

Rapport explicatif concernant l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)

1 Introduction

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral a présenté dans un premier projet¹ les modifications constitutionnelles nécessaires et une loi entièrement révisée sur la péréquation financière. Le deuxième projet² portait sur les adaptations des lois spéciales. Quant au troisième projet du Conseil fédéral, il comprend les arrêtés fédéraux sur la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur.

Le Conseil fédéral édicte en parallèle l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC). Elle se fonde sur la loi du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC, RS 613.2), qui règle la péréquation financière au sens strict. La PFCC délègue de nombreuses compétences législatives au Conseil fédéral, notamment pour l'adaptation annuelle de la contribution destinée à la péréquation des ressources et à la compensation des charges, pour la répartition des fonds entre les cantons à faible potentiel de ressources, pour les critères de versement aux cantons des fonds destinés à la compensation des charges, ainsi que pour la répartition des fonds dans le cadre de la compensation des cas de rigueur.

La matière traitée dans l'OPFCC est de nature particulièrement technique. Les articles de cette ordonnance s'en tiennent donc à la description élémentaire des méthodes de calcul de base. Les formules de calcul et les tableaux de données figurent dans les annexes. **Il importe de noter que tous les chiffres apparaissant dans les annexes du présent projet se basent sur des calculs selon des modèles et sont donc provisoires. Les données définitives pour la première année où s'appliquera la nouvelle péréquation financière ne seront disponibles qu'à la mi-2007.**

2 Commentaires des articles

Art. 1

L'al. 1 règle la composition du potentiel de ressources, en se fondant sur l'art. 3, al. 1 et 2, PFCC. Contrairement à la loi, qui énumère en des termes généraux les composantes du potentiel de ressources, l'al. 1 en précise la composition et complète la liste par les revenus imposés à la source et les répartitions fiscales. Le potentiel de ressources vise à cerner non pas les recettes fiscales effectives d'un canton, mais ses ressources financières potentiellement exploitables. Les calculs font donc intervenir la notion d'assiette fiscale agrégée (AFA). L'AFA inclut les revenus du travail et du patrimoine, ainsi que les bénéfices qui sont générés dans un canton pendant une année et que peuvent frapper les impôts cantonaux et communaux. Elle représente ainsi la création de valeur fiscalement exploitable générée dans un canton. Par conséquent, le potentiel de ressources sur le plan suisse correspond à la somme des potentiels de ressources cantonaux (art. 1, al. 2).

¹ Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, FF 2002 2155

² Message du 7 septembre 2005 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), FF 2005 5641

Art. 2 et 3

Même s'il existe une relation linéaire directe entre l'AFA et le potentiel de ressources, une distinction s'impose entre ces deux notions. Ainsi, l'AFA se réfère à une seule année de calcul. Le potentiel de ressources se base en revanche, selon l'art. 3, al. 4, PFCC, sur les chiffres (AFA) des trois dernières années disponibles. Les art. 2 et 3 tiennent compte de cet élément, en précisant cette notion du point de vue temporel.

L'année civile où des moyens financiers sont versés, sur la base d'un potentiel de ressources donné, est appelée année de référence dudit potentiel de ressources. Dans le cas de l'AFA, il est en revanche question d'année de calcul. Les trois années de calcul nécessaires en vertu de l'art. 3, al. 4, PFCC, se situent quatre à six ans avant l'année de référence, pour des raisons liées à la collecte des données. A titre d'exemple, les paiements afférents à la péréquation des ressources en 2008 se baseront sur le potentiel de ressources de 2008, qui correspond à la moyenne de l'AFA des années 2002, 2003 et 2004.

Art. 4 et 5

Ces deux articles règlent les modalités de calcul de deux grandeurs qui revêtent une importance centrale dans le calcul subséquent des paiements effectués au titre de la péréquation. En effet, le potentiel de ressources par habitant doit tenir compte de l'AFA et de la population résidante moyenne durant une période identique, son calcul doit donc se fonder sur le chiffre de la population des années de calcul. Cette concordance temporelle est particulièrement importante pour la dynamique du potentiel de ressources par habitant, étant donné que la croissance des revenus du travail et du capital est étroitement liée à la croissance démographique.

L'indice des ressources établit un rapport entre les potentiels de ressources par habitant des cantons et la valeur suisse correspondante. Il sert ainsi de base pour la répartition des cantons entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel de ressources, ainsi que pour le calcul des paiements au titre de la péréquation correspondants.

Art. 6

Le législateur a préféré, pour des raisons linguistiques, le terme de «ressources déterminantes», qui figure à l'art. 5, al. 3 et à l'art. 6, al. 1 et 3, PFCC, au terme d'origine de «recettes fiscales standardisées», pourtant plus précis du point de vue technique. Ces deux termes recouvrent toutefois le même contenu matériel. Ils 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. Le calcul des recettes fiscales standardisées est important pour juger de l'effet de la péréquation des ressources, notamment par rapport à l'objectif figurant à l'art. 6, al. 3, PFCC. 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. Les recettes effectives du canton ne varient 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 (IFD) s'élevant, à l'entrée en vigueur de la RPT, à 17 % du produit de l'impôt qui leur est attribué (art. 128, al. 4, Cst.³). La part cantonale à l'IFD est

³ RS 101

ainsi assimilée aux recettes fiscales propres à chaque canton. Cette classification en tant que recettes propres se justifie, car la part qui revient à chaque canton est directement liée à son assiette fiscale ainsi qu'au rendement fiscal qu'il obtient de l'IFD.⁴ Il en va différemment par exemple pour les parts cantonales à l'impôt anticipé et à l'impôt sur les huiles minérales, qui sont réparties soit en fonction de la quote-part à la population, soit sur la base d'indicateurs structurels.

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, étant donné que la croissance des revenus du travail et du capital est étroitement liée à celle des recettes fiscales.

Art. 7

Les chiffres concernant le revenu déterminant des personnes physiques sont tirés de la statistique de l'impôt fédéral direct. Contrairement à d'autres composantes du potentiel de ressources, il est possible ici de s'appuyer sur une base statistique existante.

Art. 8 et 9

Dans le potentiel de ressources, la franchise de revenu imposable tient compte des possibilités limitées d'exploitation fiscale des bas revenus. A ce titre, deux aspects sont importants. D'une part, la franchise représente un revenu minimum qui, pour des raisons sociales, ne saurait être diminuée par une charge fiscale. D'autre part, la franchise a indirectement un effet progressif sur le revenu déterminant, de sorte que le potentiel de ressources tient compte de l'imposition progressive des revenus dans les cantons.

La franchise pour tous les cantons correspond au montant à partir duquel l'impôt fédéral direct est dû dans le cas de la taxation annuelle des époux, et selon les barèmes applicables pour l'année de calcul correspondante. Il va de soi que cette franchise uniforme ne reflète complètement ni les divers barèmes progressifs des cantons, ni les revenus minimaux fixés. Cela n'est cependant pas souhaité, car le potentiel de ressources décrit non pas l'exploitation fiscale mais l'assiette fiscale. Il s'est toutefois avéré que cette franchise constitue une grandeur très plausible tant par rapport au revenu minimum que pour prendre en compte l'imposition progressive des revenus dans les cantons. Ainsi, la progressivité de l'AFA se situe dans la moyenne des barèmes progressifs des cantons.

Art. 10 à 12

L'imposition des revenus taxés à la source porte directement sur le salaire brut. Ainsi, les bases de calcul ne sont pas directement comparables au revenu imposable des personnes physiques non imposées à la source. D'où la nécessité de pondérer les salaires bruts à l'aide d'un facteur adéquat pour tenir compte des revenus imposés à la source dans le potentiel de ressources. Un problème découle du fait que la plus grande partie des revenus imposés à la source en Suisse ne se prêtent qu'à une exploitation fiscale limitée. Les personnes assujetties de façon limitée sont les frontaliers dont l'imposition se fonde sur des conventions spécifiques entre le pays d'origine, d'une part, et la Confédération et/ou les cantons concernés, d'autre part.

Pour tenir compte de la différence de base de calcul, les salaires bruts imposés à la source sont multipliés par un facteur γ . Ce facteur correspond au rapport entre le revenu déterminant des personnes physiques de Suisse non imposées à la source (art. 8 et 9) et le revenu primaire des ménages privés de Suisse au sens de la comptabilité nationale. On part ainsi implicitement de l'hypothèse selon laquelle le revenu primaire au sens de la comptabilité nationale correspond à la masse salariale brute des personnes physiques. Cette hypothèse est sans doute simplificatrice, mais néanmoins plausible.

⁴ Cf. à ce sujet les recommandations du Conseil de l'Europe: «Recommandation Rec (2005)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les ressources financières des collectivités locales et régionales».

Les formules de calcul pour les diverses catégories de personnes physiques imposées à la source diffèrent en fonction du revenu brut fiscalement exploitable. Pour les étrangers et étrangères résidants, les membres étrangers de conseils d'administration et les frontaliers et frontalières assujettis de façon illimitée, les revenus déterminants imposés à la source peuvent être directement calculés en multipliant les revenus bruts par le facteur γ . En revanche, dans le cas des frontaliers assujettis de façon limitée il faut procéder à des calculs indirects, à l'aide du taux fiscal standardisé. En effet, les conventions passées dans ce domaine n'indiquent pas la partie du revenu brut fiscalement exploitable par la Suisse, mais définissent des parts (maximales) du revenu brut revenant à la Suisse en tant que recettes fiscales, soit des taux fiscaux. D'où l'hypothèse, dans le cas des frontaliers assujettis de façon limitée, que le revenu brut multiplié par le taux fiscal attribué à la Suisse par voie de convention correspond aux recettes fiscales standardisées générées par les revenus correspondants imposés à la source. Le revenu déterminant pour l'imposition à la source s'obtient donc en divisant les recettes fiscales standardisées ainsi calculées par le taux fiscal standardisé.

Suite à la récente adaptation de la convention de double imposition conclue avec l'Autriche⁵, les formules à utiliser diffèrent en fonction de l'année de calcul. Ainsi, un impôt plafonné à 3 % des recettes brutes était attribué à la Suisse jusqu'à la fin de 2005. Le revenu brut des frontaliers concernés du canton était ainsi multiplié, dans un premier temps, par le facteur 0,03. Le résultat correspondait aux recettes fiscales standardisées du canton provenant de l'imposition de ces frontaliers. En divisant ce montant par le taux fiscal standardisé, l'on obtient le revenu déterminant pour l'imposition à la source des frontaliers autrichiens imposés de façon limitée. Depuis 2006, les employés résidant en Autriche sont assujettis de façon illimitée en Suisse. La Suisse rétrocède toutefois à l'Autriche, à titre de péréquation fiscale, 12,5 % du produit fiscal correspondant. Une première étape consiste à déterminer les recettes fiscales standardisées du canton provenant de l'imposition de ces frontaliers, en multipliant les revenus bruts par le facteur γ et le taux fiscal standardisé. 12,5 % sont ensuite déduits du résultat. Le solde des recettes fiscales standardisées du canton est ensuite divisé par le taux fiscal standardisé, ce qui donne le revenu déterminant pour l'imposition à la source des frontaliers autrichiens assujettis de façon limitée. La dernière opération élimine de la formule le taux fiscal standardisé.

Le calcul du revenu déterminant pour l'imposition à la source des frontaliers allemands imposés de façon limitée⁶ s'effectue selon la réglementation applicable jusqu'à la fin de 2005 à l'Autriche, à ceci près que la Suisse bénéficie d'un impôt plafonné à 4,5 % du revenu brut. Il en va de même pour les frontaliers français imposés de façon limitée par la France.⁷

Le calcul est toutefois plus complexe pour les frontaliers français travaillant dans le canton de Genève. En effet, c'est ce canton qui les impose, en rétrocédant à la France 3,5 % de la masse salariale. Une première étape consiste à calculer directement les recettes fiscales standardisées tirées de l'imposition de ces frontaliers par le canton de Genève. A cet effet, les revenus bruts correspondants sont multipliés à l'aide du facteur γ et du taux fiscal standardisé. 3,5 % des revenus bruts sont ensuite déduits du résultat. Le solde correspond aux recettes fiscales standardisées qui appartiennent au canton de Genève. Il ne reste plus qu'à diviser ce montant par le taux fiscal standardisé pour obtenir le revenu déterminant pour l'imposition à la source des frontaliers imposés de façon limitée dans le canton de Genève.

Selon la convention passée avec l'Italie, les frontaliers concernés sont imposés en Suisse, et 40 % des recettes fiscales brutes sont rétrocédées à l'Italie. Le calcul du revenu déterminant

⁵ Convention du 30 janvier 1974 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (RS 0.672.916.31)

⁶ Convention du 11 août 1971 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (RS 0.672.913.62)

⁷ Convention du 9 septembre 1966 entre la Confédération suisse et la République française en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (RS 0.672.934.91)

pour l'imposition à la source s'effectue par conséquent de manière analogue à ce que prévoit la réglementation applicable dès 2006 avec l'Autriche, sauf que 40 % reviennent à l'Italie.

Lors de tout calcul effectué indirectement à l'aide du taux fiscal standardisé, il convient d'utiliser le taux fiscal standardisé de l'année qui précède l'année de référence. Cette obligation tient au fait que le taux fiscal standardisé de l'année de référence est calculé sur la base du potentiel de ressources complet de l'année de référence (cf. art. 6). Il ne peut donc être un élément du calcul de ce potentiel de ressources.

Art. 13

Le calcul de la fortune déterminante des personnes physiques prend en compte toutes les personnes assujetties qui ont soit leur domicile, soit un immeuble ou une entreprise dans le canton. Il se base sur la fortune nette, en veillant à éviter les doubles comptages.

Art. 14 et 15

Comme le revenu et les bénéfices constituent des flux financiers, alors que la fortune représente des avoirs, le calcul de la fortune déterminante se base non pas sur l'état de la fortune mais sur son rendement attendu. En outre, il faudra prendre en compte le fait que les revenus d'intérêts et les dividendes (composante, liée au revenu, du rendement de la fortune) font déjà partie du revenu déterminant. Par conséquent, seule la composante d'augmentation de valeur du rendement de la fortune (modifications de prix) joue un rôle dans le calcul de la fortune déterminante. Pour tenir compte de ces aspects, la fortune nette d'un canton k est pondérée à l'aide d'un facteur α identique pour tous les cantons.

Le calcul du facteur α est difficile, puisque l'augmentation de valeur de la fortune nette est un paramètre en grande partie inconnu. Des valeurs peuvent sans doute être déterminées pour divers portefeuilles (actions, obligations) à partir d'indices de prix et de rendement. Mais comme les données sur la composition de la fortune nette sont très lacunaires, l'agrégation de ces taux d'augmentation de valeur passe par des estimations. Ces dernières se basent sur un portefeuille fictif comprenant des valeurs, un compte d'épargne, des immeubles à usage personnel et des dettes hypothécaires. Ce modèle simple dans lequel figurent les actifs et les passifs est conçu de manière telle que le rendement total réel du portefeuille se monte à 4 %, et que le risque (mesuré à l'aide de l'écart-type du rendement) est minimisé. Les parts résultant de cette analyse ainsi que les composantes d'augmentation de valeur du rendement des actifs et des passifs considérés permettent de calculer l'augmentation de valeur de la fortune nette – et donc le facteur α .

Art. 16

Par analogie avec le revenu déterminant, la fortune déterminante des personnes physiques correspond à la somme de la fortune déterminante des personnes physiques assujetties dans le canton.

Art. 18 et 19

En ce qui concerne le revenu déterminant des personnes morales, il faut distinguer celles qui n'ont pas de statut fiscal particulier et les autres. Le statut fiscal particulier se réfère aux sociétés holding et aux sociétés de gestion dont le bénéficiaire au sens de l'art. 28, al. 2 à 4, de la loi fédérale du 14 décembre 1990⁸ sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) n'est imposé que de façon limitée dans les cantons. Cet assujettissement limité ne s'applique toutefois pas à l'IFD, de sorte qu'il faut affiner la statistique de l'IFD, utilisée pour déterminer le potentiel de ressources. En particulier, les cantons sont tenus de fournir à l'Administration fédérale des contributions des données sur le statut des personnes morales (imposition ordinaire, sociétés holding ou de gestion).

⁸ RS 642.14

Dans le cas des personnes juridiques sans statut fiscal particulier, le bénéfice déterminant correspond au bénéfice net imposable, après déduction du rendement net des participations au sens de l'IFD. Ici aussi, le bénéfice déterminant du canton est égal à la somme des bénéfices déterminants des personnes morales assujetties dans le canton.

Art. 20 à 22

Les bénéfices déterminants des personnes morales jouissant d'un statut fiscal particulier se calculent sur la base du bénéfice net au sens de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct⁹ (LIFD) après déduction du rendement net des participations. Ce bénéfice net n'inclut dans leur totalité que les bénéfices provenant des recettes de source suisse imposées de façon ordinaire au sens de l'art. 28, al. 2 à 4, LHID. Comme les bénéfices provenant des autres recettes de source étrangère font l'objet d'une imposition limitée dans les cantons, ils sont pondérés à l'aide d'un facteur β et dûment prises en compte. En fonction du statut de la personne morale, des facteurs β différents – mais identiques pour tous les cantons – seront appliqués.

Art. 23

Les facteurs β sont composés d'un facteur de base et d'un facteur de majoration. Le facteur de base se fonde sur les parts imposées des autres recettes de source étrangère au sens de l'art. 28, al. 2 à 4, LHID. Il est égal à zéro dans le cas des sociétés holding. En effet, selon l'art. 28, al. 2, LHID, ces dernières ne paient pas d'impôts sur le bénéfice, à l'exception du rendement de leurs immeubles suisses qui est imposable au barème ordinaire. Quant aux sociétés de gestion selon l'art. 28, al. 3, LHID ou au sens de l'art. 28, al. 4, LHID, le facteur de base est déterminé tous les quatre ans à partir d'une évaluation des parts imposables des autres recettes de source étrangère pour toutes les sociétés concernées en Suisse. A cet effet, on se basera sur le premier quartile des sociétés. Autrement dit, un quart des valeurs calculées doivent être inférieures au facteur de base, les trois quarts restants se situant au-dessus.

Le facteur de majoration tient compte du régime de l'IFD qui, contrairement à l'impôt cantonal, frappe intégralement le bénéfice des sociétés holding et des sociétés de gestion. En effet, les cantons ont droit à une part de 17 % du produit de l'impôt encaissé sur leur territoire. Or la part au produit de l'IFD, qui est répartie entre les cantons sur la base de leur rendement, peut être assimilée à des recettes fiscales propres des cantons.¹⁰ Pour la partie du bénéfice entièrement prise en compte (rendement de source suisse imposé de façon ordinaire), cette manière de procéder n'influence pas le calcul des bénéfices déterminants puisque cette partie entre déjà dans le potentiel de ressources. En revanche, il faut inclure, pour la part de bénéfice qui n'est exploitable que de façon limitée dans les cantons (autres recettes), les revenus supplémentaires découlant de la part cantonale à l'IFD sur ces autres recettes. Des facteurs β ne se fondant que sur l'exploitation de l'imposition cantonale seraient par conséquent trop bas.

Le facteur de majoration est calculé à l'aide des recettes fiscales standardisées. La première étape se fonde sur l'hypothèse que la part supplémentaire aux recettes fiscales standardisées correspond exactement à la part cantonale à l'IFD, soit 17 %. Ainsi le facteur de majoration équivaut à la multiplication de la charge fiscale de l'IFD (8,5 %) par la part cantonale (17 %). L'étape suivante tient compte du fait qu'une partie de ces recettes fiscales standardisées est déjà incluse dans le facteur de base. Cette partie doit être déduite. En outre, il est tenu compte du fait que la part cantonale au produit de l'IFD constitue, en partie du moins, une indemnité au titre de l'estimation et de la perception de l'impôt, ce qui explique la réduction supplémentaire de 50 % qui est opérée. La dernière étape consiste à diviser le facteur par le taux fiscal standardisé. Il est bien connu que les sociétés jouissant d'un statut

⁹ RS 642.11

¹⁰ Cf. l'explication concernant les art. 6 et 7.

fiscal particulier doivent être enregistrées à une valeur inférieure à la valeur déterminante pour l'impôt fédéral direct (correction à l'aide d'un facteur β). Pour éviter les problèmes de qualité abordés ici, ce facteur de correction ne servira que pour les sociétés taxées définitivement. Cette solution doit inciter à taxer définitivement, dans la mesure du possible et dans le délai de deux ans prévu pour la collecte des données, toutes les sociétés jouissant d'un statut fiscal particulier.

Dans le cas du canton de Zoug, une taxation définitive semble difficilement réalisable dans le délai fixé. D'où l'octroi pendant un délai transitoire d'une dérogation – dont bénéficieront toutefois tous les cantons. Concrètement, ceux qui n'auraient pas encore taxé définitivement toutes leurs sociétés auront ainsi la possibilité de fournir, le cas échéant, des données provisoires. Cette solution permettra au canton de Zoug de pondérer à l'aide du facteur β , pendant ce délai transitoire, également les sociétés qui jouissent d'un statut fiscal particulier et qui sont taxées provisoirement. La durée envisagée pour ce régime spécial est de dix ans (art. 23, al. 5 et art. 54). Les spécifications de détail pour les autres cantons restent en principe telles que l'Administration fédérale des contributions les a fixées depuis longtemps, en collaboration avec les cantons.

Art. 24 et 25

Dans la statistique de l'impôt fédéral direct, les bases de calcul et les recettes fiscales sont attribuées aux cantons selon le canton qui a établi la taxation. D'où des distorsions pour les revenus et les bénéfices déterminants, du fait que les bases de calcul qui sont estimées par un canton et sont exploitées fiscalement par un autre ne peuvent pas être attribuées correctement. Aussi l'AFA des cantons, calculée conformément aux sections 2, 3, 5 et 6, fait-elle l'objet d'une correction forfaitaire sur la base des répartitions fiscales de l'IFD.

Pour des raisons liées au mode de perception de l'impôt, la mise au net de l'AFA se fera non pas à partir des bases de calcul, lesquelles devront à l'avenir être attribuées de façon précise, mais indirectement, et moyennant une pondération, sur la base des bonifications comptabilisées dans les cantons en faveur des autres cantons. Comme en l'occurrence les bonifications représentent non pas des recettes fiscales cantonales mais des recettes fiscales de l'IFD, il n'est pas possible de s'appuyer sur le taux fiscal standardisé. Le facteur de pondération utilisé est le rapport entre la base de calcul de l'IFD et le produit fiscal correspondant du canton pour l'année de calcul. La base de calcul correspondante de l'impôt est égale à la somme des revenus déterminants imposés de façon ordinaire ou à la source, ainsi que des bénéfices déterminants des entreprises imposées de façon ordinaire ou jouissant de privilèges fiscaux.

Art. 26 à 28

Remarque préalable: l'organisation de projet RPT a vu le jour suite à un arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 2002, qui est venu préciser les fondements de l'organisation de projet et définir les groupes de projet à mettre en place et les rôles et compétences respectives des organes de projet. L'organisation de projet RPT *en place* sera selon toute vraisemblance dissoute à l'entrée en vigueur de la RPT. En revanche, des groupes techniques paritaires devront encore se charger du domaine décrit plus loin de l'assurance de la qualité, ainsi que du rapport sur l'évaluation de l'efficacité (art. 45 ss). Leur mise sur pied incombe au Département fédéral des finances (DFF).

Les sections 8 et 9 de l'ordonnance règlent les modalités de la collecte des données et du contrôle de la qualité pour le calcul annuel du potentiel de ressources.

Les cantons saisissent leurs données sur la base des spécifications de détail élaborées par l'Administration fédérale des contributions (AFC) et approuvées par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF). Ces spécifications contiennent des instructions techniques détaillées et précisent les délais de remise des données. Les administrations fiscales cantonales livreront à l'AFC les données de chaque année de calcul dans le respect des délais prescrits.

L'AFC vérifie la plausibilité des données reçues. Si elle constate des fautes ou des chiffres erronés ou manquants, elle renvoie les données au canton concerné en le priant de les remanier dans un délai adéquat. Les données corrigées par le canton seront renvoyées à l'AFC.

Les autres contrôles de qualité relèvent de la compétence d'un groupe d'accompagnement ad hoc, le groupe technique Assurance-qualité du potentiel de ressources. Ce groupe, chargé d'évaluer les données, est habilité, le cas échéant, à effectuer des vérifications sur place dans les cantons. Si des données sont erronées, manquantes ou inexploitable, il procédera de la manière suivante:

- si des données ne satisfont pas aux exigences de qualité prévues mais sont exploitables: corrections requises des données remises;
- si des données manquent ou sont inexploitable: estimation de l'AFA 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. L'annexe précise les méthodes de calcul à utiliser.

L'observatrice ou l'observateur du Contrôle fédéral des finances représente également les intérêts des contrôles cantonaux des finances au sein du groupe technique.

Le canton concerné par une mesure de correction dispose d'un bref délai pour se prononcer sur les corrections ou les estimations remises.

Le groupe technique Assurance-qualité informe les cantons et le DFF de ses constatations et des mesures préconisées dans un rapport annuel. Les cantons sont alors invités à donner leur avis au DFF. Le groupe technique ne prend pas de décisions pouvant faire l'objet de recours. Il est soumis aux dispositions fédérales régissant la protection des données. Tant la Confédération que les cantons estiment qu'il convient de créer une inspection indépendante chargée du contrôle des données, placée sous la responsabilité des cantons et financée par ceux-ci. La forme légale et l'endroit où seront inscrites les dispositions juridiques sont actuellement à l'étude. Le rapport explicatif définitif fera le point sur ces aspects et présentera les dispositions juridiques au niveau de l'ordonnance et, le cas échéant, de la loi.

Art. 29 et 30

Ces deux articles apportent des précisions à l'art. 5, al. 2, PFCC. L'évolution de la somme des potentiels de ressource des cantons à fort potentiel de ressources durant l'année de péréquation considérée détermine l'évolution de la contribution totale de ces cantons. Une autre méthode de calcul consisterait à se baser sur la somme des potentiels de ressources des cantons à fort potentiel de ressources durant l'année de péréquation considérée par rapport à la somme correspondante des cantons à fort potentiel de ressources de l'année précédente. Mais l'évolution serait de la sorte considérablement influencée par le passage éventuel d'un ou de plusieurs cantons de la catégorie des cantons à faible potentiel de ressources à celle des cantons à fort potentiel de ressources ou inversement. La méthode de calcul retenue à l'art. 30, al. 2 permet d'éviter que la contribution totale et les contributions individuelles des cantons à fort potentiel de ressources n'augmentent ou ne diminuent d'une manière excessivement forte à la suite d'un tel changement de catégorie.

Art. 31

Conformément à l'art. 5, al. 3, PFCC, les cantons à fort potentiel de ressources versent, par habitant, un pourcentage uniforme de la différence entre leurs recettes fiscales standardisées par habitant et la moyenne suisse. Comme les recettes fiscales standardisées par habitant évoluent proportionnellement au potentiel de ressources par habitant et donc aussi proportionnellement à l'indice des ressources, les contributions des cantons à fort potentiel de ressources sont aussi proportionnelles à l'indice des ressources. Le calcul des contributions des cantons à fort potentiel de ressources peut ainsi se faire directement sur la

base de la différence entre l'indice des ressources et la moyenne suisse dont la valeur vaut 100.

Art. 32

Comme pour le calcul des contributions des cantons à fort potentiel de ressources, les versements aux cantons à faible potentiel de ressources peuvent aussi être calculés directement sur la base de la différence entre l'indice des ressources et la moyenne suisse de 100.

La progression des versements doit permettre d'atteindre le niveau visé avec le moins de moyens possible, de sorte que les recettes fiscales standardisées par habitant de chaque canton à faible potentiel de ressources, après addition des versements par habitant de la péréquation des ressources, atteignent si possible 85 % de la moyenne suisse (art. 6, al. 3, PFCC). Cela implique une progression aussi forte que possible, qui concentre les moyens disponibles sur les cantons à faible potentiel de ressources. Cependant, le classement des cantons basé sur leurs recettes fiscales standardisées par habitant ne doit pas être modifié.

Ces conditions peuvent être remplies lorsque l'on trouve, pour le paramètre de progression p , la valeur qui maximise la progression tout en assurant que l'augmentation marginale de la modification de l'indice (taux de péréquation) atteigne au maximum 100 % pour le canton affichant le plus faible potentiel de ressources. Un taux de péréquation de 100 % signifie que partant de l'indice existant, une réduction infinitésimale de l'indice sera entièrement (à 100 %) compensée par la péréquation des ressources. La formule de calcul du paramètre p , qui figure à l'annexe 10, reflète cette optimisation.¹¹

Art. 33 et 34

La compensation des charges excessives par la Confédération se base exclusivement sur des statistiques officielles de la Confédération. Il est donc superflu de prévoir des normes juridiques particulières sur la collecte, la remise et le contrôle de la qualité des données nécessaires.

Art. 35 et 36

Le calcul des charges excessives déterminantes des cantons dues à des facteurs géo-topographiques s'effectue en trois temps. Dans un premier temps, il y a lieu de définir quatre indicateurs partiels qui reflètent les causes structurelles de charges plus élevées au sens de l'art. 7 PFCC. D'abord, l'indicateur partiel «altitude» vise à refléter des frais plus élevés liés à l'infrastructure ainsi qu'à la fourniture de prestations étatiques dans les régions de montagne. Ensuite, l'indicateur partiel «déclivité du terrain» tient compte des coûts plus élevés liés à la protection contre les dangers naturels (forêts protectrices et ouvrages de protection) dans les régions de montagne. Enfin, les indicateurs partiels «structure de l'habitat» et «densité démographique» prennent en considération les coûts plus élevés d'infrastructure et de fourniture de services étatiques dans les régions faiblement peuplées.

Dans un deuxième temps, des indices de charge cantonaux sont calculés pour chacun des quatre indicateurs partiels, la moyenne suisse correspondant à chaque fois à une valeur de 100. Dans un dernier temps, il convient de calculer les charges excessives déterminantes des cantons en pondérant les indices de charge cantonaux, les pondérations se référant directement aux indicateurs partiels structurels (art. 36, al. 5). Il est à noter que seules les indices de charge supérieures à la moyenne suisse de 100 aboutissent à des charges excessives.

¹¹ Un taux de péréquation supérieur à 100 % signifierait que la réduction de l'indice a été surcompensée, c'est à dire que le canton est mieux classé qu'avant la réduction de l'indice. Cela voudrait aussi dire qu'il se pourrait qu'avec le versement de la péréquation des ressources, le canton affichant le plus faible potentiel de ressources dispose de recettes fiscales standardisées plus élevées que le deuxième canton le plus mal classé.

Art. 37

Outre les modalités de la fixation du montant annuel total sur une période de quatre ans au sens de l'art. 9 PFCC, l'art. 37 règle la mise à jour de ce montant dans l'hypothèse, prévue à l'art 22 PFCC, où la nouvelle période de quatre ans débiterait plus tard. En pareil cas, l'arrêté fédéral en vigueur est prorogé de deux ans et la contribution totale continue de devoir être adaptée au renchérissement.

Comme les quatre indicateurs partiels représentent à chaque fois des coûts différents, la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) est conçue comme une combinaison de quatre instruments dont chacun permet une péréquation partielle. Ainsi, le montant total dévolu à la CCG est réparti entre les différents types de charges excessives. Il s'ensuit que chaque canton affichant des charges excessives pour au moins un indicateur partiel aura droit à la compensation des charges. La répartition du montant total entre les quatre types de charges excessives est le fruit d'un consensus entre la Confédération et les cantons.

Art. 38

Pour définir les paiements effectués au titre de la péréquation, il faut additionner les charges excessives déterminantes des cantons. Les quatre montants globaux obtenus reflètent à chaque fois les charges excessives déterminantes de l'ensemble de la Suisse. Il convient toutefois de spécifier que ces sommes ne représentent pas des coûts effectifs. Il est certes possible d'établir un lien statistiquement significatif entre ces montants et les dépenses des cantons. Cependant, ces montants ont pour seule fonction d'indiquer, sous une forme abstraite, les différences entre cantons quant aux causes structurelles des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. L'attribution des montants de péréquation prévus pour les quatre types de charges excessives s'effectuera proportionnellement aux charges correspondantes de chaque canton.

Art. 39

La compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques indemnise d'une part les charges excessives liées à la structure de la population, d'autre part les charges excessives liées à la problématique des villes-centres. Par analogie avec la CCG, le calcul des charges excessives déterminantes dues à la structure de la population comporte trois étapes. Toutefois, pour la définition des indicateurs partiels structurels, il convient de souligner la difficulté de leur attribuer des coûts spécifiques. En effet, les dépenses supplémentaires générées par des facteurs socio-démographiques sont très complexes. D'où aussi la nécessité de combiner plusieurs indicateurs partiels de type structurel pour prendre en considération les dépenses plus élevées découlant de la structure de la population.

Les trois indicateurs partiels «pauvreté», «structure d'âge» et «intégration des étrangers» représentent les facteurs engendrant une charge financière plus élevée énumérés à l'art. 8, al. 2, PFCC. Pour l'indicateur partiel «pauvreté», qui se base sur la nouvelle statistique des bénéficiaires de l'aide sociale selon l'ordonnance du 30 juin 1993¹² concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux, les différences de conception des systèmes sociaux d'un canton à l'autre font qu'il est nécessaire d'inclure, outre les bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict, les bénéficiaires d'autres prestations sociales cantonales (aide sociale au sens large). Chaque personne n'est recensée qu'une fois, même si elle reçoit plusieurs formes de prestations.

Art. 40

Les trois indicateurs partiels sont réunis à l'aide de la méthode statistique de l'«analyse en composantes principales» pour constituer un indice global (indice de charge). Une telle

¹² RS 431.012.1

analyse sert à regrouper un maximum d'informations livrées par les indicateurs partiels en recourant à un minimum de nouveaux indices. Ces indices, consistant en combinaisons linéaires des indicateurs partiels, sont définis de manière à représenter de façon aussi exhaustive que possible les différences entre cantons apparaissant dans les indicateurs partiels. Les pertes d'information doivent de la sorte être limitées au minimum lors de la synthèse des indicateurs partiels.

Compte tenu des différences d'échelle, les indicateurs partiels doivent, avant d'être utilisés dans les étapes suivantes du calcul, être standardisés de telle sorte que la valeur moyenne de tous les cantons donne 0 et que l'écart-type soit de 1. L'indice global correspond ensuite à la première composante principale standardisée des indicateurs partiels standardisés. L'indice des charges excessives liées à la structure de la population comporte ainsi une valeur moyenne de 0 et un écart-type de 1, et se trouve être la combinaison linéaire des indicateurs partiels standardisés offrant la variance maximale. Autrement dit, il s'agit de la combinaison linéaire des indicateurs partiels reflétant le mieux les différences apparaissant entre les cantons.

La dernière étape consiste à calculer les charges excessives déterminantes sur la base de l'indice de charge. A cet effet, il faut d'abord transformer les indices de charge en coefficients de charges par habitant. On suppose au passage que le canton possédant la valeur d'indice la plus faible est dépourvu de charges. Le coefficient des charges par habitant d'un canton correspondra à la différence entre son propre indice de charge et celui du canton affichant l'indice le plus faible. Les charges excessives déterminantes d'un canton s'obtiennent par pondération, en multipliant la différence entre le coefficient du canton et la moyenne correspondante de tous les cantons par la population résidante permanente. Par analogie avec la CCG, les charges par habitant ne sont réputées excessives que lorsqu'elles sont supérieures à la valeur moyenne des cantons. Cette règle obéit au principe de la compensation des charges, qui consiste à indemniser non pas les charges en général, mais seulement les pics dus aux charges excessives.

Art. 41

Par analogie avec les charges excessives liées à la structure de la population, une combinaison d'indicateurs partiels d'ordre structurel représente les charges effectives liées à la problématique des villes-centres (sécurité publique, ordre public, transports). Mais contrairement à ce qui est le cas pour les premières, les indicateurs sont enregistrés ici à l'échelon communal (communes municipales), avant d'être pondérés et agrégés à l'échelon cantonal. Cette approche tient compte du fait que les charges excessives liées à la problématique des villes-centres dépendent fortement de la structure de l'habitat et de la fonction de centre, et donc de la concentration des logements, des emplois et de l'activité politique, sociale et sociétale dans un espace géographique limité. Une saisie de ces indicateurs partiels au niveau cantonal ne tiendrait pas compte de ces circonstances.

Art. 42

Par analogie avec les charges excessives déterminantes liées à la structure de la population, les indicateurs partiels sont standardisés et réunis au moyen d'une analyse en composantes principales. Une étape intermédiaire consiste à consolider les indices de charge des communes sous forme d'indices cantonaux. A partir de là, la méthode utilisée consiste à calculer les charges par habitant, puis les charges excessives déterminantes, comme dans le cas des charges excessives dues à la structure de la population (cf. art. 40). A nouveau, les charges par habitant ne sont jugées excessives que lorsqu'elles sont supérieures à la valeur moyenne des cantons.

Art. 43

Comme dans le cas de la CCG, cet article fixe le montant annuel total pour une période de quatre ans au sens de l'art. 9 PFCC et règle la mise à jour de ce montant dans l'hypothèse, prévue à l'art 22 PFCC, où la nouvelle période de quatre ans débiterait plus tard. En pareil

cas, l'arrêté fédéral en vigueur est prorogé de deux ans. La contribution globale continue à être adaptée au renchérissement. La répartition du montant total prévu pour la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques entre l'indemnisation des charges excessives liées à la structure de la population et l'indemnisation des charges excessives liées à la problématique des villes-centres, est le fruit d'un consensus entre la Confédération et les cantons.

Art. 44

Comme dans le cas de la CCG, les charges excessives déterminantes qui sont liées à la structure de la population ou à la problématique des villes-centres ne représentent pas les coûts effectifs, mais reflètent, sous une forme abstraite, les différences entre cantons quant aux causes structurelles des charges excessives. Il convient d'ajouter qu'il est possible d'établir un lien statistiquement significatif entre les charges en question et les dépenses effectives des cantons.

Art. 45 et 46

Le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'exécution et les effets de la PFCC (art. 18 PFCC). L'expression «degré de réalisation des buts de la péréquation financière» figurant à l'art. 18, al. 2, précise ce que le législateur entend par efficacité. Autrement dit, l'efficacité et le degré de réalisation des buts se réfèrent à la même réalité, à savoir l'évolution de la péréquation financière liée à la RPT et aux arrêtés fédéraux sur la dotation des fonds de péréquation. Le contrôle de l'efficacité représente l'évaluation de la péréquation financière au sens strict. Les critères d'évaluation figurent à l'annexe 17. Il ne s'agit toutefois pas d'une liste exhaustive.

Les effets de la collaboration intercantonale avec compensation des charges feront l'objet d'un chapitre séparé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, qui prendra particulièrement en compte les critères figurant à l'annexe 17.

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité fera état, le cas échéant, des dissensions au sein du groupe technique paritaire.

Les examens menés s'appuient sur le guide intitulé «Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund»¹³ et sur l'arrêté du Conseil fédéral du 3 novembre 2004 relatif au renforcement des évaluations de l'efficacité au sein du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (mise en œuvre de l'art. 170 Cst.).

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité approuvé par l'organisation de projet RPT le 10 avril 2006 fait partie intégrante du présent rapport explicatif, dont il constitue l'annexe 1.

Art. 48

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est établi en collaboration avec les cantons (art. 45, al. 1). Son élaboration est accompagnée par un groupe technique paritaire formé de représentants de la Confédération et des cantons. Les cantons sont tenus à veiller à ce que leur délégation présente une composition équilibrée. En particulier, les groupes linguistiques, les régions urbaines et rurales, ainsi que les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources devront être dûment représentés.

Art. 50

L'art. 50 règle les échéances pour le versement des contributions à la péréquation des ressources, à la compensation des charges excessives et à la compensation des cas de rigueur. Ces contributions doivent être versées par semestre, à la fin du semestre.

¹³ "Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund, Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards)", Thomas Widmer, Berne 2005 (disponible seulement en allemand).

Art. 51

Comme les données complètes concernant le potentiel de ressources ont été collectées pour la première fois en 2003, seules deux années de calcul seront disponibles pour l'année de référence 2008.

Art. 52

Le calcul des revenus déterminants pour l'imposition à la source ainsi que le calcul des facteurs de majoration des facteurs β se basent notamment sur le taux fiscal standardisé de l'année qui précède l'année de référence. Quant au taux fiscal standardisé, il se fonde sur le potentiel de ressources et sur l'ensemble des recettes fiscales des cantons et des communes. Or, comme le potentiel de ressources sera calculé pour la première fois pour l'année de référence 2008, il ne sera pas possible de calculer un taux fiscal standardisé pour l'année précédente. D'où la décision de fixer le taux fiscal standardisé de 2007 à 30 %, sur la base d'estimations établies par le Département fédéral des finances.

Art. 53

Le calcul empirique des premiers facteurs de base β ne pourra se faire qu'au terme de la première période de quatre ans de la péréquation des ressources. D'où le choix, pour cette période, de facteurs de base fondés sur une estimation de l'organisation de projet RPT et de la Conférence suisse des impôts.

Art. 54

Voir le commentaire de l'art. 23.

Art. 55 et 56

Le bilan global de la RPT présente les répercussions financières, pour la Confédération et les cantons, du passage du système actuel à la nouvelle répartition des tâches et au nouveau système de péréquation. Il ne prend toutefois pas en compte les gains réalisés sur le plan de l'efficacité, de l'efficacités et de la structure incitative sous-jacente à l'exécution des tâches (suite p. ex. au désenchevêtrement des tâches et à l'introduction de conventions-programmes pour les tâches communes restantes), ni en particulier les économies réalisables à moyen ou à long terme par la Confédération et les cantons suite au remplacement des contributions affectées de la Confédération, liées à des tâches particulières, par des paiements compensatoires non affectés. De même, il ne tient pas compte des indemnités supplémentaires liées aux prestations perçues dans le cadre du renforcement de la collaboration intercantonale. Etant donné la neutralité budgétaire recherchée dans la RPT (la compensation des cas de rigueur, limitée dans le temps, constituant une exception), le bilan global aboutira, pour la Confédération et l'ensemble des cantons, à un solde nul. Les cantons à fort potentiel de ressources auront donc tendance à subir un surcroît de charges par rapport à aujourd'hui, tandis que les charges des cantons à faible potentiel de ressources devront baisser.

Néanmoins, certains cantons à faible potentiel de ressources subiront une augmentation de leurs charges nettes lors du passage à la RPT, en raison des incitations inopportunes du système actuel (et en particulier des paiements compensatoires affectés), des conséquences de la nouvelle répartition des tâches ainsi que du mode de calcul de l'indice de capacité financière déterminant pour la péréquation financière actuelle. La compensation des cas de rigueur prévue permettra à ces cantons, d'adapter leurs structures budgétaires à la nouvelle situation.

Le bilan global est un instantané du passage à la RPT basé sur des années de référence, en l'occurrence 2004 et 2005. Il montre les effets découlant de la RPT pour la Confédération et les cantons par rapport au système en place. Pour des raisons techniques, les années de référence incluses dans le bilan global doivent appartenir au passé. Cela tient à l'impossibilité de prévoir pour les cantons, sinon de manière très approximative, des

éléments importants de la péréquation financière actuelle – qui bien entendu ne sont pas influençables - tels que le montant des recettes de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des bénéfiques de la Banque nationale, ou encore les suppléments péréquatifs dans les innombrables domaines de tâches concernées. Il ne serait donc guère opportun de comparer prospectivement, pour l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière prévue en 2008, les paiements effectués au titre de la RPT aux contributions que les cantons recevraient si le système actuel était alors encore en vigueur. Un bilan global pour l'année 2008 ne pourra donc pas être calculé. Un tel pronostic présenterait en effet des incertitudes et des sources d'erreurs majeures. Il s'agit toutefois de déterminer les montants, sur la base du dernier bilan global et du plan financier de la Confédération, de façon à garantir la neutralité budgétaire et découlant des comptes pour la Confédération et les cantons en 2008, année du passage au nouveau système.

La compensation des cas de rigueur, calculée sur la base du dernier bilan global avant l'introduction de la RPT, déchargera encore les cantons à faible potentiel de ressources qui sont concernés lors du passage à la RPT. L'élément déterminant pour l'allègement minimum visé (valeur limite) est l'indice cantonal des ressources pour la moyenne des années 2004 et 2005. Chaque canton à faible potentiel de ressources devrait bénéficier sur la moyenne des années 2004 et 2005 dans le dernier bilan global calculé, d'une garantie d'allègement d'un dixième de point de pourcentage de ses recettes fiscales standardisées, par point d'indice d'écart par rapport à la moyenne suisse fixée à 100 points. Si tel n'est pas le cas dans un canton donné, les moyens nécessaires proviendront de la compensation des cas de rigueur.

Art. 57

Le premier et le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité devront en outre présenter les effets du passage de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière.

En raison du peu de données qui seront alors disponibles, le premier rapport s'en tiendra à des analyses pour l'année d'introduction de la nouvelle péréquation financière. En outre, il devra représenter les effets anticipés de la réforme de la péréquation financière pour cette première période de quatre ans. Pour étayer les bases de décision, il faudra enfin prévoir une mise à jour du rapport quand les données de l'année suivante seront disponibles. A cet effet, le rapport sera complété d'un rapport complémentaire en prévision des délibérations parlementaires.

Dispositions finales

Art. 58 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons¹⁴ a été abrogée lors de la publication de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges. D'où la nécessité d'abroger également les ordonnances fondées sur cette loi. Cette mesure concerne l'ordonnance du 21 décembre 1973 réglant l'échelonnement des subventions fédérales d'après la capacité financière des cantons¹⁵ et l'ordonnance du 27 novembre 1989 réglant la péréquation financière au moyen de la quote-part cantonale au produit de l'IFD¹⁶.

Art. 59 Entrée en vigueur

L'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges entrera en vigueur avec les nouvelles dispositions constitutionnelles, la loi fédérale sur la péréquation

¹⁴ RS 613.1

¹⁵ RS 613.12

¹⁶ RS 613.13

financière et la compensation des charges, la législation d'exécution et les arrêtés fédéraux sur la péréquation des ressources et la compensation des charges, soit, d'après les prévisions actuelles le 1^{er} janvier 2008.

Projet relatif au rapport sur l'évaluation de l'efficacité au sens de la PFCC

(approuvé le 10 avril 2006 par le Conseil de direction politique)

1. Contexte

Selon l'art. 18 PFCC, le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'exécution et les effets de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges. 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. Les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges sont exposés à part. L'expression «degré de réalisation des buts de la péréquation financière» à l'al. 2 précise ce que le législateur entend par effets à l'al. 1. Autrement dit, les effets et le degré de réalisation des buts se réfèrent à l'évolution de la péréquation financière suite à l'entrée en vigueur de la RPT et des arrêtés fédéraux sur la dotation des fonds de péréquation. La référence est constituée par les buts de la péréquation financière tels qu'ils sont exposés à l'art. 135 Cst. et aux art. 2 et 11 PFCC. Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité a pour objet la péréquation financière au sens strict et ne livre donc pas une analyse générale de la RPT incluant ses effets sur chaque groupe de tâches. En effet, une telle analyse doit reposer sur un mandat spécial. Le premier et le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité incluront encore une présentation des effets du passage de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière. En outre, le rapport concernant la première période de quatre ans présentera les éventuels effets anticipés de la réforme de la péréquation financière.

Le présent projet servira au groupe de projet n°14 «Mise en œuvre de la PFCC» pour l'élaboration du chapitre «Rapport sur l'évaluation de l'efficacité» de l'ordonnance d'exécution (OPFCC).

2. Mandat du sous-groupe responsable du rapport

Elaboration d'un projet relatif au rapport quadriennal sur l'évaluation de l'efficacité. Les points suivants sont notamment à prendre en compte:

- opérationnalisation des buts de la péréquation financière et de la compensation des charges inscrits dans la Cst. et la PFCC, par la définition de critères de mesure de l'efficacité;
- inventaire des indicateurs envisageables pour mesurer le degré de réalisation des objectifs;

- liste des points à régler dans l'ordonnance.

3. Auteurs et destinataires du rapport

Le Conseil fédéral est tenu de présenter à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'évaluation de l'efficacité en vertu de l'art. 18, al. 1, PFCC.

Le Département fédéral des finances (DFF) esquisse ledit rapport et soumet sa proposition au Conseil fédéral.

Les autres départements fédéraux et les cantons remettent au DFF les données ou les bases nécessaires.

Les sources des bases de données sont les suivantes:

- mandats externes confiés à des experts n'ayant aucun intérêt en jeu ni aucun lien avec l'administration fédérale et qui seront choisis d'entente avec les cantons (notamment en prenant en considération les différentes régions linguistiques),
- statistiques de la Confédération,
- statistiques des cantons.

Un groupe technique paritaire, formé de représentants de la Confédération et des cantons, accompagnera dès le début l'élaboration du rapport et se prononcera notamment sur l'octroi de mandats à des experts externes et sur l'élaboration de recommandations concernant la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur.

Les cantons veillent à ce que leur délégation au sein du groupe technique offre une représentation équilibrée. Les divers groupes linguistiques, les régions urbaines et rurales, ainsi que les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources doivent notamment être dûment représentés.

4. Contenu^{17, 18}

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est un rapport de nature technique. Selon l'art. 18 PFCC, il renseigne sur

- l'**exécution** de la PFCC ainsi que
- les **effets** (degré de réalisation des objectifs) de la péréquation financière au sens strict visée à l'art. 135 Cst. et à l'art. 2 PFCC
durant la période écoulée, et
- expose à part les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges au sens de l'art. 11 PFCC.
- Il propose sous forme de recommandations les mesures nécessaires pour la période suivante dans le domaine de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur.

En outre, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité se prononce sur la nécessité de reconduire, le cas échéant, la compensation des cas de rigueur (art. 19, al. 4, PFCC). Le premier et le deuxième rapport incluront de plus une analyse du passage de l'ancienne péréquation financière à la RPT.

Le premier rapport présentera de surcroît les éventuels effets anticipés de la réforme de la péréquation financière au sens étroit.

Faute du recul nécessaire, le premier rapport ne pourra pas dûment traiter tous les aspects et sera structuré en partie différemment des rapports suivants.

Enfin, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité reflétera les éventuelles dissensions du groupe technique paritaire.

¹⁷ Conformément à l'usage, ce projet n'aborde que les principaux aspects matériels du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Les tableaux synoptiques qui suivent donnent toutefois des indications détaillées sur son contenu minimal. Selon la systématique de la PFCC, on y trouve d'abord les critères et indicateurs entrant dans l'évaluation de l'exécution et des effets, puis le cadre envisageable pour des recommandations et des mesures concernant la période suivante.

¹⁸ La liste des critères d'évaluation ainsi que les indicateurs possibles au sens de la grille d'évaluation ci-dessous figureront en annexe de la PFCC (selon la même procédure législative que pour les autres chapitres de l'ordonnance).

5. Forme

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est transmis par écrit à l'Assemblée fédérale.

Les rapports techniques et les expertises externes sont publiés.

Le Conseil fédéral soumet à consultation son projet de rapport sur l'évaluation de l'efficacité conformément aux dispositions de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation, LCo, RS 172.061). Il s'agira d'un tout cohérent (projet d'ensemble pour la période de quatre ans à venir) comprenant, sous forme de projet:

- l'arrêté fédéral sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, et
- le cas échéant, l'arrêté fédéral concernant la dotation de la compensation des cas de rigueur.

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité ne peut faire l'objet d'un recours.

6. Délais

Le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité devra être élaboré en 2009 (cf. calendrier, ch. 10).

7. Cadre d'évaluation de l'exécution et des effets de la loi (évaluation de la loi): art. 18, al. 1 et 2, PFCC

Les examens s'appuient sur le «Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund» (éd. 2005), instrument fondé sur les normes d'assurance de la qualité reconnues par la Société suisse d'évaluation (normes SEVAL) et sur l'arrêté du Conseil fédéral du 3 novembre 2004 relatif au renforcement des évaluations de l'efficacité au sein du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (mise en œuvre de l'art. 170 Cst.).

L'**évaluation** de l'exécution et des effets de la PFCC s'effectuera selon les directives précitées.

7.1 Exécution

On peut distinguer entre

- la phase de passage de l'ancienne péréquation financière à la RPT, et
- la phase ultérieure.

Les domaines à évaluer sont les mêmes pour ces deux phases.

	Buts selon la Cst. et la PFCC	Critères d'évaluation / paramètres mesurables (indicateurs)	Niveaux de comparaison possibles	Remarques
a.	Qualité des données, rapport de contrôle, instance de contrôle (groupe de travail Assurance de la qualité, inspection), le cas échéant sanctions			Indiquer si l'assurance de la qualité est suffisante ou s'il y a lieu de mettre sur pied une inspection.
b.	Processus, efficacité, exécution de la PFCC	Le déroulement de l'exécution de la RPT est-il efficace et les résultats obtenus sont-ils adéquats?	<ul style="list-style-type: none"> – Exactitude des données – Dépenses liées à la maintenance du système 	Contrôle de la qualité des données Analyse des processus (groupe de travail Assurance-qualité)

7.2 Efficacité

	Buts selon la Cst. et la PFCC	Critères d'évaluation / paramètre mesurables (indicateurs)	Niveaux de comparaison possibles	Remarques
--	-------------------------------	--	----------------------------------	-----------

	Buts selon la Cst. et la PFCC	Critères d'évaluation / paramètre mesurables (indicateurs)	Niveaux de comparaison possibles	Remarques
a.	Renforcement de l'autonomie financière des cantons	<ul style="list-style-type: none"> – 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 	<ul style="list-style-type: none"> – Comparaison avec l'état d'avant la RPT – Comparaison transversale¹⁹ – Comparaison longitudinale²⁰ 	Analyses comparatives de l'OCDE sur l'autonomie budgétaire des collectivités régionales (projet)
b.	Atténuation des différences entre les cantons: <ul style="list-style-type: none"> – sur le plan de la capacité financière 	<ul style="list-style-type: none"> – AFA par habitant des cantons – Différences entre les recettes fiscales standardisées par habitant (dotation en ressources) des cantons avant et après la péréquation des ressources – Rapport entre la compensation des charges et les charges excessives – Enquêtes sur un éventuel impact positif sur la productivité nationale 	<ul style="list-style-type: none"> – Comparaison avec / sans péréquation financière²¹ – Comparaison transversale – Comparaison longitudinale 	p. ex. écart standard entre les cantons, fourchette entre les deux valeurs extrêmes (p. ex. analyses de régression)
	– sur le plan de la charge fiscale	– Différences en matière de	– Comparaison avec / sans péréquation	p. ex. écart standard entre les

¹⁹ Comparaison de divers objets d'étude (p. ex. plusieurs cantons, régions d'un Etat ou pays) à un moment donné.

²⁰ Comparaison d'un objet d'étude (p. ex. cantons individuels, ensemble des cantons à fort potentiel de ressources) à des moments différents.

²¹ Cette comparaison et l'évaluation correspondante avec / sans péréquation financière (ici comme pour les autres buts) sont en bonne partie redondantes avec les réflexions qui ont précédé le calcul de la péréquation financière. Le réexamen des bases de calcul n'est donc judicieux que de manière ponctuelle.

	Buts selon la Cst. et la PFCC	Critères d'évaluation / paramètre mesurables (indicateurs)	Niveaux de comparaison possibles	Remarques
		charge fiscale	financière – Comparaison longitudinale (cantons fiscalement avantageux ou non)	cantons, fourchette entre les deux valeurs extrêmes Allègement de la charge fiscale comme objectif indirect, sans empiètement sur la souveraineté des cantons en matière fiscale
c.	Maintien de la compétitivité fiscale des cantons – à l'échelle nationale	<ul style="list-style-type: none"> – Quote-part de l'Etat (échelon cantonal et communal) – Quote-part fiscale des cantons et des communes – Charge fiscale (cf. point b) – Allègements fiscaux au sens de la lex Bonny – Arrivées et départs d'assujettis à l'échelle nationale (tourisme fiscal) – Interdépendance entre la charge fiscale d'un canton et son marché immobilier – Interdépendance entre les politiques fiscales des cantons 	<ul style="list-style-type: none"> – Comparaison avec l'état d'avant la RPT – Comparaison longitudinale (cantons fiscalement avantageux ou non) 	
	– à l'échelle internationale	<ul style="list-style-type: none"> – Charge fiscale marginale ou moyenne effective – Evolution du nombre de sociétés fiscalement privilégiées (sociétés holding, sociétés mixtes et sociétés de domicile) – Arrivées et départs d'assujettis en comparaison internationale 	<ul style="list-style-type: none"> – Comparaison avec l'état d'avant la RPT – Comparaison longitudinale (cantons fiscalement avantageux ou non) – Comparaison avec les statistiques des pays (notamment de l'UE) 	<ul style="list-style-type: none"> – Comparaisons BAK/ZEW (charge fiscale marginale effective): leur mise à jour reste ouverte. – Expertise de MM. Kirchgässner et Hauser sur la méthode et sa mise à jour – Etudes de l'OCDE

	Buts selon la Cst. et la PFCC	Critères d'évaluation / paramètre mesurables (indicateurs)	Niveaux de comparaison possibles	Remarques
d.	Garantie aux cantons d'une dotation minimale en ressources financières	Recettes fiscales standardisées des cantons à faible potentiel de ressources par rapport à la moyenne suisse après la péréquation des ressources (85 %)	<ul style="list-style-type: none"> – Comparaison avec la valeur cible (85 %) – év. comparaison longitudinale 	Le canton le plus faible atteint un niveau de 85 % (recettes fiscales standardisées par habitant)
e.	Compensation des charges excessives des cantons dues à des <ul style="list-style-type: none"> – facteurs géo-topographiques 	<ul style="list-style-type: none"> – Charges excessives par habitant – Indemnisation: pourcentage des charges excessives indemnisé par la compensation des charges 	<ul style="list-style-type: none"> – Comparaison avec / sans péréquation financière – év. comparaison longitudinale – év. analyse spéciale de cantons présentant des charges géo-topographiques excessives 	Expertise d'Ecoplan sur la méthode et sa mise à jour
	– facteurs socio-démographiques	<ul style="list-style-type: none"> – Charges excessives par habitant – Indemnisation: pourcentage des charges excessives indemnisé par la compensation des charges 	<ul style="list-style-type: none"> – Comparaison avec/sans péréquation financière – év. comparaison longitudinale – év. analyse spéciale de cantons présentant des charges socio-démographiques excessives 	Expertise d'Ecoplan sur la méthode et sa mise à jour
f.	Garantie d'une collaboration intercantonale minimale, assortie d'une compensation des charges	<ul style="list-style-type: none"> – Accord-cadre intercantonal (ACI) en vigueur – Autres conventions conclues ou renouvelées conformément à l'ACI? – Application de l'art. 48a Cst. – La compensation intercantonale des charges est-elle adéquate? 	<ul style="list-style-type: none"> – Comparaison avec d'éventuelles valeurs cibles²² – Comparaison longitudinale (documentation de l'évolution dans le temps de la compensation des charges) 	Le cas échéant, analyses régionales (région en tant que communauté de destin au niveau politique). Voir art. 11 et 12 PFCC et ACI

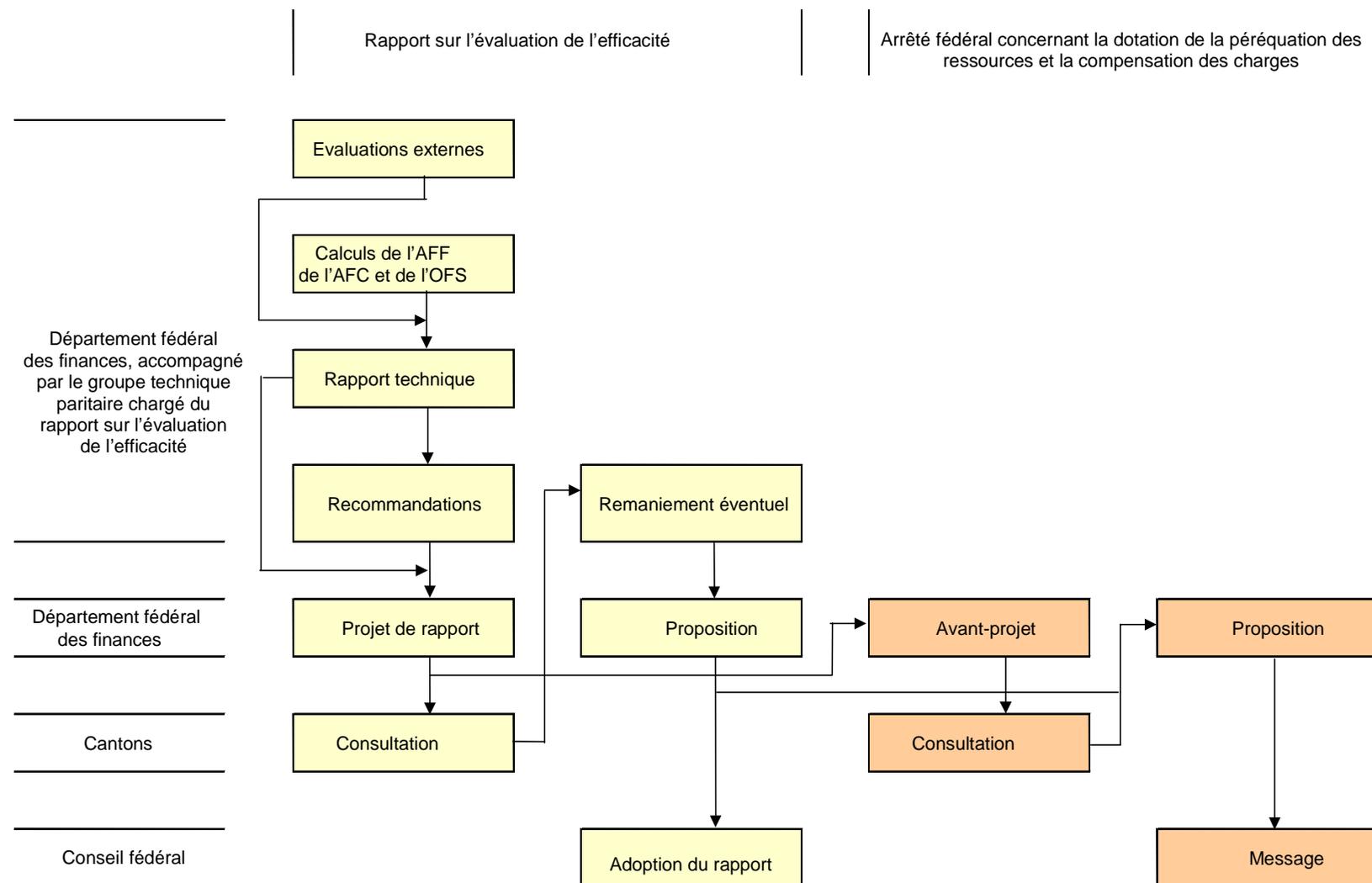
²² Les calculs risquent d'être très difficiles. On pourrait donc opter pour une approche qualitative illustrant des problèmes sectoriels (p. ex. universités, médecine de pointe et cliniques spécialisées, institutions culturelles d'importance suprarégionale) et documentant en même temps les améliorations résultant de la compensation intercantonale des charges.

	Buts selon la Cst. et la PFCC	Critères d'évaluation / paramètre mesurables (indicateurs)	Niveaux de comparaison possibles	Remarques
		(montant des effets d'externalités territoriales [spillovers], évolution du volume de la compensation intercantonale des charges et part consacrée à l'indemnisation des spillovers)?		
9.	Compensation des cas de rigueur	<ul style="list-style-type: none"> - Indice des ressources des cantons bénéficiaires - Effets de la compensation des cas de rigueur sur les recettes fiscales standardisées (RFS) des cantons 	<ul style="list-style-type: none"> - Comparaison longitudinale (évolution au fil du temps de l'indice des ressources et des RFS avec et sans compensation des cas de rigueur) 	<ul style="list-style-type: none"> - Différence d'indice des ressources par rapport au bilan global 2004-2005 - Différence des RFS par habitant par rapport au bilan global 2004-2005

8. Mesures pour la période à venir (recommandations): art. 18, al. 2, PFCC

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité propose les mesures envisageables, à savoir l'adaptation de la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges ainsi que la levée totale ou partielle de la compensation des cas de rigueur (art. 19, al. 4, PFCC). En outre, il peut présenter des recommandations portant sur le réexamen des bases de calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges.

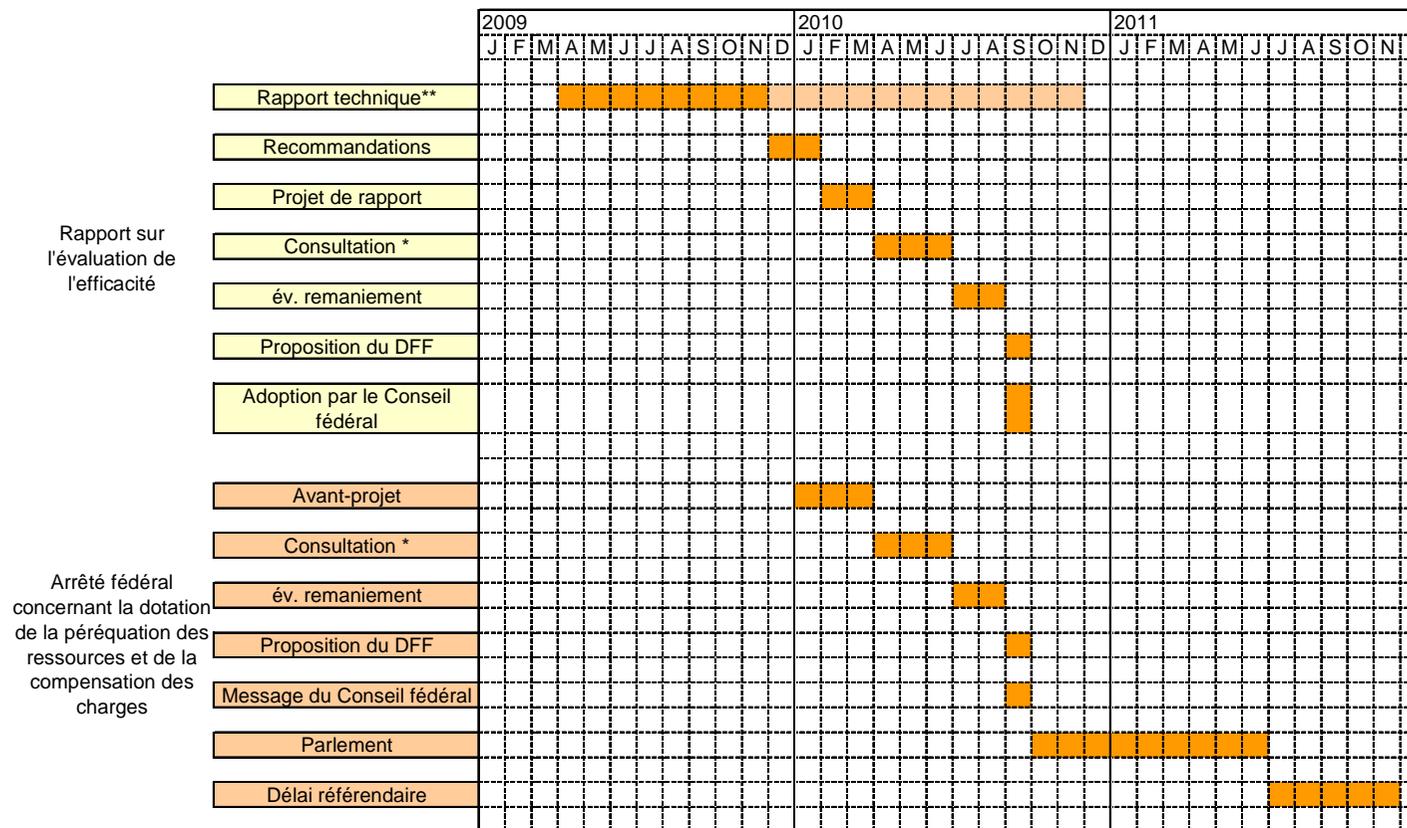
9. Rapport sur l'évaluation de l'efficacité et nouvelle dotation des instruments de péréquation (processus parallèle)



10. Calendrier du rapport sur l'évaluation de l'efficacité et des arrêtés fédéraux concernant la dotation des fonds de péréquation

10.1 Elaboration et décisions

corrections à la place de remaniement

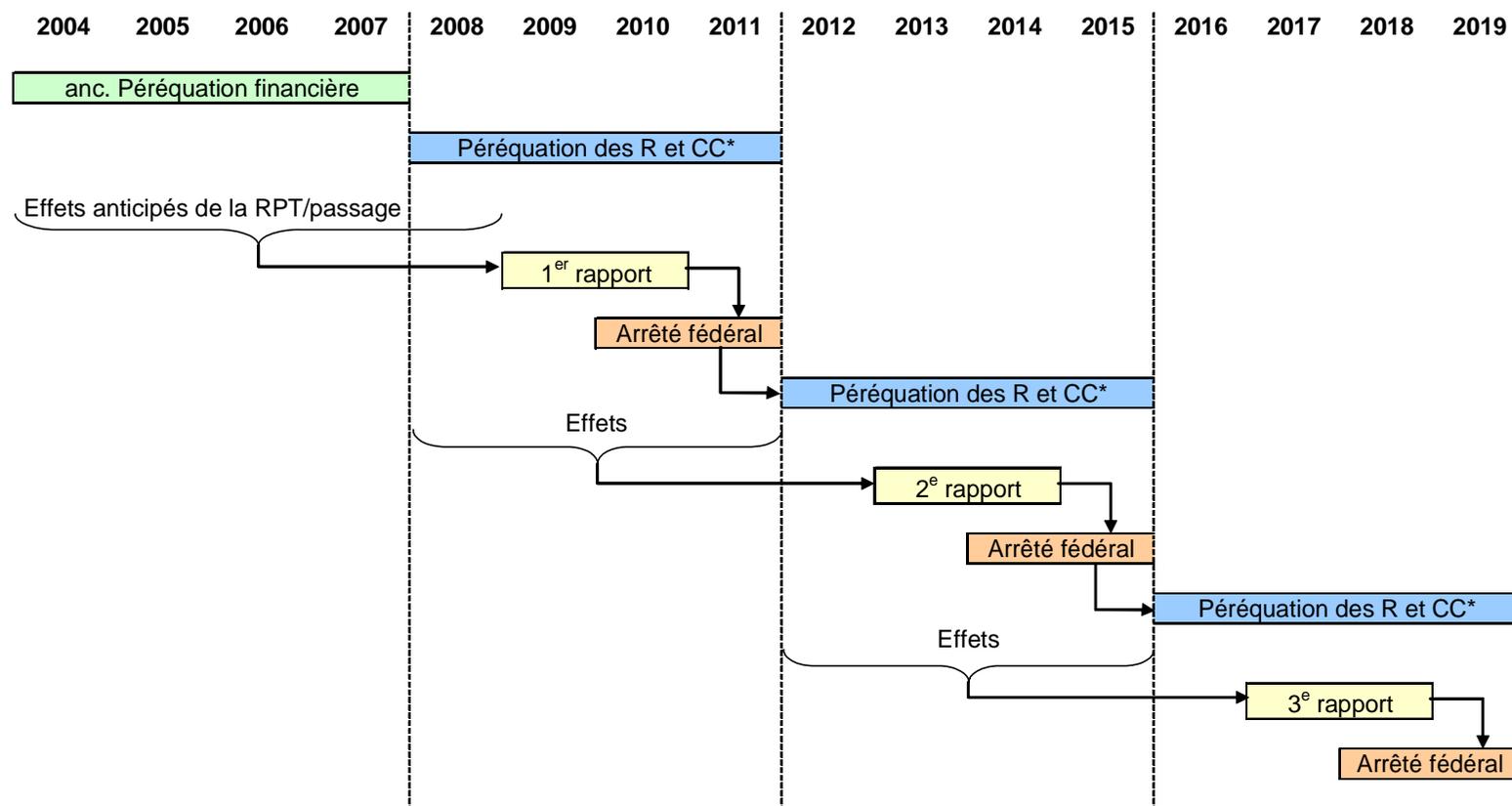


*Des contraintes de planification amèneront à organiser la consultation pendant les trois mois précédant la pause estival. La loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation, LCo, RS 172.061) prévoit un délai de trois mois pour les procédures de consultation ordinaires. Le délai est prolongé de manière appropriée s'il comprend des jours de vacances ou des jours fériés, et peut également l'être en fonction de la teneur ou de l'ampleur du projet (art. 7, al. 2). A titre exceptionnel, lorsqu'il y a urgence, le délai peut être raccourci (art. 7, al. 3, let. a). Les vacances du Conseil fédéral en juillet et août sont réputées être des vacances au sens légal. Autrement dit, si un délai de consultation court pendant cette période, il doit être prolongé en vertu de la loi (Thomas Sägerser, Vernehmlassungsgesetz, Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das

Vernehmlassungsverfahren, Berne 2006, n° 19 sur l'art. 7 LCo). Le délai doit «également» – le terme figure expressément dans la loi – être prolongé en fonction de la teneur ou de l'ampleur du projet (ibid., n° 21 sur l'art. 7 LCo).

**En raison du nombre limité de données qui seront alors disponibles, le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité présentera selon ce calendrier uniquement des analyses portant sur une année (2008). Pour étayer ces bases de décision, une mise à jour est toutefois prévue, avec les données de 2009. A cet effet, le rapport sera complété d'un rapport complémentaire en prévision des délibérations parlementaires. Le cas échéant, il faudra s'accommoder d'une mise en consultation accélérée du rapport sur l'évaluation de l'efficacité et des arrêtés fédéraux.

10.2 Calendrier du projet



*Péréquation des ressources et compensation des charges.