

Optimisation de la péréquation financière
Rapport final
du Groupe de travail politique
à l'attention de la Conférence des gouvernements cantonaux

1. Résumé et propositions

Il est demandé à la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) de proposer au **Conseil fédéral** **une optimisation de la péréquation financière sous la forme intégrale suivante :**

- 1.1 Le montant compensatoire destiné à la péréquation des ressources n'est plus fixé par l'Assemblée fédérale, mais par **voie légale**.
- 1.2 Le montant compensatoire destiné à la péréquation des ressources est déterminé en fonction du besoin de compensation et doit **garantir la dotation minimale** au canton dont le potentiel de ressources est le plus faible.
- 1.3 La dotation minimale garantie au canton dont le potentiel de ressources est le plus faible passe à **86,5 % de la moyenne suisse**. Si elle est inférieure ou supérieure à 86,5 % avant l'entrée en vigueur du nouveau mode de calcul de la péréquation des ressources, cette valeur sera **corrigée sur une période de trois ans** (par paliers identiques).
- 1.4 Les **versements** de la Confédération et des cantons à fort potentiel de ressources sont fonction du besoin de compensation des cantons à faible potentiel de ressources et **sont recalculés chaque année**. Le versement de la Confédération doit être augmenté de sorte qu'il soit égal au **maximum admis par la Constitution, soit 150 %** du total versé par les cantons à fort potentiel de ressources.
- 1.5 Pendant la période transitoire, **l'allégement** de la charge financière **de la Confédération** dans le cadre de la péréquation des ressources profitera **à parts égales à la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques et aux cantons à faible potentiel de ressources**. À la fin de période transitoire, il sera affecté à tous les cantons, de préférence à la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques. La dotation destinée à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques doit être maintenue et indexée au renchérissement.
- 1.6 Les **montants** destinés aux cantons à faible potentiel de ressources sont réservés, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, aux cantons qui présentent le plus faible potentiel de ressources et ils sont fixés selon un **mode de calcul intégrant un facteur progressif**. Tous les cantons dont **l'indice des ressources est inférieur à 100 points** peuvent y prétendre. **Le classement des cantons ne doit pas être modifié par la péréquation des ressources**.
- 1.7 Un **organe de pilotage politique de la péréquation financière composé paritairement** de membres du Conseil fédéral et de membres des gouvernements cantonaux est institué. Il est chargé d'évaluer périodiquement l'évolution de la compensation des ressources et des charges

excessives, et de préparer les modifications qui s'imposent. Les groupes de travail techniques déjà actifs restent en place ; ils conseillent et assistent l'organe de pilotage politique.

2. Contexte et procédure de travail

2.1 Rapport du 3 mars 2016 et prises de position des cantons

Le 3 mars 2016, le groupe de travail politique a approuvé le **rapport et les recommandations** visant à optimiser la péréquation financière au cours de la prochaine période de contribution. Le 18 avril dernier, la CdC a invité les gouvernements cantonaux à prendre position. Le 1^{er} juin, **tous** s'étaient prononcés.

Une majorité des gouvernements cantonaux (20) estime que la compensation des ressources ne doit pas relever du débat politique et que le montant compensatoire devra être dorénavant fixé en fonction de l'évolution des disparités entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel de ressources. Une minorité (6) est entièrement ou partiellement opposée au **nouveau système**, qui repose sur la dotation minimale du canton présentant le plus faible potentiel de ressources. La recommandation d'établir la dotation minimale à 86 % de la moyenne suisse a été contestée. La proposition de réduire progressivement les montants versés aux cantons qui affichent un indice de ressources compris entre 90 et 100 n'a pas obtenu un soutien suffisant lors de la consultation.

La **Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF)** s'est penchée sur les propositions du groupe de travail politique en assemblée plénière des 12 et 13 mai 2016. Elle a proposé à la CdC, par courrier du 18 mai 2016, de reporter la décision finale sur l'optimisation de la péréquation financière et de demander au groupe de travail politique de poursuivre les travaux.

2.2 Mandats additionnels confiés au groupe de travail politique

L'Assemblée plénière du 24 juin 2016 a pris acte des prises de position des gouvernements cantonaux. Accédant à la demande de la CDF, elle a chargé le groupe de travail politique d'approfondir les travaux et de rédiger un **rapport complémentaire** qui tiendrait compte des réserves formulées par les cantons. L'analyse devait porter sur les points suivants : objectif à réaliser par la dotation minimale, réduction des montants compensatoires versés aux cantons affichant un indice de ressources compris entre 90 et 100, effets sur le long terme du nouveau système de pilotage. Il avait jusqu'à la mi-septembre 2016 pour remettre à la CdC le résultat de ses réflexions.

Par ailleurs, la CdC a revu la **composition** du groupe de travail politique. Sur proposition de la CDF, elle a nommé les conseillers d'État Heinz Tännler (ZG) et Köbi Frei (AR) pour succéder aux membres sortants Peter Hegglin (ZG) et Martin Gehrer (SG).

2.3 Analyse des effets et rapport complémentaire

Comme le lui avait demandé la CdC, le groupe de travail politique a analysé les **effets à long terme** de ses recommandations et diligenté des **tests de résistance**. Il a été calculé, pour la période 2008-2022, comment évolueraient le montant compensatoire destiné à la péréquation des ressources et les montants versés/perçus par la Confédération et les cantons si les recommandations du groupe de travail politique étaient mises en œuvre. Les calculs effectués pour les années 2018 à 2022 reposent sur les prévisions établies par *BAK Basel Economics AG* en juin 2016. Ces chiffres permettent de comparer les

effets du modèle actuel de gestion de la péréquation des ressources à ceux du nouveau modèle. Trois tests de résistance ont simulé des variations élevées et inattendues du potentiel de ressources des cantons plus particulièrement concernés, qu'il s'agisse de cantons à fort potentiel de ressources ou de cantons à faible potentiel de ressources. Les résultats montrent que le modèle de pilotage proposé réagit à l'évolution des disparités.

Sur la foi de ces analyses et des prises de position des gouvernements cantonaux, le groupe de travail politique a modifié ses recommandations en vue d'optimiser la péréquation financière. Présenté dans un **rapport complémentaire**, le résultat intermédiaire a été communiqué par la CdC à tous les membres de la CDF, par courrier du 30 septembre 2016. Les directeurs cantonaux des finances ont pu faire des remarques et des suggestions. Le groupe de travail politique s'est penché sur les nombreux retours le 19 novembre 2016.

2.4 Rapport final et proposition à la CdC

Le groupe de travail politique a examiné avec soin les prises de position et les suggestions des cantons, ainsi que leurs conséquences financières. Il soumet maintenant le rapport final à la CdC, afin qu'elle puisse se déterminer le 17 mars 2017. Il a tout fait pour dégager une **solution** qui soit à la fois **acceptable** pour les cantons – quel que soit leur potentiel de ressources – et qui permette d'optimiser la péréquation financière de l'État fédéral. Cette solution a pour nom **modèle de base 86,5** (terme utilisé dans ce document et dans l'annexe). Celui-ci a subi quelques **modifications importantes** par rapport au premier rapport du 3 mars 2016 :

Éléments de la péréquation financière optimisée	
Rapport du 3 mars 2016	Modèle de base 86,5
Montant compensatoire fixé par voie légale	Repris tel quel
Le montant compensatoire garantit la dotation minimale au canton dont le potentiel de ressources est le plus faible.	Repris tel quel
Dotation minimale garantie égale à 86 % de la moyenne suisse	Dotation minimale garantie égale à 86,5 % après une période transitoire de trois ans
Montants versés calculés chaque année. Versement de la Confédération égal à 150 % des montants versés par les cantons à fort potentiel de ressources	Repris tel quel
L'allègement de la charge financière de la Confédération profitera avant tout à la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques	Pendant la période transitoire, l'allègement de la charge financière de la Confédération profitera à parts égales à la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques et aux cantons à faible potentiel de ressources ; par la suite, à tous les cantons, de préférence à la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques
Montants fixés selon un mode de calcul intégrant un facteur progressif , comme c'est déjà le cas aujourd'hui	Repris tel quel
Les versements perçus par les cantons dont le potentiel de ressources se situe entre 90 et 100 % sont réduits selon un taux progressif.	Abandonné

La réduction de la pondération des personnes morales avant le passage à la réforme de l'imposition des entreprises III doit être examinée.	Abandonné
Organe de pilotage politique mis en place à l'échelon gouvernemental par la Confédération et les cantons	Repris tel quel et précisé

3. Eléments du modèle de base 86,5

3.1 Système de pilotage

Les différents scénarios développés dans le rapport du 3 mars 2016 montrent que l'actuel système péréquatif ne réagit pas de manière adéquate à **l'évolution des disparités** de capacité financière mesurées sur la base du potentiel de ressources des cantons. Ainsi, les versements de la Confédération et des cantons peuvent augmenter quand bien même les disparités diminuent. Inversement, les montants perçus stagnent, malgré une augmentation des disparités. Par conséquent, la contribution à la péréquation est soit trop haute, soit trop basse. Cette asymétrie est due au fait, d'une part, que l'Assemblée fédérale vote la dotation destinée à la péréquation des ressources tous les 4 ans, et, d'autre part, que les montants compensatoires sont adaptés chaque année à l'évolution du potentiel de ressources. Les effets de cette erreur inhérente au système s'accroissent donc au fil des ans. Comme l'ont montré les débats en 2015, que ce soit au sein des Chambres fédérales ou dans d'autres milieux, il est quasiment impossible de corriger la péréquation avec le modèle actuel.

Le modèle de base 86,5 préconisé par le groupe de travail politique permet de résoudre les problèmes identifiés, dans la mesure où il propose de déterminer la **dotation de la péréquation des ressources en fonction de l'évolution des disparités**. Le critère de pilotage est la **dotation minimale**, fixée légalement, **garantie au canton dont le potentiel de ressources est le plus faible**. Le **montant compensatoire est alors calculé chaque année** en fonction de cette valeur. Il augmente ou diminue dès lors que la capacité financière des cantons à fort potentiel de ressources et celle des cantons à faible potentiel de ressources évoluent différemment, avec pour effet une augmentation ou une diminution des disparités. Il reste stable à condition que le potentiel de ressources des cantons à fort potentiel de ressources et celui des cantons à faible potentiel de ressources évoluent de manière identique (annexe, chiffre 1, figure 2).

Les Chambres fédérales peuvent donc piloter la péréquation financière **par voie légale** et non plus tous les 4 ans, par arrêté fédéral fixant les contributions destinées à la péréquation financière. La dotation minimale à la péréquation des ressources ne serait ainsi plus l'objet de controverses politiques.

3.2 Dotation minimale

Dans son modèle initial, le groupe de travail politique a proposé comme critère de référence une dotation minimale, pour le canton au potentiel de ressources le plus faible, égale à 86 % de la moyenne suisse des recettes fiscales standardisées par habitant. Or, cette valeur est supérieure à la valeur indicative prévue par la loi (85 %). En 2009, 2010, 2011 et 2012, la dotation minimale était inférieure à 86 %. En 2008 et en 2013, elle était légèrement supérieure et elle avoisine depuis les 87 % (annexe, chiffre 1, figure 1), voire les dépasse. Il est ressorti de la consultation que cette dotation minimale fixée à 86 % est controversée parmi les cantons.

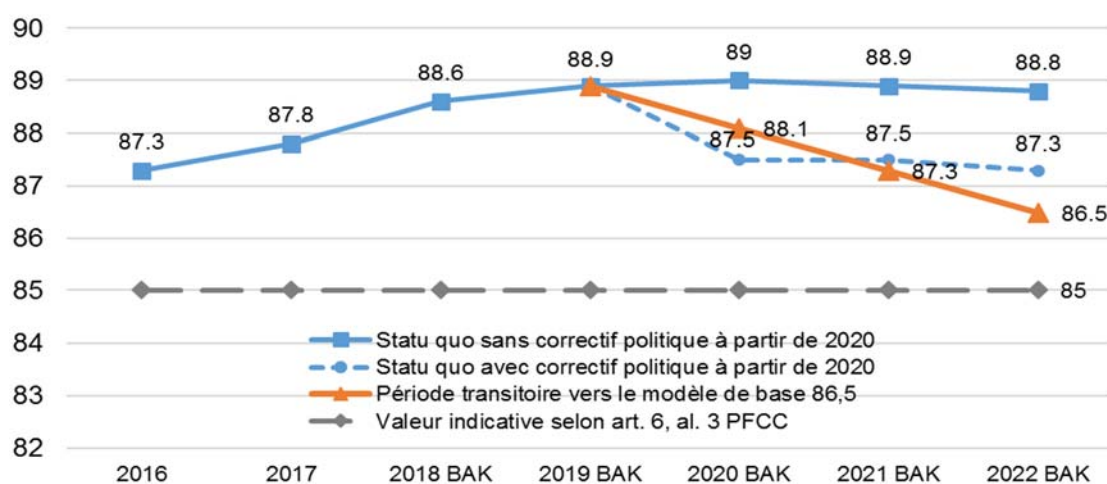
Afin de trouver un accord, le groupe de travail politique suggère une **dotation minimale légale dorénavant fixée à 86,5 %**. Cette valeur est supérieure à la moyenne des dotations versées les années précédentes, supérieure aussi à la valeur indicative actuelle, ce qui constitue un avantage pour les cantons à faible potentiel de ressources. Si le taux de 86,5 % est fixé légalement comme critère de référence, il ne devrait plus y avoir d'augmentation au cours des années à venir et il en résulterait à nouveau un allègement de la charge des cantons à fort potentiel de ressources. Par contre, si le modèle actuel est maintenu et si l'Assemblée fédérale fixe la dotation et des adaptations annuelles sont effectuées, la dotation annuelle et le pourcentage de la dotation minimale augmenteront. Ralentir ou stopper cette tendance supposerait une correction décidée par les instances politiques. On peut supposer que le Conseil fédéral proposera une réduction de la dotation de la péréquation des ressources, comme il l'a fait dans son message du 3 septembre 2014, pour autant que la dotation minimale dépasse 85 % pendant la période de contribution 2016-2019. C'est du moins ce que laisse entendre la position très ferme du Conseil fédéral adoptée dans le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité (rapport 2012-2015 sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, p. 198-203). La seule manière d'éviter une nouvelle controverse politique sur le montant compensatoire, dont l'issue est incertaine, est de modifier le système de pilotage et de fixer la dotation minimale dans la loi.

Trois séries de chiffres sont présentées en annexe pour comparer les **effets des différents scénarios** : « Statu quo sans correctif politique à partir de 2020 », « Statu quo avec correctif politique à partir de 2020 » et le « Modèle de base 86,5 avec période transitoire » proposé.

3.3 Période transitoire de trois ans

Le groupe de travail politique propose une **période transitoire de trois ans**, à supposer que la dotation minimale du canton présentant le potentiel de ressources le plus bas soit inférieure ou supérieure au critère de référence de 86,5 % au moment de son introduction par voie légale. Il est proposé d'atteindre cette dotation minimale par paliers annuels identiques, pour tenir compte des inquiétudes formulées par nombre de gouvernements cantonaux, qui craignent de se voir privés d'importantes ressources une fois le nouveau système en place. Cette période transitoire permettrait par ailleurs de lisser la volatilité des versements.

L'**effet de la période transitoire** du modèle de base 86,5 est illustré ci-dessous. Il peut être comparé aux différents scénarios de la péréquation des ressources du modèle actuel (dotation du canton au potentiel de ressources le plus faible, en % après péréquation) :



Les calculs et les séries de chiffres qui ont permis d'établir ce graphique figurent dans l'annexe, qui montre aussi comment les montants versés et les montants perçus par les différents cantons se développeraient pendant la période transitoire 2020-2022 du modèle de base 86,5 (annexe, chiffre 5, tableaux 1-3).

3.4 Versements et montants perçus

Les **montants versés** par la Confédération et par les cantons à fort potentiel de ressources au titre de la péréquation des ressources sont fonction désormais de l'évolution des disparités ; ils sont recalculés chaque année par le Conseil fédéral et ils couvrent les besoins de compensation des cantons à faible potentiel de ressources. Avec le modèle de base 86,5, les versements à la péréquation des ressources restent relativement stables, à condition que les disparités n'évoluent pas de façon trop marquée (annexe, chiffre 1, figure 2). Par comparaison avec la situation qui prévalait avant l'introduction du modèle de base 86,5, la Confédération profite cependant d'un allègement important (annexe, chiffre 2, figure 3). Or, les cantons attendent de la Confédération qu'elle ne réduise pas ses versements en faveur de la péréquation financière, mais qu'elle renforce la cohésion au sein de l'État fédéral. Le versement de la Confédération à la péréquation des ressources doit donc être égal à 150 % des versements des cantons à fort potentiel de ressources. De cette manière, le **maximum de la compensation verticale prévu par la Constitution** est utilisé.

Même après le relèvement de la participation fédérale de quelques points de pourcentage, l'**allègement de la charge financière de la Confédération** reste élevé (annexe, chiffre 2, figure 3). Il doit **bénéficier aux cantons dans son intégralité**. Pour la **période transitoire 2020-2022**, le modèle de base 86,5 prévoit que l'allègement financier de la Confédération profite à parts égales (50-50) à la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques et aux cantons à faible potentiel de ressources. Cette allocation facilite la transition de l'ancien modèle vers le nouveau modèle. En fin de période transitoire, l'allègement financier de la Confédération sera affecté à tous les cantons, de préférence à la **compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques**. C'est dans ce sens qu'allait la prise de position de la CdC du 20 juin 2014 sur le deuxième rapport d'évaluation de l'efficacité (2012-2015), qui demandait à la Confédération de renforcer la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques.

Les **montants versés** aux cantons à faible potentiel de ressources sont déterminés selon un **mode de calcul intégrant un facteur progressif**, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Ainsi, une part aussi élevée que possible de la contribution est allouée aux cantons dont les potentiels de ressources sont les plus faibles. **Tous les cantons dont l'indice des ressources est inférieur à 100 points** peuvent y prétendre. Il était préconisé dans le rapport du 3 mars 2016 de réduire, à partir de la deuxième année, les montants perçus par les cantons qui affichent un indice de ressources compris entre 90 et 100. La consultation a montré que les cantons n'y étaient pas favorables. Il y a donc lieu de renoncer à cette proposition, qui aurait eu des conséquences négatives.

Dans le rapport du groupe de travail politique du 3 mars 2016, il était recommandé au groupe technique chargé du rapport d'évaluation de l'efficacité de la péréquation de s'interroger sur la façon de réduire, à partir de 2020, la **pondération des personnes morales** dans le calcul du potentiel de ressources. Profitant de la réforme de l'imposition des entreprises III, l'Assemblée fédérale a édicté, le 17 juin 2016, une disposition transitoire particulière pour calculer le potentiel de ressources, qui définit la pondération des personnes morales (art. 23a de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges). On ne peut pas espérer que ces dispositions transitoires et l'introduction

du facteur « zêta » en 2023 soient réexaminées et adaptées rapidement. C'est pourquoi il est renoncé, dans le présent rapport, au mandat d'examen initialement prévu.

3.5. Organe de pilotage politique

La recommandation du groupe de travail politique d'instituer, avec le Conseil fédéral, un organe de pilotage politique à composition paritaire est accueillie favorablement par les cantons. Il est précisé que le groupe de travail Rapport d'évaluation de l'efficacité et le groupe de travail Contrôle qualité seront maintenus et qu'ils conseilleront et épauleront l'organe de pilotage politique.

La phase de mise en place de la RPT a été suivie par un organe de pilotage politique à composition paritaire regroupant des **représentants du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux**. Cet organe a fait ses preuves, il a même été un facteur déterminant pour la réussite du projet. Les expériences réalisées avec la **péréquation des ressources et des charges excessives** l'ont montré : si le suivi technique est essentiel, l'évolution de la péréquation financière ne saurait pour autant se passer d'une évaluation politique, qui pourra aboutir à des améliorations.

4. Conséquences financières

À la demande de plusieurs gouvernements cantonaux, le groupe de travail politique a fait mesurer les effets des scénarios les plus significatifs **pour la péréquation financière à l'horizon 2022**. L'annexe au présent rapport met en évidence les effets, pour la Confédération et les cantons, d'un maintien du système actuel sans correctif politique (modèle statu quo sans correctif politique à partir de 2020), d'un maintien du système actuel corrigé à partir de 2020, comme l'avait décidé l'Assemblée fédérale en 2015 (modèle statu quo avec correctif politique à partir de 2020) et de l'optimisation, à partir de 2020, de la péréquation des ressources fondée sur le modèle de base 86,5 avec la période transitoire (modèle de base 86,5 avec période transitoire). Les résultats concernent la Confédération et tous les cantons (annexe, chiffre 5, tableaux 1 à 3). Les calculs détaillés sont à la disposition des cantons.

Si le **statu quo** est maintenu et la dotation adaptée jusqu'en 2022 selon les règles en vigueur aujourd'hui, le montant compensatoire continuera d'augmenter. La dotation minimale du canton dont le potentiel de ressources est le plus faible pourrait remonter jusqu'à 89 %. Par conséquent, la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources verraient leurs versements progresser régulièrement, de 10 à 11 % entre 2016 et 2022. Si le statu quo fait l'objet d'un **correctif politique** à partir de 2020, conformément à la décision des Chambres fédérales de 2015, la dotation minimale tournerait autour de 87,5 %. La dotation totale de la péréquation des ressources devrait, en 2022, rester stable par rapport à celle de 2016. Dans l'hypothèse où la période transitoire du **modèle de base 86,5** pourrait débuter en 2020, il serait concevable que la dotation minimale démarre à 89 % en 2019, avant d'être ramenée à 86,5 % en 2022 (par paliers successifs), un niveau ensuite garanti à long terme. La dotation totale de 2022 devrait être inférieure de 7,5 % environ à celle de 2016. Les effets des différents scénarios de dotation minimale et de dotation totale figurent dans l'annexe (chiffre 1, figures 1 et 2).

Trois **tests de résistance du modèle de base 86,5** ont permis de mesurer les effets sur la péréquation des ressources de variations élevées du potentiel de ressources de cantons particulièrement exposés (annexe, chiffres 3 et 5, tableaux 4 et 5). Une baisse simultanée de 5 % du potentiel de ressources des cantons de Zurich et Zoug se traduirait par une baisse du montant compensatoire de 297 millions de francs, ou 7,7 % (sur la base des chiffres de 2016). À l'inverse, elle augmente de 299 millions de francs, ou 7,7 %, si le potentiel de ressources des cantons de Berne et du Jura diminue de 5 %. Ces tendances

correspondent à la logique de la compensation des disparités. Le modèle de base 86,5 est plus réactif face à l'évolution des disparités que ne l'est le statu quo. Par conséquent, le modèle proposé atténue les effets d'un choc conjoncturel, qu'il touche un canton à fort potentiel de ressources ou un canton à faible potentiel de ressources. Le modèle actuel (statu quo) ne réagit pratiquement pas à de tel choc.

5. Portée politique

En 2015, la controverse sur la dotation de la péréquation des ressources a créé d'énormes tensions, qui ont eu un impact sur la péréquation financière fédérale et sur les cantons. Si le statu quo est maintenu, les versements à la péréquation des ressources ne cesseront d'augmenter et leur dynamique créera de nouvelles tensions. Le système actuel risquerait de ne plus être maîtrisable et la péréquation financière en pâtirait. Les cantons doivent faire **front commun** et trouver ensemble une solution d'optimisation. Le modèle de base 86,5 et les propositions faites à la CdC constituent une prise de position cohérente des cantons qu'il conviendra de présenter au Conseil fédéral et de faire valoir dans les travaux relatifs à l'élaboration du 3^e rapport d'évaluation de l'efficacité.

Le groupe de travail politique propose un concept qui tient compte des intérêts de tous les cantons. Conscients de leur responsabilité et convaincus que la **solidarité** n'est pas une voie à sens unique, les partenaires ont trouvé un terrain d'entente. Les gouvernements cantonaux sont invités à apporter leur soutien aux propositions contenues dans le présent rapport. Il y va de la défense du fédéralisme et de la pérennité de la péréquation financière.

Berne, le 15 décembre 2016

Les membres du groupe de travail politique :

Franz Marty, président, ancien conseiller d'État

Serge Dal Busco, conseiller d'État(GE)

Köbi Frei, conseiller d'État (AR)

Barbara Janom Steiner, conseillère d'État (GR)

Ernst Stocker, conseiller d'État (ZH)

Heinz Tännler (ZG), landammann

Maurice Tornay, conseiller d'État (VS)

Annexe : Optimisation de la péréquation des ressources : analyse des effets du modèle de base 86,5

1. Modèles
2. Effet de la période de transition du modèle de base 86,5 et ressources fédérales libérées
3. Tests de résistance
4. Conclusions
5. Tableaux