donc pas impossible que durant la troisième période RPT (fondée sur des années de calcul post-crise économique et financière) les disparités augmentent à nouveau et que le dépassement de l'objectif visé de dotation minimale diminue à nouveau. La probabilité et l'ampleur de cette correction automatique ne sont pas prévisibles, d'autant que le lien entre conjoncture et potentiel de ressources est certes avéré mais trop peu développé pour fonder un pronostic fiable. D'ailleurs, selon les estimations actuelles des spécialistes de la conjoncture, la reprise de l'économie suisse reste timide (faute de dynamisme des exportations, en particulier), ce qui rend improbable une phase d'essor comparable à la période 2005 à 2007 (et donc une hausse des disparités comparable à celle de l'année de référence 2011) pendant les années de calcul de la troisième période quadriennale (c'est-à-dire 2010 à 2015).

Faute d'éléments quantitatifs sur lesquels fonder ses prévisions, le Conseil fédéral propose de se référer au passé, et de définir l'ampleur de l'ajustement de la dotation de la péréquation des ressources pour la troisième période quadriennale en fonction des chiffres de la péréquation financière de la deuxième période (années de référence 2012 à 2015). L'idée est de calculer pour chaque année, sur la base de ces chiffres, la dotation avec laquelle le canton au potentiel de ressources le plus faible aurait atteint, après péréquation, un indice des RFS d'exactly 85,0 points. L'écart moyen entre les paiements compensatoires effectifs et les montants ainsi calculés correspondra au montant de l'ajustement. La contribution de base pour la troisième période quadriennale sera alors définie en fonction de l'adaptation ordinaire de la dotation effective en 2015, moins le montant de l'ajustement.

Sur la base des chiffres de la péréquation financière concernant les années 2012 à 2014, on aurait ainsi pu réduire de près de 279 millions le volume total de la péréquation des ressources (166 mio pour la PVR et 113 mio pour la PHR). Le montant effectif ne pourra toutefois être calculé qu'après la publication des chiffres de la péréquation financière pour l'année 2015. Cette procédure ne consiste pas en une correction ex post du volume de la

péréquation des ressources mais en un réajustement de la dotation en fonction des résultats de la période 2012 à 2015. On ne fonde donc pas l'ajustement de la dotation sur une année particulière, mais sur la moyenne de la période complète.

Tableau 9.01 Ajustement des dotations: simulation pour la péréquation des ressources 2014

en mio CHF (- = allégement / + = charge)

	Péréquation des ressources: paiements en 2014				
	Paiements effectifs	Paiements réduits	Différence en mio CHF	Différence en %	Différence en CHF par habitant
ZH	419.3	387.9	-31.4	-7.5%	-23
BE	-1'140.6	-1'062.0	78.6	6.9%	80
LU	-324.5	-298.4	26.2	8.1%	71
UR	-76.0	-72.8	3.2	4.2%	93
SZ	147.0	136.0	-11.0	-7.5%	-77
OW	-18.2	-16.4	1.8	10.1%	53
NW	19.0	17.6	-1.4	-7.5%	-36
GL	-61.5	-58.1	3.4	5.6%	89
ZG	277.9	257.0	-20.8	-7.5%	-187
FR	-300.1	-278.7	21.4	7.1%	78
SO	-212.0	-194.5	17.4	8.2%	69
BS	153.9	142.3	-11.5	-7.5%	-60
BL	7.6	7.0	-0.6	-7.5%	-2
SH	5.2	4.8	-0.4	-7.5%	-5
AR	-28.0	-25.2	2.8	10.1%	54
AI	-8.9	-8.1	0.9	9.8%	56
SG	-397.5	-364.7	32.7	8.2%	69
GR	-108.1	-97.4	10.7	9.9%	55
AG	-192.6	-169.4	23.2	12.0%	39
TG	-226.4	-208.7	17.7	7.8%	73
TI	4.5	4.2	-0.3	-7.5%	-1
VD	103.0	95.2	-7.7	-7.5%	-11
VS	-443.7	-417.2	26.5	6.0%	87
NE	-47.2	-41.2	6.0	12.7%	35
GE	370.7	342.9	-27.8	-7.5%	-61
JU	-142.6	-136.2	6.4	4.5%	93
CH	-2'220	-2'054.1	166.0	7.5%	21

La réduction de la contribution de base à la péréquation des ressources représentera un allégement pour les cantons à fort potentiel de ressources et la Confédération. Sur la base des chiffres de la péréquation financière 2014, la péréquation verticale des ressources pourrait être réduite de 166 millions et la péréquation horizontale de 113 millions. La diminution effective de la péréquation des ressources sera déterminée en fonction des chiffres de la péréquation financière 2015.

Pas de changement de pondération dans la compensation des charges

Lors de l'élaboration de la RPT, on a renoncé à définir des règles concrètes en vue de l'adaptation de la CCG et de la CCS pour une nouvelle période de contribution. On n'a donc pas non plus défini la pondération à accorder, lors de la fixation du rapport de dotation, par exemple à la quantification des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques par rapport à d'autres critères comme la capacité des cantons concernés à supporter les charges excessives. Conformément au chapitre 5.6.2, il existe des arguments en faveur tant du maintien de l'équilibre actuel (50/50) que d'une augmentation de la seule CCS. Les résultats de l'étude Ecoplan indiquent que l'importance des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques tend à diminuer par rapport à celle des charges excessives dues à des facteurs socio-économiques. Après avoir soupesé les arguments pour et contre l'augmentation de la seule CCS et en l'absence de critères déterminants pour un changement de rapport de dotation, le Conseil fédéral propose le maintien, dans les conditions générales actuelles, du rapport de dotation actuel entre CCG et CCS pour la période de contribution 2016 à 2019. Il recommande par conséquent l'adaptation de l'une et de l'autre au renchérissement pour 2016 et les trois années suivantes.

Synchronisation par rapport à la troisième réforme de l'imposition des entreprises

La troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) concerne notamment le mécanisme de la péréquation des ressources, qui est défini dans la PFCC et dans l'OPFCC. L'adaptation de ce mécanisme sera effectué dans le cadre de la RIE et ne fait donc pas partie des mesures proposées dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Il est néanmoins nécessaire de synchroniser ces mesures avec celles prises dans le cadre de la troisième réforme des entreprises. Selon la date d'entrée en vigueur de cette dernière, il est possible qu'il faille raccourcir la troisième période quadriennale. Cette date étant encore pour le moins incertaine, la question de la synchronisation ne sera examinée que dans le cadre du message relatif à la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2016 à 2019.

Opinions divergentes au sein du groupe technique

Avis des représentants des cantons à faible potentiel de ressources: il ne faut pas diminuer la péréquation des ressources

Il faut renoncer à diminuer la dotation de la péréquation des ressources. Selon l'art. 6, al. 3, PFCC, les ressources propres qui entrent en ligne de compte pour chaque canton et les prestations touchées au titre de la péréquation des ressources, calculées par habitant, devraient atteindre 85 % au moins de la moyenne suisse. L'objectif de 85 % est le minimum visé et non le maximum à atteindre. Il faut donc relativiser la conclusion selon laquelle la péréquation des ressources a largement dépassé l'objectif fixé pour la dotation minimale pendant la seconde période quadriennale.

Le message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) prévoit que la loi fixe une valeur de référence pour laquelle, selon la situation des indices de ressources à redéfinir

annuellement pour chaque canton, il se peut qu'un objectif déterminé de dotation minimale – par exemple 85 % de la moyenne suisse – ne soit pas entièrement atteint au cours d'une certaine année. Le cas échéant, les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles doivent donc supporter la non-atteinte de l'objectif minimal. En cas de dépassement de cet objectif, il ne faut pas non plus réduire la dotation pour la période quadriennale suivante, ne serait-ce que parce que l'évolution cyclique, jusqu'à un certain point, des disparités ne permet pas d'exclure une nouvelle non-atteinte de l'objectif de dotation minimale lors de la troisième période RPT.

La dotation de la péréquation des ressources doit viser la réduction des différences entre cantons en matière de capacité financière et de charge fiscale. Or les études existantes n'indiquent aucune réduction durable des principales disparités entre les cantons. On ne peut donc pas non plus en déduire une surdotation de la péréquation des ressources.

La dotation minimale doit permettre aux cantons à faible potentiel de ressources de disposer de moyens financiers suffisants pour pouvoir exécuter de manière autonome les tâches qui leur ont été confiées. La marge de manœuvre financière des cantons a fortement diminué, notamment en raison de décisions ou de développements d'envergure fédérale (par ex. le nouveau financement des hôpitaux et des soins, la protection de l'enfant et de l'adulte). Ces évolutions concernent certes tous les cantons, mais leurs implications financières sont nettement plus lourdes pour les cantons à faible potentiel de ressources. Si la valeur cible fixée pour la dotation minimale n'était plus considérée comme un plancher mais comme un plafond, il faudrait envisager de la relever eu égard à son but.

Une réduction de 270 millions de la dotation de la péréquation des ressources allégerait la charge de la Confédération de 160 millions par an. Pour assurer la neutralité budgétaire, elle a accru de 81 millions ses contributions à la péréquation des ressources à partir de 2012. Le dépassement de la valeur fixée pour la dotation minimale lors de la seconde période RPT découle directement de cette mesure. L'allègement prévu des charges de la Confédération annulerait la neutralité budgétaire obtenue par les cantons dans le cadre du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Si la Confédération bénéficie effectivement d'un allègement sur la péréquation des ressources, il faut, pour assurer la neutralité budgétaire, maintenir à leur niveau actuel les fonds fédéraux affectés à la péréquation financière, en augmentant par exemple la compensation des charges.

Avis des représentants des cantons-centres: il faut augmenter la dotation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques

La dotation actuelle de la CCS ne permet de compenser que 4 % des charges des villes-centres et 14 % de celles liées à la structure démographique des villes, soit en moyenne 8 % des charges dues à des facteurs socio-démographiques, selon l'étude Ecoplan. La CCG, quant à elle, permet de compenser 35 % des charges dues à l'altitude, à la déclivité et à l'éloignement. Il n'y a pas de raison que la CCS soit inférieure. Aussi les représentants des cantons-centres dans le groupe technique considèrent-ils qu'il faut doter la CCS de manière à permettre une compensation équivalente des charges excessives, ce qui signifie concrètement qu'il faut la multiplier par quatre.

C'est certes une augmentation considérable, mais elle ne fait que mettre en évidence la lourdeur des charges qui affectent les cantons-centres. D'ailleurs, même si on alignait la dotation de la CCS sur celle de la CCG, ces cantons auraient encore à assumer 65 % de leurs charges excessives. Quoi qu'il en soit, la sous-dotation de la CCS entraîne une pénalisation injustifiée des cantons concernés.

Avis du Conseil fédéral

En ce qui concerne l'avis des représentants des cantons à faible potentiel de ressources quant à la dotation de la péréquation des ressources pour la prochaine période quadriennale, le Conseil fédéral déclare ce qui suit:

- La notion de dotation minimale s'applique à tous les cantons, et pas uniquement à ceux dont le potentiel de ressources est le plus faible. La dotation de la péréquation des ressources doit être fixée de manière à ce que chaque canton puisse atteindre un indice d'au moins 85 (art. 6, al. 3, PFCC). Conformément au message du 14 novembre 2001, le Conseil fédéral et l'organisation paritaire de projet de la RPT partageaient le point de vue selon lequel cette dotation minimale est assurée lorsque le canton au potentiel de ressources le plus faible atteint un indice le plus proche possible de 85, car tous les autres cantons auront ainsi atteint une valeur supérieure. Il n'a cependant jamais été question que cette valeur de référence de 85 constitue un minimum pour le canton au potentiel de ressources le plus faible et puisse donc être plus élevé. Cette interprétation se reflète clairement dans les explications du Conseil fédéral concernant l'art. 19, al. 8, PFCC concernant la compensation des cas de rigueur. Il y est dit textuellement que cet article «précise que les prestations du fond de compensation des cas de rigueur sont comprises dans *la dotation minimale visée, soit 85 % de la moyenne suisse.*» Le même message précise que la dotation de la péréquation des ressources d'une nouvelle période quadriennale devra suivre le même objectif. Le Parlement n'a pas remis en question ces explications sur la dotation minimale visée.
- Conformément à l'art. 6, al. 3, PFCC, l'objectif de 85 % visé pour la dotation minimale se réfère à la valeur de l'indice *après* la péréquation des ressources. Le renvoi des représentants des cantons à faible potentiel de ressources à l'évolution des disparités *avant* la péréquation ne peut donc pas justifier leur rejet d'une réduction de la péréquation des ressources.
- La dotation minimale de 85 % pour la période quadriennale suivante est également justifiée, comme le révèle le sous-chapitre 5.5.2. Les dépenses des cantons et de leurs communes prises en compte appartiennent certes au passé (comme toutes les données du présent rapport), mais elles comprennent les dépenses effectuées jusqu'en 2011 en raison de décisions ou de développements d'envergure fédérale.
- Il fallait assurer la neutralité budgétaire pour le passage de l'ancien système au régime RPT en 2008. Pour respecter la neutralité budgétaire 2008, la péréquation des ressources a été augmentée de 81 millions à partir de 2012. Les moyens dévolus à la péréquation des ressources ayant de leur côté connu une évolution très dynamique, cela a contribué à dépasser largement la dotation minimum cible lors de la deuxième période quadriennale. Les 81 millions ajoutés à la péréquation des ressources ne seront donc plus nécessaires à l'atteinte de la dotation minimum cible à partir de 2016. Cela signifie qu'il faut donner la

priorité à la dotation minimale cible (axée sur l'avenir) – elle seule est inscrite dans la PFCC – sur l'objectif de neutralité budgétaire (qui se réfère au passé), ne serait-ce que pour fixer un cap clair à long terme.

- La remarque des représentants des cantons à faible potentiel de ressources quant à l'obligation de respecter la neutralité budgétaire à l'intérieur de la péréquation financière au sens strict n'est pas conforme à la RPT. La dotation des instruments de péréquation en vue d'une nouvelle période quadriennale devra se faire en fonction de l'évolution, décrite dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, de la péréquation des ressources d'une part et des compensations des charges d'autre part. Il faut donc traiter séparément les différents instruments de péréquation, ce qui veut dire que si la dotation de l'un diminue, celle d'un autre n'augmentera pas forcément par compensation.
- Comme décrit ci-dessus, la diminution prévue de la péréquation des ressources pour la prochaine période quadriennale ne constitue pas un transfert de charges de la Confédération vers les cantons qu'il faudrait compenser. C'est un ajustement nécessaire pour atteindre l'objectif fixé par la loi pour la dotation minimale à partir de 2016.
- En ce qui concerne l'avis du Conseil fédéral quant à la position des représentants des cantons-centres, nous renvoyons aux explications de la page 198. Le Conseil fédéral recommande le maintien du rapport de dotation actuel entre CCG et CCS.

9.2 Reconduction de la compensation des cas de rigueur

Remarques préalables

Comme le Conseil fédéral le relève dans son troisième message sur la RPT, le montant des contributions annuelles versées au titre de la compensation des cas de rigueur aux cantons y ayant droit a été fixé sur la base du bilan global 2004/05 actualisé et définitivement établi en été 2007. C'est dire que les charges nettes ou les allègements nets des cantons à faible potentiel de ressources ont été déterminés une fois pour toutes. Sous réserve d'une levée partielle ou totale de la compensation des cas de rigueur, les montants versés chaque année à ce titre aux cantons ont également été fixés de manière irrévocable. Cela signifie que la procédure appliquée alors pour calculer la compensation des cas de rigueur ou ses éléments fondamentaux ne peuvent plus être remis en cause.

Selon l'art. 19, al. 3, PFCC, le montant initial du fond de compensation des cas de rigueur est fixé pour huit ans, puis diminue de 5 % par an. L'art. 19, al. 4, PFCC donne toutefois la possibilité à l'Assemblée fédérale de décider, par arrêté fédéral soumis au référendum, la levée, totale ou partielle, de la compensation des cas de rigueur, lorsqu'il s'avère, sur la base du rapport d'évaluation, que celle-ci n'est plus ou plus entièrement nécessaire. Les paragraphes qui suivent examinent la nécessité de reconduire la compensation des cas de rigueur.

9.2.1 Analyse des effets de la compensation des cas de rigueur

Le présent sous-chapitre examine les effets de la compensation des cas de rigueur et se concentre sur les cantons bénéficiant de cette compensation. Cette analyse s'appuie sur l'évolution de l'indice des ressources et l'évolution des recettes fiscales standardisées par habitant depuis le bilan global 2004/05 des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur. Pour cette analyse, l'indice des ressources et les recettes fiscales standardisées du bilan global correspondent aux moyennes entre les valeurs estimées en 2004 et celles estimées en 2005.

Pour l'année de référence 2013, l'indice des ressources du canton de Schaffhouse passe de 99,2 à 102,6 points. Schaffhouse se hisse donc au rang des cantons à fort potentiel de ressources et perd définitivement son droit à la compensation des cas de rigueur. Ainsi, la somme destinée à cette compensation diminue pour la première fois depuis l'introduction de la RPT, passant de 366 à 359 millions. A partir de 2013, seuls sept cantons bénéficient de la compensation des cas de rigueur: Berne, Lucerne, Obwald, Glaris, Fribourg, Neuchâtel et Jura.

Les montants nets perçus par les cantons bénéficiant de la compensation des cas de rigueur sont présentés à la figure 9.01. Les cantons de Fribourg, Neuchâtel et Berne sont les bénéficiaires les plus importants de cette compensation. Le montant net de la compensation des cas de rigueur représente pour Neuchâtel en 2014 plus de 55 % du montant total qu'il reçoit de la péréquation financière (cf. tableau 9.02). Dans les cantons de Fribourg et d'Obwald, ce rapport est également élevé puisqu'il atteint 30 % et 27 % respectivement.

Figure 9.01 Compensation des cas de rigueur; versements nets perçus en 2014

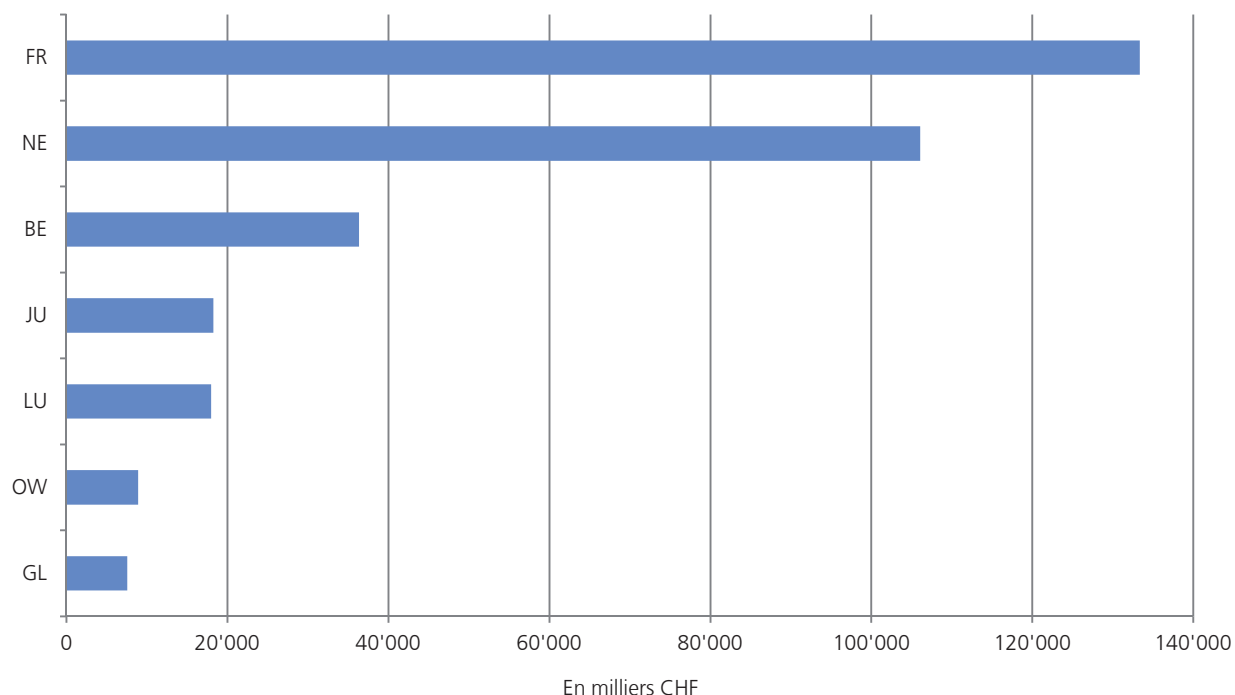


Tableau 9.02 Rapport entre les paiements nets perçus au titre de la compensation des cas de rigueur et les paiements compensatoires nets en 2014

	BE	LU	OW	GL	FR	NE	JU
Rapport entre les paiements nets perçus au titre de la compensation des cas de rigueur et les paiements compensatoires nets	3%	5%	27%	10%	30%	55%	11%

Evolution de l'indice des ressources

Le premier rapport sur l'efficacité et dans son rapport complémentaire a présenté l'évolution de l'indice des ressources des quatre premières années de la nouvelle péréquation financière (2008 à 2011) par rapport à l'indice de ressources du bilan global 2004/05. Il s'agit à présent de considérer principalement l'évolution de l'indice des ressources des années 2012 à 2014 par rapport aux valeurs du bilan global.

Comme on peut le voir à l'aide de la figure 9.02 pour les trois années considérées, l'indice des ressources des cantons d'Obwald et Schaffhouse ont augmenté par rapport aux valeurs de 2004/05. Entre les valeurs du bilan global et 2014, l'indice des ressources du canton d'Obwald augmente de 18 points, soit d'environ 27 %. Le canton d'Obwald continue donc sa progression amorcée en 2010. Avec une augmentation de son indice de ressources de

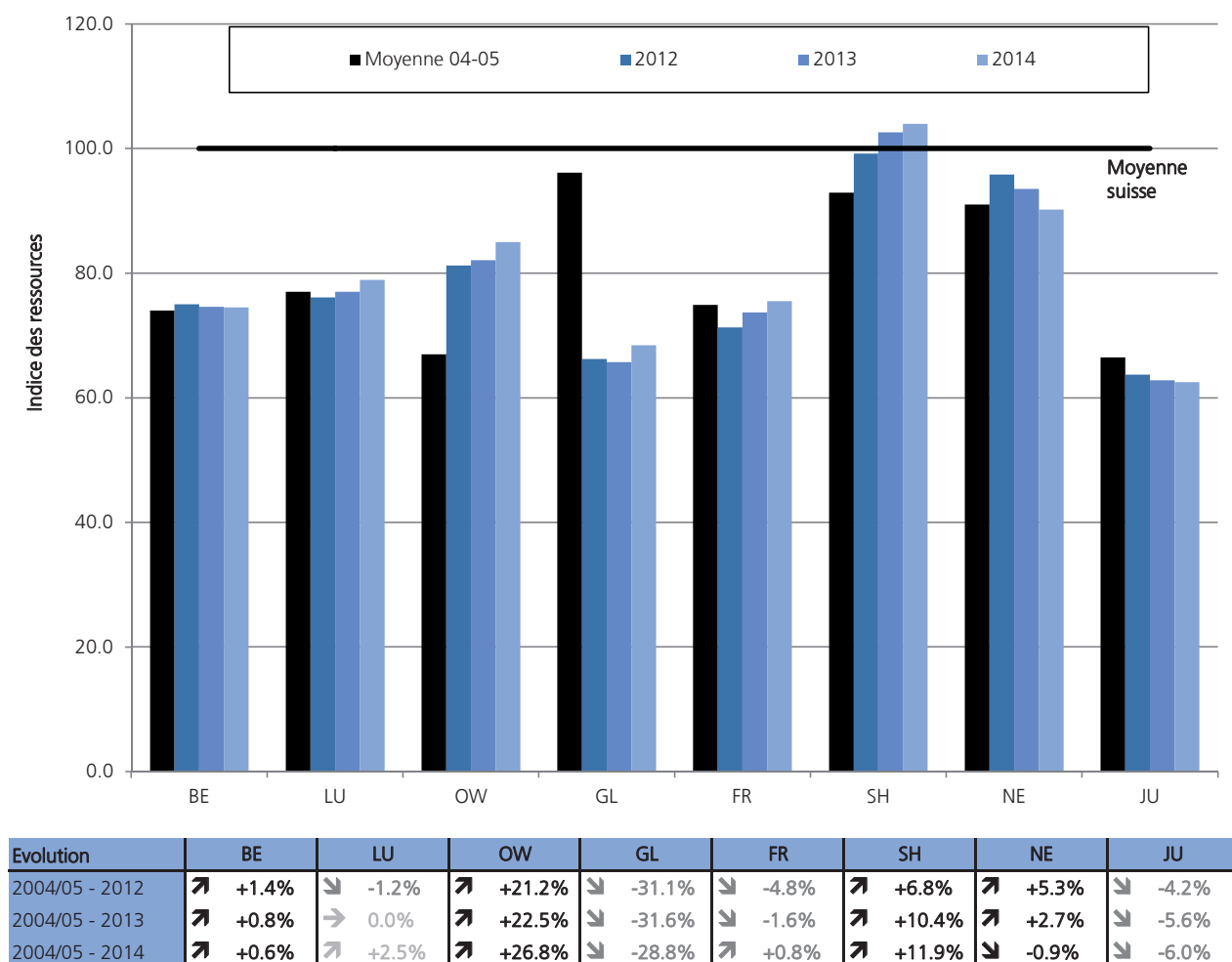
près de 10 points en 2013 par rapport aux valeurs du bilan global, et donc de plus de 10 %, Schaffhouse se hisse au rang des cantons à fort potentiel de ressources et perd ainsi son droit à la compensation des cas de rigueur. Depuis 2008, le canton de Schaffhouse a, chaque année, obtenu un indice des ressources plus élevé en moyenne de 5,6 points par rapport à celui estimé en 2004/05. Comme c'était également le cas pour les quatre premières années de la nouvelle péréquation financière, l'indice des ressources de Neuchâtel dépasse en 2012 et 2013 les valeurs du bilan global (+ 4,8 points en 2012 et + 2,5 points en 2013), alors qu'en 2014 son indice de ressource descend à 90,2 points, soit 0,8 point de moins qu'en 2004/05.

En ce qui concerne les cantons de Berne et de Lucerne, leurs indices de ressources restent entre 2012 et 2014 très proches des valeurs estimées en 2004/05. En effet, l'indice des ressources du canton de Berne est, entre 2012 et 2014, à chaque fois entre 0,5 et un point plus élevé qu'en 2004/05. Durant les trois premières années de la péréquation financière, l'indice des ressources de Berne a dépassé les valeurs du bilan global de 2,5 à 3,3 points. Quant au canton de Lucerne, il entame dès 2008 une légère diminution de son indice des ressources par rapport à 2004/05. Toutefois son indice de ressources atteint en 2013 la même valeur que celle obtenue lors du bilan global et il est en 2014 de 1,9 point plus élevé.

Dans les cantons de Glaris et du Jura, les indices des ressources entre 2012 et 2014 sont inférieurs aux valeurs de 2004/05. Le recul de l'indice des ressources du canton de Glaris est considérable, puisqu'il baisse d'environ 30 % par rapport au bilan global. Toutefois, dès l'entrée en vigueur de la RPT, l'indice de ressources de Glaris s'est révélé être bien plus bas que les valeurs estimées pour 2004/05 (- 26,4 points en 2008 et - 27,7 points en 2014). Cette différence par rapport au bilan global se situe notamment au niveau du bénéfice des personnes morales et provient de changements économiques. A partir de 2010, l'indice de ressources du canton du Jura est chaque année inférieur aux valeurs du bilan global. Entre 2009 et 2013, l'indice des ressources du canton de Fribourg est à chaque fois plus bas que les valeurs estimées en 2004/05. Toutefois en 2014, son indice de ressource atteint 75,5 points, soit 0,6 point de plus.

Cette première partie d'analyse révèle que l'évolution de l'indice des ressources depuis le bilan global 2004/05 n'est pas la même dans tous les cantons bénéficiant de la compensation des cas de rigueur.

Figure 9.02 Indice des ressources et évolution de l'indice des ressources des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, depuis 2004/05



Evolution des recettes fiscales standardisées

L'analyse des recettes fiscales standardisées (RFS) par habitant avant et après la péréquation des ressources ne révèle pas non plus de tendance générale. Le tableau 9.03 et la figure 9.03 montrent l'évolution des RFS par habitant entre 2004/05 et 2014. La ligne noire de la figure 9.03 marque l'accroissement global suisse des RFS avant péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur entre 2014 et 2004/05.

Pour les cantons d'Obwald et Schaffhouse, la hausse des RFS entre 2004/05 et 2014 est plus forte avant la péréquation des ressources et la compensation des charges qu'après. Il s'agit là des mêmes cantons dont l'indice des ressources a sensiblement augmenté depuis le bilan global. Ainsi, sans péréquation des ressources, leurs RFS par habitant auraient suivi une hausse plus nette qu'avec la péréquation, ce qui signifie que l'effet compensatoire s'est amenuisé, comme le veut le système. Pour le canton de Schaffhouse, la figure 9.03 révèle que la hausse des RFS après péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur est

moins forte que la hausse des RFS après péréquation des ressources uniquement. Ceci tient notamment au fait que le canton de Schaffhouse devient en 2013 un canton à fort potentiel de ressources et perd son droit à la compensation des cas de rigueur.

Dans les cantons de Berne, Lucerne, Glaris, Fribourg, Neuchâtel et Jura, la hausse des RFS est plus forte après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur qu'avant. L'écart est toutefois faible pour le canton de Neuchâtel, alors qu'il est relativement élevé pour le Jura. Pour Fribourg, on remarque que la hausse des RFS après péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur est plus faible que la hausse des RFS après péréquation des ressources uniquement. Ceci émane du fait que le canton de Fribourg connaît la plus forte croissance démographique de Suisse entre 2004/05 et 2014. En effet, la valeur nominale de la compensation des cas de rigueur demeurant constante pour les huit premières années de la RPT, la compensation par habitant pour le canton de Fribourg s'est donc réduite. Par rapport aux valeurs du bilan global, les RFS par habitant de 2014 de Glaris ont nettement diminué. Toutefois, comme il a été soulevé précédemment dans ce chapitre, ceci provient de changements économiques. En effet, la différence avant péréquation entre les RFS par habitant de 2014 et de 2004/05 atteint – 977 francs. Après péréquation, on dénote dans le canton de Glaris une augmentation des RFS par habitant par rapport à 2004/05 de plus de 580 francs. La compensation a donc fortement limité la diminution des RFS.

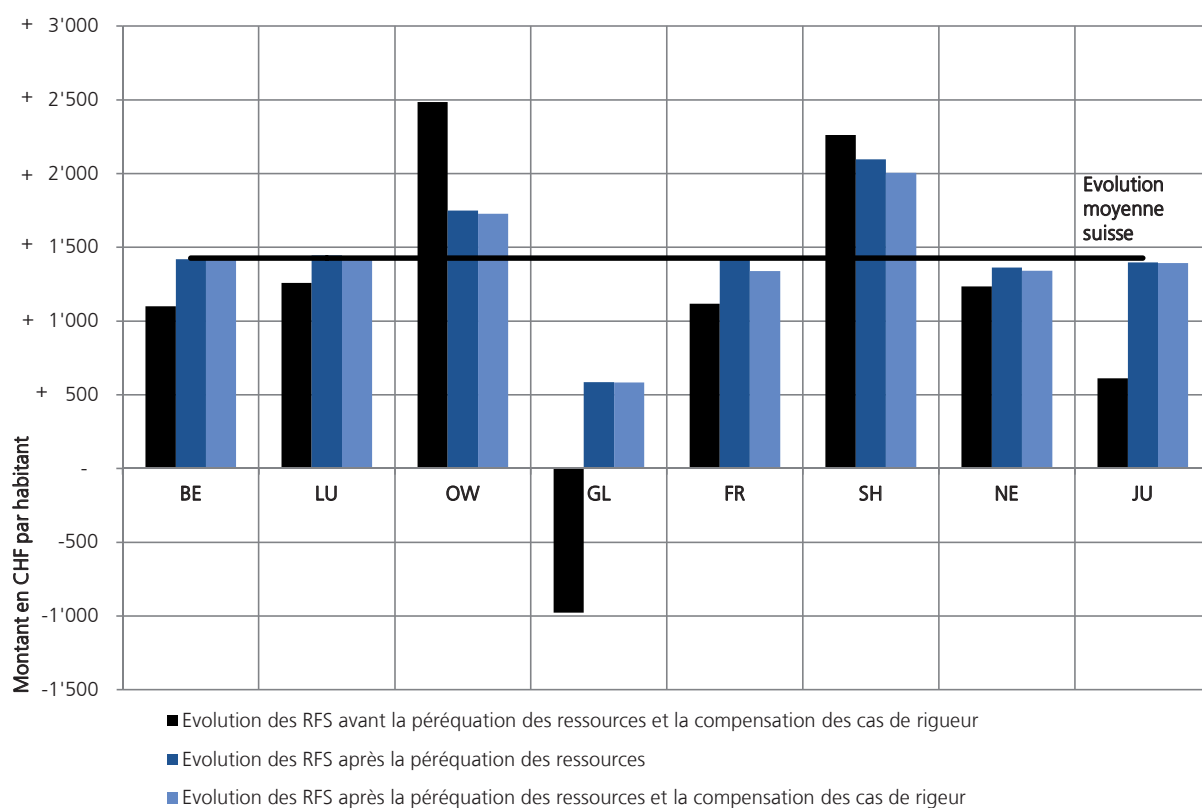
A l'exception des cantons de Schaffhouse et de Fribourg, la différence entre l'évolution des RFS par habitant après la péréquation des ressources et celle des RFS après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur n'est pas notable.

Tableau 9.03 Evolution des recettes fiscales standardisées par habitant des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, en 2014 par rapport à 2004/05

	2004/2005			2014					
	RFS <u>avant</u> la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur		RFS <u>après</u> la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur *	RFS <u>avant</u> la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur		RFS <u>après</u> la péréquation des ressources		RFS <u>après</u> la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur*	
		RFS <u>après</u> la péréquation des ressources			Différence p.r. au bilan global		Différence p.r. au bilan global		Différence p.r. au bilan global
BE	5'225	6'071	6'125	6'325	1'100	7'489	1'419	7'543	1'418
LU	5'441	6'129	6'197	6'699	1'259	7'575	1'446	7'638	1'441
OW	4'729	5'991	6'285	7'215	2'486	7'740	1'750	8'013	1'728
GL	6'787	6'830	7'045	5'809	-977	7'415	585	7'629	583
FR	5'293	6'088	6'668	6'410	1'117	7'506	1'418	8'008	1'340
SH	6'563	6'660	6'752	8'825	2'263	8'757	2'097	8'757	2'005
NE	6'426	6'573	7'228	7'662	1'236	7'936	1'364	8'569	1'341
JU	4'699	5'988	6'276	5'310	612	7'387	1'398	7'669	1'392
CH	7'065			8'492	1'427				

* Pour le calcul des RFS après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur, seuls les montants perçus dans le cadre de la compensation des cas de rigueur ont été pris en compte.

Figure 9.03 Evolution des recettes fiscales standardisées des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, par habitant, différence 2014–2004/05



Simulation: effets d'un abandon hypothétique de la compensation des cas de rigueur en 2014

Une simulation permet d'observer les effets d'un abandon hypothétique de la compensation des cas de rigueur au cours de l'année de référence 2014. Ne bénéficiant plus de la compensation des cas de rigueur, Schaffhouse est écarté de cette simulation. Pour cette simulation, on calcule à nouveau la troisième colonne de chaque canton de la figure 9.03 (soit l'évolution des RFS par habitant après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur depuis le bilan global) en admettant que la compensation des cas de rigueur soit levée en 2014. Selon cette hypothèse, les cantons ne bénéficieraient en 2014 que de la péréquation des ressources. Pour le reste, la figure 9.04 présente les mêmes données que celle de la figure 9.03. Ainsi, la ligne noire de la figure 9.04 marque toujours l'accroissement global suisse des RFS par habitant avant péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur entre 2014 et 2004/05.

Bien que l'évolution des RFS par habitant de 2014 par rapport à 2004/05 reste positive dans tous les cantons, cette simulation montre qu'un abandon de la compensation des cas de rigueur en 2014 aurait des conséquences pour certains cantons. En effet, sans la compensation des cas de rigueur, l'évolution dans les cantons de Glaris, Fribourg, Neuchâtel et Jura

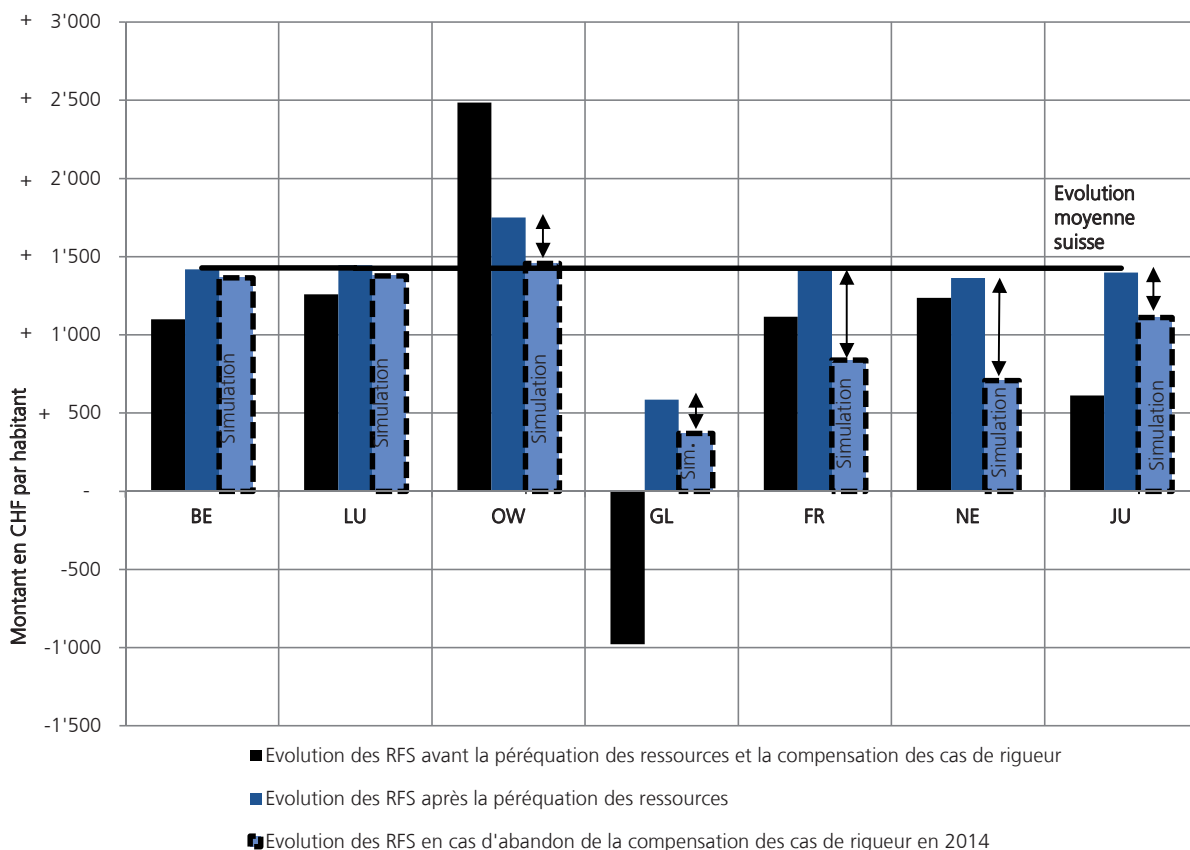
aurait été nettement inférieure à l'évolution moyenne suisse des RFS par habitant. Pour les cantons de Berne et Lucerne, la différence entre l'évolution des RFS par habitant après péréquation des ressources et celle des RFS par habitant en cas d'abandon de la compensation des cas de rigueur est relativement faible. Dans ces deux derniers cantons, l'évolution des RFS par habitant en cas d'abandon de la compensation des cas de rigueur en 2013 reste proche de l'évolution moyenne suisse des RFS par habitant avant péréquation. Le canton d'Obwald quant à lui montre une évolution des RFS supérieure à l'évolution moyenne suisse.

Tableau 9.04 Evolution hypothétique des recettes fiscales standardisées des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, par habitant, en 2014 par rapport à 2004/05

	2004/2005			2014					
	RFS <u>avant</u> la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur		RFS <u>après</u> la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur*	RFS <u>avant</u> la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur		RFS <u>après</u> la péréquation des ressources		RFS après la péréquation des ressources <u>en cas d'abandon de la compensation des cas de rigueur</u>	
	RFS <u>après</u> la péréquation des ressources	RFS <u>après</u> la péréquation des ressources	Différence p.r. au bilan global	Différence p.r. au bilan global	Différence p.r. au bilan global	Différence p.r. au bilan global	Différence p.r. au bilan global		
BE	5'225	6'071	6'125	6'325	1'100	7'489	1'419	7'489	1'364
LU	5'441	6'129	6'197	6'699	1'259	7'575	1'446	7'575	1'378
OW	4'729	5'991	6'285	7'215	2'486	7'740	1'750	7'740	1'456
GL	6'787	6'830	7'045	5'809	-977	7'415	585	7'415	370
FR	5'293	6'088	6'668	6'410	1'117	7'506	1'418	7'506	838
SH	6'563	6'660	6'752	8'825	2'263	8'757	2'097	8'757	2'005
NE	6'426	6'573	7'228	7'662	1'236	7'936	1'364	7'936	708
JU	4'699	5'988	6'276	5'310	612	7'387	1'398	7'387	1'110

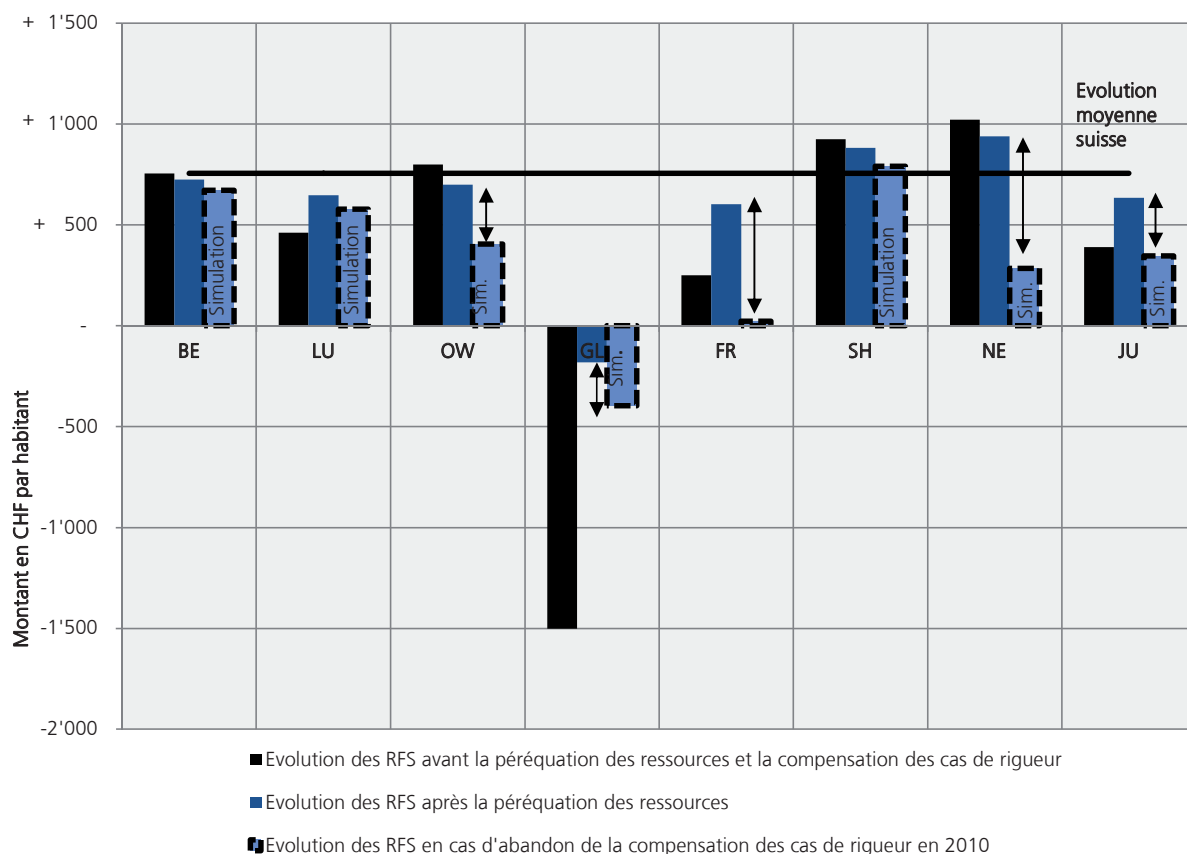
* Pour le calcul des RFS après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur, seuls les montants perçus dans le cadre de la compensation des cas de rigueur ont été pris en compte.

Figure 9.04 Evolution hypothétique des recettes fiscales standardisées des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, par habitant, en 2014 par rapport à 2004/05



Lors du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, une simulation d'un abandon hypothétique de la compensation des cas de rigueur pour l'année 2010 avait également été effectuée (cf. figure 9.05, reprise du premier rapport). Si l'on compare la figure 9.04 avec la figure 9.05, on remarque qu'un abandon de la compensation des cas de rigueur en 2014 aurait des conséquences moins graves qu'un abandon en 2010. En effet, dans chaque canton concerné, l'évolution des RFS en cas d'abandon de la compensation des cas de rigueur est plus proche de l'évolution moyenne suisse en 2014 qu'en 2010. Pour le canton de Glaris par exemple, un abandon de la compensation des cas de rigueur aurait provoqué en 2010 une réduction des RFS de 396 francs par habitant par rapport au bilan global, alors qu'un abandon en 2014 aurait occasionné une augmentation des RFS par habitant de 370 francs par rapport au bilan global. Il faut toutefois préciser que dans le cas de Neuchâtel, la différence entre l'évolution des RFS du canton en cas d'abandon de la compensation des cas de rigueur et l'évolution moyenne suisse des RFS est, en chiffres absolus, plus faible en 2010 qu'en 2014. Cependant, ceci tient au fait que l'évolution moyenne suisse des RFS était nettement moins forte en 2010. En effet, on remarque qu'en 2014, l'évolution des RFS de Neuchâtel en cas d'abandon de la compensation des cas de rigueur se trouve à mi-chemin de l'évolution moyenne suisse alors qu'elle est nettement en dessous en 2010.

Figure 9.05 Evolution hypothétique des recettes fiscales standardisées des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, par habitant, en 2010 par rapport à 2004/05



Conclusion

Comme le montre l'analyse, l'évolution de l'indice des ressources n'est pas la même dans tous les cantons bénéficiant ou ayant bénéficié de la compensation des cas de rigueur. Si certains cantons, comme Obwald et Schaffhouse ont vu leur indice de ressources augmenter sensiblement durant la deuxième période quadriennale par rapport aux valeurs du bilan global, dans d'autres cantons, l'indice des ressources a baissé ou est resté plus ou moins au même niveau qu'en 2004/05.

La simulation a montré qu'un abandon total de la compensation des cas de rigueur aurait des conséquences financières pour certains cantons car leurs recettes fiscales standardisées suivraient alors une croissance nettement inférieure à la moyenne suisse. C'est le cas notamment pour les cantons de Glaris, Fribourg, Neuchâtel et Jura. De plus, pour ces cantons, les montants perçus au titre de la compensation des cas de rigueur représentent une part importante des montants nets de la péréquation financière.

Bien qu'un abandon de la compensation des cas de rigueur en 2014 ait des conséquences financières importantes pour certains cantons, il convient toutefois de noter que la situation

pour les cantons bénéficiaires de la compensation des cas de rigueur s'est améliorée par rapport à la première période quadriennale.

Puisque les effets sur les cantons concernés seraient encore relativement importants, il n'est pas opportun, pour l'heure, de proposer une levée totale ou partielle de la compensation des cas de rigueur, et ceci également car les critères permettant de déterminer dans quelle mesure une levée pourrait être effectuée manquent. En outre, il faut préciser que selon l'art. 19, al. 3, PFCC, la dotation de la compensation des cas de rigueur diminue de 5 % par an, à partir de 2016. La péréquation financière nationale en général et la compensation des cas de rigueur en particulier obéissent à des règles. Des mesures discrétionnaires doivent donc se baser sur des critères et des mécanismes clairs. Ces derniers manquent pour une levée partielle de la compensation des cas de rigueur. Par conséquent, le Conseil fédéral souhaite renoncer à une réduction supplémentaire de la compensation des cas de rigueur (soit une réduction supérieure à la diminution annuelle de 5 % prévue à partir de 2016).

Dans le cadre de l'accord sur le programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013), la Confédération et les cantons sont convenus d'examiner en temps opportun comment les ressources fédérales libérées pourront être engagées dans l'intérêt des cantons.

Opinions divergentes exprimées au sein du groupe technique

Avis des représentants des cantons à fort potentiel de ressources: il faut réduire davantage de la compensation des cas de rigueur

En ce qui concerne la compensation des cas de rigueur, les représentants des cantons à fort potentiel de ressources dans le groupe technique arrivent à une conclusion différente de celle du Conseil fédéral.

A l'automne 2003, à l'issue de débats intenses au sein de l'organisation du projet de RPT et des Chambres fédérales, il a été décidé d'instaurer une compensation des cas de rigueur dont le montant serait fixe pendant huit ans (jusqu'en 2015, conformément à l'art. 19, al. 3, PFCC) puis diminuerait de 5 % par an pendant 20 ans à compter de 2016. L'art. 19, al. 4, PFCC permet à l'Assemblée fédérale de décider la levée totale ou partielle de la compensation des cas de rigueur si le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT révèle que cette compensation n'est plus entièrement nécessaire. Les fonds ainsi libérés doivent être affectés aux cantons, conformément à l'accord conclu entre la Confédération et les cantons en 2010.

Le mécanisme de suppression prévu par le législateur et l'expérience acquise en huit ans de RPT justifient la suppression de la compensation des cas de rigueur au terme de la période quadriennale en cours, mettant ainsi définitivement fin à la transition de l'ancienne péréquation financière à la nouvelle. A l'heure actuelle, plus rien ne justifie le maintien de la compensation des cas de rigueur pendant 20 ans à compter de 2016. Les disparités entre cantons ont globalement diminué. La majorité des sept cantons bénéficiaires affichent, durant la période quadriennale en cours, une croissance de leur potentiel de ressources nettement supérieure à

la moyenne suisse (cf. chap. 2.1, fig. 2.03; cantons FR, OW, GL, LU). De plus, le montant de la compensation a perdu de son sens pour une majorité de bénéficiaires (BE, LU, GL, JU en 2010) dans la mesure où il représente moins de 2 % des charges cantonales totales (cantons et communes).

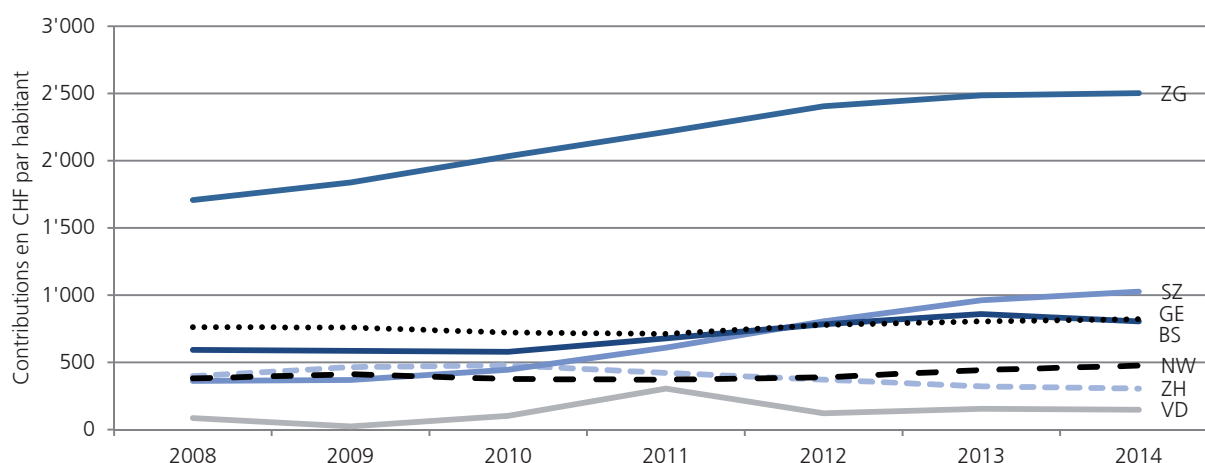
9.3 Limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources

Selon l'art. 46, al. 1, OPFCC, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité indique la nécessité ou l'opportunité de fixer une limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources dans la péréquation horizontale des ressources. Dans le premier rapport sur l'efficacité, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'il fallait renoncer à introduire un tel plafond pour la période 2012 à 2015. Le sous-chapitre ci-après examine l'évolution des charges des cantons à fort potentiel de ressources afin de vérifier si la situation a changé depuis le premier rapport.

9.3.1 Evolution des contributions

Les deux cantons au potentiel de ressources le plus fort, Zoug et Schwytz, signalent régulièrement que le montant de leurs contributions a fortement augmenté depuis 2008 au point de devenir une charge financière sérieuse. La figure 9.06 reproduit les contributions par habitant des sept cantons dont le potentiel de ressources est resté fort sans interruption depuis 2008. On y voit bien les fortes hausses qui ont affecté Zoug et Schwytz entre 2008 et 2013, lesquelles ne tiennent pas uniquement à l'augmentation du potentiel de ressources des deux cantons, mais aussi au recul de l'indice des ressources de Zurich, en raison de la dépendance relative des versements compensatoires. Les cantons concernés appellent cet effet « responsabilité solidaire », car le recul du potentiel de ressources d'un canton à fort potentiel de ressources entraîne un alourdissement des charges des autres.

Figure 9.06 Contributions péréquatives versées par les cantons à fort potentiel de ressources, par habitant, 2008–2014



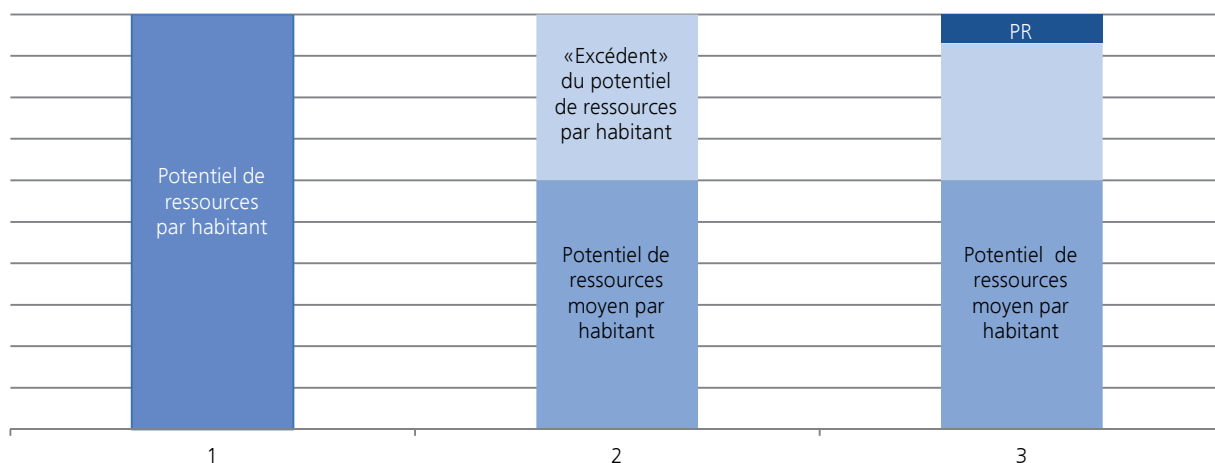
Les contributions par habitant affichent, sur l'ensemble de la période, des taux de variation annuels moyens très contrastés. En baisse à Zurich (- 4 %), elles ont augmenté dans les cantons de Genève (+ 1 %) et de Nidwald (+ 4 %), et plus encore dans ceux de Zoug (+ 7 %) et de Bâle-Ville (+ 6 %), le canton de Schwytz enregistrant la plus forte hausse (+ 20 %). Dans le canton de Vaud, des facteurs exceptionnels (erreurs dans les bénéficiaires déterminants des personnes morales) ont entraîné une forte fluctuation des contributions par habitant, produisant un taux de variation annuel moyen peu pertinent. Dans les cantons à forte croissance, l'évolution des contributions devrait à peu près suivre celle du potentiel de ressources. Cette évolution est traitée dans le prochain sous-chapitre qui suit.

9.3.2 Lien entre potentiel de ressources et contributions péréquatives

La dotation de la péréquation horizontale des ressources est déterminée tous les quatre ans par l'Assemblée fédérale. Les années intermédiaires, elle est adaptée par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 5, al. 2, PFCC, en fonction de l'évolution du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel de ressources. Cela signifie que les contributions péréquatives dans leur ensemble évoluent proportionnellement au potentiel de ressources total des cantons à fort potentiel de ressources. Jusqu'en 2010, les contributions ont représenté environ 1,19 % du potentiel de ressources. Cette proportion a augmenté en 2011 de 0,18 point de pourcentage parce que Bâle-Campagne étant passé dans le groupe des cantons à faible potentiel de ressources, ses contributions ont cessé. Elles ont repris en 2012 lorsque son potentiel de ressources est redevenu fort, ce qui a ramené les contributions à 1,19 % du potentiel de ressources. En 2014, deux cantons supplémentaires ont rejoint le groupe des cantons à fort potentiel de ressources, d'où une baisse des contributions à 1,09 %.

Le calcul des contributions d'un canton ne s'appuie toutefois pas sur la totalité du potentiel de ressources, car conformément à l'art. 5, al. 3, PFCC, chaque canton à fort potentiel de ressources verse au titre de la péréquation financière un pourcentage uniforme de l'excédent du potentiel de ressources par rapport à la moyenne suisse. C'est ce que montre la figure 9.07.

Figure 9.07 Calcul de la contribution



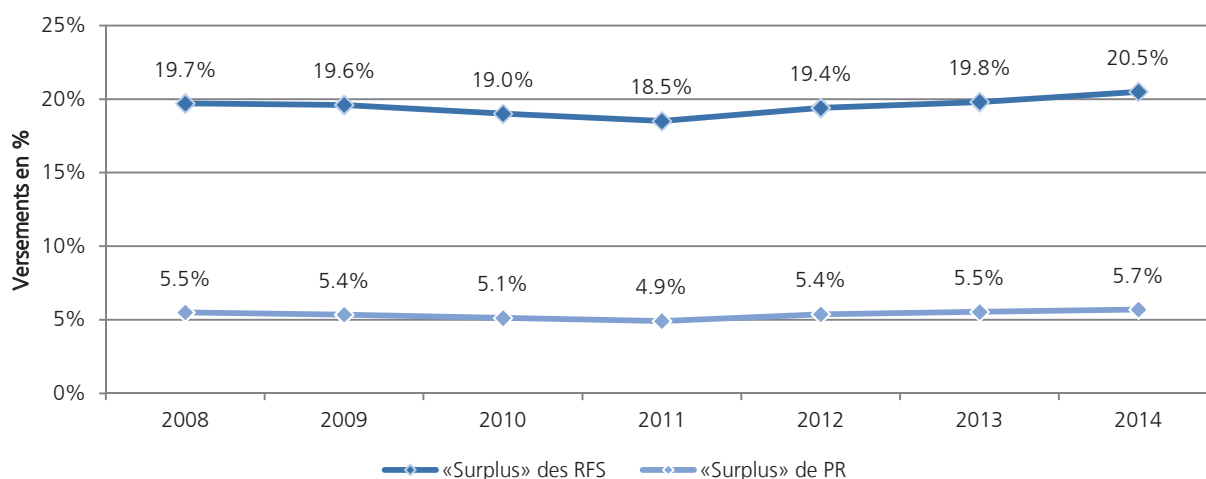
* PR = péréquation des ressources

La première colonne représente le potentiel de ressources par habitant d'un canton à fort potentiel de ressources. On déduit de ce potentiel de ressources la moyenne suisse (colonne 2). Le canton verse un pourcentage uniforme de la différence (appelée «excédent» du potentiel de ressources par habitant) au titre de la péréquation des ressources (colonne 3). La valeur de ce pourcentage est déterminée de façon à ce que la somme des contributions corresponde à la dotation horizontale de la péréquation des ressources, c'est pourquoi elle varie d'année en année.

La figure suivante montre l'évolution de ce pourcentage au fil du temps. On voit bien que les cantons ont versé jusqu'en 2013 une part à peu près équivalente de leur excédent du potentiel de ressources. Pendant la première période quadriennale, le pourcentage a baissé de

façon continue jusqu'à 4,9 % avant de remonter pendant la seconde période. En 2014, il dépasse pour la première fois sa valeur initiale de 2008. La figure montre aussi les contributions en pourcentage du «l'excédent» des RFS. Comme pour l'excédent du potentiel de ressources, l'excédent des RFS désigne la part des recettes fiscales standardisées par habitant d'un canton qui est supérieure à la moyenne suisse. Il correspond au pourcentage de l'excédent du potentiel de ressources divisé par le taux fiscal standardisé (c'est-à-dire l'exploitation moyenne du potentiel de ressources).

Figure 9.08 Contributions en pourcentage de l'excédent du potentiel de ressources et des RFS, 2008–2014



Si l'on examine les contributions en pourcentage de l'excédent des RFS, on obtient le même schéma, avec simplement une diminution et une augmentation quelque peu plus marquée parce que le taux fiscal standardisé a lui aussi baissé avant de remonter.

Il n'est pas possible d'établir que la charge des cantons à fort potentiel de ressources a augmenté de façon constante depuis l'instauration de la RPT. Reste que pour la dernière année de référence disponible, les deux grandeurs sont légèrement supérieures à la valeur de 2008.

9.3.3 Définition d'une limite maximale des charges

Le Conseil fédéral a déjà rejeté le plafonnement des charges dans le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité, et plus particulièrement l'instauration d'un *plafond absolu*, en raison de plusieurs inconvénients dont voici les principaux:

- Dès qu'un canton atteindrait le plafond des charges, il n'aurait plus de contributions à verser sur le potentiel de ressources dépassant ce montant, ce qui fait que sa contribution en pourcentage de l'excédent du potentiel de ressources serait inférieure à celle des cantons n'ayant pas atteint le plafond des charges. Cela instaurerait la dégressivité des contributions.
- La dotation de la péréquation horizontale des ressources est déterminée par le Parlement tous les quatre ans et ajustée conformément à l'art. 5 PFCC, ce qui veut dire que le montant total des contributions est fixe. Si les cantons au potentiel de ressources le plus fort

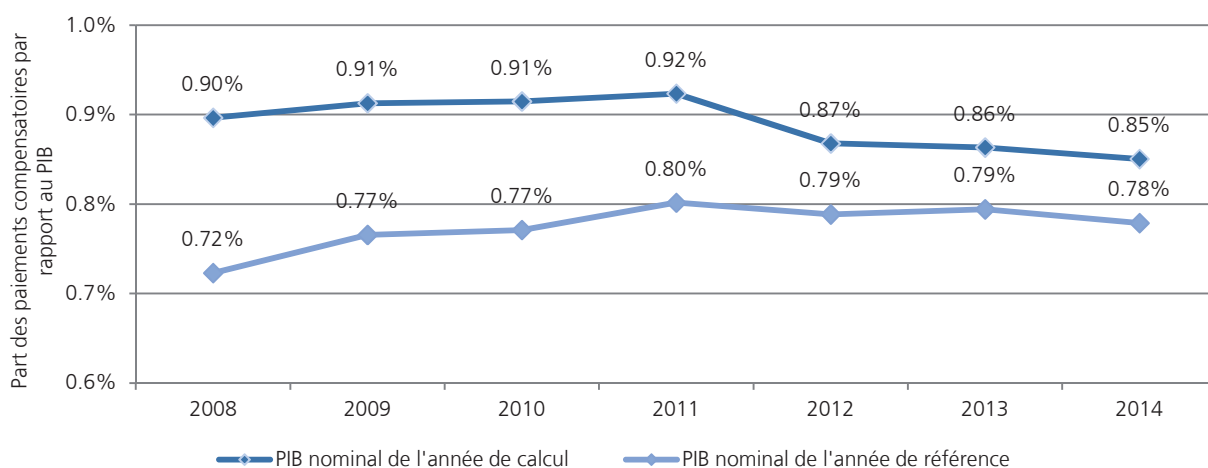
réduisaient leur contribution à la péréquation financière, la perte qui en résulterait serait à la charge des autres cantons à fort potentiel de ressources, ce qui les pénaliserait encore plus.

- Si le Parlement arrivait à la conclusion qu'il faut réduire les moyens affectés à la péréquation horizontale des ressources de façon à ce qu'aucun canton n'atteigne le plafond, il faudrait aussi, conformément à l'art. 135, al. 3, Cst., réduire les contributions fédérales.
- Un plafond absolu ne tient compte ni du renchérissement ni de l'évolution des capacités économiques. Au fil du temps, son montant perdrait de sa valeur en termes réels, et on pourrait théoriquement arriver à la situation où plusieurs cantons à fort potentiel de ressources auraient dépassé ce plafond et seraient donc tenus de verser une contribution identique indépendamment de leur potentiel de ressources.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral a déclaré dans le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité que s'il devait y avoir un plafonnement des charges, ce plafonnement ne pouvait être que *relatif*. En outre, il n'est pas question de se fonder sur la seule péréquation des ressources; il faut prendre en compte le volume global de la péréquation financière. On pourrait en revanche imaginer que les contributions péréquatives soient limitées, globalement, à une proportion précise du produit intérieur brut.

La figure qui suit indique le volume total de la péréquation financière (péréquation des ressources, compensation des charges excessives, compensation des cas de rigueur) en pourcentage du PIB nominal; par rapport d'une part au PIB moyen de l'année de référence en question (t), et de l'autre au PIB des années de calcul correspondantes (t-4 à t-6).

Figure 9.09 Evolution de la péréquation financière par rapport au PIB; 2008–2014



L'évolution par rapport à l'année de référence est particulièrement intéressante, car dans ce cas l'année du versement des contributions coïncide avec l'année du PIB. Les contributions péréquatives sont passées de 0,72 % du PIB en 2008 à 0,8 % du PIB en 2011. Elles ont légèrement baissé depuis.

Conclusion

L'instauration d'une limite maximale des charges pour les cantons à fort potentiel de ressources constituerait une atteinte considérable au système actuel et mettrait en péril l'accomplissement de la péréquation financière. Les contributions ont certes augmenté régulièrement depuis 2008, mais uniquement du fait de l'amélioration des potentiels de ressources. Si on les considère en pourcentage de l'excédent du potentiel de ressources, on ne constate aucune augmentation. Le Conseil fédéral estime par conséquent que l'ajustement de la dotation de base par le Parlement tous les quatre ans est clairement préférable à un plafonnement des charges. Il permet en effet de réagir rapidement à l'évolution des potentiels de ressources tout en tenant compte des autres objectifs de la péréquation financière.

9.4 Evaluation du modèle alternatif

Le mécanisme alternatif de péréquation des ressources proposé par les représentants des cantons contributeurs et évoqué au chapitre 8.3 associe les éléments «zone neutre», «redistribution linéaire» et «dotation minimale garantie» à la fixation du taux d'écêtement et à l'indexation de la contribution de la Confédération sur la contribution des cantons à fort potentiel de ressources.

La comparaison de ce modèle alternatif avec le mécanisme existant, développée au chapitre 8.3, peut se résumer de la façon suivante:

- *Atteinte de la dotation minimale*: le modèle alternatif la garantit et la dépasse généralement, alors que le mécanisme existant manque parfois l'objectif visé en la matière.
- *Volatilité des paiements compensatoires*: le modèle alternatif accroît nettement la volatilité des versements compensatoires destinés aux cantons à faible potentiel de ressources. Quant à la «responsabilité solidaire», il l'atténue sans toutefois l'éliminer.
- *Efficacité de la répartition des moyens*: il y a un compromis entre le mécanisme de redistribution et l'effet incitatif. Le modèle alternatif incite davantage les cantons au potentiel de ressources le plus faible à améliorer leur potentiel, mais il leur consacre aussi davantage de moyens. L'optique progressive du mécanisme existant permet quant à elle d'atteindre la valeur cible définie pour la dotation minimale avec un minimum de moyens. Aucun des deux mécanismes de redistribution n'entraîne la concentration exclusive des moyens sur les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles.
- *Possibilités de pilotage par le Parlement*: dans le modèle alternatif, le Parlement détermine indirectement la dotation de la péréquation des ressources en fixant le taux d'écêtement; dans le système actuel, il la fixe directement. Le modèle alternatif complique par ailleurs l'ajustement de la dotation faute de critères clairs, d'où un risque de surdotation.
- *Répartition des charges entre la Confédération et les cantons*: le modèle alternatif entraîne un transfert de charges des cantons vers la Confédération que rien ne justifie.

Avis du Conseil fédéral

Eu égard aux avantages et aux inconvénients du *versement linéaire assorti d'une zone neutre*, le Conseil fédéral considère qu'il n'y a pas lieu de le substituer au système de calcul progressif actuel, d'autant moins qu'il n'affecterait pas plus efficacement les moyens aux cantons aux potentiels de ressources les plus faibles. La zone neutre ne présente pas non plus d'avantage décisif en termes d'efficacité, puisque les cantons concernés touchent déjà des montants très réduits dans le système actuel. Du reste, l'instauration d'une zone neutre a déjà été envisagée lors de l'élaboration de la RPT, mais aucune majorité ne se dégageant en sa faveur, elle a été abandonnée. Le versement linéaire a pour inconvénients supplémentaires la volatilité accrue des versements, qui complique la planification financière des cantons à faible potentiel de ressources, et la surdotation, qui entraîne un dépassement systématique de la dotation minimale, ce qui est contraire à un emploi efficace des moyens.

L'instauration d'un «*taux d'écêtement*» fixe pour quatre ans conduirait à un changement radical de système quelques années à peine après l'entrée en vigueur de la RPT. Parmi les dispositions en vigueur, les décisions discrétionnaires des Chambres fédérales concernent la dotation des instruments de péréquation. Si le système changeait, le Parlement déterminerait tous les quatre ans un taux d'écêtement fixe et n'influerait donc plus qu'indirectement sur la dotation de la péréquation des ressources, ce qui risquerait de compliquer le pilotage financier de la péréquation financière. Il n'est pas exclu qu'au bout de quatre ans, le taux d'écêtement nécessite un ajustement d'envergure, lequel se heurterait à une résistance politique faute de critères d'ajustement clairs de la dotation. De plus, la fixation de la part de la péréquation horizontale des ressources au niveau minimum prévu par la Constitution entraînerait un transfert de charges des cantons vers la Confédération que rien ne justifie. Le problème de la «responsabilité solidaire» n'a quant à lui rien de dramatique. Ses retombées financières n'ont pas une si grande importance, et d'ailleurs, le système engendre un effet symétrique en cas d'augmentation ou de diminution de l'indice des ressources d'un grand canton.

L'évaluation de la seconde période quadriennale a montré que l'objectif consistant à garantir aux cantons à faible potentiel de ressources une dotation minimale a été nettement dépassé. Autrement dit, on aurait pu, pendant cette période, atteindre l'effet recherché avec une dotation moindre de la péréquation des ressources. Il ne faut pas en conclure pour autant à l'inefficacité du système en soi, car le législateur a prévu que dans un tel cas, il convenait d'améliorer l'efficacité de la péréquation des ressources en diminuant la dotation pour la période quadriennale suivante. Compte tenu de ces éléments, il n'y a pas lieu de modifier fondamentalement le système de péréquation des ressources en vigueur. Pour le Conseil fédéral, un tel changement dès la fin de la deuxième période quadriennale ne se justifierait que si le système actuel présentait des dysfonctionnements graves et manifestes. L'évaluation complète présentée ici n'a mis au jour aucun défaut de ce type. Le Conseil fédéral considère par conséquent la réduction de la contribution de base à la péréquation des ressources proposée au chapitre 9.1 comme la meilleure réponse à apporter à la requête des représentants des cantons à fort potentiel de ressources.

Opinions divergentes exprimées au sein du groupe technique

Avis des représentants des cantons à fort potentiel de ressources

Les représentants des cantons à fort potentiel de ressources dans le groupe technique n'ont pas la même interprétation du modèle alternatif présenté au chapitre 8 que celle du Conseil fédéral exposée ci-dessus.

La proposition visant à instaurer un versement linéaire assorti d'une zone neutre a pour but de remédier au principal défaut de la péréquation des ressources telle qu'elle est pratiquée actuellement, à savoir que les cantons à faible potentiel de ressources perçoivent des versements même lorsque leurs indices de ressources avant péréquation sont supérieurs à la dotation minimale visée de 85 points. Ces versements en faveur de cantons dont le potentiel de ressources est presque fort s'élèvent, depuis 2012, à plus de 200 millions de francs par an, ce qui est contraire à un emploi efficace des moyens, d'autant que le système actuel ne permet pas de garantir que les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles atteignent effectivement la dotation minimale cible de 85 points d'indice des ressources.

Les systèmes assortis d'une zone neutre sont largement répandus dans les cantons et ont fait leurs preuves. Le mécanisme prévoit qu'à l'intérieur d'un système de péréquation, il y a des éléments neutres qui ne sont ni contributeurs ni bénéficiaires, ce qui leur confère, au point de vue politique, une fonction d'arbitre entre ces deux catégories, l'objectif étant aussi d'éviter que les cantons bénéficiaires soient systématiquement plus nombreux que les cantons contributeurs. Si le modèle alternatif risque de compliquer la planification financière des cantons à faible potentiel de ressources, ce que le Conseil fédéral considère comme un inconvénient, il faut rappeler que dans le système actuel, un canton «changeant» peut très bien perdre du jour au lendemain des millions de contributions au titre de la RPT.

En préconisant un taux d'écrêtage fixe, le modèle alternatif vise à instaurer une adéquation entre les contributions des cantons à fort potentiel de ressources et leur potentiel de ressources réel. Dans le système actuel, une forte modification du potentiel de ressources d'un canton peut entraîner des fluctuations importantes des contributions d'un autre canton. Cette responsabilité solidaire entre cantons à fort potentiel de ressources est très problématique du point de vue de la transparence et de la planification des versements à fournir. Les fluctuations peuvent entraîner pour certains cantons un alourdissement disproportionné de leurs charges, au détriment de leur compétitivité nationale et internationale, et en fin de compte de la Suisse tout entière.

Les résultats du présent rapport révèlent que la péréquation des ressources était surdotée pendant la seconde période quadriennale. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose une diminution de la contribution de base à la péréquation des ressources pour la prochaine période (cf. chap. 9.1). Si cette option répond au souhait des cantons à fort potentiel de ressources de voir leur contribution baisser, elle ne résout pas le problème fondamental à savoir que le système ne tient pas compte des ressources effectives des cantons, ou plutôt des disparités entre leurs potentiels de ressources, et qu'il faut attendre la fin d'une période de quatre ans pour corriger le tir. Avec le modèle alternatif proposé, les contributions s'adaptent aux disparités entre cantons année après année et tiendraient mieux compte du potentiel de ressources effectif.

9.5 Autres opinions divergentes exprimées au sein du groupe technique

Inclusion de la redevance hydraulique dans le potentiel de ressources

Le chapitre 7.1 traite du mode de calcul du potentiel de ressources. Le chapitre 7.1.1 expose les raisons pour lesquelles ce calcul ne tient pas compte de la redevance hydraulique. Les représentants des cantons à fort potentiel de ressources ont sur ce sujet une opinion différente.

Avis des représentants des cantons à fort potentiel de ressources

Le calcul du potentiel de ressources des cantons n'intègre pas toutes les ressources exploitables. Il ne tient notamment pas compte des recettes de patentes et de concessions telles que la redevance hydraulique ou les droits de prospection (par ex dans le domaine du gaz naturel). L'intégration de toutes les sources de revenus importantes (en particulier la redevance hydraulique) réduirait les disparités entre cantons à faible et cantons à fort potentiel de ressources.

La redevance hydraulique est prise en compte dans la péréquation financière cantonale des cantons de montagne (VS, GR, par ex.). Il n'y a pas de raison qu'elle ne le soit pas dans la péréquation nationale. La non-prise en compte de sources de revenus importantes entraîne des inégalités de traitement entre les cantons à faible potentiel de ressources. Elle défavorise par exemple celui du Jura, qui ne touche pas de redevance hydraulique. Dans les cantons d'Uri, des Grisons, du Valais et de Glaris, la redevance hydraulique rapporte de 250 à 500 francs par habitant (2010). A partir de 2011, les contributions augmentent nettement du fait de la hausse de la redevance hydraulique.

La péréquation financière a notamment pour but de réduire les différences de capacité financière entre cantons. Cela suppose de prendre en compte la capacité financière exacte de chacun dans sa totalité. La redevance hydraulique étant une source de revenus importante pour certains cantons, il faut l'intégrer dans la base de calcul agrégée pour éviter toute sous-estimation du potentiel de ressources qui fausserait la comparaison.

L'énergie hydraulique est appelée à gagner en importance du fait de la sortie programmée du nucléaire. De plus, le Parlement ayant fortement relevé les taux maximums de la redevance hydraulique, les recettes correspondantes vont bondir à partir de 2011. Au cours des prochaines décennies, les retours de concessions généreront probablement des recettes supplémentaires pour les cantons exploitant la force hydraulique, qui entendent d'ailleurs profiter de la libéralisation prochaine du marché de l'électricité pour accroître leurs recettes (assouplissement de la redevance hydraulique, augmentation de la rente découlant de l'exploitation des ressources).

Les représentants des cantons à fort potentiel de ressources exigent par conséquent la modification de l'art. 3, al. 2, PFCC concernant le potentiel de ressources, dont le calcul doit désormais tenir compte des recettes importantes de patentes et de concessions des cantons et des communes, et plus particulièrement du produit de la redevance hydraulique.

Pondération des bénéfiques des personnes morales

Les représentants des cantons à fort potentiel de ressources ont aussi un avis différent sur l'intégration des bénéfiques des personnes morales dans le potentiel de ressources.

Avis des représentants des cantons à fort potentiel de ressources

La péréquation des ressources est fondée sur le potentiel de ressources des cantons, lequel se compose des revenus et de la fortune imposables des personnes physiques et des bénéfiques imposables des personnes morales. Le potentiel de ressources est censé refléter la valeur créée fiscalement exploitable. Or l'exploitabilité du potentiel fiscal issu des bénéfiques des personnes morales est plus basse que celle des revenus des personnes physiques. En 2013, les entreprises ont généré 20,5 % de recettes fiscales, contre 28,3 % pour les personnes physiques.

Les chiffres sont explicites: pratiquement tous les cantons exploitent moins le potentiel de ressources tiré des bénéfiques des personnes morales que celui issu des revenus des personnes physiques. Or les cantons à faible potentiel de ressources exploitent moins le potentiel de ressources de leurs entreprises par rapport à celui de leurs personnes physiques que ne le font les cantons à fort potentiel de ressources. Le potentiel de ressources déterminé reflète donc de moins en moins le potentiel fiscal effectif des cantons. Les chiffres de la période 2003 à 2009 montrent que dans l'assiette fiscale agrégée, chaque franc de bénéfice ne correspond pas à chaque franc de revenu.

L'un des buts de la péréquation financière est de doter tous les cantons de ressources minimales suffisantes pour pouvoir accomplir leurs tâches. Comme les cantons ne peuvent pas exploiter de la même manière le potentiel de ressources provenant des bénéfiques des personnes morales et celui issu des revenus des personnes physiques, le potentiel fiscal des personnes morales est surévalué. Le phénomène s'est amplifié depuis l'instauration de la RPT en 2008.

Etant donné que la part des entreprises dans l'assiette fiscale agrégée est variable d'un canton à l'autre et que l'exploitabilité fiscale des personnes morales est plus faible, les cantons concentrant un grand nombre d'entreprises sont pénalisés. Une correction s'impose donc pour que la période quadriennale 2016 à 2019 tienne correctement compte des différences d'exploitabilité des potentiels fiscaux. Selon toute vraisemblance, la troisième réforme de l'imposition des entreprises ne fera que renforcer cet effet (cf. digression au chap. 7.1). Ce n'est pas une raison pour ne pas procéder dès maintenant à une correction dans les proportions qui s'imposent aujourd'hui.

Les représentants des cantons à fort potentiel de ressources demandent par conséquent la modification de l'art. 19 OPFCC quant au calcul du potentiel de ressources. Il convient d'affecter aux bénéfiques des personnes morales le facteur de pondération 0,7 (rapport entre l'exploitabilité des personnes morales, qui est de 20,5 %, et l'exploitabilité des personnes physiques, qui est de 28,3 %) dans l'assiette fiscale agrégée, pour qu'un franc de bénéfice corresponde à un franc de revenu.

Avis du Conseil fédéral

En ce qui concerne l'avis des représentants des cantons à fort potentiel de ressources quant à l'intégration de la redevance hydraulique et au changement de pondération des bénéficiaires des personnes morales dans le potentiel de ressources, le Conseil fédéral déclare ce qui suit:

- L'intégration de recettes importantes de patentes et de concessions des cantons et des communes, et en particulier de la redevance hydraulique, dans le potentiel de ressources a déjà été rejetée par l'organisation de projet de la RPT. En effet, le potentiel de ressources tel qu'il a été conçu est fondé exclusivement sur des paramètres fiscalement pertinents de l'imposition de la création de valeur, sans contrepartie de l'Etat. Or les patentes et concessions sont des recettes non fiscales qui comportent une contrepartie de l'Etat. Les arguments contre l'intégration de la redevance hydraulique dans le potentiel de ressources sont exposés en détail au sous-chapitre 7.1.1 du présent rapport.

Le Conseil fédéral avait argumenté dans le même sens sa réponse à un postulat de la conseillère aux Etats Anita Fetz (12.3162 Pour une RPT équitable. Simuler la prise en considération des ressources et des recettes non fiscales¹), que le Conseil des Etats a rejeté à une nette majorité lors de la session d'été 2012.

- Quant au changement de pondération des bénéficiaires des personnes morales dans le potentiel de ressources, il devra être examiné dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Le Conseil fédéral considère qu'il n'y a pas lieu d'anticiper ce changement, pour une durée limitée, sans tenir compte des effets de cette dernière.

Pondération des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources

Le sous-chapitre 7.1.2 du présent rapport examine l'effet de la prise en compte réduite, instaurée en 2012, des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources et constate que l'effet recherché est bel est bien atteint. Un représentant d'un canton à faible potentiel de ressources a sur ce sujet une opinion différente.

Avis d'un représentant d'un canton à faible potentiel de ressources:

Les frontaliers occasionnent des coûts pour lesquels les cantons ne reçoivent aucune compensation. C'est la raison pour laquelle on a introduit pour la seconde période quadriennale le facteur delta, grâce auquel les salaires bruts imposés à la source des frontaliers ne sont pris en compte dans le potentiel de ressources qu'à 75 % (cf. sous-chap. 7.1.2). Or cette proportion est encore trop élevée par rapport aux coûts et aux produits qui en résultent pour les cantons frontaliers.

Aussi un représentant des cantons à faible potentiel de ressources demande-t-il l'abaissement du facteur delta de 75 à 50 %, pour que les revenus des frontaliers ne soient plus pris en compte qu'à moitié. Il estime que cette proposition est plus fidèle à la réalité.

1 http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123162

Tableau 9.05 Paiements compensatoires 2014: différence entre les chiffres définitifs et la simulation avec un delta de 0,5

(+) Charge (-) Allègement

Paiements compensatoires 2014: différence		
	CHF	CHF par habitant
ZH	12'920'550	9
BE	11'124'316	11
LU	5'336'043	14
UR	197'276	6
SZ	1'784'165	12
OW	489'187	14
NW	447'443	11
GL	429'492	11
ZG	2'722'908	25
FR	3'842'719	14
SO	2'571'324	10
BS	-4'565'592	-24
BL	-1'658'442	-6
SH	-190'174	-3
AR	548'385	10
AI	143'832	9
SG	-1'867'577	-4
GR	-1'677'182	-9
AG	1'346'745	2
TG	574'296	2
TI	-5'540'086	-17
VD	3'157'673	4
VS	2'492'261	8
NE	-1'769'196	-10
GE	-18'739'533	-41
JU	-3'624'742	-53
CH	-10'496'090	

Avis du Conseil fédéral

En ce qui concerne l'avis d'un représentant des cantons à faible potentiel de ressources quant à la prise en compte des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources, le Conseil fédéral déclare ce qui suit:

- Cette question a été amplement traitée dans le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Conformément aux résultats de la consultation menée auprès des cantons, il a été décidé de suivre l'opinion majoritaire et de ne plus prendre en compte les salaires des frontaliers qu'à 75 % dans le potentiel de ressources dès 2012. Le sous-chapitre 7.1.2 du présent rapport montre que cette mesure a produit les effets voulus.
- Le Conseil fédéral s'est exprimé récemment dans ce sens en répondant à une interpellation du conseiller national tessinois Lorenzo Quadri (12.3992; Réduction des paiements compensatoires dus au Tessin. Les injustices de la péréquation financière²).

Réduction des paiements compensatoires en faveur des cantons à faible potentiel de ressources présentant une exploitation fiscale inférieure à la moyenne des cantons à fort potentiel de ressources

Le chapitre 5.4 du présent rapport traite en détail de la concurrence fiscale nationale et internationale et le sous-chapitre 5.4.6 brièvement de la question du «dumping fiscal» pratiqué par des cantons à faible potentiel de ressources, en niant, du moins indirectement, l'existence de ce phénomène. Les représentants des cantons à fort potentiel de ressources ont sur ce sujet une opinion différente.

Avis des représentants des cantons à fort potentiel de ressources

Les représentants des cantons à fort potentiel de ressources au sein du groupe technique apportent certains compléments sur la question de l'exploitation fiscale des cantons et demandent une réduction des paiements compensatoires en faveur des cantons à faible potentiel de ressources dont l'exploitation fiscale est inférieure à la moyenne des cantons à fort potentiel de ressources.

Leur argument principal est que la RPT a notamment pour but de doter les cantons à faible potentiel de ressources suffisantes pour pouvoir accomplir leurs tâches. Or si ces cantons utilisent les fonds qui leur sont ainsi octroyés pour pratiquer un dumping fiscal à l'encontre des cantons à fort potentiel de ressources, c'est qu'ils disposent de suffisamment de ressources pour accomplir leurs tâches. En analysant l'évolution de l'exploitation fiscale dans les cantons entre 2008 et 2013, on s'aperçoit que cette tendance s'est renforcée, surtout en ce qui concerne les personnes morales. Certains cantons à faible potentiel de ressources tirent en effet des bénéfices de ces dernières une exploitation fiscale nettement inférieure à la moyenne des cantons à fort potentiel de ressources. En 2013, c'est le cas pour quatorze cantons bénéficiaires sur 17, la moyenne des cantons bénéficiaires étant de 16,6 %, soit nettement inférieure à celle des cantons contributeurs, qui est de 19,3 %. La concurrence fiscale est moins intense en ce qui concerne les personnes physiques, mais là aussi en 2013, huit des 17 cantons bénéficiaires affichent une exploitation fiscale inférieure à la moyenne des cantons contributeurs.

² http://www.parlament.ch/ffsuche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123992

Ce que les représentants des cantons à fort potentiel de ressources proposent concrètement, c'est une réduction des versements compensatoires des cantons à faible potentiel des ressources d'une ampleur similaire à recettes fiscales non exploitées de ces derniers par rapport à la moyenne des cantons à fort potentiel de ressources, et ceci tout en considérant séparément l'exploitation du potentiel fiscal des personnes physiques et celle des personnes morales. Les moyens ainsi libérés permettront d'alléger la péréquation horizontale des ressources et chaque canton à fort potentiel de ressources en bénéficiera, proportionnellement à sa contribution.

Avis du Conseil fédéral:

En ce qui concerne l'avis des représentants des cantons à fort potentiel de ressources quant à la réduction des paiements compensatoires en cas de «dumping fiscal» de la part des cantons à faible potentiel de ressources, le Conseil fédéral déclare ce qui suit:

Les cantons à fort potentiel de ressources fondent leur argumentation sur l'évolution de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal. Ils donnent ainsi l'impression que cet indice reflète l'évolution réelle de la «charge fiscale» pendant la période 2008 à 2013, alors qu'il repose par nature sur des chiffres décalés de 4 à 6 ans. Ce sont donc les indices d'exploitation 2012 et 2013 qui reflètent, et seulement en partie, la charge fiscale sous le régime de la RPT: celui de 2012 repose pour un tiers sur l'année de calcul (RPT) 2008, celui de 2013 pour deux tiers sur les années de calcul (RPT) 2008 et 2009. Quant aux indices de 2008 à 2011, ils reposent encore sur des chiffres antérieurs à l'instauration de la RPT.

Le Conseil fédéral renvoie également aux brèves explications données au sous-chapitre 5.4.6 du présent rapport sur la question du «dumping fiscal».

Il signale enfin que le groupe socialiste avait déposé fin 2010 une motion d'une teneur analogue (10.3993 La péréquation financière ne doit pas servir à financer des baisses d'impôts³), motion dont il avait proposé le rejet en signalant que:

- la péréquation financière vise notamment à réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la charge fiscale (art. 2, let. b, PFCC);
- les fonds sont versés aux cantons sans être subordonnés à une affectation déterminée (art. 6, al. 2, PFCC);
- il n'est pas question d'empiéter sur la souveraineté fiscale des cantons, et que
- la RPT a délibérément détaché les paiements effectués au titre de la péréquation financière des barèmes fiscaux des cantons, pour éviter toute incitation inopportune.

La motion a été rejetée à une nette majorité par le Conseil national en tant que conseil prioritaire lors de la session d'automne 2012.

³ http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?qesch_id=20103993

Garantie d'une compensation intercantonale des charges appropriée

Le chapitre 5.7 du présent rapport examine l'évolution de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Il souligne notamment que depuis l'entrée en vigueur de la RPT, les paiements au titre de la compensation des charges ont considérablement augmenté, avec toutefois des disparités très nettes selon les domaines. L'un des représentants d'un canton universitaire à fort potentiel de ressources formule un avis spécifique quant aux universités. Il estime que les cantons non universitaires assument une part trop faible du financement des universités.

Avis d'un représentant d'un canton à fort potentiel de ressources

Les cantons universitaires ont ceci de particulier que leurs établissements universitaires leur ajoutent une charge nette supplémentaire très élevée. Leurs contributions AIU (accord intercantonal universitaire) sont jusqu'à cinq fois plus élevées. Les cantons responsables assument ainsi une part disproportionnée du financement des universités, qui dépasse de loin les avantages dont ils jouissent par ailleurs. Ils ne pourront pas prendre en charge seuls les gros investissements qui sont à prévoir. Ces investissements devront être répartis plus équitablement entre tous les acteurs concernés sur le plan national.

Le positionnement de la Suisse comme pôle de savoirs est essentiel à son développement dans la concurrence internationale, lequel est fondamental pour le maintien et le développement de notre prospérité. Tout sous-financement des universités suisses par rapport à leurs concurrentes étrangères serait préjudiciable à l'économie suisse dans son ensemble.

Glossaire

Année de calcul	Année à laquelle se réfèrent les données fiscales nécessaires au calcul de l'AFA. La première année de calcul remonte à six ans et la dernière à quatre ans avant l'année de référence.
Année de référence	L'année de référence est celle pour laquelle ont été calculés les versements compensatoires.
Assiette fiscale agrégée (AFA)	L'assiette fiscale agrégée reflète le → potentiel de ressources d'un canton. Elle sert à calculer l'→ indice des ressources et la → péréquation des ressources. L'AFA d'un canton est égale à la somme des revenus et de la fortune déterminants des personnes physiques, des bénéficiaires déterminants des personnes morales et des répartitions fiscales.
Bilan global	Le bilan global indique les effets financiers quantifiables de toutes les mesures inhérentes à la RPT, dont les augmentations de charges et les allègements pour la Confédération et les 26 cantons. Il a été établi pour la dernière fois pour la période 2004/2005.
Cantons à faible potentiel de ressources	Les cantons à faible potentiel de ressources ont des ressources propres inférieures à la moyenne. Ils affichent un → indice des ressources inférieur à 100 points.
Cantons à fort potentiel de ressources	Les cantons à fort potentiel de ressources ont des ressources propres supérieures à la moyenne. Ils affichent un → indice des ressources supérieur à 100 points.
Charges excessives des villes-centres (CCS F)	Les charges excessives des villes-centres se calculent en fonction de trois indicateurs que sont l'importance démographique, la densité d'habitat et le nombre de salariés au niveau communal. Les cantons concernés bénéficient de la → compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques F.
Charges excessives liées à la structure démographique (CCS A-C)	Les charges excessives liées à la structure démographique se calculent en fonction de trois indicateurs que sont l'âge, la pauvreté et l'intégration des étrangers. Les cantons concernés bénéficient de la → compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques A-C.
Compensation des cas de rigueur	La compensation des cas de rigueur visait à garantir qu'aucun → canton à faible potentiel de ressources ne voie sa situation financière se dégrader du fait du passage à la RPT. Sa durée est strictement limitée à 28 ans et son montant diminuera chaque année de 5 % dès 2016.
Compensation des charges	Voir → compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et → compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques.
Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS)	Entièrement financée par la Confédération, la CCS est octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de la structure démographique (→ CCS A-C) ou de leur fonction de centre (→ CCS F).

Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG)	Entièrement financée par la Confédération, la CCG est octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de l'altitude de leur territoire, de la déclivité du terrain ou de la structure de leur habitat.
Contribution de base (à la péréquation des ressources et à la compensation des charges)	La contribution de base à la → péréquation des ressources et à la → compensation des charges est fixée par le Parlement pour une période de quatre ans. Elle ne varie pas la première année. Chacune des trois années suivantes, le Conseil fédéral l'adapte en fonction de critères spécifiques.
Désenchevêtrement des tâches	Le désenchevêtrement consiste à attribuer à un seul niveau étatique une tâche publique qui était auparavant assumée conjointement par la Confédération et les cantons (cf. → désenchevêtrement partiel et → tâche commune).
Désenchevêtrement partiel	Le désenchevêtrement partiel consiste à attribuer à un seul niveau étatique (Confédération ou cantons) certains éléments d'une tâche publique, les autres éléments demeurant une tâche commune, c'est-à-dire assumée par les deux niveaux étatiques (→ désenchevêtrement et → tâche commune).
Dotation minimale	Les ressources qui entrent en ligne de compte pour chaque canton, calculées par habitant, devraient atteindre, après addition des versements de la péréquation des ressources, 85 % au moins de la moyenne suisse (art. 6, al. 3, PFCC).
Externalité, ou effet externe	L'externalité ou effet externe est la conséquence d'une activité économique qui déploie un effet sur une personne autre que son auteur. Exemple d'effet externe négatif: le bruit; exemple d'effet externe positif: la lumière d'un phare.
Externalités territoriales (spillovers)	On parle d'externalités territoriales (→ externalité, ou effet externe) lorsque des prestations publiques d'une collectivité territoriale profitent aux habitants d'une autre collectivité territoriale sans que ceux-ci participent pleinement au financement des prestations qu'ils utilisent, ce qui entraîne une offre de prestations publiques globalement inefficace. La compensation des charges intercantonale vise à corriger ces distorsions.
Facteur alpha	L'AFA n'intègre pas la fortune nette, mais seulement ses variations de valeur. La conversion est effectuée au moyen du facteur alpha.
Facteur bêta	Les cantons ne peuvent exploiter que de façon restreinte les revenus étrangers de personnes morales bénéficiant d'une fiscalité préférentielle. Ces revenus sont donc pondérés par le facteur bêta pour l'AFA.

Facteur gamma	Le facteur gamma sert à évaluer, à partir de leur revenu brut, le revenu imposable des personnes imposées à la source.
Indice de l'exploitation du potentiel fiscal	L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal exprime le rapport entre les recettes fiscales des cantons et de leurs communes et le potentiel de ressources. Ce rapport reflète la charge fiscale totale d'un canton. Comme le potentiel de ressources, l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal se réfère au passé. Le calcul de l'année de référence 2014 repose par conséquent d'une part sur la moyenne des recettes fiscales du canton et de ses communes pour la période 2008–2010 et de l'autre sur le potentiel de ressources déterminé pour l'année de référence 2014 dans le cadre des calculs de la péréquation financière nationale.
Indice des ressources	L'indice des ressources d'un canton est égal au rapport entre le → potentiel de ressources de ce canton par habitant et la moyenne suisse.
Indice des RFS	L'indice des RFS d'un canton est égal au rapport entre les → recettes fiscales standardisées de ce canton par habitant et la moyenne suisse. Comme par définition les RFS sont proportionnelles au potentiel de ressources, l'indice des RFS correspond à l'→ indice des ressources. Pour juger de l'effet péréquatif, on ajoute ou on soustrait les montants de la → péréquation des ressources aux valeurs cantonales des RFS. On obtient ainsi les «RFS après péréquation des ressources», lesquelles servent à calculer l'«indice des RFS après péréquation».
Neutralité budgétaire	Le principe de neutralité budgétaire veut que la RPT ne se solde par aucun transfert de charges entre la Confédération et les cantons. Seule la → compensation des cas de rigueur, qui diminue au fil du temps en raison de son caractère temporaire, a entraîné initialement pour la Confédération une charge supplémentaire de 287 millions de francs.
Péréquation des ressources	La péréquation des ressources vise à doter les cantons dont les ressources sont inférieures à la moyenne (→ cantons à faible potentiel de ressources) d'un minimum de fonds à libre disposition. Elle est financée par la Confédération et les → cantons à fort potentiel de ressources. La Confédération finance la → péréquation verticale des ressources, et les cantons la → péréquation horizontale des ressources.
Péréquation financière	La péréquation financière règle la répartition des tâches, des dépenses et des recettes entre les collectivités territoriales; elle concerne l'organisation du territoire, le système fiscal, l'attribution des tâches et la → péréquation financière au sens strict.
Péréquation financière au sens large	La péréquation financière au sens large englobe la totalité des transferts financiers entre la Confédération et les cantons de même qu'entre les cantons.

Péréquation financière au sens strict	La péréquation financière au sens strict est un instrument de redistribution entre la Confédération et les cantons (péréquation verticale) d'une part et entre les cantons (péréquation horizontale) de l'autre.
Péréquation horizontale des ressources	La péréquation horizontale des ressources représente la redistribution effectuée entre les → cantons à fort potentiel de ressources et les → cantons à faible potentiel de ressources.
Péréquation verticale des ressources	Part de la → péréquation des ressources financée par la Confédération.
Potentiel de ressources	Le potentiel de ressources représente les ressources fiscalement exploitables d'un canton et correspond ainsi à sa capacité financière, abstraction faite des recettes et charges fiscales effectives de ce canton. Il correspond à la moyenne des → assiettes fiscales agrégées de trois → années de calcul.
Recettes fiscales standardisées (RFS)	Les recettes fiscales standardisées d'un canton correspondent aux recettes fiscales qu'il réaliserait à la condition qu'il exploite son → potentiel de ressources en appliquant un → taux d'imposition standardisé uniforme pour tous les cantons.
Tâche commune	Les tâches communes au sens de la RPT sont financées conjointement par la Confédération et les cantons (→ désenchevêtrement et → désenchevêtrement partiel).
Taux fiscal standardisé	Le taux fiscal standardisé correspond à la somme des recettes fiscales des cantons et des communes (y c. la part des cantons à l'impôt fédéral direct) exprimées en pourcentage du total des potentiels de ressources de tous les cantons pour les années de calcul.

Bibliographie

Etudes réalisées pour le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012–2015

(disponibles uniquement en allemand sous

http://www.efv.admin.ch/ff/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/wirksamkeitsberichte.php)

Brühlhart, Marius & Schmidheiny, Kurt (2013) *NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler*. Etude au sujet du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Lausanne / Bâle, mai 2013.

Ecoplan (2013a) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analysen für die Jahre 2008–2011*. Berne, octobre 2013.

Ecoplan (2013b) *Positive und negative Effekte von Ballungsräumen*. Berne, mars 2013.

AFF (2013a) *Nationaler Finanzausgleich – Einfluss der Konjunktur und Entwicklung der kantonalen Disparitäten*. Berne, juin 2013.

AFF (2013b) *Steuerwettbewerb und Immobilienpreise in den Kantonen*. Berne, août 2013.

AFF (2013c) *Effizienzgewinne bei den entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA*. Berne, mars 2013

AFF (2013d) *Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen*. Berne, avril 2013.

AFC (2012) *Steuerbelastungsberechnungen für natürliche und juristische Personen 2004–2011*. Berne, octobre 2013.

Autres publications et documents

BAK Basel (2009) *Vergleich des Ressourcenpotenzials gemäss Finanzausgleichsgesetz mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*. Bâle, octobre 2009.

BAK Basel (2010) *Die verteilungsmässige Wirksamkeit der NFA-Ausgleichszahlungen – Gutachten z.H. der Konferenz der NFA-Geberkantone*. Bâle, juillet 2010.

Message sur le programme de la législature 2011–2015 (2012). Berne, 25 janvier 2012.

(Premier) message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT; 2001). Berne, 14 novembre 2001 (FF **2002** 2155).

(Deuxième) message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (RPT; 2005). Berne, 7 septembre 2005 (FF **2005** 5641).

(Troisième) message sur la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT (RPT; 2006). Berne, 8 décembre 2006 (FF **2007** 597).

Bussmann, Werner (1995) *Accompagner et mettre à profit avec succès les évaluations des mesures étatiques: guide de réflexion*, trad. de l'allemand par Françoise Nagy. Georg Éditeur.

Bussmann, Werner (2006) *Leistungen statt Kosten subventionieren – Erfahrungen aus der Pauschalsubvention für die Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind*. In: LeGes 2006/2, pp.109–121.

Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter Hrsg. (1997) *Politiques publiques. Evaluation*. Economica (collection Politique comparée) trad. de l'allemand par Frédéric Varone. Paris, 1998

- Econcept (2013), Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI): Etat des lieux de la mise en œuvre et des effets mesurés dans les cantons. Zurich, 2013.
- Ecoplan (2004) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Berne, mars 2004
- Ecoplan (2010) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*.
Analysen für die Jahre 2002–2006. Berne, janvier 2010.
- CdC et DFF (1999) Nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons (NPF), Berne/Soleure 1999.
- AFF (2008) Bilan de la péréquation financière 2007. Berne, 2008.
- Contrôle fédéral des finances (2013) *Prüfungen im Rahmen der Umsetzung von rogrammvereinbarungen – Darstellung von Risiken und Herausforderungen*. Berne, novembre 2013.
- Commission européenne (2004) *Evaluating EU Activities. A Practical Guide for the Commission Services*. Bruxelles, 2004.
- Feld, Lars & Kirchgässner, Gebhard (1997) *Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz*.
In: Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis, Schmid, H. und T. Slembeck (Hrsg.),
Berne: Haupt 1997: pp. 64–92.
- Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Berneard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred
La péréquation financière entre la Confédération et les cantons en Suisse.
In: Annuaire des collectivités locales 1996, volume 16, numéro 1 pp. 61–99.
- Groupe de projet 4 dans le cadre de la RPT (1995) *Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone*,
Rapport final destiné à la direction. Berne, décembre 1995.
- Hilber, Christian (1997) *Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise. Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung*. Coire: Rüegger.
- Morger, Mario (2012) *The Capitalization of Income Taxes into Housing Prices in Switzerland*. Administration fédérale des contributions, 2012.
- OECD Network on Fiscal Relation Across Levels of Government (2006) *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, Working Paper N° 2.
- Rieder, Stefan (2007) *Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs*.
Leges, Gesetzgebung & Evaluation 2007/2. pp. 275–291.
- Salvi, Marco et al. (2004) *Preise, Mieten und Renditen. Der Immobilienmarkt transparent gemacht*, Zurich: Banque cantonale zurichoise.
- Stadelmann, David (2010) *Which factors capitalize into house prices? A Bayesian averaging aproach*, Journal of Housing Economics, 19(3): pp. 180–204.
- Widmer, Thomas (2005) *Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund. Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft*. Sur mandat de l'Office fédéral de la justice. Berne, 2005.
- Wüest & Partner (2013) *Immo-Monitoring 2013, volume 2*.

Annexe 1

Grandes lignes de la péréquation financière

Introduite par la RPT, la péréquation financière au sens strict comprend la péréquation des ressources et la compensation des charges. Pour atténuer les cas de rigueur lors du passage au nouveau système, une compensation des cas de rigueur limitée dans le temps a de plus été prévue.

Péréquation des ressources

La péréquation des ressources se base sur la notion de potentiel de ressources des cantons. Ce potentiel reflète la base économique d'un canton, puisqu'il mesure la substance financière disponible à partir de laquelle sont payés les impôts ou redevances, qui permettent au canton de fournir des biens et des services publics. Le potentiel de ressources renseigne ainsi indirectement sur la capacité financière d'un canton.

L'idée de base du potentiel de ressources est que tous les impôts portent sur la valeur ajoutée dans un canton (revenu cantonal / PIB). A la différence des comptes nationaux, il ne prend pas en compte la valeur ajoutée totale, mais uniquement la part fiscalement exploitable.

Les **éléments du potentiel de ressources** doivent en principe être enregistrés sur la base de l'assiette fiscale de l'impôt fédéral direct. Toutefois, il a fallu compléter la statistique de l'impôt fédéral direct qui existait déjà avant la RPT par certains éléments repris des statistiques fiscales cantonales, pour qu'elle reflète entièrement la valeur ajoutée fiscalement exploitable. Comme il importe en outre de considérer les différences entre les droits fiscaux des cantons, les répartitions fiscales de l'impôt fédéral direct ont également été prises en compte. La base de données du potentiel de ressources est par conséquent appelée **assiette fiscale agrégée (AFA)**. Les données fiscales entrant dans l'AFA sont les suivantes:

- revenus imposables des personnes physiques;
- revenus bruts pour l'imposition à la source;
- fortunes nettes des personnes physiques;
- bénéfices des personnes morales;
- répartitions fiscales de l'impôt fédéral direct.

Divers éléments de l'AFA ont dû être adaptés pour tenir compte du critère d'exploitabilité fiscale:

- Une franchise est déduite du revenu imposable des personnes physiques, en raison de l'exploitabilité fiscale limitée des très bas revenus. Le revenu imposable inclut les dividendes et les revenus d'intérêts nets. Seuls les revenus imposables des personnes assujetties dans le canton sont pris en compte. Les revenus des salariés travaillant dans le canton, mais résidant dans un autre canton ou à l'étranger, ne sont pas imposables dans le canton – sous réserve de l'imposition à la source et de l'imposition des indépendants – et ne sont donc pas fiscalement exploitables dans le canton.
- Les revenus bruts des personnes imposées à la source sont pondérés par un facteur «gamma», afin de réduire les revenus bruts à un niveau équivalent au revenu imposable. A partir de l'année de référence 2012, les revenus bruts des frontaliers entièrement imposés à la source (cat. 1) et des frontaliers partiellement imposés à la source (cat. A2, D2, F2, F3 et I2) seront de plus réduits de 25 % (facteur «delta» = 0,75). L'application de ces facteurs tient compte de la situation des cantons frontaliers, qui doivent faire face à des

externalités transfrontalières (*spillovers*) auxquelles les normes constitutionnelles et légales relatives à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne s'appliquent pas.

- Dans le cas de la fortune nette des personnes physiques, seul l'accroissement de la fortune peut être considéré comme de la valeur ajoutée. D'où la nécessité de partir, pour l'enregistrement, du rendement de la fortune. Il faut toutefois prendre en compte le fait que les éléments de revenu tels que les intérêts et les dividendes sont déjà intégrés dans le revenu imposable. Par conséquent, seule est enregistrée la composante d'augmentation de valeur, à l'aide du facteur «alpha». La fortune des personnes assujetties de façon illimitée ou limitée dans le canton est enregistrée.
- Dans le cas des personnes morales, il faut tenir compte de l'exploitabilité fiscale limitée des sociétés holding et d'administration, en vertu de la loi fédérale du 14 décembre 1990¹ sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). A cet effet, les parties du bénéfice non entièrement imposables en vertu de la LHID sont pondérées par des facteurs «bêta».
- Les répartitions fiscales correspondent aux compensations intercantionales des recettes provenant de l'impôt fédéral direct. Les montants nets sont multipliés par un facteur de pondération pour qu'ils puissent être comparés aux revenus et aux bénéfices imposables.

L'AFA se réfère à une seule année de calcul. Pour déterminer le potentiel de ressources d'une année de référence (année de péréquation), il convient, en vertu de l'art. 3, al. 4, PFCC², de se baser sur la moyenne de l'AFA des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles. Les données fiscales n'étant fournies que tardivement, il en résulte un décalage de quatre à six ans. L'année de référence 2014 se fonde ainsi sur les années de calcul 2008 à 2010.³

L'**indice des ressources** s'obtient en rapportant le potentiel de ressources par habitant⁴ d'un canton à la moyenne suisse correspondante. Les cantons dont l'indice est supérieur à 100 sont réputés à fort potentiel de ressources et versent dès lors à la péréquation des ressources des contributions qui correspondent à leur potentiel effectif et à leur population. Les cantons dont l'indice est inférieur à 100 sont réputés à faible potentiel de ressources et sont donc des cantons bénéficiaires de la péréquation.

La péréquation des ressources est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources). La Constitution fédérale spécifie que la péréquation horizontale doit correspondre à deux tiers au moins, mais au maximum à quatre cinquièmes, de la péréquation verticale. Les montants péréquatifs par canton sont ensuite calculés pour la nouvelle année de référence sur la base de l'indice des ressources et des montants votés par le Parlement pour la péréquation verticale et horizontale des ressources et de leur adaptation au sens de l'art. 5, al. 2, PFCC. Les sommes versées au titre de la péréquation des ressources aux

1 RS **642.14**

2 RS **631.2**

3 L'année de référence 2008 fait exception: faute de données pour l'année 2002, elle se base sur deux années de calcul seulement (2003 et 2004).

4 Pour calculer le potentiel de ressources par habitant, on utilise au dénominateur la population résidente moyenne. Cette valeur correspond à la moyenne de la population habitant en Suisse pour une année civile donnée, sur la base du domicile économique. A la différence de l'assujettissement, qui est basé sur le domicile civil au 31 décembre de l'année fiscale, l'indice des ressources vise à comparer non pas la capacité financière des assujettis, mais la valeur ajoutée fiscalement exploitable des différents cantons. Par conséquent, la population résidente moyenne constitue le paramètre approprié et adéquat.

cantons à faible potentiel sont calculées de manière à favoriser plus que proportionnellement les cantons au potentiel le plus faible. L'objectif est d'assurer à tous les cantons un indice de ressources de 85 points au moins.⁵

Les **recettes fiscales standardisées (RFS)** correspondent au rendement fiscal hypothétique qu'un canton obtiendrait s'il imposait son potentiel de ressources à un taux uniforme, proportionnel et identique pour tous les cantons, soit le taux fiscal standardisé (TFS). Le calcul des recettes fiscales standardisées est important pour juger de l'effet de la péréquation des ressources, notamment par rapport à l'objectif visé. A ce propos, il faut tenir compte du fait que, comme il ne se fonde pas sur les recettes effectives du canton mais sur son assiette fiscale, le potentiel de ressources ne permet pas en soi d'évaluer directement l'effet de péréquation. L'assiette fiscale du canton ne varie pas directement en fonction de la péréquation des ressources. En effet, cette dernière a une incidence sur la situation financière du canton, mais elle n'affecte pas directement les revenus du travail et du capital générés dans le canton. D'où la nécessité de disposer d'une unité de mesure permettant de comparer directement et objectivement les paiements effectués au titre de la péréquation et les recettes fiscales potentielles par canton.

Le taux fiscal standardisé entrant dans le calcul des recettes fiscales standardisées correspond à l'exploitation fiscale effective du potentiel de ressources de la Suisse par l'ensemble des cantons et des communes au cours des années de calcul. Il inclut la part des cantons à l'impôt fédéral direct, qui s'élève depuis 2008 à 17 % du produit de l'impôt qui leur est attribué (art. 128, al. 4, Cst.⁶). La part cantonale à l'impôt fédéral direct est ainsi assimilée aux recettes fiscales propres à chaque canton. Lors du calcul du taux fiscal standardisé, il importe de veiller – par analogie avec le potentiel de ressources par habitant – à la concordance temporelle avec les années de calcul, c'est-à-dire que les recettes fiscales doivent se rapporter à l'année de calcul correspondante.

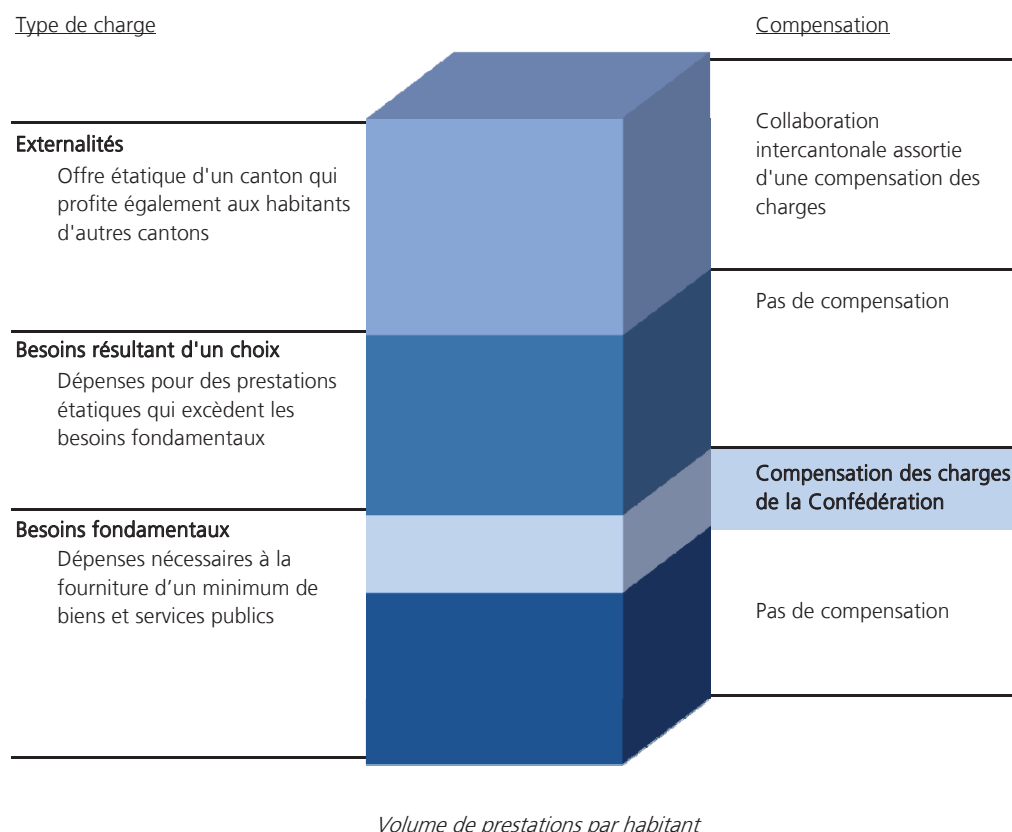
Compensation des charges

Les cantons de montagne et les cantons-centres sont confrontés, lors de la fourniture de biens et services publics, à des coûts plus élevés qu'ils ne peuvent influencer. La RPT y remédie grâce à deux mécanismes: la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Or il ne suffit pas que les dépenses par habitant soient supérieures à la moyenne pour qu'on puisse parler de charges excessives. A titre d'exemple, des dépenses plus élevées dans le domaine de la santé peuvent refléter aussi bien des charges excessives que les préférences individuelles des cantons (besoins résultant d'un choix). La figure A1.01 illustre le concept des charges excessives. Les besoins fondamentaux comprennent les dépenses nécessaires à la fourniture d'un minimum de biens et services publics. Dans le cas des prestations étatiques qui excèdent les besoins fondamentaux, on parle de besoins résultant d'un choix, et la part correspondante des dépenses n'est pas imputée aux charges excessives. Tel est le cas des piscines publiques ou des institutions culturelles. Bien souvent cependant, l'offre étatique d'un canton profite aussi aux habitants d'autres cantons sans que ces personnes ou leur canton de domicile assument intégralement les frais de cette consommation. On parle alors d'externalités territoriales (*spillovers*).

⁵ La valeur cible de 85 % est spécifiée à l'art. 6, al. 3, PFCC.

⁶ RS 101

Figure A1.01 Délimitation des charges excessives



Comme pour la péréquation des ressources, le Parlement fixe tous les quatre ans les contributions de base de la Confédération aux deux fonds de compensation, en s'appuyant sur le rapport sur l'évaluation de l'efficacité. En 2014, la dotation totale de la compensation des charges s'élève à 726 millions de francs. Ce montant se répartit pour moitié entre la CCG et la CCS. A la différence de la péréquation des ressources, la compensation des charges s'opère de manière exclusivement verticale.

Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques

Cet instrument vise à corriger trois types de charges structurelles:

- les surcoûts dus à l'altitude: par exemple pour les frais de fonctionnement en hiver ou l'entretien des infrastructures;
- les surcoûts dus à la forte déclivité du terrain: par exemple pour l'exploitation des forêts, l'aménagement des cours d'eau ou la mise en place des paravalanches;
- les surcoûts dus à l'habitat dispersé (surcoûts d'éloignement): par exemple pour les réseaux d'approvisionnement (routes, eau, énergie), le réseau scolaire, le réseau de santé ou le réseau des transports publics.

Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques

Les zones urbaines attirent souvent davantage de personnes âgées ou nécessiteuses et d'étrangers. Or ces groupes sociaux peuvent occasionner des charges supérieures à la moyenne à la collectivité, par exemple dans le domaine de la santé, de la prévoyance sociale et de l'intégration. Par ailleurs, les centres urbains sont confrontés à des coûts supérieurs à la moyenne du fait de leur rôle économique, culturel et social. Ils doivent par exemple assumer les surcoûts de la sécurité publique et les surcoûts d'infrastructure inhérents aux zones à forte densité d'habitat ou de places de travail (surcoûts de proximité). La compensation des charges dues aux facteurs socio-démographiques vient en aide aux cantons confrontés à de telles charges excessives. Pour déterminer ces charges, on pondère et on agrège les indicateurs concernant la pauvreté (CCS A), l'âge (CCS B) et l'intégration des étrangers (CCS C). Si la valeur obtenue dépasse un certain seuil, le canton a droit à une compensation.

La même méthode est appliquée pour calculer les versements destinés à compenser les charges excessives des villes-centres. Ces charges sont toutefois déterminées pour chaque commune, puis regroupées par canton. Les indicateurs (CCS F) sont ici l'importance démographique, la densité d'habitat et le taux d'occupation.

Compensation des cas de rigueur

La compensation des cas de rigueur vise à garantir que l'introduction du nouveau système ne détériore pas la situation financière des cantons à faible potentiel de ressources. Pour l'année de référence 2014, un total de 359 millions de francs a été versé à sept cantons au titre de cette compensation. Le montant a été financé à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons en fonction du nombre de leurs habitants. A partir de 2016, la dotation du fonds de la compensation des cas de rigueur diminuera de 5 % chaque année, de sorte que les derniers versements interviendront au plus tard en 2035. Un canton perd son droit à la compensation des cas de rigueur lorsque son potentiel de ressources dépasse la moyenne suisse, comme ce fut le cas du canton de Schaffhouse en 2013. La dotation de la compensation en question a été réduite en conséquence.

Annexe 2

Série chronologique de la péréquation financière

Tableau A2.01 Indice des ressources et indice RFS après la péréquation des ressources, 2008–2014

	Indice des ressources						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	126.9	131.2	132.2	127.8	123.1	119.1	117.7
BE	77.3	77.1	76.5	74.9	75.0	74.6	74.5
LU	76.9	76.5	75.5	74.1	76.1	77.0	78.9
UR	61.9	60.6	58.0	57.2	58.9	60.2	61.2
SZ	124.4	124.9	130.0	140.1	150.1	157.1	158.9
OW	67.3	66.1	70.7	74.0	81.2	82.1	85.0
NW	125.7	127.7	125.3	124.5	124.2	126.2	127.3
GL	69.7	68.9	67.6	65.4	66.2	65.7	68.4
ZG	215.4	223.9	237.0	246.1	250.0	247.6	243.8
FR	75.5	73.5	70.9	68.1	71.3	73.7	75.5
SO	76.4	76.2	77.3	76.5	79.5	78.8	79.4
BS	140.1	139.4	139.0	144.7	148.8	151.0	146.1
BL	104.1	102.6	101.2	98.2	101.4	99.5	101.6
SH	96.3	96.1	95.7	95.9	99.2	102.6	103.9
AR	77.6	76.0	75.2	74.1	78.5	81.2	84.8
AI	79.8	81.1	79.8	80.5	82.6	84.9	84.0
SG	77.1	76.1	74.2	73.6	76.8	78.7	79.5
GR	81.8	80.6	79.5	76.9	80.5	81.5	84.4
AG	89.9	88.8	85.7	84.5	87.3	88.5	89.1
TG	74.2	73.5	73.4	73.1	76.7	77.4	78.0
TI	97.4	95.9	95.2	95.4	99.2	101.2	100.8
VD	105.7	101.5	106.9	120.1	107.5	109.2	108.4
VS	69.2	68.1	66.3	64.3	67.2	68.7	70.4
NE	96.7	97.5	95.2	94.1	95.8	93.5	90.2
GE	151.5	151.2	148.6	146.9	148.5	147.7	147.0
JU	68.8	67.3	65.1	62.3	63.7	62.8	62.5
CH	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Min.	61.9	60.6	58.0	57.2	58.9	60.2	61.2

	Indice RFS après péréquation des ressources						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	121.5	125.1	126.1	122.6	118.6	115.3	114.0
BE	88.1	87.7	86.9	85.8	87.1	87.5	88.2
LU	88.1	87.6	86.6	85.5	87.4	88.1	89.2
UR	86.3	85.6	84.4	83.3	85.3	86.1	87.0
SZ	119.6	120.0	124.3	132.7	140.4	145.7	146.8
OW	86.5	85.9	85.5	85.5	89.0	89.7	91.2
NW	120.6	122.3	120.5	120.0	119.5	121.0	121.7
GL	86.8	86.2	85.0	83.8	85.6	86.3	87.3
ZG	192.7	199.6	211.0	219.0	221.0	218.3	214.3
FR	87.7	86.9	85.6	84.2	86.4	87.4	88.4
SO	87.9	87.5	87.2	86.2	88.4	88.6	89.3
BS	132.2	131.7	131.6	136.4	139.4	140.9	136.6
BL	103.2	102.1	101.0	98.4	101.1	99.5	101.3
SH	97.0	96.8	96.4	96.5	99.2	102.1	103.1
AR	88.3	87.5	86.6	85.5	88.1	89.4	91.1
AI	88.9	89.0	88.0	87.7	89.5	90.7	90.8
SG	88.1	87.5	86.3	85.4	87.6	88.6	89.4
GR	89.4	88.8	87.9	86.3	88.7	89.5	90.9
AG	92.9	92.3	90.4	89.4	91.5	92.3	92.9
TG	87.4	86.9	86.1	85.3	87.5	88.2	89.0
TI	97.7	96.6	96.0	96.1	99.3	100.9	100.6
VD	104.6	101.2	105.6	116.4	106.0	107.4	106.7
VS	86.7	86.1	84.8	83.7	85.7	86.5	87.6
NE	97.3	97.8	96.1	95.1	96.6	95.1	93.5
GE	141.3	141.2	139.4	138.2	139.1	138.2	137.4
JU	86.6	86.0	84.7	83.5	85.4	86.1	87.0
Min.	86.3	85.6	84.4	83.3	85.3	86.1	87.0

Tableau A2.02 Potentiel de ressources total et par habitant, 2008–2014

Potentiel de ressources total							
CHF 1000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	43'444'139	46'545'786	49'514'267	51'474'149	48'616'110	48'693'848	48'800'388
BE	19'916'463	20'512'542	21'344'560	22'310'602	21'689'119	22'077'801	22'145'730
LU	7'295'865	7'500'379	7'780'336	8'183'722	8'211'454	8'570'161	8'883'988
UR	577'415	583'020	582'605	609'343	606'935	633'646	645'349
SZ	4'487'762	4'673'055	5'144'160	5'966'373	6'264'900	6'769'937	6'929'441
OW	596'890	604'530	679'225	762'005	817'151	853'447	894'507
NW	1'301'190	1'370'367	1'417'843	1'509'456	1'466'043	1'529'545	1'549'991
GL	716'493	729'438	746'235	766'378	750'921	761'886	795'461
ZG	6'008'925	6'492'133	7'284'251	8'152'481	8'108'963	8'283'824	8'227'410
FR	5'071'392	5'129'528	5'249'056	5'450'593	5'618'061	6'024'878	6'275'083
SO	5'042'912	5'197'872	5'527'793	5'839'141	5'898'238	5'994'686	6'079'452
BS	7'175'705	7'362'340	7'670'137	8'478'594	8'435'564	8'754'648	8'519'685
BL	7'357'997	7'495'641	7'761'224	8'046'855	8'079'146	8'137'519	8'360'448
SH	1'917'899	1'973'309	2'057'439	2'197'712	2'206'967	2'341'677	2'386'255
AR	1'096'393	1'105'478	1'141'828	1'194'530	1'225'905	1'295'855	1'354'693
AI	314'442	331'954	344'994	373'214	371'684	392'876	395'189
SG	9'494'887	9'683'800	9'910'173	10'507'578	10'674'817	11'243'216	11'438'476
GR	4'200'376	4'269'787	4'405'376	4'535'964	4'607'235	4'784'537	4'981'299
AG	13'533'497	13'851'810	14'089'201	14'907'069	15'079'291	15'798'606	16'132'903
TG	4'622'429	4'735'639	4'979'390	5'314'285	5'442'503	5'662'755	5'779'341
TI	8'310'306	8'480'543	8'876'999	9'551'706	9'698'210	10'172'636	10'221'495
VD	18'513'049	18'445'232	20'542'759	24'833'704	21'787'320	22'942'495	23'178'493
VS	5'295'297	5'400'659	5'562'212	5'812'683	5'947'196	6'280'146	6'527'089
NE	4'372'504	4'556'127	4'663'655	4'915'450	4'857'420	4'861'728	4'709'885
GE	17'486'275	18'097'781	18'770'834	19'888'924	19'597'505	20'075'146	20'237'483
JU	1'253'647	1'265'306	1'280'231	1'306'464	1'295'353	1'305'483	1'304'397
CH	199'404'148	206'394'058	217'326'786	232'888'974	227'354'013	234'242'983	236'753'933

Potentiel de ressources par habitant							
CHF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	34'047	36'321	38'283	39'374	36'675	36'186	35'726
BE	20'743	21'338	22'141	23'077	22'350	22'651	22'616
LU	20'651	21'180	21'857	22'818	22'671	23'388	23'957
UR	16'615	16'793	16'807	17'632	17'563	18'302	18'585
SZ	33'384	34'584	37'655	43'178	44'742	47'720	48'239
OW	18'070	18'293	20'472	22'799	24'193	24'957	25'802
NW	33'742	35'373	36'290	38'365	37'005	38'353	38'648
GL	18'718	19'086	19'574	20'144	19'726	19'969	20'774
ZG	57'824	61'990	68'637	75'830	74'493	75'224	74'019
FR	20'267	20'358	20'526	20'980	21'260	22'402	22'922
SO	20'507	21'111	22'393	23'563	23'683	23'925	24'123
BS	37'602	38'600	40'242	44'574	44'349	45'886	44'356
BL	27'927	28'407	29'305	30'261	30'209	30'228	30'855
SH	25'858	26'612	27'726	29'559	29'560	31'176	31'558
AR	20'836	21'037	21'786	22'820	23'404	24'676	25'757
AI	21'426	22'461	23'101	24'796	24'607	25'795	25'509
SG	20'703	21'080	21'492	22'682	22'889	23'914	24'136
GR	21'945	22'312	23'010	23'682	23'981	24'762	25'624
AG	24'119	24'597	24'815	26'020	26'014	26'883	27'060
TG	19'906	20'341	21'252	22'515	22'845	23'501	23'699
TI	26'137	26'555	27'558	29'402	29'566	30'739	30'601
VD	28'374	28'111	30'948	37'008	32'033	33'187	32'920
VS	18'575	18'847	19'194	19'822	20'018	20'861	21'387
NE	25'961	27'007	27'577	28'996	28'551	28'417	27'397
GE	40'659	41'865	43'028	45'262	44'255	44'864	44'647
JU	18'462	18'634	18'844	19'198	18'979	19'064	18'990
CH	26'839	27'691	28'960	30'809	29'801	30'380	30'366

Tableau A2.03 Recettes fiscales standardisées totales et par habitant, 2008–2014

CHF 1000	Recettes fiscales standardisées totales						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	12'121'987	12'746'658	13'371'951	13'650'475	13'517'128	13'583'359	13'646'785
BE	5'557'185	5'617'401	5'764'367	5'916'568	6'030'400	6'158'698	6'192'943
LU	2'035'726	2'053'994	2'101'178	2'170'248	2'283'097	2'390'683	2'484'363
UR	161'113	159'661	157'340	161'592	168'751	176'758	180'469
SZ	1'252'196	1'279'726	1'389'245	1'582'228	1'741'881	1'888'503	1'937'784
OW	166'547	165'552	183'433	202'077	227'199	238'073	250'145
NW	363'064	375'278	382'906	400'294	407'616	426'673	433'447
GL	199'919	199'758	201'530	203'236	208'785	212'531	222'447
ZG	1'676'638	1'777'884	1'967'204	2'161'963	2'254'600	2'310'808	2'300'754
FR	1'415'044	1'404'732	1'417'574	1'445'447	1'562'035	1'680'666	1'754'796
SO	1'407'097	1'423'448	1'492'850	1'548'487	1'639'935	1'672'243	1'700'088
BS	2'002'199	2'016'192	2'071'417	2'248'446	2'345'408	2'442'147	2'382'487
BL	2'053'063	2'052'697	2'096'016	2'133'952	2'246'310	2'269'996	2'337'957
SH	535'141	540'395	555'637	582'813	613'621	653'221	667'304
AR	305'921	302'737	308'365	316'778	340'848	361'484	378'833
AI	87'737	90'906	93'170	98'973	103'342	109'594	110'513
SG	2'649'308	2'651'928	2'676'367	2'786'514	2'968'005	3'136'344	3'198'713
GR	1'172'008	1'169'290	1'189'727	1'202'896	1'280'987	1'334'667	1'392'995
AG	3'776'180	3'793'346	3'804'966	3'953'219	4'192'617	4'407'089	4'511'486
TG	1'289'772	1'296'864	1'344'747	1'409'300	1'513'223	1'579'650	1'616'164
TI	2'318'781	2'322'414	2'397'345	2'533'025	2'696'471	2'837'701	2'858'390
VD	5'165'598	5'051'264	5'547'831	6'585'672	6'057'704	6'399'908	6'481'750
VS	1'477'519	1'478'982	1'502'145	1'541'470	1'653'547	1'751'874	1'825'268
NE	1'220'037	1'247'705	1'259'479	1'303'533	1'350'548	1'356'200	1'317'096
GE	4'879'102	4'956'114	5'069'300	5'274'361	5'448'852	5'600'049	5'659'311
JU	349'798	346'507	345'742	346'462	360'157	364'170	364'768
CH	55'638'678	56'521'432	58'691'836	61'760'031	63'213'065	65'343'090	66'207'054

CHF	Recettes fiscales standardisées par habitant						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	9'500	9'947	10'339	10'442	10'197	10'094	9'991
BE	5'788	5'843	5'980	6'120	6'214	6'319	6'324
LU	5'762	5'800	5'903	6'051	6'303	6'524	6'699
UR	4'636	4'599	4'539	4'676	4'883	5'105	5'197
SZ	9'315	9'471	10'169	11'450	12'440	13'312	13'490
OW	5'042	5'009	5'529	6'046	6'727	6'962	7'215
NW	9'415	9'687	9'801	10'174	10'289	10'699	10'808
GL	5'223	5'227	5'286	5'342	5'485	5'571	5'809
ZG	16'134	16'976	18'536	20'110	20'712	20'984	20'699
FR	5'655	5'575	5'543	5'564	5'911	6'249	6'410
SO	5'722	5'781	6'048	6'249	6'585	6'674	6'746
BS	10'492	10'571	10'868	11'821	12'331	12'800	12'404
BL	7'792	7'779	7'914	8'025	8'399	8'432	8'628
SH	7'215	7'288	7'488	7'839	8'219	8'697	8'825
AR	5'814	5'761	5'884	6'052	6'507	6'884	7'203
AI	5'978	6'151	6'239	6'576	6'842	7'196	7'133
SG	5'777	5'773	5'804	6'015	6'364	6'671	6'749
GR	6'123	6'110	6'214	6'280	6'668	6'907	7'166
AG	6'730	6'736	6'702	6'900	7'233	7'499	7'567
TG	5'554	5'570	5'739	5'971	6'352	6'556	6'627
TI	7'293	7'272	7'442	7'797	8'220	8'575	8'558
VD	7'917	7'698	8'358	9'814	8'906	9'258	9'206
VS	5'183	5'161	5'184	5'256	5'566	5'819	5'981
NE	7'244	7'396	7'448	7'690	7'938	7'927	7'661
GE	11'345	11'465	11'620	12'003	12'305	12'515	12'485
JU	5'151	5'103	5'089	5'091	5'277	5'318	5'310
CH	7'489	7'583	7'821	8'170	8'286	8'475	8'492

Tableau A2.04 Recettes fiscales standardisées par habitant après péréquation, 2008–2014

CHF	Recettes fiscales standardisées par habitant après péréquation						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	9'102	9'484	9'861	10'020	9'827	9'773	9'684
BE	6'600	6'652	6'796	7'008	7'219	7'417	7'489
LU	6'597	6'643	6'776	6'986	7'240	7'467	7'575
UR	6'461	6'498	6'600	6'807	7'066	7'298	7'385
SZ	8'954	9'102	9'724	10'843	11'637	12'351	12'466
OW	6'479	6'509	6'690	6'987	7'371	7'603	7'740
NW	9'035	9'276	9'425	9'803	9'901	10'258	10'334
GL	6'499	6'536	6'649	6'845	7'094	7'315	7'415
ZG	14'429	15'140	16'504	17'896	18'308	18'500	18'199
FR	6'570	6'593	6'692	6'879	7'158	7'408	7'506
SO	6'585	6'640	6'821	7'046	7'322	7'506	7'587
BS	9'899	9'987	10'289	11'143	11'548	11'942	11'603
BL	7'732	7'741	7'896	8'037	8'377	8'435	8'600
SH	7'263	7'338	7'542	7'884	8'224	8'653	8'757
AR	6'609	6'632	6'774	6'986	7'301	7'575	7'735
AI	6'655	6'749	6'881	7'162	7'413	7'689	7'710
SG	6'600	6'638	6'752	6'979	7'258	7'509	7'588
GR	6'698	6'733	6'871	7'055	7'350	7'582	7'722
AG	6'959	6'998	7'072	7'303	7'582	7'824	7'890
TG	6'547	6'588	6'735	6'965	7'252	7'474	7'556
TI	7'320	7'326	7'507	7'852	8'225	8'555	8'544
VD	7'833	7'676	8'255	9'510	8'786	9'103	9'060
VS	6'492	6'524	6'635	6'839	7'101	7'334	7'435
NE	7'284	7'421	7'512	7'772	8'000	8'062	7'936
GE	10'584	10'706	10'899	11'292	11'527	11'712	11'667
JU	6'487	6'519	6'623	6'822	7'075	7'294	7'386

Tableau A2.05 Paiements au titre de la péréquation des ressources totaux et par habitant, 2008–2014

(+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton

CHF 1000	Total des paiements au titre de la péréquation des ressources						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	507'285	592'670	617'686	550'654	490'786	432'622	419'288
BE	-780'041	-777'464	-787'528	-858'208	-975'306	-1'070'937	-1'140'606
LU	-294'972	-298'289	-310'771	-335'196	-339'349	-345'601	-324'549
UR	-63'434	-65'937	-71'445	-73'644	-75'431	-75'912	-75'980
SZ	48'476	49'873	60'787	83'955	112'436	136'351	147'024
OW	-47'481	-49'542	-38'522	-31'435	-21'761	-21'932	-18'200
NW	14'647	15'907	14'661	14'605	15'366	17'587	19'021
GL	-48'840	-50'027	-51'960	-57'189	-61'245	-66'546	-61'486
ZG	177'231	192'342	215'644	237'987	261'705	273'589	277'856
FR	-229'043	-256'404	-293'696	-341'783	-329'396	-311'765	-300'131
SO	-212'298	-211'582	-190'829	-197'443	-183'660	-208'475	-211'971
BS	113'095	111'394	110'251	128'826	148'773	163'782	153'876
BL	15'965	10'169	4'714	-3'127	6'001	-703	7'584
SH	-3'536	-3'702	-4'046	-3'375	-349	3'287	5'162
AR	-41'870	-45'756	-46'651	-48'922	-41'607	-36'321	-28'022
AI	-9'935	-8'837	-9'586	-8'830	-8'625	-7'519	-8'931
SG	-377'742	-397'374	-437'130	-446'769	-417'152	-394'021	-397'460
GR	-110'089	-119'224	-125'809	-148'372	-131'041	-130'372	-108'073
AG	-128'546	-147'832	-210'148	-230'591	-202'520	-190'828	-192'622
TG	-230'440	-236'907	-233'194	-234'742	-214'528	-221'209	-226'445
TI	-8'732	-17'251	-20'931	-17'814	-1'534	6'684	4'499
VD	54'964	14'589	67'931	204'361	81'759	107'053	102'962
VS	-373'154	-390'388	-420'524	-464'048	-456'104	-456'123	-443'655
NE	-6'715	-4'185	-10'989	-13'984	-10'577	-23'096	-47'232
GE	327'337	328'083	314'455	312'255	344'231	359'262	370'681
JU	-90'698	-96'182	-104'242	-117'764	-122'741	-135'326	-142'600
CH	-1'798'569	-1'861'854	-1'961'872	-2'100'592	-2'131'868	-2'196'465	-2'220'010

CHF	Paiements compensatoires de la péréquation des ressources par habitant						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	398	462	478	421	370	321	307
BE	-812	-809	-817	-888	-1'005	-1'099	-1'165
LU	-835	-842	-873	-935	-937	-943	-875
UR	-1'825	-1'899	-2'061	-2'131	-2'183	-2'193	-2'188
SZ	361	369	445	608	803	961	1'024
OW	-1'437	-1'499	-1'161	-941	-644	-641	-525
NW	380	411	375	371	388	441	474
GL	-1'276	-1'309	-1'363	-1'503	-1'609	-1'744	-1'606
ZG	1'705	1'837	2'032	2'214	2'404	2'484	2'500
FR	-915	-1'018	-1'148	-1'316	-1'247	-1'159	-1'096
SO	-863	-859	-773	-797	-737	-832	-841
BS	593	584	578	677	782	858	801
BL	61	39	18	-12	22	-3	28
SH	-48	-50	-55	-45	-5	44	68
AR	-796	-871	-890	-935	-794	-692	-533
AI	-677	-598	-642	-587	-571	-494	-577
SG	-824	-865	-948	-964	-894	-838	-839
GR	-575	-623	-657	-775	-682	-675	-556
AG	-229	-263	-370	-402	-349	-325	-323
TG	-992	-1'018	-995	-995	-900	-918	-929
TI	-27	-54	-65	-55	-5	20	13
VD	84	22	102	305	120	155	146
VS	-1'309	-1'362	-1'451	-1'582	-1'535	-1'515	-1'454
NE	-40	-25	-65	-82	-62	-135	-275
GE	761	759	721	711	777	803	818
JU	-1'336	-1'416	-1'534	-1'730	-1'798	-1'976	-2'076

Tableau A2.06 Dotation de la péréquation horizontale des ressources (PHR) et de la péréquation verticale des ressources (PVR), 2008–2014, et rapport PHR/PVR

CHF 1000	Dotation						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Péréquation verticale des ressources	1'798'569	1'861'854	1'961'872	2'100'592	2'131'868	2'196'465	2'220'010
Péréquation horizontale des ressources	1'258'998	1'315'027	1'406'130	1'532'643	1'461'057	1'500'219	1'507'952
Dotation	3'057'566	3'176'881	3'368'001	3'633'235	3'592'925	3'696'684	3'727'962
Rapport PHR/PVR	70.0%	70.6%	71.7%	73.0%	68.5%	68.3%	67.9%

Tableau A2.07 Paiements au titre de la compensation des charges, totaux et par habitant, 2008–2014

(+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton

CHF 1000	Total des paiements au titre de la compensation des charges						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	-93'087	-87'529	-86'111	-80'457	-78'843	-74'937	-72'257
BE	-39'793	-42'281	-46'443	-51'670	-54'810	-53'742	-54'764
LU	-6'485	-6'673	-6'606	-6'698	-7'011	-6'940	-6'281
UR	-10'549	-10'867	-10'757	-10'903	-11'408	-11'289	-11'577
SZ	-5'886	-6'045	-5'970	-6'038	-6'330	-6'257	-6'541
OW	-5'296	-5'447	-5'393	-5'465	-5'712	-5'647	-5'997
NW	-1'437	-1'480	-1'469	-1'491	-1'569	-1'558	-1'297
GL	-5'151	-5'146	-5'096	-5'170	-5'414	-5'360	-5'371
ZG	0	0	0	0	0	0	0
FR	-11'679	-11'957	-11'784	-11'914	-12'424	-12'249	-9'644
SO	0	0	0	0	0	0	-176
BS	-47'162	-48'453	-46'270	-47'125	-51'355	-52'812	-54'499
BL	0	0	0	0	0	0	0
SH	-3'186	-2'639	-2'375	-2'702	-2'042	-1'881	-2'165
AR	-17'102	-17'601	-17'425	-17'673	-18'498	-18'313	-18'850
AI	-7'943	-8'173	-8'091	-8'201	-8'584	-8'500	-8'448
SG	-1'929	-1'985	-1'965	-2'002	-2'095	-2'074	-2'165
GR	-133'174	-137'036	-135'637	-137'471	-143'844	-142'358	-139'151
AG	0	0	0	0	0	0	0
TG	-3'623	-3'728	-3'691	-3'742	-3'916	-3'877	-3'990
TI	-31'338	-31'442	-32'825	-34'339	-35'836	-34'498	-35'082
VD	-51'178	-50'821	-58'338	-59'647	-63'941	-63'199	-63'273
VS	-67'907	-69'838	-69'090	-69'999	-73'212	-72'390	-74'232
NE	-34'098	-34'687	-35'579	-36'974	-40'661	-39'063	-38'115
GE	-100'104	-113'938	-99'867	-100'505	-105'337	-108'437	-107'159
JU	-4'108	-4'233	-4'197	-4'523	-4'779	-4'864	-4'833
CH	-682'216	-702'000	-694'980	-704'710	-737'624	-730'248	-725'866

CHF	Paiements au titre de la compensation des charges par habitant						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	-73	-68	-67	-62	-59	-56	-53
BE	-41	-44	-48	-53	-56	-55	-56
LU	-18	-19	-19	-19	-19	-19	-17
UR	-304	-313	-310	-315	-330	-326	-333
SZ	-44	-45	-44	-44	-45	-44	-46
OW	-160	-165	-163	-164	-169	-165	-173
NW	-37	-38	-38	-38	-40	-39	-32
GL	-135	-135	-134	-136	-142	-140	-140
ZG	0	0	0	0	0	0	0
FR	-47	-47	-46	-46	-47	-46	-35
SO	0	0	0	0	0	0	-1
BS	-247	-254	-243	-248	-270	-277	-284
BL	0	0	0	0	0	0	0
SH	-43	-36	-32	-36	-27	-25	-29
AR	-325	-335	-332	-338	-353	-349	-358
AI	-541	-553	-542	-545	-568	-558	-545
SG	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-5
GR	-696	-716	-708	-718	-749	-737	-716
AG	0	0	0	0	0	0	0
TG	-16	-16	-16	-16	-16	-16	-16
TI	-99	-98	-102	-106	-109	-104	-105
VD	-78	-77	-88	-89	-94	-91	-90
VS	-238	-244	-238	-239	-246	-240	-243
NE	-202	-206	-210	-218	-239	-228	-222
GE	-233	-264	-229	-229	-238	-242	-236
JU	-61	-62	-62	-66	-70	-71	-70
CH	-92	-94	-93	-93	-97	-95	-93

Tableau A2.08 Compensation des cas de rigueur, 2008–2014

(+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton

CHF 1000	Total des paiements au titre de la compensation des cas de rigueur						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	20'626	20'626	20'626	20'626	20'626	20'251	20'251
BE	-36'041	-36'041	-36'041	-36'041	-36'041	-36'334	-36'334
LU	-17'857	-17'857	-17'857	-17'857	-17'857	-17'963	-17'963
UR	585	585	585	585	585	574	574
SZ	2'159	2'159	2'159	2'159	2'159	2'120	2'120
OW	-8'898	-8'898	-8'898	-8'898	-8'898	-8'908	-8'908
NW	623	623	623	623	623	612	612
GL	-7'521	-7'521	-7'521	-7'521	-7'521	-7'533	-7'533
ZG	1'658	1'658	1'658	1'658	1'658	1'628	1'628
FR	-133'273	-133'273	-133'273	-133'273	-133'273	-133'346	-133'346
SO	4'098	4'098	4'098	4'098	4'098	4'024	4'024
BS	3'251	3'251	3'251	3'251	3'251	3'192	3'192
BL	4'343	4'343	4'343	4'343	4'343	4'264	4'264
SH	-5'402	-5'402	-5'402	-5'402	-5'402	1'216	1'216
AR	902	902	902	902	902	886	886
AI	247	247	247	247	247	243	243
SG	7'576	7'576	7'576	7'576	7'576	7'438	7'438
GR	3'186	3'186	3'186	3'186	3'186	3'128	3'128
AG	9'133	9'133	9'133	9'133	9'133	8'967	8'967
TG	3'843	3'843	3'843	3'843	3'843	3'773	3'773
TI	5'187	5'187	5'187	5'187	5'187	5'092	5'092
VD	10'613	10'613	10'613	10'613	10'613	10'420	10'420
VS	4'613	4'613	4'613	4'613	4'613	4'529	4'529
NE	-106'018	-106'018	-106'018	-106'018	-106'018	-106'069	-106'069
GE	6'897	6'897	6'897	6'897	6'897	6'772	6'772
JU	-18'247	-18'247	-18'247	-18'247	-18'247	-18'268	-18'268
CH	-243'718	-243'718	-243'718	-243'718	-243'718	-239'292	-239'292

Annexe 3

Décision instituant le groupe technique chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berne, décembre 2011

Décision instituant le groupe technique chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Le Département fédéral des finances (DFF)

vu l'art. 18 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)¹ et en application des art. 46 à 49 et de l'annexe 17 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)²

décide:

1. Le groupe technique a pour mandat d'exécuter les tâches qui lui sont conférées en vertu de la PFCC et de l'OPFCC (cf. *annexe* à la présente décision).
2. Après consultation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), le groupe technique est composé comme suit:

Président:

Tobias Beljean, sous-directeur de l'Administration fédérale des finances

Représentants de la Confédération:

- Kurt Dütschler, chef de la division Statistique et documentation, Administration fédérale des contributions
- Werner Bussmann, unité Projets et méthode législatifs, Office fédéral de la justice
- Michael Egger, Service financier I, Administration fédérale des finances
- Werner Weber, chef de la section Péréquation financière, Administration fédérale des finances

Suppléants:

- Roger Ammann, division Statistique et documentation, Administration fédérale des contributions
- Robert Baumann, unité Projets et méthode législatifs, Office fédéral de la justice
- Pascal Utz, section Péréquation financière, Administration fédérale des finances
- Fred Bangerter, section Péréquation financière, Administration fédérale des finances
- Eva May, section Péréquation financière, Administration fédérale des finances

¹ RS 613.2

² RS 613.21



Représentants des cantons:

- Peter Schwendener, chef de l'Administration des finances du canton de Bâle-Ville
- Marc Ehrensperger, secrétaire du Département des finances du canton de Schwyz
- Gerhard Engel, secrétaire général suppléant de la Direction des finances du canton de Berne
- Pierre Bersier, économiste, canton du Jura
- Urs Brasser, secrétaire des Finances du canton des Grisons

Suppléants:

- Roger Wenk, Administration des finances du canton de Bâle-Campagne
- Eric Birchmeier, Service d'analyse et de gestion financière, canton de Vaud
- Nicola Novaresi, Département des finances et de l'économie du canton du Tessin
- Niklaus Fuchs, secrétaire général du Département des finances du canton de Saint-Gall
- Daniel Odermatt, administrateur des finances du canton d'Obwald

Les suppléants participent aux séances dans la mesure où les membres ordinaires en sont empêchés. Ils se voient remettre tous les documents nécessaires à cet effet.

Représentants possédant un statut d'observateur:

- Walter Moser, responsable du Service RPT, Conférence des gouvernements cantonaux
- Andreas Huber, secrétaire de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances

3. Le secrétariat du groupe technique est assuré par l'Administration fédérale des finances.
4. Le groupe technique peut le cas échéant faire appel à d'autres expertes ou experts ayant une voix consultative.
5. Le groupe technique peut entrer en contact avec des autorités, des universités et d'autres organismes pour leur poser des questions. Le groupe peut solliciter des expertises externes avec l'accord préalable de l'Administration fédérale des finances.
6. Les délibérations du groupe technique et ses documents sont confidentiels. Les membres sont tenus de respecter le secret de fonction au sens de l'art. 320 du Code pénal. Le DFF est l'autorité supérieure du groupe technique.
7. La présente décision remplace celle du 12 mars 2008.

Annexe: Bases légales du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Département fédéral des finances

Eveline Widmer-Schlumpf

Annexe 4

Conventions intercantionales



Conventions intercantionales dans les domaines de tâches relevant de l'art. 48a Cst. (état à fin 2011)

1. Accords conclus		Cantons signataires
Domaine de tâches	Convention	
Accord-cadre intercantional selon art. 13 PFCC¹	Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantionale assortie d'une compensation des charges (ACI) ²	Entré en vigueur le 11 mai 2007 Tous les cantons
Exécution des peines et des mesures	Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 2004 ³ (ZH: LS 334) Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 5. Mai 2006 ⁴ Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes) ⁵ Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) ⁶	Entré en vigueur le 1 ^{er} janvier 2007 ZH, GL, AR, AI, SG, GR, TG, SH UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI

- 1 Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC; RS 613.2)
 2 <http://www.kdk.ch/fr/themes/rpt-et-collaboration-intercantonale/collaboration-intercantonale-avec-compensation-des-charge/> (dernière consultation 30.1.2014)
 3 http://www.iustizvollzug.zh.ch/intermet/justiz_innere/luv/de/ueber_uns/organisation/osk/grundlagen.html (dernière consultation 30.1.2012)
 4 <http://www.lexfind.ch/dta/24061/2/325.pdf> (dernière consultation 30.1.2014)
 5 <http://www.cldjp.ch/concordats/adultes.html> (dernière consultation 30.1.2014)
 6 <http://www.cldjp.ch/concordats/mineurs.html> (dernière consultation 30.1.2014)

13.02.2014
 \adb.intra.admin.ch\EFV\Org\Div-daten\FA\Wibe\10_Redaktion\TABAnhang 4_Liste_interkant_Vereinb_2011_20140211_F.docx

- 2 -

	Concordat du 4 juillet 1996 sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers ⁷	GE, NE, VD
Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4, Cst.	Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) ⁸	Entré en vigueur le 1 ^{er} août 2009 Ont adhéré: 15 cantons: SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE, FR, BS, SO, BL Adhésion rejetée: 7 cantons: LU: Votation populaire 28.9.2008 GR: Votation populaire 30.11.2008 TG: Votation populaire 30.11.2008 NW: Votation populaire 8.2.2009 UR: Votation populaire 27.9.2009 ZG: Votation populaire 27.9.2009 AR: Votation populaire 13.6.2010
	Convention scolaire romande du 21 juin 2007 ⁹	Entrée en vigueur le 1 ^{er} août 2009 BE, GE, JU, NE, VD, VS, FR
	Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat sur la pédagogie spécialisée) ¹⁰	Entré en vigueur le 1 ^{er} janvier 2011 Ont adhéré: 12 cantons: OW, SH, VS, GE, LU, VD FR, TI, AR, BS, BL, UR
	Convention scolaire régionale concernant l'accueil réciproque d'élèves et le versement de contributions (CSR 2009) ¹¹	AG, BL, BS, BE, FR, LU, SO, VS, ZH
	Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études ¹²	Entré en vigueur le 1 ^{er} janvier 1995 Tous les cantons
Hautes écoles cantonales	Accord intercantonal universitaire (AIU) du 20 février 1997 ¹³	Accord de financement et de libre passage

⁷ http://www.eidip.ch/data/lmc/concordat_lmc.pdf (dernière consultation 30.1.2014)

⁸ <http://www.edk.ch/dyn/11737.php> (dernière consultation 30.1.2014)

⁹ <http://www.cilp.ch/documents/showFile.asp?ID=2518> (dernière consultation 30.1.2012)

¹⁰ <http://www.edk.ch/dyn/19100.php> (dernière consultation 3.2.2012)

¹¹ <http://bdf.fr.ch/frontend/versions/739?locale=fr> (dernière consultation 30.1.2012)

¹² <http://www.edk.ch/dyn/14966.php> (dernière consultation 30.1.2014)

¹³ <http://www.edk.ch/dyn/14966.php> (dernière consultation 30.1.2014)

- 3 -

	Tous les cantons	
	Accord de financement et de libre passage Tous les cantons sauf NE	
	GE : Tous les cantons	
	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU	
	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU	
	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU	
	BE (abrogé au 31.12.2009; intégration prévue au sein de la HES-SO), FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI	
	UR, SZ, NW, OW, LU, ZG Le concordat est actuellement en révision.	
	UR, SZ, NW, OW, LU, ZG LU a quitté le concordat en été 2010. Le concordat a été dissous le 31 juillet 2013.	
	ZH, SG, SZ, GL	
	Accord intercantonal du 12 juin 2003 sur les hautes écoles spécialisées (AHES) à partir de 2005 ¹⁴	
	Concordat intercantonal du 9 décembre 1999 de coordination universitaire (C-CoolUni)	
	Concordat intercantonal du 9 janvier 1997 créant une Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) (C-HES-SO)	
	Convention intercantonale du 26 mai 2011 sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) ¹⁵	
	Convention intercantonale du 6 juillet 2001 créant la Haute école spécialisée santé-social de Suisse romande	
	Convention intercantonale du 31 mai 2001 relative à la Haute école de théâtre de Suisse romande (C-HEITSR)	
	Zentralisweizer Fachhochschul-Konkordat (FHZ-Konkordat) vom 2. Juli 1999 ¹⁶	
	Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) vom 15. Dezember 2000 ¹⁷	
	Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 19. September 2000 ¹⁸	
	Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich vom 21. September 1999 ¹⁹	

¹⁴ <http://www.edk.ch/dyn/14966.php> (dernière consultation 30.1.2014)

¹⁵ <http://www.hes-so.ch/data/documents/Convention-intercantonale-HES-SO-26-mai-2011-1542.PDF>

¹⁶ <http://www.beruf-z.ch/upload/ZFHV-2011-09-15-def.pdf> (dernière consultation 30.1.2012)

¹⁷ <http://lilz.ow.ch/gesetzessammlung/archiv/2012-1/415330.pdf> (dernière consultation 30.1.2009)

¹⁸ http://www.sz.ch/documents/631_1301.pdf (dernière consultation 30.1.2012)

¹⁹ <http://www.lexfind.ch/data/10458/2/415320.pdf> (30.1.2012)

- 4 -

	Vertrag zwischen den Kantonen BL und BS über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006 ²⁰	BS, BL
	Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999 ²¹	ZH, SZ, SH, TG, SG, AR, GR, GL, AI
	Vereinbarung über die interkantonale Fachhochschule St.Gallen vom 16. März 1999 ²²	TG, SG, AR, AI
	Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz vom 27. Oktober / 9. November 2004	En vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2006 AG, BL, BS, SO
	Konkordat vom 30. Juni 1964 über die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft	Le concordat a été dissous; l'école est gérée par le canton de Berne depuis le 1 ^{er} janvier 2012.
Institutions culturelles d'importance suprarrégionale	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003 ²³	En vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2010 Ont adhéré: ZH, LU, SZ, ZG, UR, AG Les cantons OW et NW n'ont pas adhéré à l'accord, mais versent des contributions sur la base de crédits-cadres (OW depuis 2011 seulement). Prise en compte par le Grand Conseil du canton de Schwyz de la motion «keine Kulturbeiträge mehr an den Kanton Luzern (Kündigung der Konkordats über den interkantonalen Kulturlastenausgleich)».

²⁰ <http://www.lexfind.ch/dia/20200/2/664.1.pdf> (dernière consultation 30.1.2012)

²¹ <http://www.lexfind.ch/dia/13471/2/412.631.pdf> (dernière consultation 30.1.2012)

²² http://www.lexfind.ch/dia/21760/2/1076_Fachhochschule_415.16.pdf (dernière consultation 30.1.2012)

²³ <http://www.lexfind.ch/dia/30346/2/495.010.pdf> (dernière consultation 17.2.2012)

- 5 -

	<p>Vereinbarung vom 24. November 2009 über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kulturreinrichtungen von überregionaler Bedeutung (IKZAV Kultur SG)²⁴</p> <p>Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die partnerschaftliche Finanzierung von im Kanton Basel-Stadt domizilierten Kulturstiftungen (Kulturvertrag) vom 28. Januar 1997²⁵</p>	<p>SG, TG, AI, AR</p> <p>Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011</p> <p>Décisions d'adhésion des cantons AR et AI respectivement du 13 février 2011 et du 1^{er} mai 2011.</p>
Gestion des déchets et épuration des eaux usées	<p>Convention intercantonale concernant la concertation intercantonale en matière de gestion de déchets (1994)</p> <p>Convention entre le Canton de Vaud et la République et Canton de Neuchâtel instituant une collaboration dans le cadre de la planification et l'élimination des déchets (2000)</p> <p>Vereinbarung vom 29 September 2008 zwischen BE und SO betreffend KVA Emmenspitz (Zuchwil)</p>	<p>BE, FR, VD VS, NE, GE, JU</p> <p>VD, NE</p> <p>BE, SO</p>
Transports en agglomération	<p>Convention du 4 juillet 2003 instituant une tarification régionale sur le bassin franco-valdo-genevois</p> <p>Trägerschaft Agglomerationsprogramm Basel, 2010</p>	<p>GE, VD</p> <p>AG, BS, BL, SO</p>
Médecine de pointe et cliniques spéciales	<p>Convention intercantonale du 14 mars 2008 relative à la médecine hautement spécialisée (CIMHS)²⁶</p> <p>Contrat concernant la transplantation d'organes solides²⁷, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2005</p> <p>Contrat concernant la transplantation de cellules souches hématopoïétiques²⁸, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2008</p>	<p>Tous les cantons</p> <p>Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009</p> <p>Hôpital universitaire de Bâle, Hôpital de l'île de Berne, Hôpital cantonal universitaire de Genève, Centre hospitalier universitaire vaudois, Hôpital cantonal de St-Gall, Hôpital universitaire de Zurich</p> <p>Hôpital cantonal Aarau, Hôpital universitaire de Bâle, Ente Ospedaliero Cantonale Bellinzona, Hôpital de l'île de Berne, Hôpitaux uni-</p>

²⁴ http://www.lexfind.ch/dtch/107662/2/442_2.pdf (dernière consultation 17.2.2012)

²⁵ <http://www.baseland.ch/366-15-htm..301298.0.html> (dernière consultation 30.1.2012)

²⁶ <http://www.gdk-cds.ch/index.php?id=822&L=1> (dernière consultation 30.1.2014)

²⁷ <http://www.svk.org/tableau-contrats-de-transplantation/> (dernière consultation 30.1.2012)

- 6 -

		versitaires de Genève, Hôpital cantonal Lucerne, Centre hospitalier universitaire vaudois, Hôpital cantonal de St-Gall, Hôpital universitaire de Zurich
	Vereinbarung der Kantone BE, BS, BL (sowie der Universitäten BE und BS und den betroffenen Spitalern) über die Strategische Allianz Medizin Basel-Bern (Zusammenarbeit in der medizinischen Lehre, Forschung und Dienstleistung, insbesondere in der hochspezialisierten Medizin), in vigore depuis le 28 août 2008, remplacé l'accord du 6 avril 2004	BE, BS, BL
	Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über das Universitäts-Kinderspital beider Basel (Kinderspitalvertrag) vom 16 Februar 1998.	BS, BL
	Convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales (CIIIS) (état au 1.1.2008) ²⁹	Tous les cantons Un projet vise actuellement à réviser la convention.
	Gemeinsames Behindertenkonzept der Kantone BS und BL	BS + BL
2. Accords en préparation		
Domaine de tâches	Convention ou accord	Cantons signataires
Exécution des peines et des mesures		
Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4, Cst.		
Hautes écoles cantonales	Concordat sur les hautes écoles ³⁰	Tous les cantons; en préparation à la CDIP

²⁸ <http://www.svk.org/tableau-contrats-de-transplantation/> (dernière consultation 30.1.2012)

²⁹ http://edudoc.ch/record/26656/files/IVSE_f.pdf (dernière consultation 30.1.2012)

- 7 -

		Dans le cadre de la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)
<i>Institutions culturelles d'importance suprarégionale</i>		
<i>Gestion des déchets et épuration des eaux usées</i>		
<i>Transports en agglomération</i>	Trägerschaft Agglomerationsprogramm AareLand	AG, SO Décisions de principe au niveau des départements
	Projet d'organisme de coopération transfrontalière, en vue d'assurer une gouvernance du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Il ne s'agit pas d'une convention pour le financement des réalisations, mais pour les études et la gestion de projets.	GE, VD et France Actuellement en pourparlers d'adoption
<i>Médecine de pointe et cliniques spéciales</i>		
<i>Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées</i>		

30 <http://www.edk.ch/dvn/11740.php> (dernière consultation 17.2.2014)

Annexe 5

Dépenses de transfert entre la Confédération et les cantons

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité offre une évaluation de la péréquation financière au sens strict (péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur). A titre d'information, il s'avère toutefois intéressant de se pencher également sur les transferts financiers entre la Confédération et les cantons, qui interviennent en dehors de ce cadre strict. Les tableaux ci-après rendent compte de ces transferts pour l'année 2011 (données les plus récentes).

Tableau A5.01 Transferts de la Confédération aux cantons, total, année 2011

1000 CHF

	Parts aux recettes de la Confédération*	Péréquation financière et compensation des charges de la Confédération**	Contributions fédérales***	Total	Total du revenu du canton en %	Population résidente moyenne	Surface en hectares
ZH	703'271	80'457	1'296'707	2'080'435	16.5%	1'382'732	172'900
BE	269'655	582'608	1'683'156	2'535'419	24.3%	982'424	595'944
LU	119'875	216'289	517'398	853'563	27.8%	379'788	149'344
UR	8'074	53'481	114'140	175'695	43.5%	35'402	107'657
SZ	119'134	6'038	172'708	297'880	26.9%	147'317	90'792
OW	12'693	29'934	106'719	149'346	47.0%	35'735	49'059
NW	21'324	1'491	58'456	81'271	22.6%	41'168	27'590
GL	9'343	43'680	56'019	109'043	31.3%	38'913	68'530
ZG	247'825	–	117'665	365'490	27.6%	114'105	23'869
FR	97'297	301'040	491'228	889'565	27.8%	281'581	167'070
SO	79'060	114'154	245'553	438'767	22.4%	256'137	79'049
BS	179'114	47'125	306'112	532'351	12.5%	185'603	3'700
BL	117'751	1'808	230'953	350'512	14.9%	274'882	51'756
SH	36'039	9'081	86'236	131'355	20.8%	76'748	29'842
AR	18'022	45'958	72'612	136'592	32.2%	53'165	24'286
AI	5'559	13'306	33'131	51'996	37.5%	15'716	17'252
SG	145'310	260'306	556'612	962'228	24.8%	481'032	202'554
GR	59'513	223'254	731'724	1'014'491	42.7%	193'005	710'544
AG	196'385	133'319	494'860	824'563	17.8%	614'882	140'373
TG	70'813	139'460	279'398	489'671	28.8%	250'209	99'102
TI	133'145	44'638	380'149	557'932	17.3%	335'348	281'220
VD	361'118	59'647	857'261	1'278'027	15.0%	719'613	321'203
VS	83'156	338'294	539'301	960'750	30.3%	314'853	522'425
NE	61'987	117'614	252'641	432'242	21.9%	172'634	80'293
GE	421'238	100'505	589'628	1'111'371	13.3%	459'125	28'248
JU	17'924	85'534	313'265	416'724	43.2%	70'287	83'855
****			248'509	248'509			
Total	3'594'624	3'049'020	10'832'141	17'475'785	21.4%	7'912'398	4'128'457

Source: statistique financière

* Excepté les parts affectées des cantons (total 909,525 mio CHF): part des recettes de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP; poste 46008), part des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (poste 46005), part des recettes de la Régie fédérale des alcools (poste 46003); "Ensemble des cantons; tableaux réguliers", feuille de calcul "Einnahmen"

** Péréquation verticale des ressources + compensation des charges + part de la Confédération à la compensation des cas de rigueur

*** Contributions fédérales (cf. aussi liste du tableau A5.03) = postes 4630 et 670 de la statistique financière (contributions courantes et contributions à des investissements):

- pour déterminer le montant total (10'832,141 mio CHF; y c. contributions fédérales ne pouvant être attribuées à un canton précis); "Compte de financement par groupe par nature et par fonction, cantons", document de travail 011, également: "Ensemble des cantons; tableaux réguliers", feuille de calcul "Einnahmen", année 2011

- contribution fédérale pouvant être attribuées aux 26 cantons (total 10'583,632 mio CHF); "Ensemble des cantons; tableaux réguliers", feuille de calcul "Einnahmen"

**** Montant ne pouvant être attribué à un canton précis

Tableau A5.02 Transferts de la Confédération aux cantons, volume par habitant, année 2011

CHF par habitant

	Parts aux recettes de la Confédération	Péréquation financière et compensation des charges de la Confédération	Contributions fédérales	Total	
				CHF	Rang
ZH	509	58	938	1'505	24
BE	274	593	1'713	2'581	11
LU	316	570	1'362	2'247	15
UR	228	1'511	3'224	4'963	3
SZ	809	41	1'172	2'022	16
OW	355	838	2'986	4'179	4
NW	518	36	1'420	1'974	18
GL	240	1'123	1'440	2'802	10
ZG	2'172		1'031	3'203	6
FR	346	1'069	1'745	3'159	7
SO	309	446	959	1'713	21
BS	965	254	1'649	2'868	9
BL	428	7	840	1'275	26
SH	470	118	1'124	1'712	22
AR	339	864	1'366	2'569	12
AI	354	847	2'108	3'309	5
SG	302	541	1'157	2'000	17
GR	308	1'157	3'791	5'256	2
AG	319	217	805	1'341	25
TG	283	557	1'117	1'957	19
TI	397	133	1'134	1'664	23
VD	502	83	1'191	1'776	20
VS	264	1'074	1'713	3'051	8
NE	359	681	1'463	2'504	13
GE	917	219	1'284	2'421	14
JU	255	1'217	4'457	5'929	1
<i>Divers</i>			31	31	
Total	454	385	1'369	2'209	

Tableau A5.03 Contributions fédérales versées aux cantons par domaine

Rubrique	Exemples de sous-rubriques importantes sur le plan financier	Domaines	Montant en mio CHF (année 2011)
1		<i>Ordre et sécurité publics, défense</i>	69
2		<i>Formation</i>	2'349
	23 + 26	Formation professionnelle	672
	27	Hautes écoles	1'162
3		<i>Culture, sport, loisirs, église</i>	22
5		<i>Sécurité sociale</i>	3'425
	51	Maladie et accident	2'117
	52	Invalidité	657
	53	Vieillesse et survivants	613
6		<i>Trafic et télécommunications</i>	1'491
	61	Circulation routière	1'183
	62	Transports publics	307
7		<i>Protection de l'environnement et aménagement du territoire</i>	436
	74	Aménagements	246
8		<i>Economie</i>	3'041
	81	Agriculture	2'907
Total		Total des contributions fédérales*	10'832

Source: statistique financière

* dont montant ne pouvant être attribué à un canton précis: 249 mio CHF

Les données contenues dans les tableaux ci-dessus reflètent uniquement les transferts de la Confédération qui alimentent les budgets cantonaux. Elles ne tiennent pas compte des versements destinés à des tiers dans les cantons, tels que les salaires des collaborateurs de l'administration fédérale, ni des contributions de la Confédération versées directement à des tiers sans transiter par les budgets cantonaux (notamment les contributions aux CFF et aux entreprises de transports publics concessionnaires), ni des acquisitions de biens et de services par la Confédération (qui comprennent par exemple les constructions civiles ou militaires), ni encore des dépenses des EPF. Les données sont donc axées sur la politique financière et non pas sur l'économie politique ou régionale, et ce pour les raisons suivantes:

- Les transferts financiers pris en considération pour ce tableau ont pour but de renforcer les budgets des cantons. En effectuant d'autres dépenses en Suisse, la Confédération finance par ailleurs des tâches qui relèvent de son propre domaine de compétence. Ces dépenses ont donc une tout autre fonction.

- La présentation des seuls transferts qui alimentent les budgets cantonaux a l'avantage de présenter des paiements clairement définissables. La prise en compte d'autres versements de la Confédération brouillerait la vue d'ensemble et conduirait à une décision arbitraire quant aux autres versements à prendre en compte également.
- La détermination des autres dépenses de la Confédération en faveur des cantons pose de gros problèmes techniques et méthodologiques.

Si l'on considère le volume des transferts par habitant, quelques cantons reçoivent des contributions fédérales remarquablement élevées. Parmi eux figurent les cantons du Jura et des Grisons, mais aussi Uri, Obwald et Appenzell Rhodes-Intérieures. Ces cantons affichent toutefois une faible densité de population, de sorte que les montants par habitant apparaissent forcément plus élevés. Si l'on prend comme critère les dépenses nettes des cantons par habitant, c'est-à-dire les dépenses que les cantons financent avec leurs propres ressources (après déduction des contributions fédérales), les deux premiers cantons cités, Jura et Grisons, restent dans la première moitié du classement (cf. aussi à ce sujet chap. 5.5.2). Les versements présentés ici ne permettent pas de conclure automatiquement que seuls ces cantons-là en profitent, surtout lorsqu'il s'agit de prestations fournies par le canton qui ont une portée intercantonale (comme dans le domaine des hautes écoles ou des transports).

Il importe de souligner que ni le volume total des transferts de la Confédération aux cantons ni, plus particulièrement, sa répartition entre les cantons ne constituent une valeur de référence dans la RPT. La réforme avait au contraire pour objectif explicite d'assurer la redistribution entre les cantons uniquement par le biais de la nouvelle péréquation financière au sens strict.

Annexe 6

Critères et paramètres utilisés pour évaluer l'efficacité selon l'annexe 17 OPFCC

- Rapport entre les transferts financiers affectés et les transferts financiers non affectés de la Confédération aux cantons
- Transferts financiers des cantons à la Confédération
- Rapport entre les contributions aux frais et les contributions forfaitaires ou globales
- Différences entre les potentiels de ressources par habitant des différents cantons
- Différences entre les recettes fiscales standardisées par habitant des différents cantons, avant et après la péréquation des ressources
- Recettes fiscales standardisées par habitant du canton ayant le plus faible potentiel de ressources par rapport à la moyenne suisse, avant et après la péréquation des ressources
- Montant de la franchise entrant dans le calcul des revenus déterminants des personnes physiques
- Charges excessives par habitant
- Rapport entre la compensation des charges et les charges excessives
- Recettes, dépenses et dettes des cantons
- Différences en matière de charge fiscale
- Quote-part de l'Etat et quote-part fiscale des cantons et des communes, à l'échelle nationale et internationale
- Allègements fiscaux au sens de la loi fédérale du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement («Lex Bonny»)
- Arrivées et départs de personnes assujetties à l'échelle nationale et internationale
- Charge fiscale marginale effective et charge fiscale moyenne effective des cantons, en comparaison nationale et internationale
- Nombre de sociétés de domicile au sens de l'art. 28, al. 3 et 4, LHID
- Interdépendance entre la charge fiscale d'un canton et son marché immobilier
- Effets des décisions importantes relatives à la politique fiscale sur d'autres cantons
- Effets de la compensation des cas de rigueur sur les recettes fiscales standardisées des cantons
- Evolution du volume des paiements liés à la compensation intercantonale des charges et part liée à l'indemnisation des effets d'externalités territoriales (*spillovers*)

Annexe 7

Evolution des dépenses nettes des villes

En réaction à la parution du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité (pour les années 2008–2011), divers milieux ont demandé que l'on analyse l'évolution des dépenses des villes en lien avec la RPT.

- Dans le cadre de la consultation, l'Union des villes suisses a émis le souhait que le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité présente une vue d'ensemble des coûts transférés de la Confédération aux villes et communes.
- Lors de l'examen du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité au sein des commissions parlementaires, les députés ont requis que l'évolution des dépenses des villes soit étudiée par domaines de tâches à partir de 2007.
- Enfin, le conseiller national Kurt Fluri a demandé, dans sa motion du 9 juillet 2011 (11.3504), «d'étudier dans la prochaine évaluation les effets directs de la RPT sur les villes et les communes dans les principaux domaines, comme celui des écoles, le domaine social, etc.». L'auteur de la mention argumente en soulignant que l'on «constate des incidences directes sur les communes, par exemple sur le plan du financement des écoles spéciales, de l'aide aux personnes âgées ou des transports».

Dans son avis quant à cette motion, le Conseil fédéral a rappelé les points suivants:

- Du point de vue institutionnel, la RPT a porté sur les relations entre la Confédération et les cantons, mais les cantons conservent toute leur souveraineté sur leur territoire.
- La RPT a dès lors été mise en œuvre de manière différente d'un canton à l'autre.
- Avec le temps, il est devenu impossible de distinguer les éléments des dépenses qui sont dus à la RPT de ceux qui ne le sont pas.

Le Conseil fédéral a toutefois assuré que la statistique financière serait analysée en vue du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, pour que celui-ci puisse présenter et commenter l'évolution des dépenses des villes dans les domaines de tâches influencés par la RPT.

Le tableau ci-après examine, d'une part, l'évolution des dépenses liées aux tâches visées par la RPT (I-III) et, d'autre part, l'évolution des dépenses consacrées aux tâches importantes sur le plan financier, mais non influencées par la RPT (IV). Parmi les tâches touchées par la RPT, on distingue celles qui ont engendré des charges importantes pour les cantons (I) de celles qui ont engendré des allègements importants (II).

Le tableau illustre par ailleurs la place que chaque tâche occupe dans le total des dépenses (dernière colonne) et compare l'évolution des dépenses des villes avec celles de l'ensemble des communes, ainsi qu'avec celles des cantons et celles de la Confédération (V).

L'analyse porte sur l'évolution des dépenses nettes, c'est-à-dire des dépenses par domaines de tâches après déduction des recettes imputables au domaine de tâches considéré. Elle se fonde sur la statistique «Villes et chefs-lieux des cantons» et non pas sur les «villes au sein de l'Union des villes», car la première offre un ensemble de données plus homogène pour la période considérée. Les données de 2011 sont les plus récentes.

Les chiffres se présentent comme suit:

Tableau A7.01 Evolution des dépenses nettes* des villes et chefs-lieux des cantons ensemble, 2003–2006 et 2008–2011

Mio CHF

	2003	2004	2005	2006	Taux de croissance annuel Ø 2003-06	2008	2009	2010	2011	Taux de croissance annuel Ø 2003-06	Part des dépenses des domaines sur l'ensemble des dépenses (année 2011)
I. Domaines ayant engendré des charges importantes pour les cantons lors du passage à la RPT											
Formation spéciale	168	165	167	177	1.8%	180	203	213	226	7.9%	1.9%
Réduction de primes**						55	21	82	83	14.7%	1.8%
Institutions pour personnes handicapées	41	43	48	47	4.7%	28	30	28	35	7.7%	0.2%
Aide aux personnes âgées	430	441	429	429	-0.1%	172	189	178	139	-6.9%	0.6%
Transports publics	298	274	303	311	1.4%	545	536	532	538	-0.4%	3.7%
Total	937	923	947	964	1.0%	980	979	1'033	1'021	1.4%	8.2%
II. Domaines ayant engendré des allègements importants pour les cantons lors du passage à la RPT											
Prestations complémentaires à l'AVS	158	189	202	209	9.8%	155	209	271	281	22.0%	2.7%
Prestations complémentaires à l'AI	111	100	102	105	-1.8%	213	213	188	191	-3.6%	1.9%
Total	269	289	304	314	5.3%	368	422	459	472	8.7%	4.6%
III. Domaines ayant affecté les cantons lors du passage à la RPT (= somme du total I et du total II)											
Total	1'206	1'212	1'251	1'278	2.0%	1'348	1'401	1'492	1'493	3.5%	12.8%
IV. Pour comparaison (1): Domaines importants sur le plan financier pour les villes et chefs-lieux sans transfert de charges notable aux cantons imputable à la RPT											
Administration générale	1'181	1'091	1'068	1'144	-1.0%	1'281	1'708	1'525	1'585	7.4%	10.9%
Ordre et sécurité publics, défense	514	529	566	585	4.4%	594	605	610	588	-0.3%	8.7%
Scolarité obligatoire	1'834	1'734	1'832	1'840	0.1%	2'027	2'128	2'153	2'234	3.3%	16.3%
Culture, sport et loisirs, église	1'243	1'293	1'315	1'397	4.0%	1'457	1'526	1'582	1'637	4.0%	11.5%
Santé	1'342	1'329	1'382	1'233	-2.8%	652	654	612	686	1.7%	4.9%
Aide sociale et domaine de l'asile	810	908	955	985	6.7%	1'306	1'348	1'410	1'425	2.9%	10.8%
Autres moyens de transport (transports publics exclus)	733	742	732	747	0.6%	922	974	1'002	1'016	3.3%	7.7%
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	869	839	875	910	1.5%	1'044	1'073	1'009	1'031	-0.4%	7.1%
Total	8'526	8'465	8'725	8'841	1.2%	9'283	10'016	9'903	10'202	3.2%	77.9%
V: Pour comparaison (2): Dépenses nettes des villes et chefs-lieux ensemble en comparaison avec les dépenses «nettes» des communes et cantons											
Dépenses nettes des villes et chefs-lieux ensemble***	12'295	12'255	12'522	12'709	1.1%	13'555	14'642	14'427	14'803	3.0%	
Dépenses globales des communes****						38'699	40'101	40'680	41'144	2.1%	
Dépenses globales des cantons****						61'108	63'051	64'464	66'614	2.9%	

Source des données: statistique financière

* Dépenses nettes par domaine = dépenses par domaine moins les recettes imputables au domaine concerné

** Chiffres présentés séparément dans la statistique financière uniquement depuis 2008

*** Dépenses nettes globales = dépenses nettes globales moins tous les domaines imputables aux recettes

**** Moins les contributions d'autres administrations publiques et sans dépenses extraordinaires

Selon le tableau ci-dessus, l'accroissement des dépenses des villes et des chefs-lieux des cantons ne subit aucune accélération due à la RPT. Il convient au contraire d'observer ceci:

- De 2008 à 2011, les dépenses que les villes et les chefs-lieux des cantons ont consacrées aux tâches influencées par la RPT affichent une évolution semblable à celle des dépenses importantes sur le plan financier destinées aux tâches non touchées par la RPT (moyennes annuelles des taux de croissance: 3,5 % et 3,2 %). Les éléments ci-après faisaient exception:
 - prestations complémentaires à l'AVS, une tâche pour laquelle la RPT a pourtant allégé la charge des cantons;
 - réductions des primes de l'assurance-maladie, qui ne représentent toutefois que 1,8 % du volume total des dépenses des villes et chefs-lieux des cantons;
 - institutions pour personnes handicapées et écoles spéciales: le volume global des dépenses qui leur sont consacrées ne dépasse pas 2,1 %.
- Dans le cas des villes et des chefs-lieux des cantons, les domaines de tâches influencés par la RPT (compte tenu du volume global des dépenses) revêtent une importance nettement moins grande que les dépenses non touchées par la RPT (1,6 % en moyenne par tâche, contre 9,7 % en moyenne).
- Enfin, entre 2008 et 2011, les dépenses totales nettes des villes et des chefs-lieux des cantons ont certes accusé une croissance plus marquée que celle de l'ensemble des communes, mais elle correspondait à peu près à celle enregistrée par les cantons et s'avérait inférieure à celle de la Confédération (pour la Confédération, cf. tableau 6.03 dans le chapitre 6.1.2).
- Il serait également intéressant de comparer les dépenses avant et après la mise en œuvre de la RPT, plus précisément le bond qu'elles ont fait entre 2007 et 2008. Du point de vue statistique, il n'est toutefois pas possible de comparer les périodes ayant précédé et suivi la mise en œuvre de la RPT. En effet, comme expliqué au chapitre 6.1.2, l'année 2007 correspond à un changement structurel dans la statistique financière, tant par rapport à l'année précédente (changement de modèle comptable) que par rapport à 2008 (nouvelle sectorisation après harmonisation avec l'UE). Si l'on considère la tendance, les dépenses avant et après la mise en œuvre de la RPT n'affichent pas une hausse plus forte pour les tâches influencées par la RPT. Une comparaison de la situation avant et après le lancement de la RPT révèle au contraire que les dépenses consacrées aux autres tâches ont suivi une hausse nettement plus marquée. Ce constat reste valable même si l'on exclut le domaine de la santé, particulièrement influencé par la nouvelle sectorisation.

Annexe 8

Décisions du groupe technique chargé de l'assurance qualité

Dans le cadre de son mandat, le groupe technique chargé de l'assurance qualité doit régulièrement prononcer des décisions quant à la manière de faire intervenir certains éléments dans le potentiel de ressources. Par souci de transparence, ces décisions sont énumérées ci-après avec la date à laquelle elles ont été prises.

Catégorie 1 Potentiel de ressources non pris en considération

1.1 Les prestations en capital provenant de la prévoyance ne sont pas prises en compte.

Cette décision a déjà été prise durant la phase de projet de la RPT.

1.2 L'application des valeurs de répartition aux immeubles est laissée de côté

Cette décision a déjà été prise durant la phase de projet de la RPT. La prise en considération de cet élément engendrerait un travail supplémentaire lors de la taxation, car les valeurs de répartition ne jouent aucun rôle dans la taxation de contribuables non domiciliés dans un deuxième canton. De plus, le volume est faible.

1.3 Bénéfices de liquidation au sens de l'art. 37b LIFD

Le total des réserves latentes réalisées au cours des deux derniers exercices est imposable séparément des autres revenus, et cela à un tarif réduit. On se trouve dès lors dans le même type de situation que dans le cas des prestations en capital provenant de la prévoyance. Il importe par ailleurs de souligner le risque d'erreur. De plus, il n'existe pas de logiciel dans ce domaine et les montants escomptés sont faibles. Enfin, la deuxième réforme de l'imposition des entreprises réduira l'importance des entreprises individuelles. Le groupe technique chargé de l'assurance qualité a dès lors décidé de ne pas inclure les bénéfices de liquidation au sens de l'art. 37b LIFD dans le calcul du potentiel de ressources. (23.4.2010)

1.4 Imputations forfaitaires d'impôt

Les imputations forfaitaires d'impôt ne sont pas prises en compte dans le potentiel de ressources, bien qu'elles doivent parfois être en partie ou totalement remboursées. Leur effet global sur la péréquation financière est toutefois négligeable.

1.5 Impôt à la source dans le cas de participations de collaborateurs

Le groupe technique propose de renoncer provisoirement à l'annonce de cet impôt, en particulier car son poids est minime. (21.8.2012)

Catégorie 2 Eléments pris en compte dans le calcul du potentiel de ressources, moyennant des risques d'imprécision

2.1 Correction ultérieure de données fiscales provisoires

Après l'établissement de la taxation définitive, les données fiscales provisoires ne seront pas corrigées dans le potentiel de ressources. Cette décision a déjà été prise au cours de la phase de projet de la RPT. (13.5.2008)

2.2 Données provisoires dans le cas de sociétés à statut fiscal spécial

Les sociétés au sens de l'art. 28 LHID sont régies par une réglementation transitoire jusqu'en 2013: pour le calcul de l'AFA, les facteurs cantonaux provisoires ne seront pas corrigés ultérieurement, dans la mesure où ils reflètent la situation qui correspond à la déclaration spontanée. Si ces facteurs provisoires correspondent à des périodes fiscales antérieures, le facteur de l'IFD (bénéfice soumis à l'IFD moins le rendement des participations) intervient intégralement dans le calcul de l'AFA. Cette réglementation a un impact considérable sur le potentiel de ressources et devrait être inscrite dans le droit définitif au cours de la troisième période quadriennale (cf. chap. 7.2.3). (13.5.2008)

2.3 Contribuables imposés à la source et soumis à la taxation ultérieure

Pour ce qui est de la saisie des données concernant les contribuables imposés à la source et soumis à la taxation ultérieure, il convient d'enregistrer l'état de la taxation à la date d'extraction des données. (20.5.2009)

2.4 Contribuables imposés à la source et soumis à la taxation ultérieure

Selon la directive RPT, chaque canton est libre de choisir l'indicateur dans lequel inclure le potentiel des contribuables soumis à la taxation ultérieure qui n'ont pas encore été taxés. Pour certains cantons, cette possibilité peut engendrer des inégalités de traitement lors du calcul des corrections pour la péréquation des ressources. Le groupe technique chargé de l'assurance qualité tient cependant à préserver le libre choix des cantons. Les conséquences sont minimales. (19.4.2011)

2.5 Etat de la taxation de personnes physiques

Même à l'avenir, la part des personnes physiques définitivement taxées ne sera pas saisie. (24.4.2010)

2.6 Utilisation du code «définitif» pour les sociétés à statut fiscal particulier non encore taxées

Pour que les données d'une société à statut fiscal spécial qui n'a pas encore été taxée à la date d'extraction puissent être considérées comme définitives, le canton doit posséder et enregistrer une déclaration fiscale avec comptabilité séparée. (19.4.2011)

2.7 *Prise en compte d'une taxation définitive, même si ce n'est pas la plus récente, en cas de rappels d'impôts*

Les rappels d'impôts n'étant que rarement entrés en force au moment de l'extraction des données, le groupe technique juge inapproprié de créer une réglementation spécifique. Les montants en jeu n'exerçant guère d'influence, les taxations provisoires ne seront pas non plus saisies ultérieurement. (17.4.2012)

2.8 *Taxations d'office dans l'imposition à la source*

Pour procéder à la taxation d'office, la plupart des cantons se fondent sur une estimation des salaires bruts et c'est également cette estimation qu'ils annoncent aux fins de péréquation financière. Seuls les cantons de Genève, du Tessin et du Valais, de même que le canton de Zurich jusqu'en 2010, fondent la taxation d'office sur le montant des impôts perçus précédemment. Le groupe technique chargé de l'assurance qualité refuse provisoirement que les taxations d'office soient prises en compte dans le potentiel de ressources. (21.8.2012)

2.9 *Procédure amiable dans le cadre de conventions contre les doubles impositions*

Dans le cas de procédures amiables dans le cadre de conventions contre les doubles impositions, on procédera comme pour les rappels d'impôts. Selon la directive, c'est l'état de la taxation au moment de l'extraction des données qui est déterminant. (25.4.2013)

Catégorie 3 Cas désormais résolus ou réglés par le système

3.1 *Pertes enregistrées par des indépendants ou des personnes morales*

En cas de pertes, on considère que le revenu ou le bénéfice net est égal à zéro. (13.5.2008)

3.2 *Frontaliers de pays non limitrophes*

Le groupe technique a décidé d'inclure ce groupe dans le formulaire d'annonce à partir de l'année de référence 2011. Ce point est ainsi réglé. (23.4.2010)