

Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT : objectif atteint, mais débat nécessaire

dossierpolitique

5 mai 2014

Numéro 1

Politique budgétaire La deuxième période de fonctionnement de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) touche à son terme. Le rapport du Conseil fédéral, le deuxième du genre, présente le fonctionnement de la RPT et le degré de réalisation des objectifs. Il conclut que l'instrument central de notre fédéralisme budgétaire a continué à faire ses preuves. Les objectifs ont été atteints. L'autonomie financière des cantons a été renforcée, ainsi que leur compétitivité fiscale. Comme les valeurs ont été dépassées dans certains cas, le Conseil fédéral propose de réduire la dotation. Les cantons contributeurs à la RPT, eux, critiquent certains éléments essentiels du système. Le présent dossierpolitique résume les résultats du deuxième rapport d'évaluation et aborde les questions qui ne manqueront pas d'alimenter les discussions dans les mois à venir.

Position d'economiesuisse

- ▶ Même si la péréquation financière fonctionne bien dans l'ensemble, certains ajustements sont nécessaires.
- ▶ La responsabilité solidaire est un problème, surtout pour les cantons contributeurs. Des propositions permettant de l'atténuer méritent d'être examinées.
- ▶ Le débat sur l'adaptation de la compensation des charges (clé de répartition) et de la compensation des cas de rigueur (réduction accélérée) doit être repris.
- ▶ Une réduction de la dotation de base de la péréquation des ressources est un moyen de satisfaire les demandes d'adaptation fondamentales du système.
- ▶ La RPT et la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) sont des thèmes distincts à traiter comme tels. Des recoupements matériels peuvent toutefois donner l'occasion d'évaluer de nouvelles solutions.

Deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Le Conseil fédéral présente tous les quatre ans un rapport sur l'application et l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Ce document examine le degré de réalisation des objectifs de la péréquation nationale et propose des mesures pour la période de contribution suivante. Il sert aussi de base au Parlement pour fixer la dotation des trois fonds de péréquation (contributions de base) pour la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur.

Graphique 1

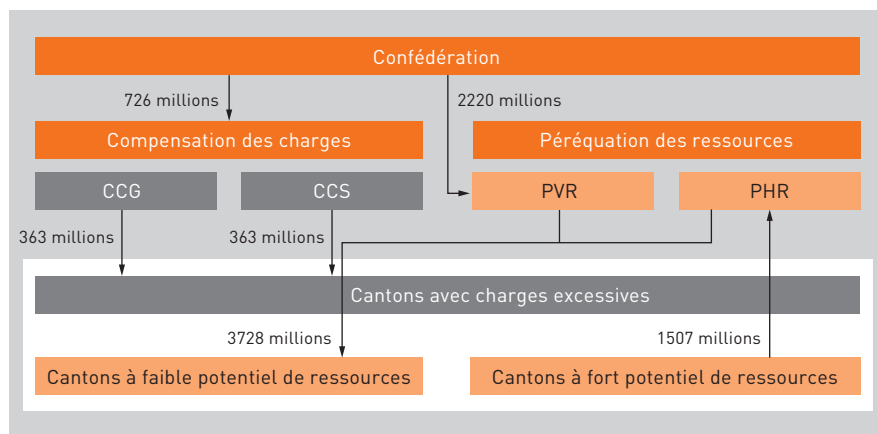
► La péréquation des ressources et la compensation des charges sont les deux instruments de péréquation fondamentaux de la RPT. La péréquation des ressources est financée par la Confédération et par les cantons à fort potentiel de ressources. Actuellement, la Confédération finance près de 60% des paiements compensatoires et intégralement la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) ou à des facteurs socio-démographiques (CCS). Le troisième instrument de péréquation, la compensation des cas de rigueur, est financé pour 2/3 par la Confédération et 1/3 par les cantons. Le volume de redistribution à travers la RPT, compensation des cas de rigueur incluse, s'élève à 4,8 milliards de francs.

► Message d'ici à septembre 2014. Débats parlementaires d'ici à fin 2015.

► Contenu du deuxième rapport.

Structure et montants de la péréquation des ressources et de la compensation des charges en 2014

Paiements de transfert entre la Confédération et les cantons



Source : Administration fédérale des finances (2014)

Le Conseil fédéral a approuvé mi-mars le deuxième rapport d'évaluation¹, couvrant les années 2012 à 2015 de la période en cours. Le document est mis en consultation jusqu'à fin juin, après quoi le Conseil fédéral publiera le rapport définitif sous forme de message. Le message avec les mesures pour la troisième période suivra en septembre. Les débats parlementaires s'étendront jusqu'à l'été 2015. Il faut que les mesures soient adoptées au terme de celui-ci, afin de pouvoir être mises en œuvre au début de la troisième période, en 2016.

Grandes lignes et contenu du rapport

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est divisé en neuf parties. Au chapitre 5, il met l'accent sur le degré de réalisation des objectifs du système de péréquation nationale au regard des prescriptions légales. Parmi les autres aspects examinés, la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons constitue le deuxième pilier principal du train de mesures de la RPT, entrée en vigueur en 2008. Le chapitre 8 du rapport examine des modèles alternatifs à l'actuelle péréquation des ressources, notamment des propositions et requêtes des cantons contributeurs à fort potentiel de ressources. Dans la conclusion, le Conseil fédéral propose des mesures pour la troisième période, par exemple une nouvelle dotation de base des instruments de péréquation.

¹ Deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité : <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34086.pdf>

Les 270 pages du rapport d'évaluation visent large du point de vue thématique. Notre dossierpolitique se concentre sur les axes prioritaires : d'une part le cœur du rapport, à savoir la question de la réalisation des objectifs, d'autre part les critiques des cantons contributeurs, qui ramènent en partie à la première question. Nous traiterons également la réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III), liée à la RPT notamment à travers la péréquation des ressources. Les pages suivantes présenteront tous ces thèmes et tenteront surtout de pointer du doigt les aspects sur lesquels le débat public et politique à venir portera sans doute. La dernière partie lance la discussion sur les points concernés.

► Axe prioritaire :
les objectifs de la péréquation financière
ont-ils été atteints ?

Réalisation des objectifs de la péréquation financière

Les tâches et objectifs de la péréquation nationale au sens strict sont énoncés dans la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC). Selon la PFCC, la péréquation financière vise à :

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

Le rapport d'évaluation examine la question de la réalisation des objectifs non seulement pour la période depuis 2012, mais depuis l'entrée en vigueur de la RPT. Voici les résultats :

► L'autonomie financière des cantons
a été renforcée.

Renforcement de l'autonomie financière des cantons : c'est un premier domaine-clé relié à la réforme de la péréquation au sens strict, après les restrictions sensibles imposées par la péréquation d'avant 2008. Une trop grande part des fonds alloués aux cantons par la Confédération étaient affectés, c'est-à-dire liés à l'obligation de fournir des prestations spécifiques. L'élan en faveur de la RPT doit donc beaucoup à la volonté de renforcer l'autonomie financière des cantons. Presque huit ans après l'introduction de la RPT, le rapport d'évaluation estime que le nouveau système s'est jusqu'ici montré à la hauteur des attentes. Depuis 2008, le part des transferts affectés de la Confédération aux cantons a fortement diminué. Autrement dit, les cantons disposent aujourd'hui de bien plus de moyens financiers qu'ils peuvent utiliser selon leurs propres priorités. Pour diverses raisons, les cantons ont récemment à nouveau perdu un peu de leur autonomie financière. Ainsi, les paiements à affectation fixe de la Confédération aux cantons, sous forme de réductions de primes et de prestations complémentaires, ont sensiblement augmenté et fait diminuer proportionnellement la part des transferts sans affectation. Même si, globalement, la RPT a quand même renforcé l'autonomie financière des cantons, le rapport soulève le problème des législations nationales qui ont des répercussions financières pour les cantons. Le nouveau régime du financement hospitalier, par exemple, limite l'autonomie financière des cantons et leur confère de nouveau un statut d'aides-exécutants de la Confédération, l'un des grands reproches faits à l'ancienne péréquation.

► Il est difficile de dire si la RPT a réduit les disparités en ce qui concerne la capacité financière et la charge fiscale des cantons.

Réduction des disparités en ce qui concerne la capacité financière et la charge fiscale des cantons : dans les deux cas, le rapport ne permet pas de tirer des conclusions claires. En ce qui concerne la capacité financière des cantons (potentiel de ressources), les disparités se sont creusées entre 2003 et 2005/6, avant d'être plus ou moins stables jusqu'en 2008. Depuis 2009, elles diminuent, ce qui signifie que les cantons se rapprochent au regard de la capacité financière. Mais rien ne permet d'affirmer que c'est à cause de la RPT. Comme l'explique le rapport, l'accroissement des disparités jusqu'en 2008 avait surtout été une réaction au boom économique qui avait fait augmenter rapidement la capacité financière des cantons à fort potentiel de ressources. La crise économique a ensuite de nouveau affaibli ces mêmes cantons et, par conséquent, aussi réduit les disparités entre cantons à fort et à moins fort potentiel. Il n'est dès lors pas encore possible de se prononcer sur l'influence réelle que la RPT exerce sur la capacité financière des cantons.

Quant à la charge fiscale, c'est essentiellement dans les cantons à faible potentiel de ressources qu'elle a baissé depuis l'introduction de la RPT. Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité conclut cependant qu'un examen de tous les cantons dans leur ensemble ne révèle aucune réduction généralisée des disparités en matière de charge fiscale.

► Les cantons ont su maintenir leur compétitivité fiscale aux niveaux national et international, voire la renforcer.

Compétitivité fiscale des cantons : le diagnostic est clair, car les cantons ont su maintenir, certains même renforcer sensiblement leur compétitivité fiscale au niveau national mais aussi international. Même les cantons à faible potentiel de ressources arrivent à suivre aujourd'hui le rythme des taux d'imposition pour les personnes tant physiques que morales. En comparaison intercantonale, ils ont surtout progressé dans l'imposition du 1% des plus hauts revenus et la taxation des entreprises, en réduisant parfois fortement les taux d'imposition concernés. Ce phénomène ne tient toutefois pas vraiment à l'introduction de la RPT. À cause de taux d'écrêtage marginaux² élevés, les cantons bénéficiaires ne sont que peu incités à améliorer leur potentiel de ressources. Pour chaque franc d'amélioration du potentiel de ressources ou d'augmentation des recettes fiscales standardisées, les cantons à faible potentiel de ressources voient les paiements compensatoires baisser de 80 centimes en moyenne. La péréquation des ressources ne motive donc guère les cantons plus faibles à améliorer leur situation financière. Dans les cantons à fort potentiel de ressources, le mécanisme d'écrêtage a l'effet inverse. Ils peuvent en effet garder 80% de chaque franc supplémentaire provenant des recettes fiscales, le taux d'écrêtage marginal se situant à tout juste 20%. Selon le rapport d'évaluation, les baisses d'impôts observées dans les cantons bénéficiaires tiennent donc plutôt à d'autres facteurs tels que leur bonne situation budgétaire, une évolution conjoncturelle favorable ou les larges bénéfices retirés des ventes d'or de la Banque nationale (BNS).

² Le taux d'écrêtage marginal détermine, pour un franc d'augmentation des recettes fiscales standardisées, la diminution des paiements compensatoires aux cantons à faible potentiel de ressources, respectivement la hausse des contributions à la péréquation des cantons à fort potentiel de ressources.

► La dotation minimale des cantons en ressources financières a en partie été dépassée.

► Compensation des charges : faible degré d'indemnisation pour les villes-centres.

► La compensation des charges à l'échelle intercantonale a fait ses preuves.

► Dans l'ensemble, les objectifs de la RPT ont été atteints.

Dotation minimale des cantons en ressources financières : selon les dispositions de la RPT, la dotation minimale par habitant d'un canton, paiements compensatoires de la péréquation des ressources et de la compensation des cas de rigueur inclus, devrait atteindre 85 % de la moyenne suisse. Les deux premières années suivant l'entrée en vigueur de la RPT (2008, 2009), tous les cantons ont présenté une valeur de plus de 85 %. Ensuite, trois cantons (JU, UR, VS en 2010) puis cinq (FR, GL, JU, UR, VS en 2011) n'ont pas atteint l'objectif de dotation minimale. De 2012 à 2014 enfin, les cantons ont à nouveau tous atteint et certains même dépassé la marque des 85 %. Le Conseil fédéral estime donc qu'il est inutile de prendre des mesures pour garantir la dotation minimale des cantons en ressources financières et propose au contraire de réduire la dotation de base pour la troisième période de contribution. Durant les deux premières périodes, soit de 2008 à 2014, seize cantons ont augmenté leur potentiel de ressources plus que la moyenne suisse (leur indice des ressources a donc progressé), un canton n'a enregistré aucun changement et neuf cantons ont vu cet indice baisser, ce qui signifie que la croissance de leur capacité financière a été inférieure à la moyenne. Zurich et Genève figurent parmi ces derniers, à cause des pertes subies suite à la crise économique.

Compensation des charges : tandis que la péréquation des ressources vise à renforcer la capacité financière des cantons plus faibles, la compensation des charges doit couvrir des charges excessives spécifiques. Cela concerne les facteurs structurels dans les régions de montagne d'une part (facteurs géo-topographiques CCG), les problèmes inhérents aux villes-centres et agglomérations d'autre part (facteurs socio-démographiques CCS). La composition de ces charges excessives fait l'objet d'examens réguliers. Selon le dernier en date, plus de 80 % sont imputables à des facteurs socio-démographiques (neuf points de plus que lors de l'expertise de 2009), les quelque 20 % restants à des facteurs géo-topographiques. Comme les moyens mis en œuvre pour la compensation des charges sont répartis par moitié entre les deux domaines, le degré d'indemnisation par la compensation des charges est sensiblement plus faible pour les villes-centres que pour les régions de montagne. Il atteint ainsi 35,4 % pour ces dernières, mais nettement moins pour les facteurs socio-démographiques (structure démographique 14,2 %, villes-centres 3,4 %).

Collaboration intercantonale plus étroite grâce à des accords-cadre : typiquement, les cantons concluent ces accords dans les domaines dépassant leurs propres frontières tels que l'enseignement, la culture ou le trafic d'agglomération. Les paiements compensatoires aussi font l'objet d'accords-cadre. La RPT a ainsi permis de développer cette forme de collaboration intercantonale et les paiements compensatoires ont pratiquement doublé. Et le rapport de conclure que l'instrument de la collaboration intercantonale assorti d'une compensation des charges a fait ses preuves.

En résumé, le rapport d'évaluation constate que la péréquation financière au sens strict fonctionne bien et qu'il n'y a pas de graves points faibles ou lacunes. Dans l'ensemble, les objectifs de la RPT ont été atteints. Le Conseil fédéral renonce dès lors à proposer des adaptations fondamentales dans le système de péréquation. La seule mesure qu'il prévoit concerne un ajustement de la dotation de la péréquation des ressources.

Paiements compensatoires en 2014

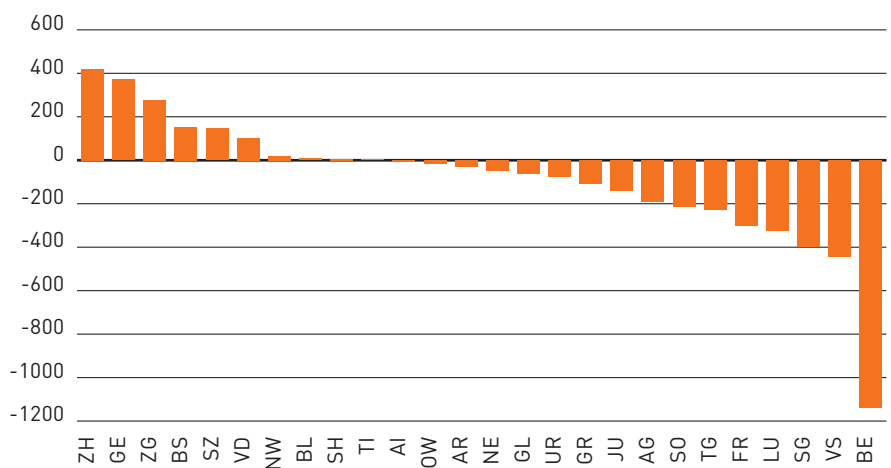
La Confédération et les cantons financent ensemble la péréquation des ressources. La part des cantons contributeurs couvre entre 66 % au moins et 80 % au plus des prestations de la Confédération (péréquation verticale des ressources en 2014 : 2,2 milliards de francs). La péréquation horizontale des ressources est financée actuellement par les dix cantons au plus fort potentiel de ressources (en 2014 : 1,5 milliard de francs). Les contributions des cantons de Zurich, Genève et Zoug couvrent tout juste les paiements compensatoires que le canton de Berne perçoit par la péréquation des ressources (1,1 milliard de francs). Les paiements dont s'acquitte le canton de Zoug le placent en troisième position. Avec 2500 francs, sa contribution par habitant est la plus élevée (voir graphique 3). Les cantons au plus faible potentiel de ressources, soit Uri et le Jura, reçoivent tous deux un peu plus de 2000 francs par habitant.

Graphique 2

► Il existe une étroite solidarité financière entre les cantons. Bien que la capacité financière du canton de Zurich ait baissé, les paiements compensatoires qu'il effectue le placent toujours en tête des cantons contributeurs, suivi de Genève. Avec Zoug, ces trois cantons financent environ 70 % du montant de contribution (péréquation horizontale des ressources).

Paiements compensatoires en 2014 par canton

En millions de francs



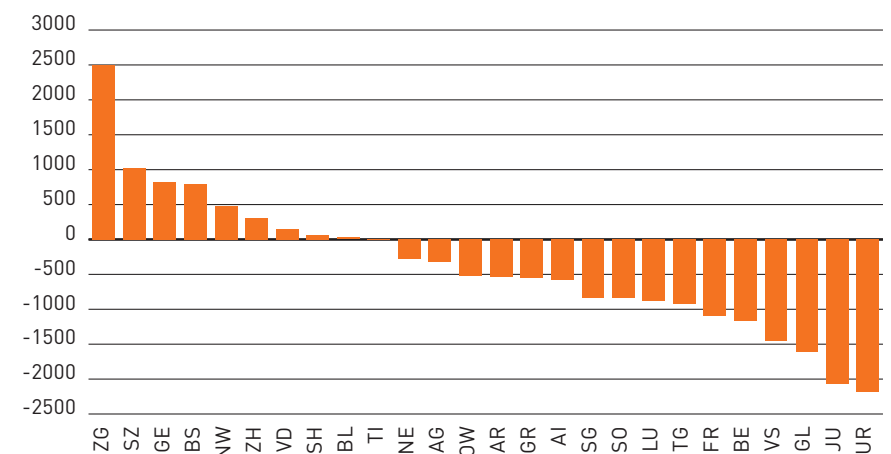
Source : Administration fédérale des finances (2014)

Graphique 3

► Zoug affiche avec 2500 francs les contributions par habitant les plus élevées, devant Schwytz avec plus de 1000 francs. Les contributions du canton de Zurich représentent 400 francs par habitant. Le canton de Berne touche, en chiffres absolus, les plus gros paiements compensatoires. En montant par habitant, il se place en cinquième position des cantons bénéficiaires. Uri et le Jura reçoivent tous deux le double de Berne, soit un peu plus de 2000 francs par habitant.

Paiements compensatoires en 2014 par habitant par canton

En francs



Source : Administration fédérale des finances (2014)

► Réduction de la dotation de la péréquation des ressources.

► Pas d'adaptation de la compensation des charges.

► La compensation des cas de rigueur reste également inchangée.

► Le Conseil fédéral rejette le plafonnement des charges.

► Diminution de la responsabilité solidaire.

Mesures à prendre pour la troisième période (2016 à 2019)

Dans la mesure où tous les cantons ont atteint et parfois dépassé (de 7,3% en moyenne sur les trois premières années) l'objectif de dotation minimale en ressources financières durant l'actuelle période quadriennale, le Conseil fédéral propose de revoir à la baisse la dotation de la péréquation des ressources pour la période suivante. Les contributions de base aux péréquations horizontale et verticale des ressources seront ajustées à hauteur de la dotation excessive (-160 millions pour la Confédération, -109 millions pour les cantons contributeurs).

Les contributions destinées aux charges excessives resteront inchangées. Le rapport de dotation actuel (50/50) entre CCG et CCS sera donc maintenu. Le Conseil fédéral salue le statu quo en arguant qu'il n'existe pas d'arguments déterminants pour un changement, c'est-à-dire pour une dotation supérieure de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques au détriment de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. Comme par le passé, l'une et l'autre seront adaptées au renchérissement.

Le Conseil fédéral propose de reconduire aussi la compensation pour cas de rigueur. À l'heure actuelle, il ne soutient ni la levée partielle ou totale de la compensation des cas de rigueur, ni une réduction accélérée des montants telle que discutée dans le cadre du premier rapport d'évaluation et exigée de nouveau aujourd'hui. Le Conseil fédéral renvoie aux incidences financières de taille pour certains cantons (surtout FR et NE) et à l'absence de critères précis justifiant un changement. Selon la loi applicable, la compensation des cas de rigueur diminuera de 5% par an à compter de 2016 et sera totalement levée à l'horizon 2036.

Un autre thème du premier rapport concernait la limite maximale des charges. Les cantons à fort potentiel de ressources l'avaient exigée à l'époque, mais le Conseil fédéral s'y était opposé et son avis s'était imposé. Dans l'actuel rapport d'évaluation, il revient sur la question et maintient sa position, selon laquelle il faut renoncer à introduire un tel plafond pour les cantons à fort potentiel de ressources. Pareille mesure constituerait une atteinte considérable au système actuel et mettrait en péril l'accomplissement de la péréquation financière. Le Conseil fédéral estime que l'ajustement de la dotation de base tous les quatre ans est clairement préférable à un plafonnement des charges pour réagir à l'excédent du potentiel de ressources.

Critiques et modèle alternatif des cantons contributeurs

Les contributions des cantons à fort potentiel de ressources à la péréquation ont, dans certains cas, fortement augmenté entre 2008 et 2014. C'est une des raisons à l'origine du nouveau mécanisme de péréquation proposé par les cantons contributeurs. Celui-ci veut augmenter la solidarité et l'équité entre les cantons³.

Voici les points essentiels critiqués par les cantons contributeurs et leurs demandes d'optimisation :

Le système en vigueur a instauré une responsabilité dite solidaire entre les cantons contributeurs et les cantons bénéficiaires. Pour les cantons à faible potentiel de ressources, celle-ci a l'effet de diriger bien plus de fonds de la péréquation horizontale vers un canton à forte densité démographique lorsque son potentiel de ressources baisse fortement. La part dévolue aux autres cantons bénéficiaires diminue en conséquence. Pour les cantons à fort potentiel de res-

³ Cantons contributeurs à la RPT (2013), positions de la Conférence des cantons contributeurs à la RPT : « Pour une RPT équitable et solidaire », sous www.rpt-equitable.ch

sources, les autres cantons contributeurs doivent assumer la différence due au potentiel de ressources en baisse et aux prestations alors inférieures du canton contributeur concerné. Cela peut entraîner de profonds changements dans la dotation. Le canton de Zurich, durement touché par la crise financière et dont la capacité financière a par la suite sensiblement diminué, en est l'illustration. Les conséquences financières ont surtout été supportées par les cantons de Schwytz et de Zoug, dont les contributions destinées à la péréquation des ressources ont, à partir de 2008, augmenté de presque 180 % par habitant.

Afin d'éviter de tels phénomènes à l'avenir, les cantons contributeurs proposent de ne plus fixer la dotation de base pour quatre ans, mais de la lier à un taux de prélèvement fixe, dit taux d'exploitation. Ce taux est le pourcentage uniforme que les cantons contributeurs versent par habitant sur les recettes fiscales standardisées⁴. Dans les cantons à fort potentiel de ressources, celles-ci dépassent la moyenne suisse et une partie de ce rendement supérieur à la moyenne est prélevée en faveur des cantons bénéficiaires. Les cantons contributeurs suggèrent de fixer tous les quatre ans un taux d'exploitation utilisé ensuite pour calculer leur contribution pour toute la période quadriennale. Si le potentiel de ressources d'un important canton contributeur diminue à cause d'une baisse de sa capacité financière, les autres cantons contributeurs ne devront plus automatiquement compenser la différence en augmentant leurs propres prestations. L'interdépendance des cantons contributeurs en faveur des cantons bénéficiaires diminuerait alors.

► Augmentation de l'efficacité de la péréquation des ressources.

L'efficacité de la péréquation financière, c'est-à-dire la question de savoir quels cantons ont réellement besoin d'aide à cause d'une dotation inférieure à la moyenne, est un autre point critiqué. Comme illustré, trois puis cinq cantons n'ont, même avec les paiements compensatoires, pas obtenu la dotation minimale de 85 % au cours de certaines années. Pour garantir que la dotation minimale prévue par la PFCC soit systématiquement atteinte, les cantons contributeurs proposent de modifier le mécanisme d'octroi des moyens. Concrètement, il s'agit de remplacer la courbe progressive actuelle de la répartition (paiements augmentant plus vite que la moyenne à mesure qu'un canton à faible potentiel de ressources s'appauvrit) par une nouvelle courbe linéaire de répartition (paiements augmentant au même rythme que la baisse de la dotation en ressources financières). En outre, la création d'une « zone neutre » garantirait que davantage de moyens seraient octroyés aux cantons dont le potentiel de ressources est le plus faible, tandis que les cantons avec un indice de ressources proche de la moyenne en obtiendraient moins. Selon les cantons contributeurs, cette approche correspond à une utilisation plus rationnelle des moyens financiers. Le calcul linéaire présenterait aussi l'avantage de supprimer, pour les cantons bénéficiaires, l'incitation négative qu'est le taux élevé d'écrtage marginal.

► Suppression de la compensation des cas de rigueur.

Les cantons contributeurs exigent par ailleurs une réduction accélérée de la compensation des cas de rigueur. Selon eux, celle-ci devait faciliter le passage au nouveau système de péréquation financière pour certains cantons à faible potentiel de ressources, tâche qu'elle a accomplie dans la mesure où la transition est achevée. Jusqu'à sa levée prévue par la loi dans 28 ans, elle serait une simple garantie du maintien de droits acquis, surtout pour les cantons ayant déjà largement profité dans l'ancien système de péréquation financière. Les cantons contributeurs exigent que la compensation des cas de rigueur soit abolie au début de la troisième période de financement en 2016. Les fonds fédéraux ainsi libérés (la Confédération finance 2/3 de la compensation des cas de rigueur) devraient rester à la disposition des cantons.

⁴ Les recettes fiscales standardisées correspondent au rendement théorique d'un canton selon son potentiel de ressources et un taux d'imposition standard uniforme pour tout le pays.

► Prise en compte des redevances hydrauliques comme source de revenus.

► Le Conseil fédéral a étudié les critiques des cantons contributeurs, mais rejeté leur modèle alternatif.

D'autres adaptations demandées par les cantons contributeurs concernent la détermination du potentiel de ressources (pondération inférieure des bénéfices des entreprises, voir plus bas ; prise en compte des redevances hydrauliques) ainsi que le « dumping fiscal » suspecté de certains cantons bénéficiaires (réduction des paiements compensatoires lors de fortes baisses d'impôts).

Dans son rapport, le Conseil fédéral traite en détail les requêtes des cantons contributeurs et conclut qu'il n'y a nul besoin d'agir. Les avantages d'un modèle linéaire pour la répartition des moyens (meilleur système incitatif) ne lui semblent pas plus décisifs que ceux de l'actuel mode de répartition progressif (concentration des moyens sur les cantons les plus faibles). La zone neutre pour les cantons à la dotation tout juste inférieure à la moyenne ne tient pas non plus comme argument, car elle ne permet guère de gain d'efficacité, les versements compensatoires à ces cantons étant déjà très réduits. Au sujet de la responsabilité solidaire, le Conseil fédéral explique que, si le modèle alternatif des cantons contributeurs l'atténue, il ne la supprime cependant pas totalement. La prise en compte des redevances hydrauliques dans la détermination du potentiel de ressources est rejetée par le Conseil fédéral, sur la base du caractère non fiscal de ces recettes. Le calcul du potentiel de ressources est fondé exclusivement sur des paramètres fiscalement pertinents, à savoir le revenu, la fortune et les bénéfices des entreprises. Quant au changement de pondération des bénéfices des entreprises dans la péréquation des ressources, le Conseil fédéral renvoie à la réforme de l'imposition des entreprises III.

► La réforme de l'imposition des entreprises III touche aussi à la péréquation des ressources, dont le mode de calcul doit impérativement être adapté.

RIE III : adaptations techniques du mécanisme péréquatif

Certains aspects du système fiscal suisse font l'objet de critiques internationales. Des adaptations sont prévues dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises III. L'abandon des régimes cantonaux pour les sociétés dites à statut fiscal spécial (sociétés holding, de domicile et mixtes) figure au nombre de ces mesures. L'abolition de cette forme d'imposition particulière des bénéfices réalisés à l'étranger se répercutera sur la péréquation des ressources. Dans le calcul de la capacité financière d'un canton – son potentiel de ressources – les bénéfices des sociétés à statut fiscal spécial sont soumis à une réglementation particulière. Les bénéfices n'étant pas ou que partiellement imposés dans les cantons, ils ne sont pas non plus pris en compte entièrement dans le potentiel de ressources, mais à hauteur d'un montant réduit déterminé à l'aide de facteurs dits « bêta ». L'abolition des sociétés à statut fiscal spécial signera aussi la fin de ce régime particulier. En l'absence de mesures, cela changerait considérablement le potentiel de ressources de certains cantons. Les cantons à fort potentiel où sont concentrées les sociétés à statut fiscal spécial devraient contribuer nettement plus à la péréquation financière, tandis que certains de ceux à faible potentiel qui abritent également de telles sociétés bénéficieraient moins de la péréquation des ressources. Pour éviter pareils décalages, il faut adapter la péréquation des ressources tout en, si possible, maintenant inchangés les flux financiers entre les cantons. Cette exigence est dans l'intérêt des cantons tant contributeurs que bénéficiaires.

L'organisation de projet commune mise en place par la Confédération et les cantons, chargée d'élaborer des propositions pour la réforme de l'imposition des entreprises III, s'est penchée sur cet aspect de la RPT. Après des calculs exhaustifs, elle propose de baisser la pondération de tous les bénéfices des entreprises dans la péréquation des ressources selon une formule précise, et pas seulement de ceux des sociétés à statut fiscal spécial. La mesure est justifiée par le fait que les bénéfices des entreprises sont

fiscalement moins exploitables que les autres paramètres du potentiel des ressources, le revenu

et la fortune. Comme cet aspect est valable indépendamment de la RIE III, les cantons contributeurs aussi exigent que la pondération des bénéfices des entreprises soit adaptée. En relation avec la réforme de l'imposition des entreprises III, la mesure permet d'éviter l'explosion du potentiel de ressources dans les quelques cantons plus concernés que les autres et aide à maintenir plus ou moins le volume actuel des flux de la péréquation financière. L'exploitation fiscale moyenne des bénéfices dans les cantons doit être le critère décisif pour la pondération inférieure des bénéfices des entreprises. Tandis que la formule développée par l'organisation du projet RIE III entraîne des ajustements périodiques de la pondération sur la base de valeurs effectives, les cantons contributeurs proposent un facteur de pondération fixe. Dans tous les cas, les paiements compensatoires doivent rester neutres du point de vue concurrentiel, c'est-à-dire indépendants de la politique fiscale des différents cantons.

Selon le rapport final de l'organisation du projet RIE III, présenté en décembre 2013⁵, l'idée des paiements compensatoires inchangés n'est sans doute réalisable qu'en partie. Les adaptations de la péréquation des ressources sont complétées par d'autres mesures affectant les finances prises dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises. C'est donc le bilan global qui comptera à la fin. La Confédération apportera également une contribution à la réforme de l'imposition des entreprises et renforcera ainsi son soutien aux cantons. Les calculs montrent que, grâce à la combinaison des mesures, la grande majorité des cantons verront leur situation financière s'améliorer.

Les mesures compensatoires verticales (soutien de la Confédération à la réforme de l'imposition des entreprises III) et horizontales (adaptation de la péréquation des ressources) sont indispensables à l'aboutissement de la RIE III. Comme la poursuite de la péréquation financière sous sa forme actuelle dépend au final du succès de la RIE III, celui-ci est dans l'intérêt des cantons tant contributeurs que bénéficiaires (les cantons forts le restent, les cantons financièrement plus faibles perçoivent toujours d'importants paiements compensatoires).

⁵ <http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=fr&msg-id=51519>

Appréciation et points à discuter

Le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons donne une vue globale du fonctionnement de ce système souvent techniquement complexe qu'est la RPT. Il invite à se pencher de manière plus approfondie sur cet instrument central de notre fédéralisme budgétaire et du fédéralisme typiquement helvétique tout court. Les deux grands axes distincts à relever concernent l'atteinte des objectifs et le modèle alternatif des cantons contributeurs. Les tableaux et graphiques détaillés sont très instructifs.

Le Conseil fédéral veut maintenir le système de péréquation financière tel qu'il a été introduit à l'issue de la RPT 2008 et renonce à des adaptations fondamentales. Il motive sa position et la plupart des arguments sont compréhensibles. Cependant, au vu des requêtes et propositions des cantons contributeurs, force est de constater que des questions se posent sur certains points d'articulation essentiels de la péréquation, au sujet des trois instruments. Elles feront sans nul doute l'objet de discussions politiques dans les mois à venir. Sans prétendre à l'exhaustivité, voici les thèmes qui, à notre avis, seront abordés le plus souvent.

La question de la responsabilité solidaire

Comme la dotation de base assurée par les cantons contributeurs est définie au début de la période de financement puis, durant celle-ci, reconduite automatiquement selon une clé fixe, les paiements compensatoires effectués par certains cantons contributeurs ont fortement augmenté dans la période en cours. Il est donc compréhensible que les cantons à fort potentiel de ressources critiquent la responsabilité solidaire (la dotation de base est toujours due, même si certains cantons contributeurs paient moins, ce qui se reporte sur les autres contributeurs). Le modèle alternatif proposé par les cantons contributeurs, qui veut remplacer la dotation de base fixe par un taux d'exploitation, diminuerait les effets de la responsabilité solidaire et tiendrait mieux compte de l'évolution financière différente selon les cantons tout au long de la période quadriennale⁶. Le Conseil fédéral est d'avis que le fait de fixer les contributions de base tous les quatre ans permet d'ajuster la dotation si nécessaire (aussi vers le bas). Il propose d'ailleurs une telle adaptation pour la période à venir. L'ajustement de la dotation tous les quatre ans ne touche cependant pas au mécanisme de la responsabilité solidaire. D'un autre côté, le modèle des cantons contributeurs n'offre pas de garantie non plus. Si le potentiel de ressources moyen de la Suisse baisse alors que celui du canton contributeur reste inchangé, il peut arriver que la dotation du canton en question augmente même en appliquant un taux d'exploitation fixe. L'écart se creuse entre la moyenne nationale et le canton à potentiel de ressources stable et il s'ensuit une hausse des paiements pour ce dernier. L'illustration montre que la solution visant à limiter la responsabilité solidaire – à défaut de pouvoir la supprimer – n'est pas aisée, mais mérite d'être discutée en s'appesantissant sur les avantages et les inconvénients.

► Il convient d'examiner des propositions visant à atténuer la responsabilité solidaire.

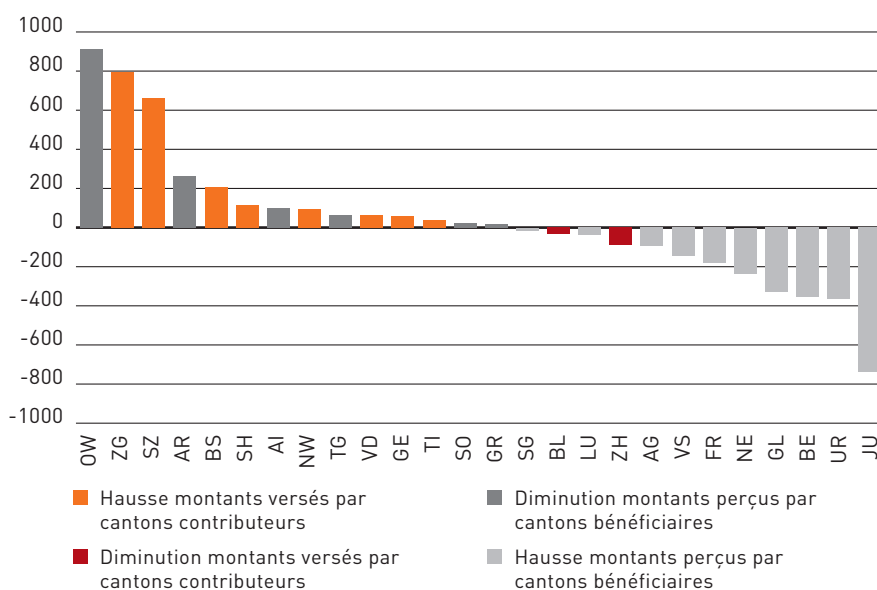
⁶ Lorsque le potentiel de ressources d'un canton à fort potentiel comme Zurich baisse, le potentiel de ressources moyen du pays baisse aussi et les disparités (différence entre les cantons et leur capacité financière) diminuent globalement. Il s'ensuit une baisse des paiements compensatoires.

Graphique 4

► En 2014, les cantons de Zoug et de Schwytz contribuent sensiblement plus à la péréquation qu'en 2008. Le plus gros changement est cependant intervenu dans le canton bénéficiaire d'Obwald, qui perçoit 900 francs en moins par habitant.

Paiements des contributeurs/aux bénéficiaires : variation entre 2008 et 2014

En CHF



Source : Administration fédérale des finances (2014)

► Il convient de discuter de solutions alternatives à une accentuation des incitations.

Créer un système d'incitation meilleur

Dans l'actuel système de distribution fortement progressif, le taux moyen d'écrêtage marginal atteint près de 80 % pour les cantons à faible potentiel de ressources. Cela signifie que, pour chaque franc additionnel de recettes fiscales, les paiements compensatoires sont réduits de 80 centimes. Ce taux élevé n'incite pas vraiment les cantons à faible potentiel de ressources à améliorer leur capacité financière (voir p.4). Les cantons contributeurs ont repris cet argument pour proposer un modèle linéaire de répartition. Comme le montre le rapport d'évaluation, ce sont surtout des cantons bénéficiaires qui ont baissé – certains fortement – leurs taux d'imposition ces dernières années. Uri, canton au plus faible potentiel de ressources, affiche la plus forte baisse des impôts frappant tant le 1 % des plus hauts revenus que les personnes morales. Dans ce contexte, il est difficile d'estimer comment les facteurs potentiels de démotivation imputables à l'actuel système de répartition affectent réellement les cantons à faible potentiel de ressources ou si le taux élevé d'écrêtage les empêche vraiment d'améliorer leur situation financière. Les avantages et inconvénients du système en place et de la proposition des cantons contributeurs devraient en tout cas être discutés, tout comme d'éventuelles autres solutions pour un système d'incitation.

► La limite maximale des charges n'est plus un sujet de préoccupation.

Non à un plafonnement des charges

Comme expliqué plus haut, la création d'une limite maximale des charges pour le volume global de la péréquation financière était l'un des thèmes du premier rapport d'évaluation. Economiesuisse avait à l'époque soutenu une telle mesure. Les discussions avaient été déclenchées par l'évolution des paiements compensatoires, dont le montant total était, au cours de la première période de contribution, passé de 0,09 % du PIB en 2008 à 0,92 % en 2011. La proposition visait alors un plafonnement – la valeur articulée était 1 % du PIB – du volume global de la péréquation financière. Finalement, compte tenu aussi de la courte période d'observation, elle avait été abandonnée. Durant la deuxième période quadriennale en cours actuellement, le rapport entre les paiements compensatoires et le PIB a de nouveau baissé, pour atteindre 0,85 % en 2014. L'introduction d'une limite maximale des charges n'est dès lors plus un sujet de préoccupation. Néanmoins, il faut rester attentif à l'évolution. Dans l'esprit de l'acceptation

politique de la RPT, les paiements compensatoires ne devraient pas dépasser une certaine mesure. Le sujet reviendra donc éventuellement sur le devant de la scène.

► La clé de répartition suscite des questions en raison de la variation des charges particulières et de la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Nouvelle clé de répartition pour la compensation des charges

La problématique du rapport de dotation équitable entre la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et socio-démographiques (CCS) figurait aussi déjà au programme du premier rapport. Les chiffres sont formels. Les charges excessives se sont encore décalées et les facteurs socio-démographiques ont augmenté davantage que les facteurs géo-topographiques. Cette évolution pénalise surtout les villes-centres, dont les charges excessives sont de moins en moins compensées. Mais comme il y a quatre ans, et de manière plus pointue, il faut se demander si l'actuelle solution 50/50 est encore appropriée ou si la clé de répartition devrait davantage tenir compte des charges excessives du moment. Cela signifierait que, par exemple, deux tiers des paiements compensatoires serviraient à couvrir les charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques. Si l'on ne veut pas réduire pour autant les contributions en faveur des régions de montagne, il faudrait agrandir le volume global de la compensation des charges. Comme c'est la Confédération qui la finance intégralement, c'est à elle qu'il incomberait d'assumer cette dotation supplémentaire. Cela soulève la question du financement. Les cantons ayant droit aux paiements compensatoires pour la CCS étant ceux qui possèdent de grands centres urbains et aussi les premiers touchés par la réforme de l'imposition des entreprises III, il faut se demander si l'extension de la compensation des charges pourrait être, pour la Confédération, un moyen de soutenir de manière ciblée les principaux intéressés de la RIE III tout en compensant mieux les charges excessives réelles. Mais d'un autre côté, le débat sur la réforme de la péréquation doit être mené indépendamment de la réforme de l'imposition des entreprises III. Il n'empêche que la situation présentée mérite réflexion.

► Les ressources éventuellement libérées pourraient servir à la compensation des charges ou à celle de l'adaptation de la péréquation des ressources découlant de la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Réduction accélérée de la compensation des cas de rigueur

La compensation des cas de rigueur est un autre sujet essentiellement politique. Les cantons contributeurs en demandent la réduction accélérée ou même l'abolition immédiate, début 2016. Pour eux, la compensation des cas de rigueur équivaut à une garantie du maintien de droits acquis pour les cantons ayant déjà largement profité dans l'ancien système de péréquation financière. Vu sous cet angle, rien ne justifie en effet de maintenir encore pendant 28 ans des paiements à quelques rares cantons pour le passage au régime de la RPT. Il y a quatre ans et avec le soutien d'économiesuisse, il avait donc été proposé de raccourcir de moitié la durée jusqu'à la levée de la compensation des cas de rigueur. Les moyens à sa disposition diminueraient alors de 10% par an au lieu de 5% selon les dispositions en vigueur. Une telle solution constitue, aujourd'hui encore, un compromis sur lequel une discussion semble possible et qui n'est pas complètement rejeté par les cantons bénéficiaires. Indépendamment de cela se pose la question de l'affectation des fonds éventuellement libérés. Il y a quatre ans, les cantons avaient obtenu de pouvoir dans tous les cas continuer à disposer des fonds fédéraux qui alimentent aujourd'hui la compensation des cas de rigueur. Ils pourraient servir, par exemple, à provisionner la compensation des charges. Les fonds pourraient également bénéficier aux cantons qui ont subi une certaine baisse de leurs paiements à cause de l'adaptation de la péréquation des ressources dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises III.

Pondération inférieure des bénéfices des entreprises dans la péréquation des ressources

► Un franc d'impôt sur le bénéfice ne peut pas être traité comme un franc d'impôt sur le revenu.

L'un des derniers points importants soumis à discussion concerne la pondération des bénéfices des entreprises dans la péréquation des ressources. Dans les six ans depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière, il est

apparu que, dans le calcul du potentiel de ressources, un franc d'impôt sur le bénéfice ne peut être traité comme un franc d'impôt sur le revenu. Pour les cantons, les bénéfices d'entreprises sont fiscalement moins exploitables que le revenu de personnes physiques. D'où la proposition de moins pondérer les bénéfices dans le potentiel de ressources. L'approche des cantons contributeurs se fonde sur l'exploitation fiscale moyenne des bénéfices des entreprises possible aujourd'hui. Le taux est estimé à 70%. C'est ce taux que les cantons demandent d'appliquer désormais aux bénéfices des entreprises dans la détermination du potentiel de ressources.

Un facteur de pondération fixe présente l'inconvénient de ne pouvoir réagir qu'une fois tous les quatre ans aux principaux développements fiscaux influant sur l'exploitabilité des bénéfices des entreprises. Afin de pouvoir implémenter plus vite les changements essentiels, l'organisation du projet RIE III suggère une approche reposant sur une idée similaire, mais variable et recourant à des formules. Celle-ci est plus flexible, mais aussi suffisamment générale pour que les décisions isolées de politique fiscale n'affectent guère le résultat. Ce point est capital. La RPT tient compte du potentiel fiscal d'un canton et non de sa politique fiscale. Les décisions de politique fiscale n'ont aucune influence sur les paiements compensatoires. La neutralité à cet égard est une caractéristique de la RPT qui, non seulement, la distingue de l'ancienne péréquation financière nettement plus politisée et donc plus influençable, mais lui confère également une grande force et crédibilité. Elle doit dès lors être protégée et maintenue, à titre de qualité particulière de la RPT. Sur fond de cette neutralité, les revendications de limitation de la concurrence fiscale telles que les formulent les cantons contributeurs – les cantons à faible potentiel de ressources ne pourraient plus baisser leurs taux d'imposition sans restriction, au risque de perdre des paiements compensatoires – doivent être qualifiées de contraires au système et rejetées.

Le décalage temporel inhérent à la méthode fait que toute modification apportée au calcul du potentiel de ressources ne déploie ses effets sur les paiements compensatoires que quatre ans après son entrée en vigueur. En supposant que la réforme de l'imposition des entreprises III soit mise en application en 2018, la pondération inférieure des bénéfices des entreprises prendrait effet en 2022 au plus tôt. Les cantons contributeurs demandent que la mesure soit exécutée au début de la troisième période de contribution 2016. Son introduction rapide semble judicieuse, car la nouvelle réglementation s'appliquerait dès l'entrée en vigueur de la réforme de l'imposition des entreprises III. Il faudrait analyser dans le détail les conséquences financières tant pour les cantons où les bénéfices des entreprises atteignent des sommets que pour le système de péréquation financière. Même en avançant la pondération inférieure des bénéfices des entreprises, d'autres adaptations dans la péréquation des ressources seront inévitables dès que la réforme de l'imposition des entreprises III prendra effet. Compte tenu de la justification matérielle de la mesure, son exécution rapide mérite réflexion.

Questions et renseignements

vincent.simon@economiesuisse.ch

frank.marty@economiesuisse.ch

frederic.pittet@economiesuisse.ch

Au sujet de la RIE III :

christian.frey@economiesuisse.ch

economiesuisse, Fédération des entreprises suisses
Case postale 3684,
1, carrefour de Rive
1211 Genève 3
www.economiesuisse.ch/fr