

Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016–2019

de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons

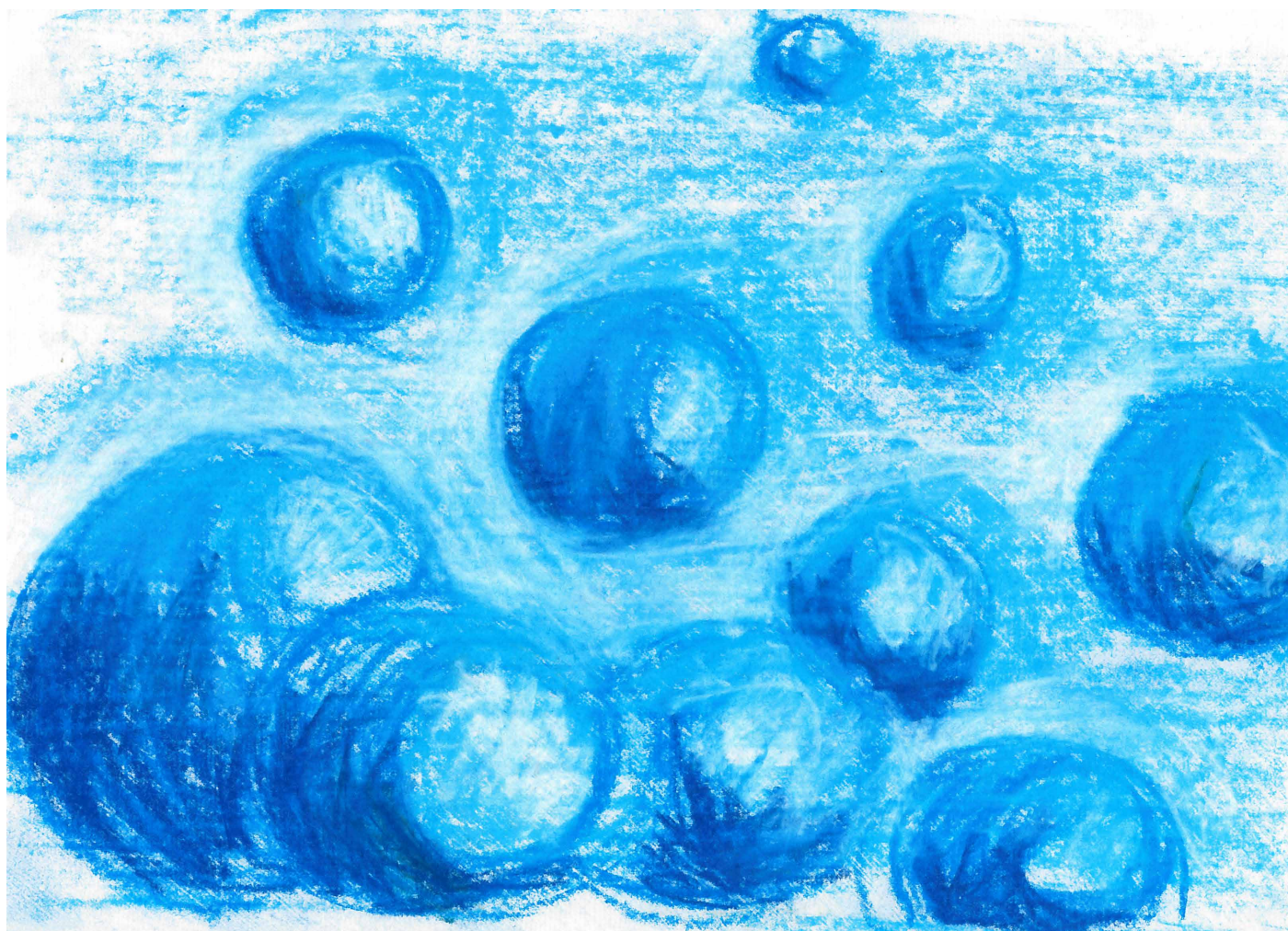


Table des matières

Sigles et abréviations	7
Condensé	11
Atteinte des objectifs de la péréquation financière	11
Modification de la péréquation financière	13
Propositions du Conseil fédéral	15
1 Contexte et contenu	17
1.1 Introduction	17
1.2 Bases légales et structure	17
1.3 Contenu et structure du troisième rapport d'évaluation	22
2 Péréquation des ressources et compensation des charges pour la période allant de 2016 à 2018	23
2.1 Péréquation des ressources	24
2.2 Volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources	32
2.3 Compensation des charges	38
2.4 Rapport de dotation entre les instruments de péréquation	42
3 Bases de données et assurance-qualité	47
3.1 Collecte et traitement des données	47
3.2 Assurance-qualité	49
4 Atteinte des objectifs de la péréquation financière	55
4.1 Objectifs et interdépendance	55
4.2 Renforcement de l'autonomie financière des cantons	59
4.3 Réduction des disparités entre les cantons en termes de capacité financière et de charge fiscale	60
4.4 Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international	68
4.5 Garantie d'une dotation minimale en ressources financières	71
4.6 Effet incitatif	76
4.7 Compensation des charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) ou socio-démographiques (CCS)	80
4.8 Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons	86
4.9 Synthèse et conclusions	92
5 Vérification du système de péréquation financière actuel	95
5.1 Facteur alpha	95
5.2 Revenus des frontaliers	97
5.3 Modifications du système de la péréquation financière	99

6	Mesures de péréquation financière	123
6.1	Avis du Conseil fédéral concernant le paquet global de la CdC	123
6.2	Calcul du facteur alpha	126
6.3	Fixation de la dotation de la compensation des charges	126
6.4	Périodicité du rapport sur l'évaluation de l'efficacité	126
6.5	Reconduction de la compensation des cas de rigueur	127
6.6	Modifications à apporter à la PFCC	129
6.7	Opinions divergentes exprimées au sein du groupe technique	131
	Glossaire	135
	Bibliographie	139
	Annexe 1	141
	Grandes lignes de la péréquation financière	141
	Annexe 2	147
	Série chronologique de la péréquation financière	147
	Annexe 3	157
	Décision intituant le groupe technique chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité	157
	Annexe 4	159
	Conventions intercantionales	159
	Annexe 5	171
	Dépenses de transfert entre la Confédération et les cantons	171
	Annexe 6	177
	Critères et paramètres utilisés pour évaluer l'efficacité selon l'annexe 17 OPFCC	177

Sigles et abréviations

ACI	accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges
AFA	assiette fiscale agrégée
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AHES	accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées
AI	assurance-invalidité
AIU	accord intercantonal universitaire
AVS	assurance-vieillesse et survivants
BAK	BAK Basel Economics AG
BNS	Banque nationale suisse
CCG	compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques
CCS A-C	compensation des charges excessives dues à la structure de la population
CCS F	compensation des charges excessives des villes-centres
CCS	compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
Cst.	Constitution fédérale
DFF	Département fédéral des finances
HARMOS	accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire
IFD	impôt fédéral direct
LCF	loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (RS 614.0)
LHID	loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)
MAD	écart absolu médian (median absolute deviation)
mio	million
mrd	milliard
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFS	Office fédéral de la statistique
OPFCC	ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.21)
PF 17	projet fiscal 17
PFCC	loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2)
PHR	péréquation horizontale des ressources
PIB	produit intérieur brut
PVR	péréquation verticale des ressources
RFS	recettes fiscales standardisées
RIE	réforme de l'imposition des entreprises
RPT	réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral

SCI	système de contrôle interne
TFS	taux fiscal standardisé
UE	Union européenne

Condensé

En vertu de l'art. 18 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), le Conseil fédéral est tenu de présenter tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'exécution et l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Ce rapport doit exposer le degré d'atteinte des objectifs de la péréquation financière durant la période quadriennale écoulée et proposer des mesures pour la période suivante. Troisième de la série, le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité livre une analyse pour la période allant de 2016 à 2019 et fournit des bases de décision pour l'éventuel ajustement de la péréquation financière qui sera appliquée à partir de 2020.

À la différence des deux rapports précédents, la présente analyse ne porte pas sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Répondant à l'exigence énoncée à l'art. 57 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC), les deux premiers rapports d'évaluation ont décrit les effets de la transition de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière. Le premier rapport a traité en particulier la neutralité budgétaire, tandis que le deuxième a analysé en détail les effets de la péréquation sur les groupes de tâches désenchevêtrés ainsi que la façon dont la Confédération et les cantons ont collaboré pour exécuter les tâches communes réglées dans des conventions-programmes. Ne faisant plus l'objet du rapport d'évaluation, la répartition des tâches est désormais examinée dans un autre cadre, notamment le rapport rédigé en réponse à la motion 13.3363, «Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons», qui devrait paraître à l'automne 2018.

Troisième de la série, le présent rapport d'évaluation traite la période allant de 2016 à 2019. Afin que les différentes étapes puissent être réalisées dans les délais prescrits (procédure de consultation de trois mois, rédaction du message du Conseil fédéral, débats parlementaires, délai référendaire, entrée en vigueur des modifications le 1.1.2020), ce rapport doit déjà être disponible durant le premier trimestre de 2018 et ne peut donc pas porter sur la dernière année de la période quadriennale considérée (à savoir 2019). Les données concernant cette année seront prises en compte dans le message du Conseil fédéral. En revanche, l'analyse revient aussi sur les années antérieures à 2015 dans bien des domaines, ce qui permet de faire une évaluation plus détaillée des effets de la péréquation financière.

Le présent rapport s'attache en particulier à examiner le degré d'atteinte des objectifs et les modifications de la péréquation financière.

Atteinte des objectifs de la péréquation financière

La présente analyse montre que les objectifs fixés dans la PFCC ont été largement atteints durant la période sous revue. Dans le détail, on peut retenir ce qui suit:

- *Renforcement de l'autonomie financière des cantons*: la part que les transferts non affectés occupent dans le volume total des transferts entre la Confédération et les cantons est un indicateur important de l'autonomie financière de ces derniers. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) a sensiblement accru cette part, qui s'établit depuis à environ 40 %. La RPT renforce donc l'autonomie financière des cantons, qui, selon les indicateurs, a pu être maintenue jusqu'à présent. À l'avenir, cette autonomie restera influencée par l'évolution de la législation fédérale, celle-ci pouvant augmenter ou restreindre la marge de manœuvre des cantons.

- *Réduction des disparités en termes de capacité financière et de charge fiscale*: la péréquation des ressources réduit d'environ un tiers les disparités qui existent entre les cantons en termes de capacité financière. Au fil du temps, l'évolution de ces disparités demeure relativement stable. À long terme, celles-ci sont surtout tributaires du développement économique, ayant tendance à augmenter en période de conjoncture élevée et à diminuer en cas de récession. Mesurées à l'aune de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal, les disparités qui touchent la charge fiscale globale se sont un peu creusées depuis 2008. Compte tenu de ses effets incitatifs, la péréquation des ressources atténue les baisses d'impôts trop brutales des cantons. Elle n'a toutefois qu'une influence restreinte sur les différences de charge fiscale.
- *Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international*: la compétitivité fiscale de la Suisse et des cantons reste élevée, en ce qui concerne tant l'imposition des sociétés que l'impôt sur le revenu. Les taux d'écêtement marginaux des cantons à fort potentiel de ressources sont relativement bas dans la péréquation horizontale des ressources, de sorte que l'on ne peut guère parler d'un effet atténuateur de la péréquation financière sur la position de ces cantons dans la concurrence fiscale. La situation est différente pour les cantons à faible potentiel de ressources puisque les taux d'écêtement marginaux y sont assez élevés. Des analyses ont montré que le mécanisme de répartition (progressif) des paiements appliqué à l'heure actuelle dans la péréquation des ressources n'encourage guère les cantons à faible potentiel de ressources à augmenter ce dernier. Ainsi, le taux d'écêtement marginal s'établit, en moyenne, à 80 % environ. Cela signifie qu'une hausse de ce potentiel entraîne une réduction considérable des paiements compensatoires, de sorte qu'après la péréquation des ressources, l'augmentation des recettes fiscales standardisées par habitant ne correspond qu'à 20 % de l'accroissement initial du potentiel de ressources. Le taux d'écêtement marginal est encore plus élevé dans les cantons présentant les potentiels de ressources les plus faibles. Malgré le manque d'incitations, certains cantons à faible potentiel de ressources ont baissé leurs taux d'impôt. Une réforme des effets incitatifs de la péréquation des ressources nécessiterait davantage de fonds si l'objectif de dotation minimale restait le même qu'à l'heure actuelle, car la péréquation des ressources ne serait plus axée comme aujourd'hui sur les cantons présentant les potentiels de ressources les plus faibles. Le rapport entre les coûts et l'utilité d'une amélioration générale des incitations destinées aux cantons à faible potentiel de ressources est donc désavantageux.
- *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières*: grâce à la péréquation des ressources, tous les cantons ont dépassé la dotation minimale de ressources par habitant, fixée à l'art. 6 PFCC à 85 % de la moyenne suisse, pour la période sous revue (de 2016 à 2018). Affichant le potentiel de ressources le plus faible, le canton du Jura a atteint en 2018 un indice légèrement supérieur à 88 % après péréquation des ressources. Les analyses ont également montré que l'objectif d'une dotation minimale de 85 % reste approprié, mais que la dotation de la péréquation des ressources est trop élevée. Après les débats politiques de 2014 et 2015 au cours desquels la question de réduire cette dotation a suscité une large controverse, on peut se demander comment atteindre cet objectif sans provoquer une guerre de tranchées entre les différents camps politiques, d'autant que la réduction requise devrait être beaucoup plus sensible qu'il y a quatre ans. Afin de ne pas rouvrir les conflits de l'époque, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a proposé un train de mesures liant la réduction de la dotation à un ajustement du système. Cette proposition est analysée en détail dans le présent rapport.
- *Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques*: les calculs les plus récents montrent que la structure des charges excessives a peu évolué. Ainsi, la compensation couvre environ 30 % des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques, près de 10 % des charges excessives dues à des facteurs

démographiques et quelque 4 % des charges des villes-centres. Lors de l'élaboration de la RPT, aucune règle précise n'a été définie en vue de l'adaptation, pour une nouvelle période de contribution, de la dotation liée à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques. On ignore donc la pondération qui doit être opérée lors de la définition du futur rapport de dotation pour la quantification de ces charges par rapport à d'autres critères, comme la capacité des cantons concernés à supporter les charges excessives. En définitive, c'est aux milieux politiques qu'incombera la décision d'adapter la dotation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques.

- *Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons*: les cantons collaboraient déjà étroitement avant l'instauration de la RPT. Les paiements compensatoires destinés aux groupes de tâches visés à l'art. 48a Cst. ont plus que doublé depuis 2008. La plus grande partie concerne la formation tertiaire (universités, hautes écoles spécialisées).

Modification de la péréquation financière

La méthode appliquée au calcul de la péréquation des ressources n'a pas beaucoup changé depuis 2008. L'expérience accumulée jusqu'à présent a toutefois permis d'identifier certaines faiblesses. Dans le cadre du deuxième rapport d'évaluation, on s'est aperçu que la dotation de cette péréquation était trop élevée durant la plupart des années considérées et que l'objectif d'une dotation minimale de 85 % avait parfois été nettement dépassé. Fort de ce constat, le Conseil fédéral a proposé de réduire la dotation de 330 millions. Sa proposition a suscité une large controverse lors des débats qui ont suivi au Parlement. Parvenant à un compromis juste avant la conférence de conciliation, les députés des deux Chambres ont voté en faveur d'une réduction de 165 millions. Cette coupe n'a pas empêché la dotation de repartir à la hausse et de dépasser encore plus sensiblement l'objectif visé de 85 %. Afin que l'objectif minimal soit atteint, mais pas dépassé en 2018 par exemple, il faudrait diminuer la dotation de plus de 900 millions. La hausse considérable de la dotation est notamment due à certaines lacunes du système actuel. Il peut ainsi arriver que la dotation augmente alors que les disparités entre les cantons s'atténuent ou qu'elle diminue alors que ces disparités s'accroissent. Quoi qu'il en soit, les deux cas entraînent un dysfonctionnement du système.

Après les vives discussions qui ont eu lieu au Parlement, deux postulats visant à modifier concrètement la dotation ont été acceptés. La CdC a institué un groupe de travail politique qui a élaboré des propositions de modification du système. Lors de sa séance plénière du 17 mars 2017, la CdC a adopté ces propositions à une forte majorité. C'est pourquoi ce train de mesures constitue le deuxième point principal du présent rapport d'évaluation.

La mesure clé de ce train consiste en l'instauration d'une dotation minimale garantie de 86,5 %. Ainsi, les ressources déterminantes du canton au plus faible potentiel de ressources atteindraient chaque année, après la péréquation des ressources, exactement 86,5 % de la moyenne suisse. Selon la réglementation actuelle énoncée à l'art. 6, al. 3, PFCC, les ressources de chaque canton doivent atteindre, après la péréquation des ressources, un indice équivalant au moins à 85 % de la moyenne suisse. Cette dotation minimale n'est pas garantie à l'heure actuelle, mais est seulement exprimée sous la forme d'un objectif visé. Le canton au potentiel de ressources le plus faible n'a donc aucune garantie d'atteindre le seuil de 85 %. Sa dotation peut, une année, être inférieure à cette valeur cible et, une autre, la dépasser. La proposition de la CdC implique un changement de système, car la dotation de la péréquation des ressources ne pourrait plus être déterminée à l'échelon politique. Ce sont au contraire le montant de la

dotations minimales garanties et l'évolution des disparités entre les cantons qui la détermineraient. La répartition progressive des fonds de la péréquation des ressources sur les cantons à faible potentiel de ressources devrait être maintenue. En revanche, son pilotage ne devrait plus reposer sur un arrêté fédéral quadriennal portant sur la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources, mais devrait s'appuyer en premier lieu sur le montant de la dotation minimale garantie défini dans la loi. Un autre point de réglage réside dans la force de la progression, qui resterait toutefois la même qu'à l'heure actuelle. Le Parlement n'édicterait plus un arrêté fédéral tous les quatre ans, mais ajusterait au besoin la péréquation financière en révisant la PFCC. Étant donné que la proposition de la CdC induit une baisse des paiements compensatoires, la dotation minimale garantie ne devrait pas être réduite à 86,5 % immédiatement, mais en trois étapes.

L'application des mesures prévues par la CdC ferait diminuer la dotation de la péréquation des ressources, si bien que les charges correspondantes baisseraient pour la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources. En outre, ces mesures exigent que la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources soit égale au montant maximal prévu dans la Constitution, ce qui ferait croître légèrement la part de la Confédération à cette péréquation. La CdC demande également que les autres fonds fédéraux libérés de la péréquation des ressources soient répartis, pendant la période de transition, à parts égales entre la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques et les cantons présentant un faible potentiel de ressources. À la fin de la période de transition, ces fonds devraient être mis à la disposition de tous les cantons et destinés en priorité à compenser les charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques. La dotation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques devrait être maintenue au même niveau qu'à l'heure actuelle et adaptée au moins au renchérissement.

La CdC entend créer un organe paritaire, composé de membres du Conseil fédéral et de membres des gouvernements cantonaux, chargé de piloter la péréquation financière sur le plan politique. Cet organe devrait évaluer périodiquement l'évolution de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et élaborer les modifications nécessaires.

Le projet fiscal 17 (PF 17) aura des incidences sur la péréquation des ressources. Les ajustements qui en découlent ne sont pas analysés dans le présent rapport, mais dans les publications relatives au PF 17. Ce projet exige que l'on revoie la mesure dans laquelle les bénéfices déterminants des personnes morales sont pondérés dans le potentiel de ressources, sachant que les facteurs bêta utilisés pour la pondération des bénéfices des sociétés bénéficiant d'un statut fiscal spécial ne seront maintenus que durant la période de transition avant d'être abandonnés. Le Conseil fédéral propose ainsi d'instaurer des facteurs zêta, qui tiennent compte d'une exploitation plus faible du potentiel fiscal de ces bénéfices par rapport aux revenus des personnes physiques. Le message relatif au PF 17 devrait présenter entre autres les modifications de la péréquation des ressources au niveau de la loi. À l'exception de la suppression de la période transitoire de six ans, ces modifications correspondent à celles qui avaient été proposées dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Propositions du Conseil fédéral

Dans son arrêté du 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a pris une décision de principe concernant la proposition de la CdC et défini des lignes directrices pour l'élaboration du rapport d'évaluation. Le Conseil fédéral approuve la mesure clé de la CdC, à savoir la garantie d'une dotation minimale de 86,5 % et est favorable au fait que la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources soit égale au montant maximal prévu par la Constitution.

Le Conseil fédéral est prêt à discuter avec la CdC de l'utilisation des fonds libérés de la péréquation des ressources. Il exige toutefois que la répartition des charges entre la Confédération et les cantons reste dans l'ensemble la même qu'à l'heure actuelle. Sous la conduite du DFF et en collaboration avec la CdC, on a institué un groupe de travail chargé de suivre les dossiers qui ont une incidence sur les finances de la Confédération et des cantons. Ce groupe a pour mission d'établir une vue d'ensemble des dossiers pertinents et d'indiquer les transferts de charges à venir. En ce qui concerne l'utilisation des fonds libérés de la péréquation des ressources, il élaborera des propositions qui seront discutées dans un autre cadre que le présent rapport. La création de ce groupe de travail répond à la demande des cantons quant à l'institution d'un organe de pilotage politique paritaire. Ce groupe n'exerce toutefois aucune fonction politique en matière de pilotage. Il agit plutôt comme un organe contrôlant tous les dossiers qui ont une incidence sur les finances de la Confédération et des cantons.

Le présent rapport d'évaluation décrit les modifications qu'il faut apporter à la PFCC afin qu'il soit possible d'ajuster le système de la péréquation des ressources d'ici au 1er janvier 2020. Outre l'instauration d'une dotation minimale garantie de 86,5 % et la fixation de la contribution de la Confédération au montant maximal prévu par la Constitution, il est également prévu de modifier le pilotage de la compensation des charges. Ainsi, les contributions de base à cette compensation ne seront plus déterminées au moyen d'un arrêté fédéral quadriennal, mais seront réglées dans la loi. Il ne serait en effet guère judicieux de supprimer le pilotage quadriennal pour la péréquation des ressources et de le maintenir pour la compensation des charges. Si cela s'avère nécessaire, la dotation de la compensation des charges sera ajustée au moyen d'une modification légale.

Si les contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges ne sont plus déterminées tous les quatre ans, il faut examiner la fréquence à laquelle le rapport d'évaluation doit paraître. Dans le système actuel, ce rapport permet de déterminer les dotations pour la période quadriennale suivante ainsi que les modifications éventuelles de la PFCC. Le Conseil fédéral n'entend pas renoncer à évaluer périodiquement l'efficacité de la péréquation financière nationale, étant donné que cette analyse lui fournit une base de décision importante sur le plan politique. L'expérience accumulée en lien avec l'élaboration de ce rapport montre qu'une période d'évaluation de quatre ans est relativement courte. Les modifications liées à la péréquation financière mettent du temps à produire leurs effets. En outre, la péréquation des ressources peut être source de décalages assez importants. Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose que les rapports d'évaluation à venir prennent en compte une période de six ans et que, par conséquent, le prochain rapport traite la période allant de 2020 à 2025 et le suivant, les années 2026 à 2031.

Indépendamment du train de mesures proposé par la CdC, le Conseil fédéral suggère de modifier le calcul du facteur alpha, qui permet de définir la fortune des personnes physiques déterminante pour le potentiel de ressources. La réglementation légale actuelle dispose que toute croissance de la fortune doit être prise en compte dans le potentiel de ressources. Cette croissance est représentée au moyen du facteur alpha, qui est calculé à nouveau pour chaque période quadriennale. Avec l'expérience, on s'aperçoit que ce facteur varie assez sensiblement

au fil du temps et que ses variations causent des ruptures structurelles. À l'avenir, le facteur alpha sera calculé tous les ans sur la base de la part relative de l'exploitation du potentiel fiscal. Cette nouvelle méthode de calcul répond à l'instauration de facteurs zêta par la voie du PF 17. Elle réduit considérablement la variabilité du facteur alpha et exerce une action stabilisatrice sur le système.

En outre, le rapport d'évaluation analyse la pondération des revenus frontaliers dans le potentiel de ressources. Se fondant sur le résultat de cette analyse, le Conseil fédéral a décidé de ne pas modifier cette pondération. Les revenus frontaliers resteront donc pondérés au moyen du facteur delta, qui s'élève à 75 %. Ce facteur tient compte indirectement des coûts que les frontaliers engendrent dans les cantons et les communes des cantons contigus à la frontière nationale.

1 Contexte et contenu

1.1 Introduction

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur le 1er janvier 2008, modifiant en profondeur les relations financières entre la Confédération et les cantons. Portant sur l'attribution des tâches publiques et sur la redistribution des fonds publics entre les deux échelons étatiques (péréquation financière au sens strict), elle poursuivait deux objectifs, à savoir réduire les disparités cantonales en termes de capacité financière et accroître l'efficacité au niveau de l'exécution des tâches étatiques. La RPT a permis de séparer de nombreuses tâches qui étaient jusque-là accomplies conjointement par la Confédération et les cantons et d'organiser les tâches communes restantes de manière à gagner en efficacité. La péréquation financière au sens strict comprend la péréquation des ressources, la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou à des facteurs socio-démographiques, et la compensation des cas de rigueur. La péréquation des ressources vise à corriger les disparités qui existent entre les cantons en termes de capacité financière. Elle est formée de la péréquation verticale des ressources, financée par la Confédération, et de la péréquation horizontale des ressources, alimentée par les cantons à fort potentiel de ressources. La compensation des charges sert à indemniser les cantons qui doivent supporter des coûts structurels excessifs dans certains domaines de tâches. Enfin, la compensation des cas de rigueur est temporaire et évite aux cantons à faible potentiel de ressources d'être moins bien lotis financièrement à cause du changement de système de 2008. Depuis 2016, son volume est réduit de 5 % par an par rapport au montant initial.

La loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) dispose que le Conseil fédéral doit établir périodiquement un rapport sur l'exécution et l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Le premier rapport de ce genre est paru en novembre 2010. Il porte sur la période allant de 2008 à 2011. Concernant les années 2012 à 2015, le deuxième rapport a été publié en mars 2014. Troisième de la série, le présent rapport renseigne sur la mesure dans laquelle les objectifs de la péréquation financière nationale ont été atteints durant la période allant de 2016 à 2019. Il doit notamment servir de base aux débats que les parlementaires mèneront sur la dotation des fonds de péréquation (péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur) pour la période quadriennale suivante et sur les éventuelles modifications légales requises.

1.2. Bases légales et structure

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

(art. 18 PFCC)

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

L'al. 2 précise le contenu du rapport d'évaluation. Le degré d'atteinte des objectifs de la péréquation financière fixés à l'art. 2 PFCC est au cœur de l'analyse. Celle-ci doit porter en particulier sur la période quadriennale en cours, dans le cas présent les années 2016 à 2019. Le Conseil fédéral doit aussi proposer des mesures pour la période suivante en se fondant sur les résultats obtenus. Enfin, le rapport doit s'intéresser de près à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, dont les effets sont indépendants de ceux de la péréquation financière au sens strict.

L'art. 18 PFCC est précisé aux art. 46 à 49 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC). Conformément à la disposition transitoire énoncée à l'art. 57 de cette ordonnance, les deux premiers rapports ont également traité les effets de la transition de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière. Tous les aspects de ce thème ayant été étudiés précédemment, le troisième rapport d'évaluation n'y revient pas.

1.2.1 Contenu du rapport d'évaluation

Art. 46 OPFCC

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

a. il renseigne sur:

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

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

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

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

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

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

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

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

L'art. 46, al. 1, OPFCC définit le champ d'analyse du rapport d'évaluation. La let. a, ch. 1, précise que ce rapport doit examiner l'exécution de la péréquation financière en tenant compte en particulier du processus qui régit la collecte des données requises pour la péréquation des ressources et la compensation des charges. À cet égard, il doit avant tout fournir des informations sur les mesures destinées à garantir la qualité des données. Le ch. 2 étend explicitement le champ d'analyse à la volatilité des contributions à la péréquation des ressources. Dans l'intérêt

d'une politique budgétaire fiable, il faut examiner les variations respectives des cantons à fort et à faible potentiel de ressources et, le cas échéant, présenter les modifications qu'il convient d'apporter à la loi et au système en général.

Ayant également traité la volatilité des contributions des cantons, la let. c, ch. 3, exige que le rapport d'évaluation aborde la question de l'opportunité de fixer un plafond pour les charges que les cantons à fort potentiel de ressources doivent supporter dans la péréquation horizontale des ressources. Il en va de même pour l'adaptation des dotations respectives de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (ch. 1), ainsi que de la compensation des cas de rigueur (ch. 2).

Les alinéas 2 à 5 posent d'autres exigences au contenu et au processus d'élaboration du rapport. L'al. 2 indique notamment que le rapport d'évaluation peut recommander un réexamen des bases de calcul de la péréquation financière. Dans ce contexte, le rapport a pour principal objectif de montrer si et où des mesures s'imposent. Celles-ci sont par exemple nécessaires lorsque, au cours de la période sous revue, la législation fiscale fédérale ou cantonale a fait l'objet de modifications qui affectent le potentiel de ressources des cantons, ou lorsqu'il y a de bonnes raisons de penser que les méthodes de calcul en vigueur ne restituent pas correctement ce potentiel. Le rapport d'évaluation ne permet en revanche pas de procéder à une analyse technique approfondie des bases de calcul ni de proposer des solutions de remplacement.

Les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges doivent être présentés dans un chapitre distinct du rapport d'évaluation (art. 18, al. 3, PFCC). Leur analyse doit reposer explicitement sur les objectifs formulés à l'art. 11 PFCC.

L'al. 4 précise encore que les critères retenus pour l'évaluation des objectifs sont énumérés à l'annexe 17 de l'ordonnance¹. La liste figurant dans cette annexe n'est toutefois pas exhaustive. À noter à cet égard que le groupe de travail chargé du rapport d'évaluation a conçu, durant l'élaboration de la RPT, un plan donnant des indications sur les méthodes et indicateurs d'analyse. Ce plan fait partie intégrante du rapport explicatif concernant l'OPFCC².

L'al. 5 revêt une importance particulière. Le rapport d'évaluation émane du Conseil fédéral et reflète donc la position de la Confédération. Toutefois, il doit aussi présenter les opinions divergentes du groupe technique paritaire ayant participé à son élaboration, afin que les divers intérêts des cantons y soient dûment exprimés, notamment en ce qui concerne les recommandations (voir point 1.2.3).

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

² https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/finanzausgleich/rechtsgrundlagen/Erlaeuterungen_FiLaV_f.pdf

1.2.2 Bases de données

Art. 47 OPFCC

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

² Les cantons mettent les données nécessaires à la disposition de la Confédération.

L'art. 47 OPFCC définit les données qui doivent servir à l'élaboration du rapport d'évaluation et oblige les cantons à fournir à la Confédération toutes les données requises. Aux termes de l'al. 1, le rapport d'évaluation se fonde ainsi en priorité sur les statistiques de la Confédération et des cantons. Il s'agit principalement de la statistique financière et de la statistique fiscale de la Confédération. Les données et analyses provenant de services externes à l'administration, comme celles qui ne font l'objet d'aucune statistique officielle, entrent en ligne de compte seulement dans des cas exceptionnels.

1.2.3 Groupe technique chargé du rapport d'évaluation

Art. 48 OPFCC

¹ Un groupe technique composé à parts égales de représentants de la Confédération et des cantons accompagne l'élaboration du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Il se prononce notamment sur l'attribution de mandats à des experts externes et sur l'élaboration de recommandations pour la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur.

² Les cantons veillent à une composition équilibrée de leur représentation au sein du groupe technique; ils veillent notamment à ce que les diverses communautés linguistiques, les régions urbaines et rurales, ainsi que les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources soient équitablement représentés.

³ Le DFF détermine la composition de la délégation de la Confédération, et notamment les représentants de l'AFF. Un représentant de l'AFF dirige le groupe technique.

⁴ Le secrétariat du groupe technique est assuré par l'AFF.

Le présent rapport d'évaluation a été établi par l'Administration fédérale des finances (AFF), en collaboration avec les cantons. Son élaboration a été suivie par un groupe technique formé à parts égales de représentants de la Confédération et des cantons. L'expression «à parts égales» signifie que la délégation de la Confédération et celle des cantons comptent le même nombre de représentants. Les différentes communautés linguistiques, les régions urbaines et rurales ainsi que les cantons à fort ou à faible potentiel de ressources devaient notamment être représentés. Les délégués des cantons ont été nommés par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).

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

1.2.4 Consultation

Art. 49 OPFCC

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

L'art. 49 OPFCC dispose que le rapport d'évaluation doit être mis en consultation en même temps que les arrêtés fédéraux sur l'adaptation des dotations des instruments de péréquation. Cette exigence découle d'une autre disposition de l'OPFCC en vertu de laquelle le rapport d'évaluation doit indiquer s'il est nécessaire d'adapter les dotations respectives de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (art. 46, al. 1, let. c, ch. 1).

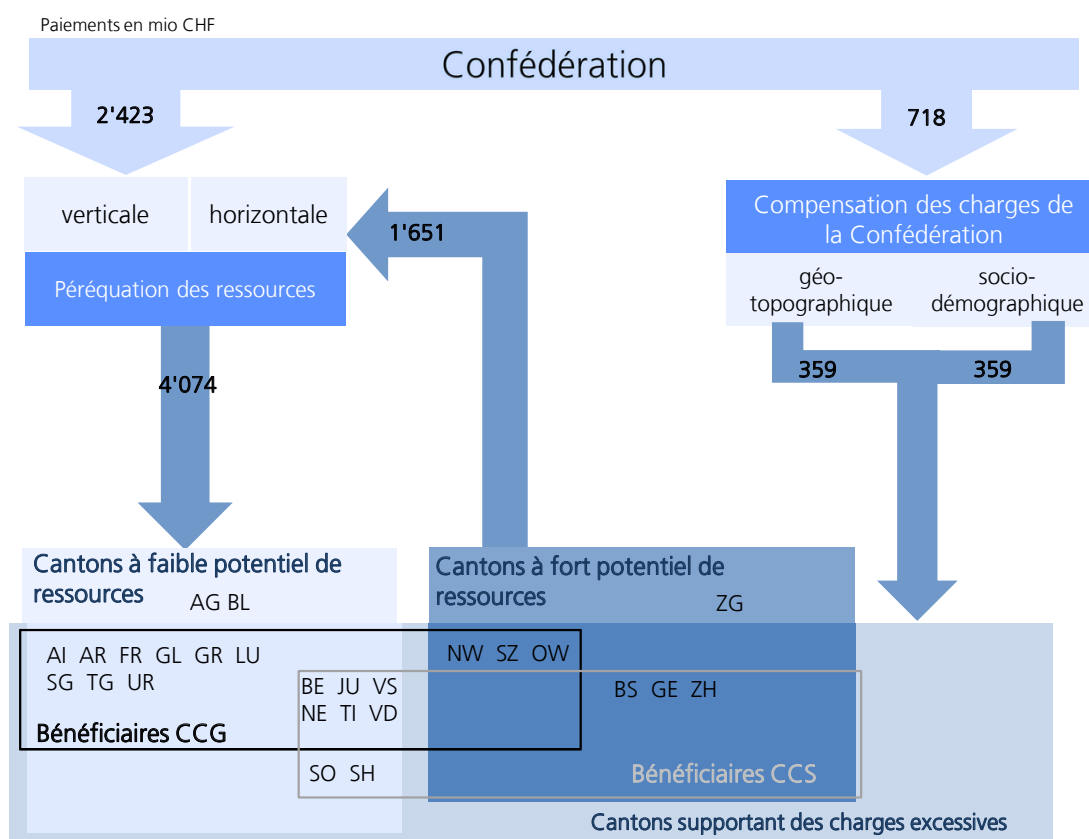
1.3 Contenu et structure du troisième rapport d'évaluation

Les bases légales énoncent des exigences très précises concernant le contenu du rapport d'évaluation. Il est par conséquent approprié d'adapter la forme et la structure de ce rapport en suivant les instructions de l'OPFCC. Le chapitre 2 du présent rapport renseigne sur la péréquation des ressources et la compensation des charges. Il traite en particulier la volatilité des contributions à la péréquation des ressources. Le chapitre 3 examine les bases de données et la question de l'assurance-qualité. L'élément principal, à savoir le degré d'atteinte des objectifs de la péréquation financière, fait l'objet du chapitre 4. Le chapitre 5 porte sur le réexamen des bases de calcul. Il présente une comparaison des diverses propositions que les cantons ou les Chambres fédérales ont faites pour modifier le système. Ce chapitre s'appuie sur les discussions menées dans le cadre du deuxième rapport d'évaluation. À ce moment-là, les cantons à fort potentiel de ressources ont présenté une solution visant à remplacer le mécanisme de la péréquation des ressources. Le présent rapport traite en particulier les changements proposés par la CdC. Se fondant sur les analyses précédentes, le chapitre 6 expose les mesures destinées à ajuster la péréquation financière.

2 Péréquation des ressources et compensation des charges pour la période allant de 2016 à 2018

La péréquation financière au sens strict établit une distinction entre la péréquation des ressources (redistribution de ressources financières) et la compensation des charges (contributions destinées à compenser les charges excessives). La péréquation des ressources est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources [PVR]) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources [PHR]). Tenant compte de facteurs géo-topographiques et de facteurs socio-démographiques, la compensation des charges est entièrement financée par la Confédération. Le schéma ci-dessous présente le système de péréquation, avec les contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges pour l'année 2018.

Figure 2.01 Flux financiers dans le système de péréquation pour l'année 2018, sans la compensation des cas de rigueur



Pour l'année de référence 2018, la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources s'élève à quelque 2,423 milliards de francs. Le Parlement fixe au début de chaque nouvelle période quadriennale (ici 2016) la contribution de base à la PVR. Cette contribution est adaptée par la suite annuellement, selon l'art. 5, al. 2, PFCC, en fonction de l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons. En 2018, les cantons à fort potentiel de ressources s'acquittent d'une contribution de base de 1651 millions de francs à la PHR. Celle-ci est également fixée par le Parlement et adaptée par la suite annuellement, selon l'art. 5, al. 2, PFCC, en fonction de l'évolution du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel de ressources.

En outre, la Confédération affecte en 2018 359 millions de francs à la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques et un montant identique à la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques. Ces montants, qui ont été fixés par le Parlement pour 2016, ont été adaptés les années suivantes en fonction du renchérissement, conformément à l'art. 9, al. 2, PFCC.

Les pages qui suivent analysent plus en détail l'évolution de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre 2016 et 2018. En outre, l'évolution est indiquée par endroits depuis 2008, afin qu'il soit possible d'obtenir une vue d'ensemble de la situation. Tous les paiements compensatoires effectués entre 2008 et 2018 sont indiqués par canton à l'annexe 2.

2.1 Péréquation des ressources

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

Tableau 2.01 Évolution de la dotation de la péréquation des ressources de 2008 à 2018

en CHF, taux de croissance (TC) en %

	Dotation verticale (PVR) TC annuel	Dotation horizontale (PHR) TC annuel	Dotation totale	Rapport PHR/PVR
2008	1'798'568'507	1'258'997'955	3'057'566'462	70.0%
2009	1'861'854'451 3.5%	1'315'026'989 4.5%	3'176'881'441	70.6%
2010	1'961'871'735 5.4%	1'406'129'703 6.9%	3'368'001'438	71.7%
2011	2'100'592'081 7.1%	1'532'643'174 9.0%	3'633'235'256	73.0%
2012*	2'050'668'310 -2.4%			
	+ 81'200'000			
	2'131'868'310 1.5%	1'461'056'632 -4.7%	3'592'924'942	68.5%
2013	2'196'465'269 3.0%	1'500'218'846 2.7%	3'696'684'115	68.3%
2014	2'220'010'107 1.1%	1'507'952'065 0.5%	3'727'962'172	67.9%
2015	2'273'024'664 2.4%	1'552'284'737 2.9%	3'825'309'401	68.3%
2016**	2'398'817'780 5.5%	1'639'204'599 5.6%		
	- 98'135'244	- 66'896'487		
	2'300'682'536 1.2%	1'572'308'112 1.3%	3'872'990'649	68.0%
2017	2'350'132'760 2.1%	1'598'591'567 1.7%	3'948'724'327	68.0%
2018	2'423'358'591 3.1%	1'650'708'910 3.3%	4'074'067'501	68.1%
Ø TC 2008-2018	3.0%	2.7%	2.9%	

* Augmentation de la PVR (+ 81,2 mio.) destinée à compenser l'écart enregistré par rapport à la neutralité budgétaire lors du passage à la RPT

** Diminutions de la PVR (- 98,1 mio.) et PHR (- 66,9 mio.) suite à une décision parlementaire (cf. chapitre 5.3.1)

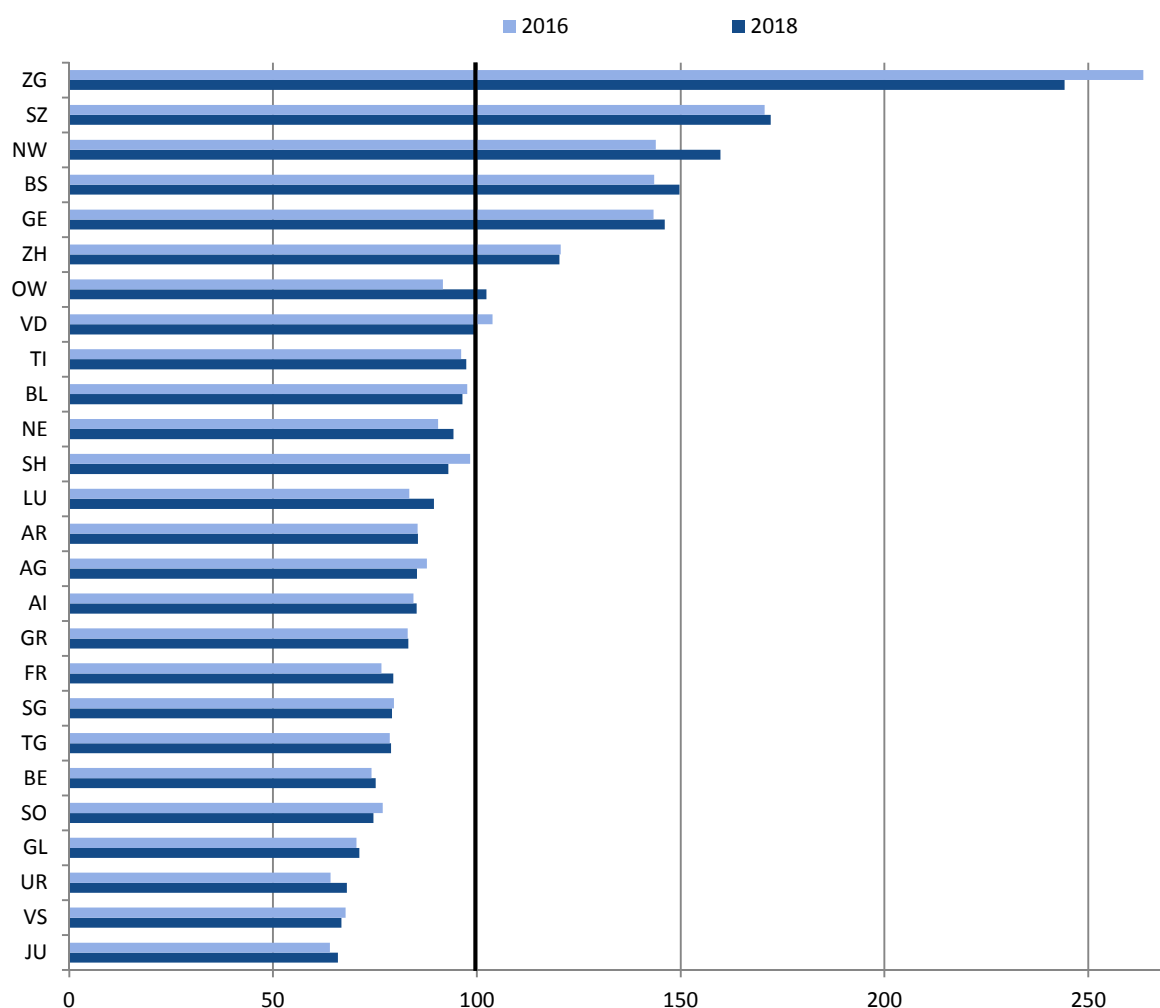
La dotation globale de la péréquation des ressources a enregistré une hausse constante, sauf en 2012. La diminution de 2012 a néanmoins été freinée par la hausse extraordinaire de la contribution fédérale destinée à rétablir la neutralité budgétaire. La croissance de la PHR (qui correspond à celle du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel de ressources) avait toujours été supérieure à celle de la PVR jusqu'à l'année 2011 comprise (soit à celle du

potentiel de ressources de tous les cantons). Cela n'a plus été le cas entre 2012 et 2014. La raison tient aux années de calcul utilisées. Dans ces années de référence, les années de calcul économiquement plus difficiles 2008 à 2010 entrent dans le potentiel de ressources. Il est permis de supposer que la crise a davantage affecté les cantons à fort potentiel de ressources, ou alors qu'en période de haute conjoncture, ceux-ci avaient largement profité de la croissance économique. Depuis 2015, la croissance de la PHR a de nouveau dépassé celle de la PVR et est restée supérieure à cette dernière jusqu'en 2018, sauf en 2017, où la tendance s'est momentanément inversée.

La Constitution fédérale a prévu une limite indirecte des charges, en fixant une fourchette pour le rapport entre la PHR et la PVR. Selon l'art. 135, al. 3, Cst., les prestations des cantons à fort potentiel de ressources équivalent au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de la part de la Confédération. Le rapport de 70 % adopté pour 2008, année où il a fallu déterminer les contributions de base pour la première fois, a légèrement augmenté jusqu'en 2011 avant de tomber progressivement à 68,1 % en 2018, soit juste au-dessus du plancher inscrit dans la Constitution.

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

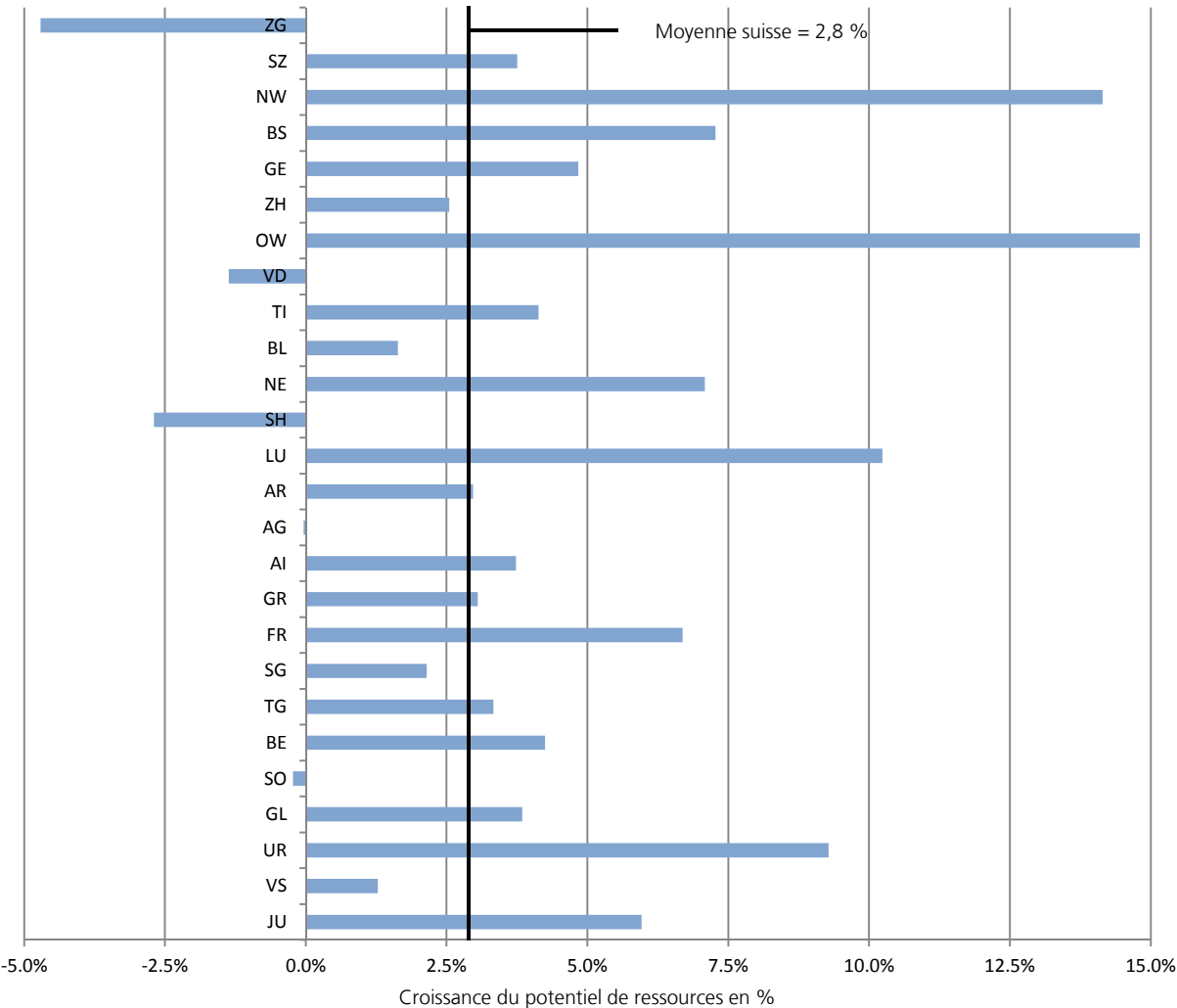
Figure 2.02 Indice des ressources en 2016 et en 2018



La figure 2.02 montre que Zoug affiche de loin l'indice des ressources le plus élevé, avec 244,1 points (2018). Il est suivi de Schwyz (172,1 points), Nidwald (159,7 points) et Bâle-Ville (149,7 points). Tous les cantons situés au-dessus de 100 points (ligne noire) ont un fort potentiel de ressources. Sept cantons sont dans ce cas en 2018. Les 19 cantons restants ont un faible potentiel de ressources. Les indices les plus faibles en 2018 sont ceux du Jura (65,9), du Valais (66,8), d'Uri (68,2) et de Glaris (71,2).

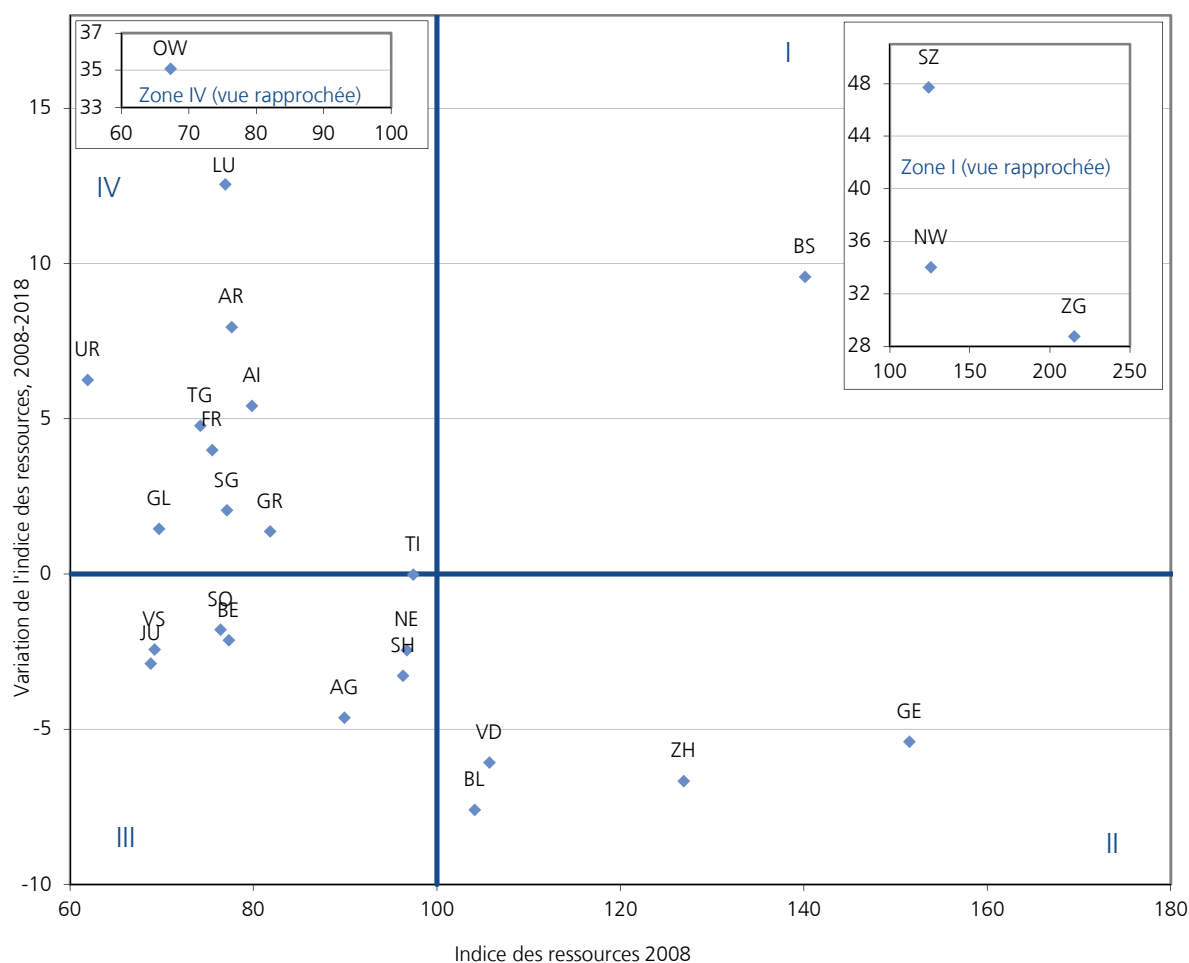
Les fluctuations de l'indice des ressources d'un canton proviennent tant de l'évolution de son propre potentiel de ressources par habitant que de la variation de la moyenne suisse. L'indice des ressources d'un canton augmente si son potentiel de ressources par habitant progresse plus que la moyenne suisse. Il se peut donc parfaitement que l'indice des ressources d'un canton diminue alors même que son potentiel de ressources par habitant est en hausse, si sa croissance est inférieure à la moyenne. À titre d'illustration, la figure 2.03 montre la croissance du potentiel de ressources par habitant de tous les cantons entre 2016 et 2018 par rapport à la moyenne suisse (2,8 %).

Figure 2.03 Croissance du potentiel de ressources par habitant entre 2016 et 2018



La figure 2.04 présente l'évolution des indices depuis l'instauration de la RPT. La fluctuation de l'indice des ressources d'un canton entre 2008 et 2018 est mise en relation avec son indice initial en 2008 et reportée dans un système de coordonnées.

Figure 2.04 Indice des ressources en 2008 et variation entre 2008 et 2018 (en points d'indice)



Deux lignes droites divisent le graphique en quatre zones.

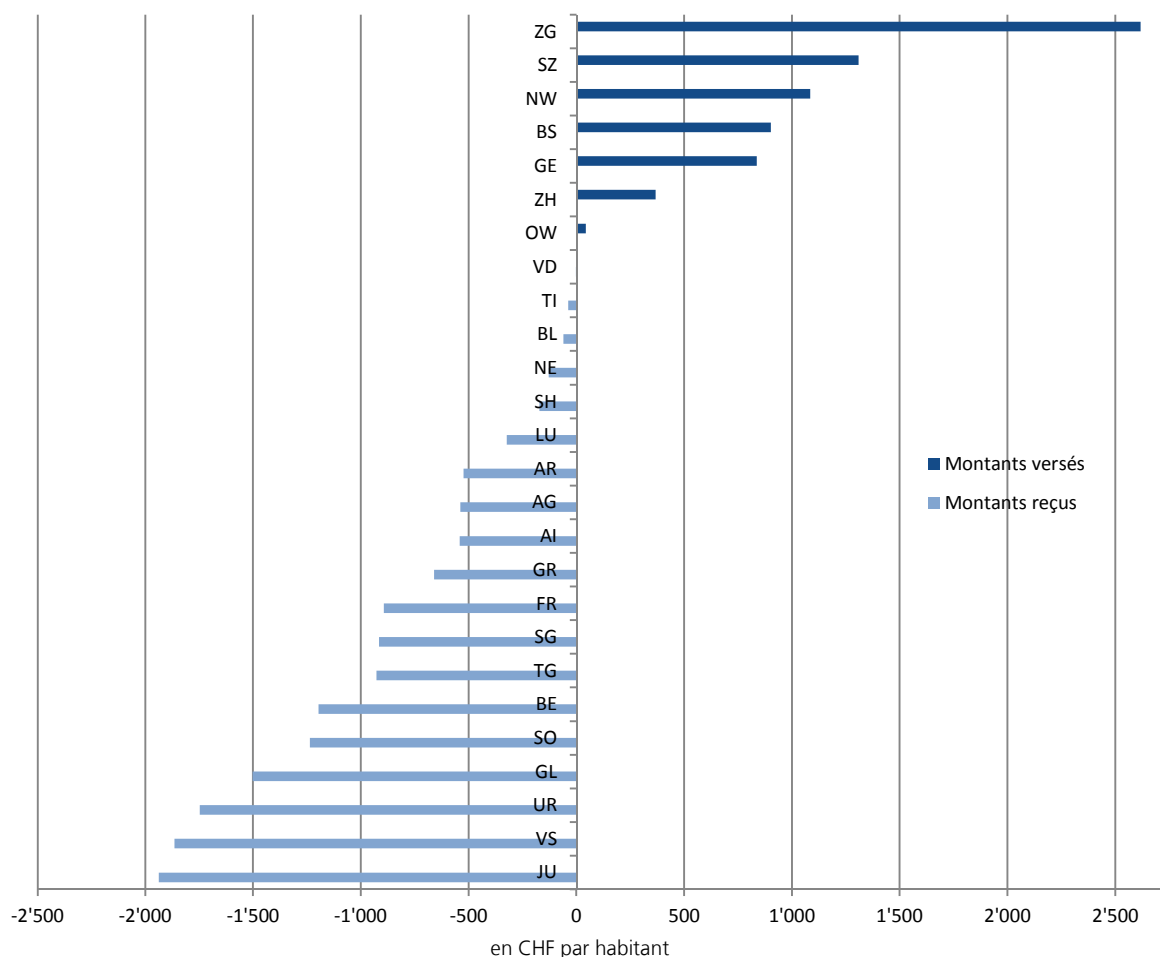
- En haut à droite figurent les cantons initialement à fort potentiel de ressources (indice supérieur à 100) dont l'indice des ressources a progressé depuis 2008 (zone I).
- Dans la zone II figurent également des cantons à fort potentiel de ressources. Ceux-ci ont toutefois perdu des points d'indice depuis 2008.
- Les cantons à faible potentiel de ressources (indice inférieur à 100) se trouvant en bas à gauche dans la zone III sont également en recul.
- Les cantons de la zone IV font partie du groupe des cantons à faible potentiel de ressources dont l'indice des ressources s'est amélioré entre 2008 et 2018.

L'indice des ressources des cantons de Schwyz, Nidwald et Zoug s'est accru considérablement. Alors que Bâle-Ville, un autre canton à fort potentiel de ressources, a amélioré son indice de 9 points seulement, Schwyz, Nidwald et Zoug ont augmenté le leur de respectivement 47,7, 34 et 28,7 points (zone I). Quant aux 4 derniers cantons à fort potentiel de ressources en 2008, soit Vaud, Bâle-Campagne, Genève et Zurich, leur indice est en baisse par rapport à cette période. Bâle-Campagne est un canton à faible potentiel de ressources depuis 2016 et affiche avec – 7,6 points le plus sévère recul de tous les cantons (zone II). Quant à Vaud, son indice de ressources est tombé à 99,6 en 2018. Ce canton ne fait donc plus partie des cantons à fort potentiel de ressources. Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, 7 ont vu leur indice baisser entre 2008 et 2018. Les reculs les plus importants sont observables en Argovie et à Schaffhouse (zone III). Le Tessin quant à lui possède en 2018 le même indice de ressources qu'en 2008. Les 9 cantons restants qui affichaient initialement un faible potentiel de ressources ont accru leur indice de ressources durant la période sous revue. Obwald est passé parmi les cantons à fort potentiel de ressources, après que son indice a crû de près de 35 points (zone IV).

Cette présentation permet de voir si les indices des ressources des cantons convergent (zones II et IV) ou, au contraire, divergent (zones I et III). D'un côté, on voit que le fossé se creuse toujours plus entre les cantons qui affichaient initialement le plus faible ou le plus fort potentiel de ressources («pôles»), et donc que les disparités se sont accrues. De l'autre, la plupart des cantons se situent dans la «zone de convergence». Autrement dit, les disparités ont diminué au «milieu du classement» (soit sans ZG, SZ, NW, JU, VS et UR), où en 2018, l'écart standard est moindre qu'en 2008 (voir point 4.3.1).

La figure 2.05 indique les contributions à la péréquation des ressources dont les cantons doivent s'acquitter en 2018 (montants versés) ou qui leur reviennent (montants reçus). Pour faciliter les comparaisons entre cantons, ces paiements compensatoires sont exprimés en francs par habitant.

Figure 2.05 Paiements compensatoires en 2018

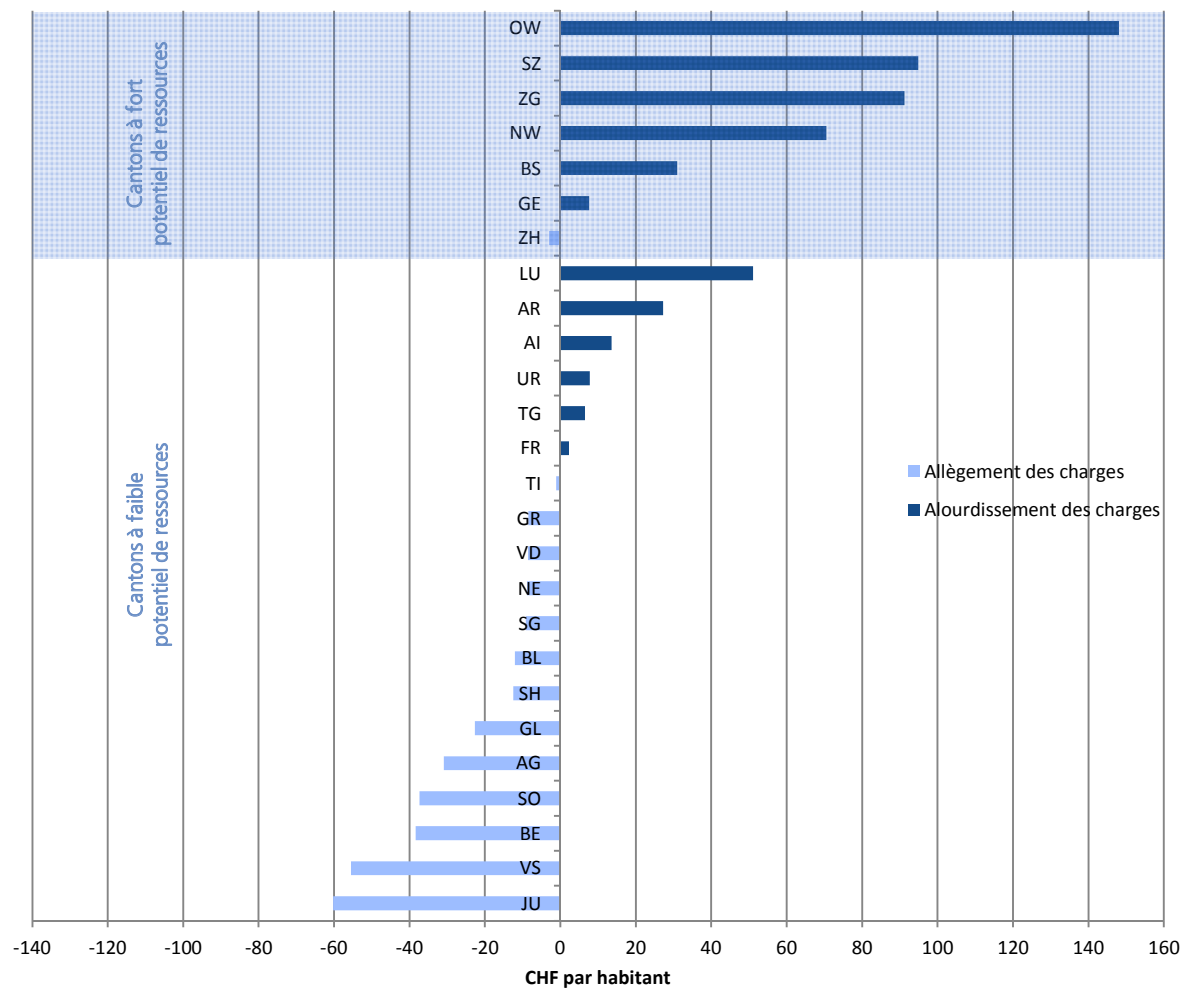


L'année de référence 2018, Zoug affiche les contributions les plus élevées avec 2618 francs par habitant, soit près de 1300 francs de plus que Schwyz. Nidwald et Bâle-Ville suivent en injectant respectivement 1085 et 902 francs par habitant dans la péréquation des ressources. Les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles, soit le Valais et le Jura, reçoivent tous deux un peu moins de 2000 francs durant l'année de référence 2018. Comme la contribution allouée par habitant augmente progressivement en fonction de la différence croissante entre les ressources déterminantes d'un canton et celles de la moyenne suisse (voir art. 6 PFCC), Vaud et le Tessin, dont les indices des ressources sont proches de 100, reçoivent les montants compensatoires les plus faibles.

La figure 2.06 indique la variation moyenne des paiements compensatoires par habitant entre 2008 et 2018. Pour les cantons à fort potentiel de ressources, une valeur positive témoigne d'une contribution croissante à la péréquation financière. Obwald devient en 2018 un canton à fort potentiel de ressources et contribue à la péréquation à hauteur de 43 francs par habitant pour cette année. Ce canton obtient pour cette raison une variation de paiements compensatoires anormalement élevée entre 2008 et 2018. Schwyz verse en 2018 des montants compensatoires bien plus importants qu'en 2008 en raison de la forte hausse de son indice de ressources. Ce canton affiche, après Obwald, la variation de paiements compensatoires la plus importante parmi les cantons forts. Les montants versés par Schwyz augmentent en moyenne

de 95 francs par habitant et par année. Une valeur négative pour un canton à fort potentiel de ressources équivaut en revanche à une diminution des contributions à la péréquation financière. C'est le cas du canton de Zurich, dont les montants versés ont diminué à cause de la détérioration de son indice des ressources.

Figure 2.06 Variation des paiements compensatoires entre 2008 et 2018 (moyenne)



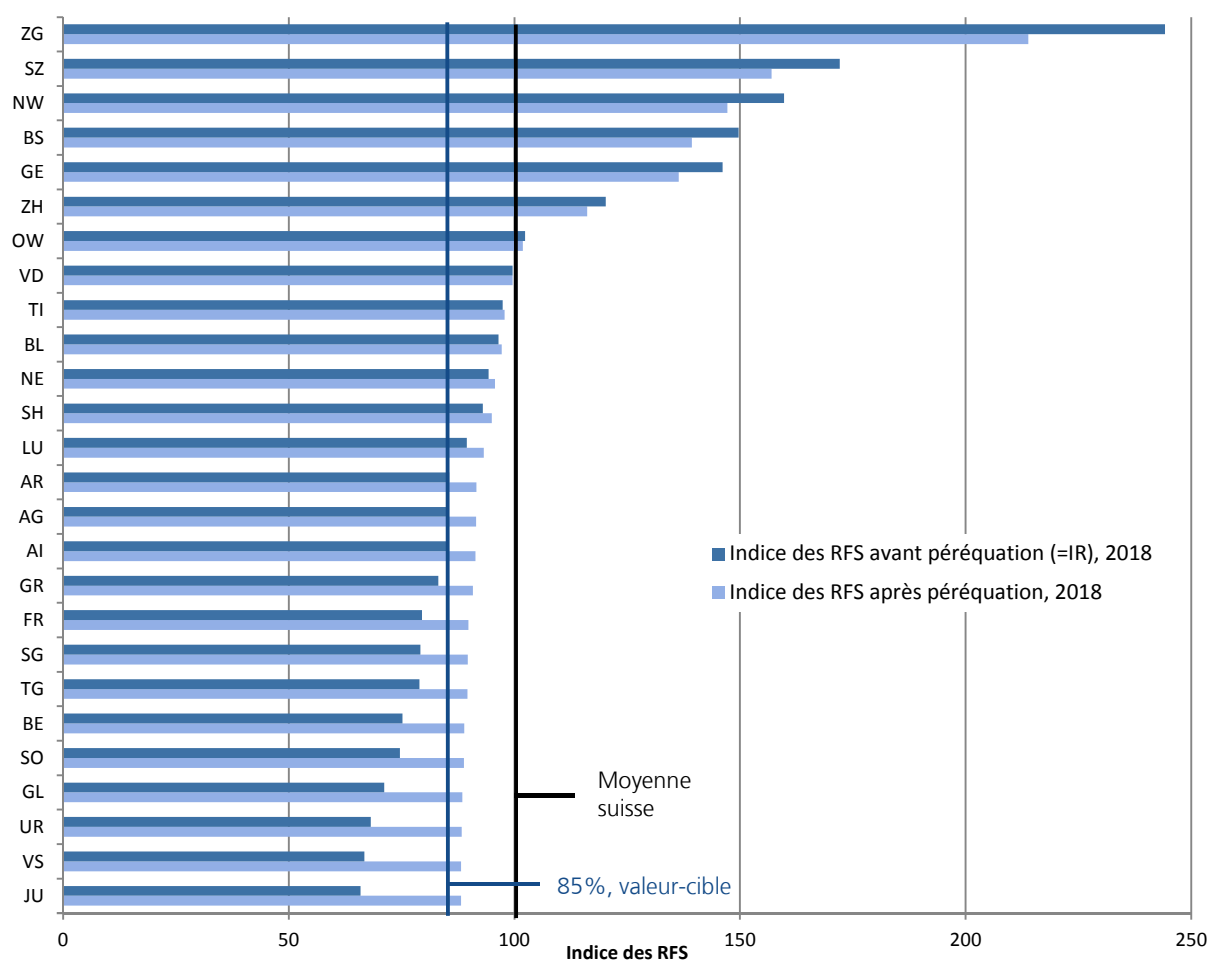
En ce qui concerne les cantons à faible potentiel de ressources, une valeur positive indique une diminution des montants compensatoires reçus entre 2008 et 2018, et donc une charge croissante par habitant. Par exemple, les montants compensatoires reçus par Lucerne ont diminué de près de 50 francs par habitant et par année depuis 2008. Ce canton fait donc face à la hausse de charges la plus importante parmi les cantons faibles. Une valeur négative indique quant à elle une augmentation des montants reçus, c'est-à-dire un allègement de charges par habitant. Le Jura reçoit en moyenne 60 francs supplémentaires par habitant et par année depuis 2008. Vaud devient en 2018 un canton à faible potentiel de ressources et bénéficie à ce titre de 2 francs de paiements compensatoires par habitant pour cette année.

Les recettes fiscales standardisées (RFS) aident à juger l'effet de la péréquation des ressources. Elles correspondent au rendement fiscal qu'un canton obtiendrait s'il imposait son potentiel de ressources à un taux identique pour tous les cantons, soit le taux fiscal standardisé (TF5). À

ce titre, les RFS peuvent fournir un indice analogue à l'indice des ressources (soit les RFS par habitant d'un canton rapportées à la moyenne suisse). Cet «indice des RFS avant péréquation» s'apparente à l'indice des ressources. Et si l'on impute les paiements compensatoires sur les RFS, puis les met en rapport avec la moyenne suisse, on obtient l'«indice des RFS après péréquation». Le TFS n'a que légèrement diminué depuis l'instauration de la RPT (27,90 % pour l'année de référence 2008 et 26,32 % pour l'année de référence 2018). L'annexe 1 du rapport indique comment déterminer le TFS, et le sous-chapitre 4.4 présente l'évolution de la charge fiscale par canton.

La figure ci-après illustre l'effet de la péréquation des ressources pour l'année de référence 2018. Les paiements compensatoires effectués aux cantons à faible potentiel de ressources y sont calculés de façon à favoriser tout particulièrement les cantons les plus faibles. Le but est d'obtenir dans tous les cantons un indice des RFS après péréquation d'au moins 85 points.

Figure 2.07 Indice des RFS avant et après péréquation, année de référence 2018



On voit clairement que les cantons faibles doivent à la péréquation des ressources une hausse sensible de leur indice des RFS, et qu'ainsi la valeur cible est partout atteinte. Depuis son introduction en 2008, cette valeur n'a pas été respectée deux fois seulement, en 2010 et en 2011 (voir sous-chap. 4.5).

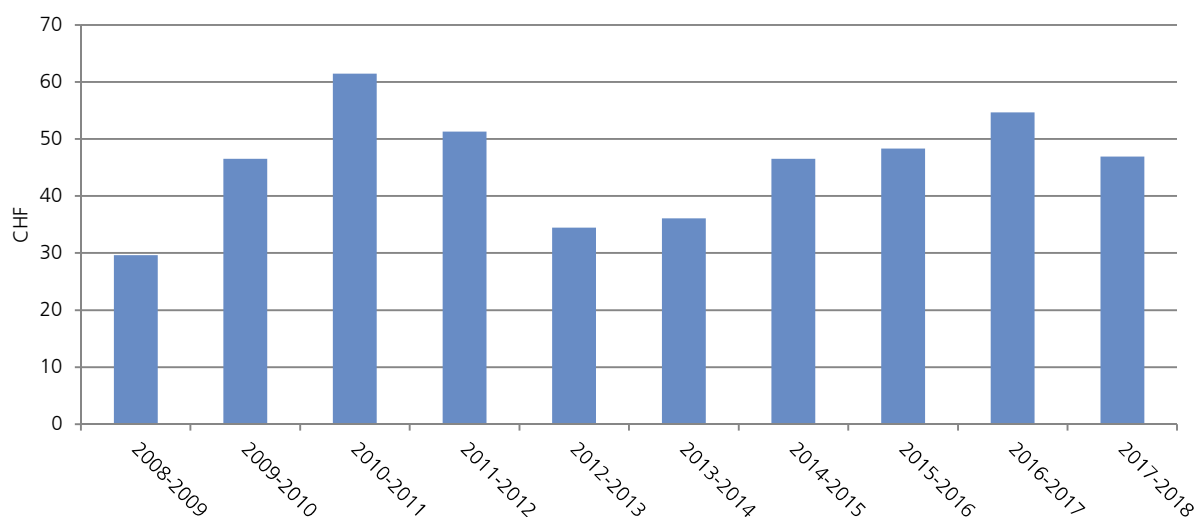
2.2 Volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources

Conformément à l'art. 46 OPFCC, la volatilité annuelle des contributions des cantons à fort potentiel de ressources ainsi que la volatilité annuelle des paiements compensatoires reçus par les cantons à faible potentiel de ressources sont analysées dans le rapport d'évaluation.

Volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources de 2008 à 2018

L'écart standard des variations annuelles absolues des indices des ressources ainsi que celui des montants de la péréquation financière sont analysés dans le présent chapitre et renseignent sur la volatilité. Dans un premier temps, une analyse transversale de l'ensemble des cantons est exposée. Elle est suivie, dans un second temps, d'une analyse par canton pour la période allant de 2008 à 2018.

Figure 2.08 Volatilité des montants compensatoires par habitant*



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

L'analyse transversale permet de mesurer l'évolution de la volatilité des contributions de la péréquation des ressources dans le temps et informe également sur l'évolution des disparités entre les cantons. De 2008–2009 à 2010–2011, la volatilité s'accroît considérablement, puis redescend continuellement jusqu'en 2012–2013 avant d'augmenter de nouveau pour atteindre un deuxième sommet en 2016–2017. Une nouvelle descente est amorcée pour les années 2017–2018.

Tableau 2.02 Volatilité de l'indice des ressources et des paiements effectués au titre de la péréquation financière de 2008 à 2018

		Indice des ressources 2008-2018		Ecart supérieur à la moyenne	Paiements compensatoires par habitant (en CHF) 2008-2018		Ecart supérieur à la moyenne	Variation moyenne des paiements compensatoires 2008-2018 en % des recettes fiscales 2015*		Ecart supérieur à la moyenne
		2018	annuelles absolues		2018	annuelles absolues				
Cantons à fort potentiel de ressources	ZG	244.1	6.8	▲	2'618	97	▲	± 1.7%	▲	
	SZ	172.1	3.7	▲	1'310	62	▲	± 1.3%	▲	
	NW	159.7	4.3	▲	1'085	78	▲	± 1.1%	▲	
	BS	149.7	1.9	▲	902	38		± 0.4%		
	GE	146.1	1.0		837	28		± 0.2%		
	ZH	120.2	1.8	▲	367	22		± 0.3%		
	OW	102.4	2.3	▲	43	110	▲	± 1.9%	▲	
Cantons à faible potentiel de ressources	VD	99.6	4.5	▲	-2	67	▲	± 0.6%		
	TI	97.4	1.2		-38	16		± 0.3%		
	BL	96.5	0.9		-60	9		± 0.3%		
	NE	94.3	1.6		-128	62	▲	± 0.8%	▲	
	SH	93.0	1.4		-172	28		± 0.5%		
	LU	89.5	1.2		-324	72	▲	± 1.1%	▲	
	AR	85.6	1.4		-523	51	▲	± 1.0%	▲	
	AG	85.3	0.9		-538	37		± 0.7%	▲	
	AI	85.2	0.7		-542	28		± 0.9%	▲	
	GR	83.2	1.1		-660	50	▲	± 0.9%	▲	
	FR	79.5	0.9		-893	41	▲	± 1.0%	▲	
	SG	79.2	0.9		-915	25		± 0.6%		
	TG	79.0	1.0		-927	28		± 0.5%		
	BE	75.2	0.5		-1'196	41	▲	± 0.6%		
	SO	74.6	0.9		-1'237	51	▲	± 1.0%	▲	
	GL	71.2	0.8		-1'502	50	▲	± 1.4%	▲	
	UR	68.2	0.7		-1'748	57	▲	± 1.6%	▲	
	VS	66.8	0.7		-1'864	37		± 1.3%	▲	
	JU	65.9	0.8		-1'938	62	▲	± 1.1%	▲	
Moyenne pondérée		100.0	1.6			40		± 0.6%		

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

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

Le tableau 2.02 présente l'écart standard des variations annuelles absolues des indices de ressources et des paiements effectués au titre de la péréquation des ressources par canton au cours de la période allant de 2008 à 2018. Les cantons sont classés selon leur indice des ressources pour 2018. Sur la dernière colonne du tableau, la variation annuelle moyenne des paiements compensatoires de chaque canton pour la période s'étendant de 2008 à 2018 est exprimée en pourcentage de ses recettes fiscales de 2015.

Durant la période allant de 2008 à 2018, l'écart standard moyen pondéré des indices de ressources des cantons est de 1,6 point. On constate que tous les cantons à fort potentiel de ressources (excepté Genève) ont un écart standard supérieur à la moyenne de l'ensemble des cantons. Ce sont les cantons de Zoug, Nidwald et Schwyz qui affichent la volatilité la plus importante, avec respectivement 6,8, 4,3 et 3,7 points. Outre ces six cantons à fort potentiel de ressources, le canton de Vaud présente également une volatilité supérieure à la moyenne. Vaud est, avec Bâle-Campagne, l'un des cantons dont le potentiel de ressources par habitant a connu la plus faible croissance entre 2008 et 2018, ce qui a entraîné sa sortie des cantons à fort potentiel de ressources. Sur l'ensemble de la période allant de 2008 à 2018, l'écart standard des cantons à fort potentiel de ressources semble être plus élevé que celui des cantons à faible potentiel de ressources. Toutefois, ce résultat tient également à la différence de niveau des indices de ressources entre les cantons.

L'écart standard des variations annuelles absolues des paiements compensatoires par habitant permet de juger la volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources. Durant la période comprise entre 2008 et 2018, l'écart standard moyen pondéré de l'ensemble des cantons s'élève à 40 francs par habitant. L'écart standard des cantons varie de 9 francs par habitant (BL) à 110 francs (OW). Les cantons à faible potentiel de ressources ont été davantage sujets à une forte volatilité des paiements compensatoires par habitant. Comme le tableau 2.02 le montre, plusieurs d'entre eux enregistrent dans ce domaine une volatilité supérieure à la moyenne, alors même que la volatilité de leur indice de ressources est inférieure à la moyenne. C'est notamment le cas pour 5 des 6 cantons aux potentiels de ressources les plus faibles (JU, UR, GL, SO et BE). Ceci tient au fait que les paiements perçus par les cantons à faible potentiel de ressources évoluent de façon progressive. En effet, plus le niveau de l'indice des ressources est bas, plus l'élasticité des paiements compensatoires, basé sur cet indice, est élevée. Pour les cantons de Lucerne et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, la volatilité importante des montants compensatoires est due à la forte augmentation de leurs potentiels de ressources. Parmi les cantons à fort potentiel de ressources, Obwald, Zoug, Nidwald et Schwyz présentent une volatilité des contributions par habitant supérieure à la moyenne. Cela s'explique par le fait que la volatilité de leurs indices de ressources est élevée, comme le tableau 2.02 le montre.

Tableau 2.03 Coefficient de corrélation entre la volatilité de l'indice des ressources et celle des paiements compensatoires par habitant

Les 6 cantons ayant un fort potentiel de ressources depuis 2008	0.96
Les 15 cantons ayant un faible potentiel de ressources depuis 2008	0.39
les 4 cantons ayant un indice de ressources dans l'intervalle [76 et 100] depuis 2008	0.98
les 4 cantons ayant un indice de ressources inférieur à 76 depuis 2008	0.23
Tous les cantons	0.61

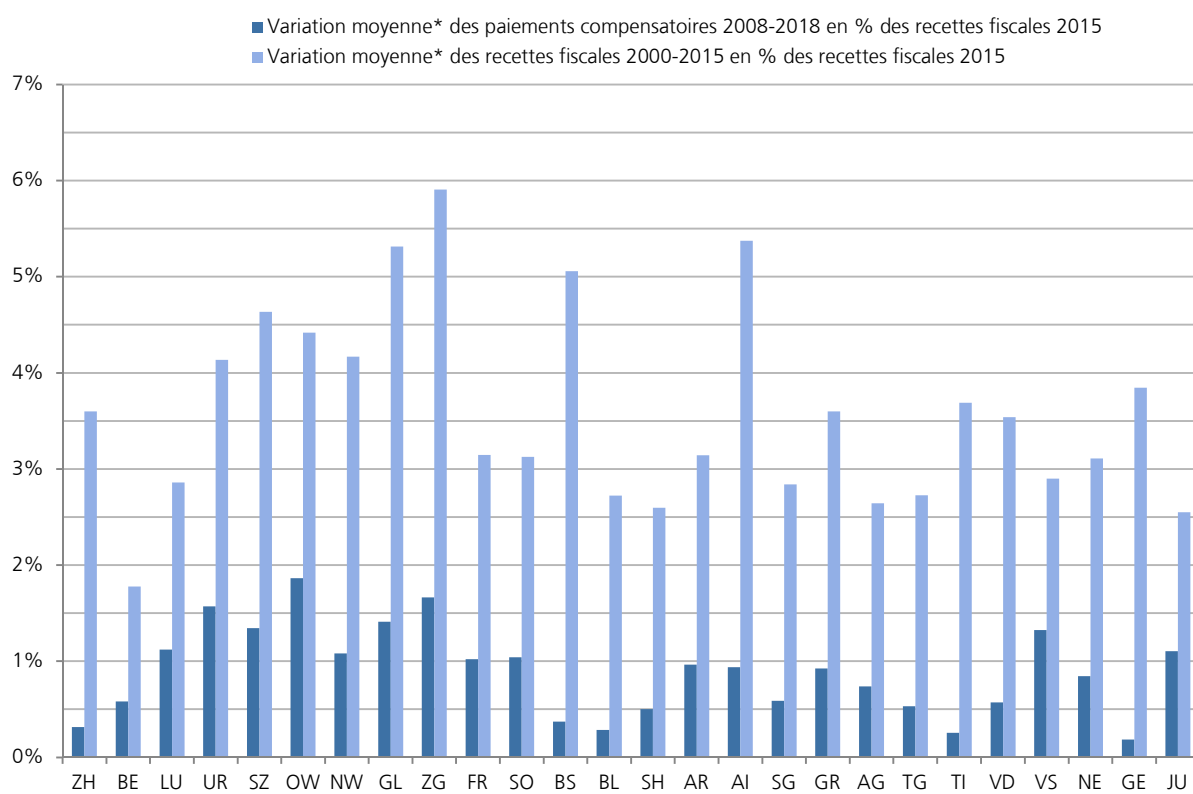
Le tableau 2.03 présente les coefficients de corrélation entre la volatilité de l'indice des ressources et celle des contributions destinées à la péréquation financière. Il n'est pas surprenant de constater que la corrélation est positive et quasiment parfaite entre les cantons à fort potentiel de ressources. En effet, ces derniers sont appelés à contribuer à la péréquation des ressources proportionnellement aux excédents affichés par rapport à la moyenne suisse. Les versements perçus par les cantons à faible potentiel de ressources évoluent, quant à eux, de façon progressive: le montant distribué par habitant augmente toujours plus fortement à mesure que l'indice des ressources s'éloigne de la moyenne vers le bas. La corrélation entre la volatilité de l'indice des ressources et celle des paiements compensatoires reçus est peu élevée pour les 4 cantons aux potentiels de ressources les plus faibles (coefficient = 0,23). En effet, plus l'indice

des ressources est faible, plus l'élasticité des paiements perçus au titre de la péréquation des ressources est élevée. En raison de la progressivité de la distribution des fonds compensatoires, cette même élasticité est moins forte pour les cantons qui ont un faible potentiel de ressources, mais un indice de ressources relativement élevé (par ex. NE et AG). Ainsi, la corrélation entre la volatilité de l'indice des ressources et celle des paiements compensatoires reste importante pour les 4 cantons dont l'indice de ressources se situe dans l'intervalle (76; 100) depuis 2008.

Variation des paiements compensatoires par rapport aux recettes fiscales

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

Figure 2.09 Variation moyenne des paiements compensatoires de 2008 à 2018 et variation moyenne des recettes fiscales de 2000 à 2015



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

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

La dernière colonne du tableau 2.02 présente les variations moyennes des paiements compensatoires 2008–2018 en pourcentage des recettes fiscales de 2015. Des variations par rapport aux recettes fiscales plus élevées que la moyenne apparaissent uniquement dans des cantons dont la volatilité des paiements compensatoires est supérieure à la moyenne, exception faite du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures et du Valais. Les variations moyennes les plus élevées se trouvent dans les cantons d'Obwald ($\pm 1,9 \%$) et de Zoug ($\pm 1,7 \%$).

À la figure 2.09, ces variations sont comparées aux variations moyennes des recettes fiscales de la période allant de 2000 à 2015, également exprimées en pourcentage des recettes fiscales de 2015. Dans tous les cantons, les recettes fiscales varient plus que les paiements au titre de la péréquation des ressources. Cela relativise donc les insécurités liées aux montants de la péréquation financière. En outre, il ne semble pas exister de corrélation entre les variations des paiements compensatoires et celles des recettes fiscales (coefficient de corrélation = 0,41). Toutefois, il faut souligner ici l'importance pour les montants compensatoires du décalage temporel (dû à la disponibilité des données) et de l'effet de lissage dans le calcul de l'indice des ressources. En effet, ce dernier se fonde sur la moyenne des trois dernières années de calcul disponibles, soit de t-6 à t-4. De plus, l'absence de corrélation entre les variations des paiements compensatoires et celles des recettes fiscales peut aussi s'expliquer par le fait que les paiements compensatoires évoluent en fonction du niveau de l'indice des ressources: l'évolution des contributions est proportionnelle à l'indice des ressources pour les cantons à fort potentiel de ressources, alors qu'elle est progressive pour les cantons à faible potentiel de ressources.

Comparaison par période

Le tableau 2.04 indique l'écart standard des variations annuelles absolues des paiements compensatoires de sept périodes quadriennales chevauchées. Ainsi, on constate que la volatilité moyenne pondérée de l'ensemble des cantons sur les sept périodes diminue quelque peu, passant de 38 francs en 2008–012 à 28 francs en 2014–2018. La volatilité évolue de façon différente dans chaque canton. Dans certains cantons, elle a tendance à baisser (par ex. ZH et BE) ou à augmenter (par ex. LU, FR et NE). Dans la plupart des cas, elle ne suit toutefois pas de tendance nette.

Tableau 2.04 Volatilité des paiements compensatoires par habitant (en francs) Conclusion

	2008-2012	2009-2013	2010-2014	2011-2015	2012-2016	2013-2017	2014-2018
ZH	22	19	19	17	15	10	12
BE	54	47	24	50	40	28	14
LU	27	27	35	34	90	78	69
UR	49	64	32	23	74	73	51
SZ	85	51	57	57	42	39	39
OW	122	149	128	122	85	55	78
NW	14	22	21	18	93	92	75
GL	49	40	16	42	43	54	34
ZG	30	55	84	122	127	128	136
FR	42	44	48	22	31	33	41
SO	37	32	38	35	43	70	54
BS	55	46	22	25	32	30	35
BL	6	6	4	4	4	4	14
SH	18	22	17	10	12	19	22
AR	52	55	50	64	62	62	20
AI	26	26	31	31	14	31	33
SG	30	29	33	32	23	18	12
GR	39	51	53	64	64	48	63
AG	35	37	21	22	29	31	42
TG	40	41	43	38	24	25	21
TI	19	19	20	18	17	19	17
VD	71	81	100	80	16	17	9
VS	39	49	47	40	45	26	23
NE	11	25	57	49	29	54	60
GE	29	24	26	22	10	17	36
JU	58	59	61	65	67	32	21
Moy. pond.	38	38	37	37	32	29	28

L'analyse a révélé que les cantons à fort potentiel de ressources présentent dans 6 cas sur 7 une volatilité de l'indice des ressources supérieure à la moyenne (ZG, SZ, NW, BS, ZH et OW) pour la période allant de 2008 à 2018. Toutefois, seuls 4 cantons à fort potentiel de ressources (OW, NW, SZ et ZG) présentent également une volatilité des paiements compensatoires supérieure à la moyenne. Alors même que la volatilité de leurs indices de ressources est toujours inférieure à la moyenne (excepté pour VD), les cantons à faible potentiel de ressources ont été davantage sujets à une volatilité des paiements compensatoires par habitant plus élevée que la moyenne (par ex. UR, JU, GL et BE). Ceci tient au fait que les versements perçus par les cantons à faible potentiel de ressources évoluent de façon progressive. Les coefficients de corrélation également présentés dans ce chapitre confirment ce résultat.

Si l'on compare la variation des paiements compensatoires aux recettes fiscales des cantons, on remarque par ailleurs que ces variations sont moindres puisqu'elles atteignent en moyenne $\pm 0,6$ % et au maximum $\pm 1,9$ % (OW). De son côté, la comparaison par période quadriennale a indiqué que la volatilité moyenne des contributions destinées à la péréquation des ressources est restée stable jusqu'en 2011–2015, puis a diminué de près d'un quart jusqu'en 2014–2018.

2.3 Compensation des charges

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

Évolution des paiements effectués au titre de la compensation des charges

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

Tableau 2.05 Renchérissement et dotation de la compensation des charges entre 2008 et 2018

	Renchérissement	Dotation (en mio CHF)
2008		682.2
2009	2.9%	702.0
2010	-1.0%	695.0
2011	1.4%	704.7
2012	0.3%	737.6*
2013	-1.0%	730.2
2014	-0.6%	725.8
2015	0.0%	725.8
2016	-1.1%	717.8
2017	-0.4%	715.0
2018	0.4%	717.9

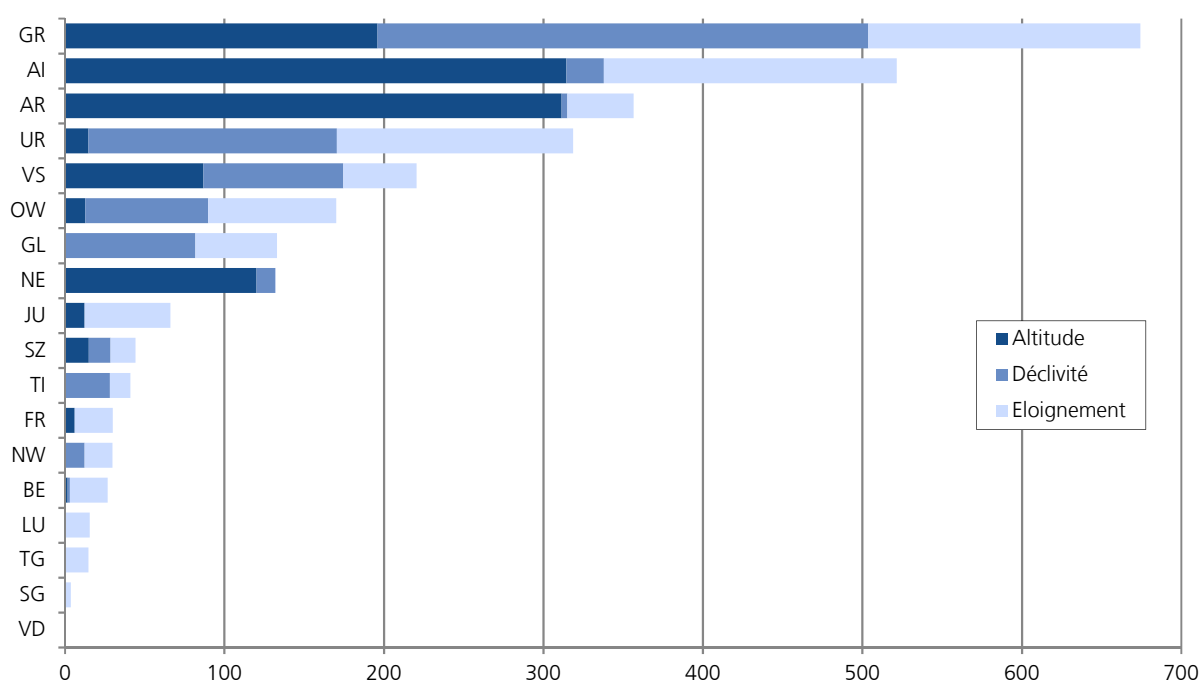
* La dotation a été augmentée de 30,8 millions de francs en 2012 en raison de la neutralité budgétaire.

Entre 2008 et 2018, le renchérissement annuel déterminant a été négatif 4 années sur 11. La dotation a néanmoins été majorée durant cette période de 35,7 millions (5,2 %). Une partie (30,8 millions) tient à ce qu'en 2012, la Confédération a compensé le surcroît de charges subi par les cantons lors de l'instauration de la RPT (non-respect de la neutralité budgétaire).

Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques

La CCG comprend trois volets indépendants. Les paiements visant à corriger les charges excessives dues à l'altitude sont calculés sur la base de la «part de la population habitant à plus de 800 m». La déclivité du terrain a pour indicateur l'«altitude médiane des surfaces productives», et les surcoûts d'éloignement sont basés à la fois sur la «part des habitants domiciliés en dehors du territoire des agglomérations» et la «faible densité démographique». La figure ci-après indique comment les 18 cantons y ayant droit sont indemnisés en 2018 de leurs charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques.

Figure 2.10 Paiements compensatoires au titre de la CCG aux cantons y ayant droit (2018, en francs par habitant)



Le montant total des paiements compensatoires et leur répartition par type de charges structurelles n'ont guère changé entre 2008 et 2018. Ce n'est pas étonnant, si l'on pense qu'au cours des cinq premières années, il n'a fallu mettre à jour ni l'altitude ni la déclivité, et que l'indicateur de l'éloignement n'a exigé que des adaptations minimales. Le système du nouveau recensement fédéral a conduit à recalculer chaque année tous les indicateurs depuis l'année de référence 2014. Or il ne faut pas s'attendre à d'importantes fluctuations à l'avenir non plus, puisqu'il s'agit en bonne partie d'indicateurs structurels stables.

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

En chiffres absolus, les Grisons perçoivent avec 137 millions un montant compensatoire presque deux fois plus élevé que le Valais (73 millions), qui arrive en deuxième position. Ces deux cantons se partagent ainsi presque 60 % de la dotation totale de la CCG. L'allègement dont les cantons de montagne bénéficient au titre de la CCG apparaît encore mieux si l'on considère les paiements compensatoires par habitant. Selon la figure 2.10, les cantons du plateau n'obtiennent, le cas échéant, que de faibles montants au titre de l'indicateur «Faible densité démographique».

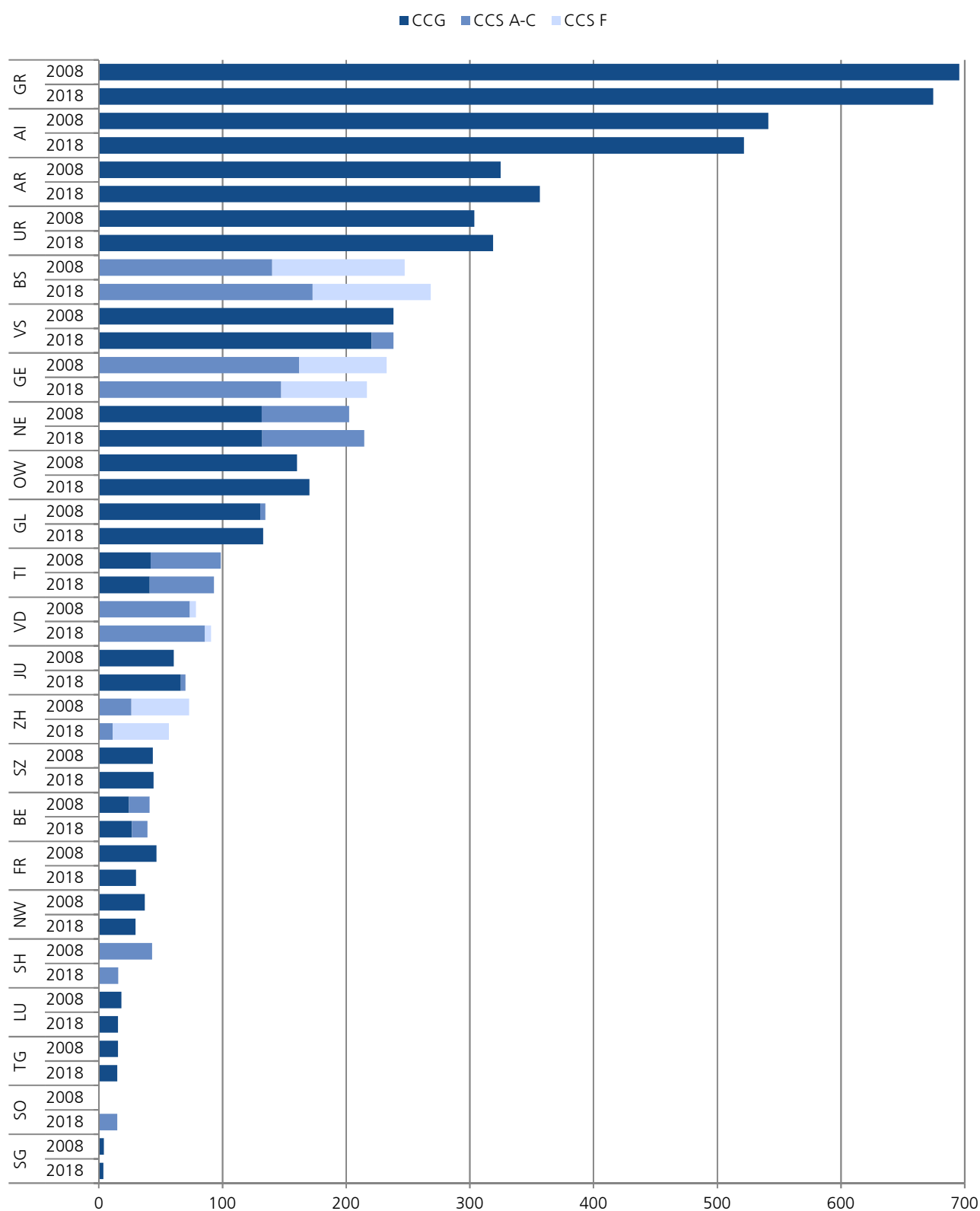
Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques

La figure 2.11 indique, pour les années 2008 et 2018, le montant des paiements par habitant au titre des trois instruments de péréquation (CCG, CCS A-C et CCS F). La situation n'a guère changé non plus pour les charges excessives dues à la structure de la population (CCS A-C). Sur les 10 cantons recevant en 2018 des indemnités compensatoires, seuls le Valais, le Jura et Soleure n'y avaient pas encore droit lors de l'instauration de la RPT. Le Valais bénéficie de paiements compensatoires pour ce type de charges depuis 2017, le Jura depuis 2011, et Soleure depuis 2014. Par contre, le canton de Glaris n'a reçu qu'en 2008 des fonds au titre de la CCS.

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

Hormis Zoug, Bâle-Campagne et l'Argovie, tous les cantons ont eu droit à des paiements destinés à compenser leurs charges. Les variations relatives aux paiements compensatoires sont restées mineures la plupart du temps entre 2008 et 2018, et se situent dans les limites du renchérissement. Seuls Genève, le Tessin, Zurich, Berne et Schaffhouse ont reçu des paiements compensatoires moindres pour les charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques.

Figure 2.11 Paiements au titre de la compensation des charges aux cantons bénéficiaires, en francs par habitant, 2008 et 2018



2.4 Rapport de dotation entre les instruments de péréquation

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

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

Figure 2.12 Neutralité budgétaire lors du passage à la RPT

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

Comme la figure 2.12 l'indique, la Confédération a dû «compenser» au profit des cantons le solde du désenchevêtrement des tâches, l'abandon des suppléments péréquatifs sur les contributions fédérales ainsi que la réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct, ramenée de 30 à 17 %. Il lui en a coûté au total 2481 millions de francs en 2008. La totalité de cette somme a été injectée dans le nouveau système de péréquation, avec pour effet que la péréquation financière a été sensiblement renforcée², d'une part, et que grâce à la suppression de toute affectation spéciale, elle consiste désormais exclusivement en des prestations non liées, d'autre part.

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

2 En 2007, soit un an avant l'instauration de la RPT, la somme des paiements dus au titre de la péréquation financière s'élevait à 2,9 milliards; lors de l'entrée en vigueur de la RPT, elle est passée à plus de 3,7 milliards, abstraction faite de la compensation des cas de rigueur. Les 2,9 milliards de 2007 correspondaient à tous les transferts basés sur la capacité financière entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre cantons, soit à la somme des:

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

Il s'agissait de répartir la contribution de la Confédération à la péréquation financière, d'un montant total de 2481 millions, entre trois instruments, soit la PVR, la CCS et la CCG.

La répartition s'est faite en accord avec les cantons. Elle se fondait sur le consensus auquel la Confédération et les cantons étaient déjà parvenus à l'occasion du premier message sur la RPT, à savoir que, l'année de l'entrée en vigueur de la RPT³, la totalité du montant à la disposition de la Confédération devait être utilisée à raison de 72,5 % pour la PVR et de 27,5 % pour la compensation des charges. En outre, le rapport entre la PHR et la PVR devait se situer à 70 %, par analogie avec les modèles de calcul antérieurs. Il était enfin prévu de procéder, pour la compensation des charges, à une répartition identique pour les facteurs géo-topographiques et les facteurs socio-démographiques, selon les communications antérieures. Ces points clés ont servi à calculer la dotation des divers fonds pour 2008, première année sous le régime de la RPT (voir ci-après le tableau 2.06, colonne de l'année 2008).

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

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

Un contrôle de la neutralité budgétaire effectué a posteriori a montré que les mesures prises au titre de ce principe avaient plus profité à la Confédération qu'aux cantons. C'est pourquoi la dotation de la Confédération a été relevée de 112 millions en 2012. Les fonds correspondants ont été répartis dans les mêmes proportions qu'en 2008. Ainsi, 81,2 millions supplémentaires ont été affectés à la péréquation des ressources et 30,8 millions, à la compensation des charges.

Selon les hypothèses de référence initiales, tous les cantons à faible potentiel de ressources ne tiraient pas leur épingle du jeu lors du passage de l'ancien régime à la RPT. Aussi, le premier message sur la RPT proposait-il déjà une compensation des cas de rigueur. Il s'agissait d'éviter que le changement de système ne pénalise un canton à faible potentiel de ressources. L'année de l'instauration de la RPT, quelque 366 millions devaient y être consacrés. La compensation des cas de rigueur a été calculée de la façon suivante: dans le bilan global des effets financiers de la RPT, tout canton à faible potentiel de ressources devait bénéficier – par rapport à l'an-

³ FF 2002 2231 s.

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

cien régime – d'un allègement d'au moins 0,1 % de ses RFS pour chaque point d'indice des ressources s'écartant de la moyenne suisse (= 100 points). Un canton présentant un indice des ressources de 60 points pouvait donc prétendre à un allègement d'au moins 4 % de ses RFS, et un canton dont l'indice était de 80 points à un allègement d'au moins 2 %. À défaut d'obtenir l'allègement visé, les cantons en question recevaient le montant manquant de la compensation des cas de rigueur. L'année de l'instauration de la RPT, les principaux bénéficiaires de cette réglementation ont été les cantons de Berne, de Lucerne, d'Obwald, de Glaris, de Fribourg, de Schaffhouse, de Neuchâtel et du Jura⁵.

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

2.4.2 Évolution des dotations de 2008 à 2018

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

Tableau 2.06 Évolution des dotations de 2008 à 2018

<i>en mio CHF</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TC Ø annuel* 2008-2018
Péréquation horizontale des ressources (PHR)	1'259	1'315	1'406	1'533	1'461	1'500	1'508	1'552	1'572	1'599	1'651	2.8%
Péréquation verticale des ressources (PVR)	1'799	1'862	1'962	2'101	2'132	2'196	2'220	2'273	2'301	2'350	2'423	3.0%
Péréquation des ressources (PR), au total	3'058	3'177	3'368	3'633	3'593	3'697	3'728	3'825	3'873	3'949	4'074	2.9%
Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG)	341	351	347	352	369	365	363	363	359	358	359	0.5%
Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS)	341	351	347	352	369	365	363	363	359	358	359	0.5%
Compensations des charges (CC), au total	682	702	695	705	738	730	726	726	718	715	718	0.5%
PHR en % PVR	70.0%	70.6%	71.7%	73.0%	68.5%	68.3%	67.9%	68.3%	68.3%	68.0%	68.1%	
CCG en % CCS	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
CC en % PR	22.3%	22.1%	20.6%	19.4%	20.5%	19.7%	19.5%	19.0%	18.5%	18.1%	17.6%	

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

Il est intéressant d'observer, dans le tableau 2.06, l'évolution des ratios (trois dernières lignes du tableau) durant la période allant de 2008 à 2018.

Le rapport entre la CCG et la CCS est resté constant à 1:1 pendant toutes ces années. En effet, au moment de fixer la nouvelle dotation à compter du 1^{er} janvier 2012 ainsi que 2016, le Parlement s'est abstenu de modifier le rapport entre la CCG et la CCS et a procédé à chaque fois aux adaptations annuelles sur la base du même indicateur, soit le renchérissement annuel.

Chaque année, le rapport entre la PHR et la PVR a été plus proche de la limite inférieure de la fourchette⁶ et a oscillé, avec des fluctuations relativement faibles, autour de 69 %, valeur qui figurait déjà dans le premier message sur la RPT. La part des cantons à fort potentiel de ressources n'a cessé de reculer jusqu'en 2012. Il s'agit d'une conséquence tardive de la crise financière et économique de 2008–2009, où les recettes fiscales des cantons à fort potentiel de ressources n'ont que faiblement augmenté.

Quant au rapport entre la compensation des charges, adaptée chaque année en fonction du renchérissement, et la péréquation des ressources, adaptée sur la base de l'évolution (relativement dynamique) des potentiels de ressources, il a continuellement régressé, sauf en 2012, passant de 22,3 % en 2008 à 17,6 % en 2018.

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

3 Bases de données et assurance-qualité

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

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

3.1 Collecte et traitement des données

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

Tableau 3.01 Aperçu du processus annuel de calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges

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

¹ Base: art. 43 s. OPFCC ainsi que directives du DFF du 19 décembre 2008 concernant la collecte et la remise des données nécessaires par les cantons et directives du DFF du 19 décembre 2008 concernant le traitement par l'AFC, l'OFS et l'AFF des données relatives au calcul annuel des indices des ressources et de la compensation des charges ainsi que des encaissements et versements qui en résultent

Collecte des données

Les autorités fiscales cantonales collectent les données se rapportant au potentiel de ressources sur la base des directives du DFF du 19 décembre 2008 et des spécifications détaillées correspondantes². Ces directives contiennent des instructions techniques précises (y c. délais) pour la collecte (extraction) et la livraison des données. Les autorités fiscales cantonales extraient les données de chaque année de calcul à la date voulue et les transmettent à l'Administration fédérale des contributions (AFC) dans les délais prescrits.

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

Calcul du potentiel de ressources et des indices de charges

L'AFF calcule chaque année le potentiel de ressources pour l'année de référence suivante, sur la base des données des trois dernières années de calcul disponibles et des propositions du groupe technique chargé de l'assurance-qualité (voir point 3.2.1). Les indicateurs de la compensation des charges pour l'année de référence suivante sont déterminés sur la base des dernières données disponibles.

Calcul des paiements compensatoires

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

Avis des cantons

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

Adoption de l'ordonnance par le Conseil fédéral

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

² <https://www.efv.admin.ch> > Thèmes > Péréquation financière > Bases légales et matériaux

³ RS 431.00

⁴ RS 431.112

3.2 Assurance-qualité

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

Tableau 3.02 Services responsables de l'assurance-qualité

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

3.2.1 Contrôle de la qualité

Groupe technique chargé de l'assurance-qualité

En vue des contrôles de qualité, le DFF a institué le «groupe technique chargé de l'assurance-qualité de la péréquation des ressources et de la compensation des charges». Formé d'un nombre égal de représentants de la Confédération et des cantons, ce groupe est épaulé par le Contrôle fédéral des finances (CDF). En sa qualité d'observateur, le CDF lui prodigue des conseils et peut formuler des recommandations ou des propositions.

L'AFC informe régulièrement le groupe technique sur l'état des données relatives à la péréquation des ressources. De même, l'OFS ou l'AFF l'informent de la compensation des charges. Le groupe technique se réunit d'avril à août. Il examine l'état des données et détermine avec le CDF les mesures qui s'imposent.

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

- si des données ayant une influence sur le potentiel de ressources sont erronées, les cantons sont priés de fournir les données correctes;
- si les données sont de qualité insuffisante mais exploitables, l'AFC y apporte les corrections requises;
- si des données manquent ou sont inexploitable, l'AFF estime le potentiel de ressources à l'aide de méthodes de calcul standardisées. Ces méthodes sont conçues de façon à ne pas avantager les cantons qui ne fournissent pas de données ou livrent des données lacunaires par rapport à ceux qui font une déclaration correcte. Les méthodes de calcul figurent à l'art. 42 OPFCC.

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

Le groupe technique discute aussi, à ses séances, de problèmes ou questions pratiques apparaissant lors de la livraison des données des cantons. Il s'agit surtout de cas non réglés ou traités de manière trop vague dans les directives. Il en résulte souvent un conflit d'objectifs entre le souci d'exactitude et l'efficacité en termes de collecte des données. Le potentiel de ressources doit refléter de la façon la plus correcte possible la capacité économique des divers cantons, sans exiger de leur part des travaux disproportionnés pour la collecte des données. L'organisation du projet de la RPT s'est donc accommodée, pour diverses décisions isolées, d'une certaine imprécision des données, afin d'obtenir une solution viable et pragmatique. Le groupe chargé de l'assurance-qualité lui a emboîté le pas dans ce domaine. La liste actuelle des décisions est jointe au rapport que l'AFF rédige une fois par an sur la péréquation des ressources et la compensation des charges et qui est soumis aux cantons. À cet égard, on distingue entre les cas qui:

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

Examens et contrôles de plausibilité

Les données fournies par les cantons sont soumises à divers examens ou contrôles de plausibilité au moment où elles sont traitées en vue de l'établissement des statistiques relatives à l'impôt fédéral direct (IFD). Ces contrôles incombent aux instances suivantes:

- cantons;
- AFC;
- AFF;
- Contrôle fédéral des finances.

Les données et leur plausibilité sont contrôlées au début du processus, soit par les cantons. Ceux-ci sont priés de vérifier leurs données avant de les transmettre à l'AFC. La personne dont le canton indique le nom dans le formulaire d'annonce ou le bulletin de livraison confirme expressément que les données transmises ont été contrôlées. Une fois parvenues à l'AFC, les données font également l'objet d'examens détaillés. L'AFC communique les résultats de ses contrôles et vérifications de la plausibilité aux administrations fiscales cantonales et, le cas échéant, rectifie les données. Le canton est ensuite prié de compléter une attestation confirmant formellement l'exactitude des résultats (après d'éventuelles corrections par l'AFC). Une fois les données de tous les cantons traitées, l'AFC et l'AFF effectuent divers contrôles de plausibilité pour comparer les données de chaque canton avec celles du reste de la Suisse.

Alors que l'AFC et l'AFF contrôlent les données de tous les cantons et testent la plausibilité de ces dernières de manière centralisée, le CDF examine sur place (chaque année dans cinq à sept cantons différents) les processus de collecte des données et les données proprement dites, sur la base d'un échantillon aléatoire de dossiers.

Un programme informatique de l'AFC contrôle individuellement chaque type de données, pour les personnes physiques comme pour les personnes morales. Près de cinq millions de données individuelles sont ainsi passées en revue par année fiscale à traiter. Les cantons ne fournissent que des données agrégées pour les revenus imposés à la source et la fortune qui ne sont pas soumis à l'IFD.

Divers contrôles de plausibilité visent à identifier les anomalies ou valeurs aberrantes. D'une part, les résultats des cantons sont comparés à ceux de l'année précédente et, d'autre part, les écarts par rapport à la moyenne suisse sont analysés. Si la marge de tolérance n'est pas respectée, des investigations plus poussées sont menées.

Contrôle des données et des résultats par les cantons

Les cantons connaissent mieux que quiconque leurs propres données. En vertu des annexes des directives du DFF du 19 décembre 2008 concernant la collecte et la remise des données nécessaires par les cantons, ceux-ci sont par conséquent tenus de contrôler au préalable les données qu'ils fournissent et de confirmer l'exécution du contrôle soit au moyen du bulletin de livraison dûment signé, soit par la simple remise du formulaire d'annonce.

Après avoir traité les données, l'AFC transmet à chaque canton une attestation exposant les résultats de ses examens. Si l'AFC a corrigé les données livrées par le canton, les modifications correspondantes sont expliquées en détail. Le canton est tenu de confirmer formellement à l'AFC, par sa signature, l'exactitude des résultats, ce qui lui donne de nouveau l'occasion d'effectuer des examens ou contrôles de plausibilité. Il est donc indispensable qu'une personne confirme au moyen du bulletin de livraison ou du formulaire d'annonce l'exactitude des données livrées la première fois (voir tableau 3.03), et qu'une autre personne signe plus tard l'attestation. C'est l'unique façon de garantir l'application du principe du double contrôle.

Tableau 3.03 Règles applicables aux documents

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

Contrôle des données et vérification de la plausibilité de ces dernières par l'AFC

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

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

D'autres contrôles de plausibilité font suite au traitement des données par l'AFC. Ainsi, une fois que toutes les données ont été recueillies, elles sont encore comparées pour chaque canton avec celle de l'ensemble de la Suisse.

Assurance-qualité à l'AFF

L'AFF vérifie si les données entrant dans le processus de calcul correspondent aux indications fournies séparément par l'AFC et l'OFS. Elle contrôle encore les écarts par rapport à l'année précédente et, le cas échéant, en parle au fournisseur de données. Dès le début du processus de calcul, et surtout une fois les calculs terminés, l'AFF procède à un grand nombre de vérifications. Au-delà des comparaisons avec l'année précédente, l'exactitude logique des données est examinée. Si les résultats ne sont pas plausibles, l'AFF reprend contact avec les fournisseurs de données. Pour ses calculs, elle utilise une solution informatique qui permet non seulement de réduire au strict minimum les interventions manuelles dans le processus, mais également et surtout de les documenter. Ainsi, la qualité, la sécurité et la transparence sont nettement améliorées. Enfin, le système de contrôle interne (SCI) de l'AFF couvre aussi la péréquation financière.

Le rapport envoyé aux cantons à l'occasion de la consultation sur les chiffres comporte des tableaux détaillés. Les cantons peuvent ainsi analyser les fluctuations les concernant par rapport à d'autres cantons ou à l'année précédente. Les écarts importants sont commentés directement dans le rapport.

Activités de contrôle du CDF

Les activités annuelles de contrôle du CDF se fondent sur l'art. 6, let. j, de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF)⁵. Elles consistent dans les tâches suivantes:

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

⁵ RS 614.0

Avis des cantons

Une fois par an, entre juillet et septembre, les cantons reçoivent le rapport concernant les calculs ainsi que les calculs eux-mêmes, afin qu'ils puissent effectuer leurs propres contrôles. Cette procédure leur offre une ultime possibilité de contrôler les données et l'usage qui en est fait.

3.2.2 Expérience acquise

Qualité des données concernant le potentiel de ressources

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

Il importe de rappeler que le calcul des paiements compensatoires repose sur plus de cinq millions de données individuelles. Ainsi, il n'est pas possible de garantir qu'il n'y aura aucune erreur à l'avenir.

Corrections et estimations

Aucune correction ni estimation n'a été nécessaire durant la troisième période quadriennale. C'est le signe que les efforts de tous les acteurs concernés pour améliorer la qualité des données ont porté leurs fruits.

Erreurs de transmission des données

Au cours de la troisième période quadriennale, quelques erreurs minimales sont apparues lorsque les administrations fiscales cantonales ont transmis leurs données à l'AFC. Toutes ont été découvertes suffisamment tôt par le CDF, l'AFC ou les cantons eux-mêmes, ce qui a permis d'en tenir compte lors d'une livraison complémentaire de données. Alors que deux cantons ont dû fournir des données complémentaires pour 2016, un seul a dû en faire de même pour 2017 et un autre pour 2018.

Dans son rapport sur l'année de référence 2017 (CDF 2016), le CDF attribue une bonne note au travail des administrations fiscales cantonales. Il estime toutefois que des améliorations sont possibles, notamment en ce qui concerne la séparation entre le développement des programmes et les fonctions d'utilisation de ces derniers, la dépendance des différentes personnes et la documentation des processus, qui est lacunaire, voire inexistante.

Le CDF a également examiné les processus de l'AFC concernant le traitement des données. À cet égard, il a jugé que cet office disposait d'un SCI adéquat et bien documenté, relevant toutefois qu'une automatisation accrue pourrait augmenter l'efficacité et la sécurité des processus. Prévu dans le cadre du projet FISCAL-IT, l'élargissement de l'automatisation nécessitera encore un peu de temps.

Qualité des données concernant la compensation des charges

Le CDF a également jugé que le SCI de l'OFS répondait aux besoins. Il a estimé toutefois que les processus de contrôle devaient être mieux documentés et qu'il fallait revoir les droits d'accès. De manière générale, le CDF a souligné que l'OFS n'avait commis aucune erreur dans le traitement des données relatives à la compensation des charges.

Calcul des paiements compensatoires par l'AFF

Le CDF estime que le SCI de l'AFF répond aux besoins et qu'il est utilisé conformément aux instructions. Le CDF n'a relevé aucune erreur dans le calcul des paiements compensatoires. L'AFF a dû remplacer la solution informatique qu'elle utilisait encore jusqu'à la fin de 2017. Les paiements compensatoires relatifs à l'année 2019 seront les premiers à être calculés au moyen de cette nouvelle solution, dont le but est d'améliorer encore la qualité des calculs.

Conclusion

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

Seuls quelques points doivent encore être améliorés. La réalisation du projet fiscal 17 aura également une influence sur les données utilisées dans le cadre de la péréquation financière et posera de nouveaux défis aux cantons et à la Confédération, en particulier durant la phase de transition.

4 Atteinte des objectifs de la péréquation financière

4.1 Objectifs et interdépendance

Le chapitre 4 traite la mesure dans laquelle les objectifs de la péréquation financière ont été atteints au cours de la période sous revue. Un premier sous-chapitre rappelle les buts inscrits dans la PFCC, montre leur interdépendance et signale les éventuels conflits qui existent entre eux. Ensuite, un modèle qualitatif d'évaluation de l'efficacité fait ressortir les liens fondamentaux unissant les buts et les instruments de la péréquation financière. Cette section introductive s'achève par une synthèse des analyses exposées dans le présent chapitre.

4.1.1 Buts de la péréquation financière, interdépendances et conflits

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

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

Ces objectifs sont interdépendants. Des interactions positives reposant sur des effets de synergie favorisent l'atteinte de chacun. Si par exemple les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles peuvent à coup sûr compter sur une dotation minimale en ressources financières, leur autonomie financière s'en trouve renforcée. Cette harmonie existe également entre l'objectif d'autonomie financière et celui de compétitivité fiscale. La compensation des charges financières excessives dues à des facteurs structurels contribue en effet tant au renforcement de l'autonomie financière qu'au maintien de la compétitivité fiscale des cantons.

Il existe cependant aussi des interactions négatives ou ambivalentes entre certains objectifs. Il y a par exemple un conflit entre la réduction des disparités en termes de charge fiscale et le maintien de la compétitivité fiscale au niveau international. La péréquation financière n'a qu'une influence indirecte sur la charge fiscale. Si par exemple le volume de la redistribution opérée au titre de la péréquation des ressources augmentait de sorte que les cantons à faible potentiel de ressources aient davantage de moyens, un canton à fort potentiel de ressources pourrait se voir contraint d'augmenter ses taux d'imposition, et sa compétitivité internationale en pâtirait. La réciproque est également vraie.

Il y a aussi interaction entre les deux objectifs consistant à réduire les disparités en ce qui concerne d'une part la charge fiscale et, d'autre part, la capacité financière, l'un n'allant pas sans l'autre. Sans alléger leur charge fiscale, les cantons périphériques où les impôts sont élevés ne peuvent en effet guère augmenter leur indice des ressources.

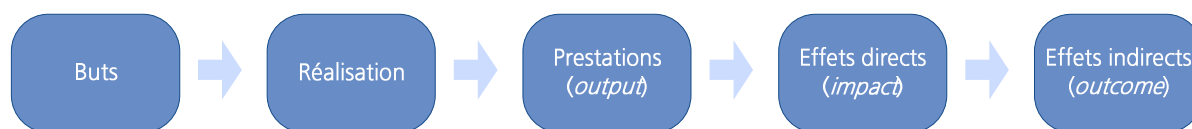
Pour ce qui est de la capacité financière des cantons, l'objectif est de réduire les disparités correspondantes à court et à long terme au moyen de la péréquation des ressources. Celle-ci a pour mission principale de redistribuer les moyens financiers. De par sa nature, ce mécanisme de redistribution permet de réduire considérablement les disparités entre les cantons (effet primaire à court terme). Par ailleurs, il influe sur les décisions budgétaires des cantons (effet secondaire) et peut de ce fait faire varier les disparités à long terme (avant péréquation des ressources). Il est toutefois difficile de prévoir avec une faible marge d'erreur l'importance de cet effet secondaire, autrement dit l'influence de la péréquation financière sur l'évolution des disparités. Toutefois, l'importance de cet effet secondaire sur l'évolution de la valeur ajoutée cantonale et, partant, sur l'évolution des disparités en termes de potentiel de ressources devrait être négligeable par rapport à celle de l'effet primaire.

À noter enfin que tous les objectifs de la péréquation financière ont la même valeur, comme l'ont montré les analyses réalisées dans le deuxième rapport d'évaluation.

4.1.2 Modèle d'évaluation de l'efficacité

Avant d'examiner en détail le degré d'atteinte des objectifs de la péréquation financière, il faut présenter les interactions primaires du système de péréquation financière à l'aide d'un modèle qualitatif d'évaluation de l'efficacité. S'inspirant de Bussmann, Knoepfel et Klöti (1997), ainsi que de Rieder (2007), ce modèle comprend les cinq niveaux qui suivent (chaîne des effets).

Figure 4.01 Modèle général d'évaluation de l'efficacité



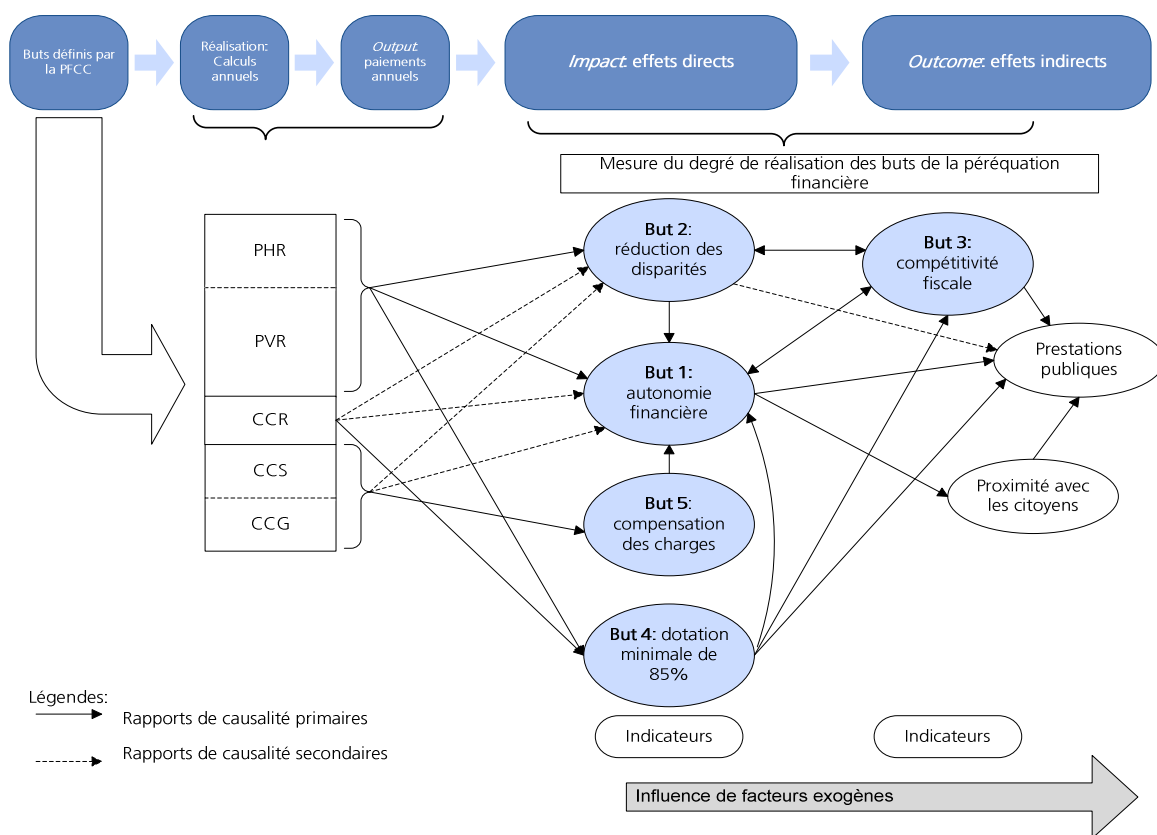
Selon Rieder (2007), le modèle d'évaluation de l'efficacité décrit les interactions spécifiques visées par une politique, compte tenu des cinq niveaux d'élaboration de cette politique. Le modèle d'évaluation part des objectifs stratégiques, postule une structure d'exécution et formule des objectifs en matière de prestations (*output*). Ces prestations doivent avoir des effets directs (*impact*) sur les groupes cibles (en l'occurrence les finances cantonales) et, en fin de compte, des effets indirects (*outcome*) sur d'autres domaines (par ex. auprès des citoyens).

Le modèle d'évaluation utilisé dans le présent rapport s'applique à la péréquation financière au sens strict (péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur) ainsi qu'à la collaboration entre les cantons. La chaîne des effets relevant de la péréquation financière est présentée à la figure 4.02, qui illustre les interactions primaires.

En application des objectifs de la péréquation financière fixés dans la PFCC, les paiements compensatoires sont calculés chaque année selon les règles arrêtées dans la PFCC et l'OPFCC (exécution), approuvés par le Conseil fédéral, puis exécutés l'année suivante (*output*). Le législateur peut modifier les règles en la matière tous les quatre ans, sur la base du rapport d'évaluation.

L'analyse effectuée dans le présent chapitre se rapporte aux effets directs (*impact*) et indirects (*outcome*) de la péréquation financière. Selon que les objectifs ont été atteints ou non durant la période quadriennale sous revue, le Parlement (ou le Conseil fédéral pour les règles figurant dans l'OPFCC) peut ajuster les objectifs, l'exécution ou les prestations (*output*).

Figure 4.02 Chaîne des effets (péréquation des ressources, compensation des charges, compensation des cas de rigueur)



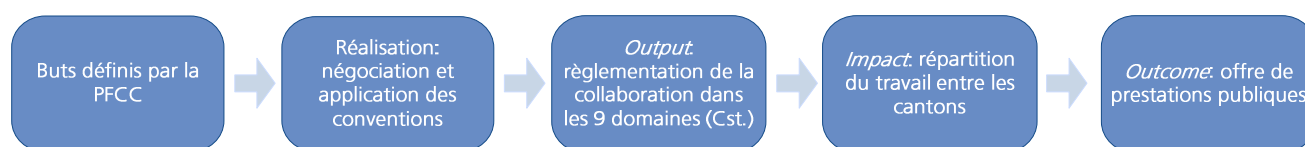
Par *impact*, ou effets directs des paiements compensatoires, on entend les incidences de ces paiements sur l'évolution des disparités entre les cantons et sur l'autonomie financière de ces derniers.

Le terme *outcome* désigne les effets indirects de la péréquation financière sur l'économicité et l'efficacité des prestations que les cantons fournissent à leurs citoyens. Le principal défi de l'évaluation de l'efficacité réside dans l'identification des relations existant entre les effets directs et les effets indirects de la péréquation financière. Pour ces derniers, il s'agit de déterminer si la péréquation financière contribue de manière prépondérante à ce que les cantons (et la Confédération) exécutent les tâches qui leur incombent en respectant à la fois le principe de l'efficacité et celui de l'économicité. La charge fiscale pesant sur les personnes physiques et les personnes morales ainsi que la compétitivité fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale déterminent ces effets en amont. Par ailleurs, des facteurs autres que la péréquation financière ont une incidence sur les effets indirects. L'influence de facteurs exogènes, tels la conjoncture ou le vieillissement de la population, se renforce au fur et à mesure que l'on s'éloigne des effets directs de la chaîne. Ainsi, l'exécution des tâches qui incombent à la

Confédération et aux cantons est également largement tributaire de facteurs indépendants du mécanisme de péréquation financière. Par conséquent, plus la chaîne des effets est longue, plus il est difficile de prouver empiriquement l'influence de la péréquation financière. Les analyses exposées dans le présent chapitre n'englobent donc qu'une partie des effets indirects.

Pour pouvoir juger des effets directs et indirects de la péréquation financière, il faut s'appuyer sur des paramètres qui ont un lien direct avec l'aspect à évaluer. L'annexe 17 OPFCC définit toute une série de critères et de paramètres, qui constituent une bonne base d'évaluation. Il y a lieu de citer en particulier les indicateurs budgétaires (recettes, dépenses, dettes, rapport entre les transferts affectés et les transferts non affectés), les indicateurs fiscaux (charge fiscale marginale effective et charge fiscale moyenne effective), ceux qui concernent la péréquation des ressources (potentiel de ressources, recettes fiscales standardisées par habitant) et ceux qui ont trait aux charges excessives (charges excessives par habitant, rapport entre la compensation des charges et les charges excessives). Ces critères servent à évaluer le degré d'atteinte des objectifs inscrits dans la PFCC. Ils ne sont toutefois pas obligatoires pour tous les rapports d'évaluation et peuvent être adaptés si les expériences tirées de l'analyse de l'efficacité en montrent la nécessité. Les deux autres buts indiqués dans la figure 4.02 en ce qui concerne les effets indirects (prestations publiques, proximité avec les citoyens) ne sont pas approfondis dans le présent chapitre puisqu'ils ne sont pas inscrits dans la PFCC. Le modèle d'évaluation de l'efficacité en fait état par souci d'exhaustivité. La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (objectif 6) est également traitée dans le présent chapitre. Cet objectif ne présentant cependant pas de lien direct avec la péréquation financière au sens strict, la chaîne des effets correspondante est présentée séparément dans la figure 4.03.

Figure 4.03 Modèle d'évaluation de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges



4.1.3 Aperçu des différents sous-chapitres

Les analyses portant sur les effets directs de la péréquation financière sont présentées aux sous-chapitres 4.2 (sur l'autonomie financière des cantons), 4.3 (sur les disparités), 4.5 (sur la dotation minimale) et 4.7 (sur les charges excessives). Bien que la compétitivité fiscale soit soumise aux effets indirects de cette péréquation, certains de ses aspects relèvent des effets directs et sont donc présentés au sous-chapitre 4.3. Les autres thèmes liés à la compétitivité fiscale sont traités au sous-chapitre 4.4. Les analyses présentées dans ces sous-chapitres évaluent le degré d'atteinte des objectifs à l'aide de divers critères et paramètres (énoncés à l'annexe 17 OPFCC). Le sous-chapitre 4.6 examine l'effet incitatif de la péréquation des ressources. Enfin, le sous-chapitre 4.8 traite de la compensation intercantonale des charges, et le sous-chapitre 4.9 récapitule les résultats du chapitre 4.

4.2 Renforcement de l'autonomie financière des cantons

La péréquation financière nationale vise notamment à renforcer l'autonomie financière des cantons. Le rapport entre les transferts financiers non affectés et ceux qui le sont joue un rôle essentiel dans ce contexte. Plus les contributions sont liées à l'exécution de tâches précises, moins les cantons sont autonomes et plus ils subissent d'incitations inopportunes lors de l'allocation des ressources de l'État. En effet, les subventions affectées réduisent indirectement les coûts de production des prestations étatiques à la charge des cantons, ce qui incite ces derniers à offrir davantage de prestations de ce genre ou à commencer à en proposer.

Le tableau ci-après montre comment les transferts entre la Confédération et les cantons ont évolué du fait de la RPT. Auparavant, les transferts de la Confédération en faveur des cantons avoisinaient 16 milliards de francs, dont 11,4 milliards étaient affectés. À cela s'ajoutaient les contributions des cantons à l'AVS et à l'AI, à hauteur de 2,7 milliards de francs. Ces dernières ont disparu avec la RPT, et le volume des transferts affectés a diminué de 1,5 milliard de francs en raison du désenchevêtrement des tâches.

Tableau 4.01 Dépenses de transfert de la Confédération en faveur des cantons

en mio CHF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transferts non affectés	5'101	6'548	6'353	6'483	6'632	6'705	6'903	6'858	7'374
Parts cantonales aux recettes de la Confédération *	5'101	3'824	3'546	3'582	3'583	3'603	3'725	3'673	4'136
Péréquation financière **	-	2'725	2'808	2'901	3'049	3'102	3'178	3'185	3'238
Transferts affectés ***	11'362	9'920	10'183	10'540	10'695	10'992	11'003	11'262	11'337
Total	16'464	16'468	16'536	17'023	17'327	17'697	17'906	18'119	18'711
Part des transferts non affectés									
..... au total	31%	40%	38%	38%	38%	38%	39%	38%	39%
..... aux recettes fiscales des cantons	14%	17%	16%	16%	16%	16%	16%	16%	17%
TC**** transferts non affectés			-3.0%	2.0%	2.3%	1.1%	3.0%	-0.7%	7.5%
TC péréquation financière			3.0%	3.3%	5.1%	1.7%	2.4%	0.2%	1.7%
TC transferts affectés			2.6%	3.5%	1.5%	2.8%	0.1%	2.4%	0.7%

Source: AFC, statistique financière

* Exclusivement les parts des cantons aux transferts affectés (au total 855.559 mios en 2015): part des recettes de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP; position 46008), part des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (position 46005), part des recettes de la régie fédérale des alcools (position 46003) "Ensemble des cantons; tableaux réguliers", feuille de calcul "Einnahmen" (=recettes)

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

*** Contributions de la Confédération = positions 4630 + 670 de la statistique financière (*contributions permanentes + contributions à des investissements*) pour la détermination du montant total (y compris les contributions qui ne sont pas assignées à des cantons en particulier)

"Ensemble des cantons; tableaux réguliers", feuille de calcul "Einnahmen" (=recettes)

**** TC = taux de croissance, en 2015 TC transferts non affectés = 7,5% en raison des versements anticipés de l'IFD

La structure des dépenses de transfert de la Confédération en faveur des cantons a profondément changé avec la RPT. En 2007, la part des transferts non affectés était de 31 %. Sous l'effet du passage à la RTP, elle a progressé à 40 % en 2008. Depuis lors, elle n'a quasiment pas varié. Les transferts non affectés sont également restés stables par rapport aux recettes fiscales des cantons. Ces indicateurs montrent que l'autonomie financière des cantons a été garantie depuis l'instauration de la RPT en 2008. La manière dont les transferts non affectés et les transferts affectés sont répartis par canton est présentée à l'annexe 5.

Outre la part que les transferts non affectés représentent dans le volume total des transferts de la Confédération, d'autres indicateurs permettent de mesurer le degré d'autonomie financière des cantons. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) utilise par exemple six indicateurs¹:

- part des recettes fiscales des cantons et communes dans le volume total des recettes;
- degré d'autonomie pour la définition des taux d'imposition;
- rapport entre les transferts et les recettes fiscales;
- rapport entre les transferts non affectés et les transferts affectés;
- degré d'autonomie budgétaire;
- degré d'autonomie dans le recours à des capitaux de tiers.

Selon l'OCDE, ces indicateurs n'ont que peu de liens les uns avec les autres. Cette absence de corrélation signifie que l'autonomie financière est un phénomène multidimensionnel. Les cantons et les communes suisses jouissent d'un degré d'autonomie financière très élevé par rapport aux collectivités régionales des autres États. En particulier, la part de leurs propres recettes fiscales est considérable. Elle avoisine 40 % et ne varie guère au fil du temps. Si elle n'a pas eu d'effet notable sur cet indicateur, l'entrée en vigueur de la RPT a par contre modifié les transferts (voir plus haut). Étant donné que les cantons doivent appliquer le droit fédéral en vertu du principe du fédéralisme d'exécution inscrit dans la Constitution, leur autonomie financière est tributaire des décisions du législateur fédéral.

4.3 Réduction des disparités entre les cantons en termes de capacité financière et de charge fiscale

Les points suivants analysent, à l'aide du potentiel de ressources, l'évolution des disparités entre les cantons en termes de capacité financière. Ils s'intéressent également à l'évolution des disparités en termes de charge fiscale, sur la base de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal.

4.3.1 Analyses relatives à l'évolution des disparités

La péréquation financière a pour but explicite de réduire les disparités entre les cantons, en particulier celles qui concernent la capacité financière. Une distinction s'impose à cet égard entre le court et le long terme. L'objectif à court terme est que tous les cantons aient suffisamment de moyens pour remplir leurs tâches de base. C'est pourquoi on a instauré le principe des transferts financiers des cantons à fort potentiel de ressources et de la Confédération vers les cantons à faible potentiel de ressources. Si les cantons à fort potentiel cèdent une partie de leurs moyens financiers aux cantons à faible potentiel, les disparités se réduisent automatiquement. C'est le principe même de la péréquation financière. L'approche à moyen et à long terme est plus intéressante. Grâce aux fonds provenant de la péréquation financière, les cantons à faible potentiel de ressources ont la possibilité d'améliorer durablement leur attrait et donc leur capacité financière en élargissant leur assiette fiscale. À cet effet, ils ont le choix entre trois mesures, à savoir les baisses d'impôts, la réduction de la dette ou des dépenses ciblées (par ex. pour développer leurs infrastructures). Si elles atteignent leur objectif, les mesures devraient avoir un effet positif sur le potentiel de ressources et réduire ainsi les écarts entre les cantons.

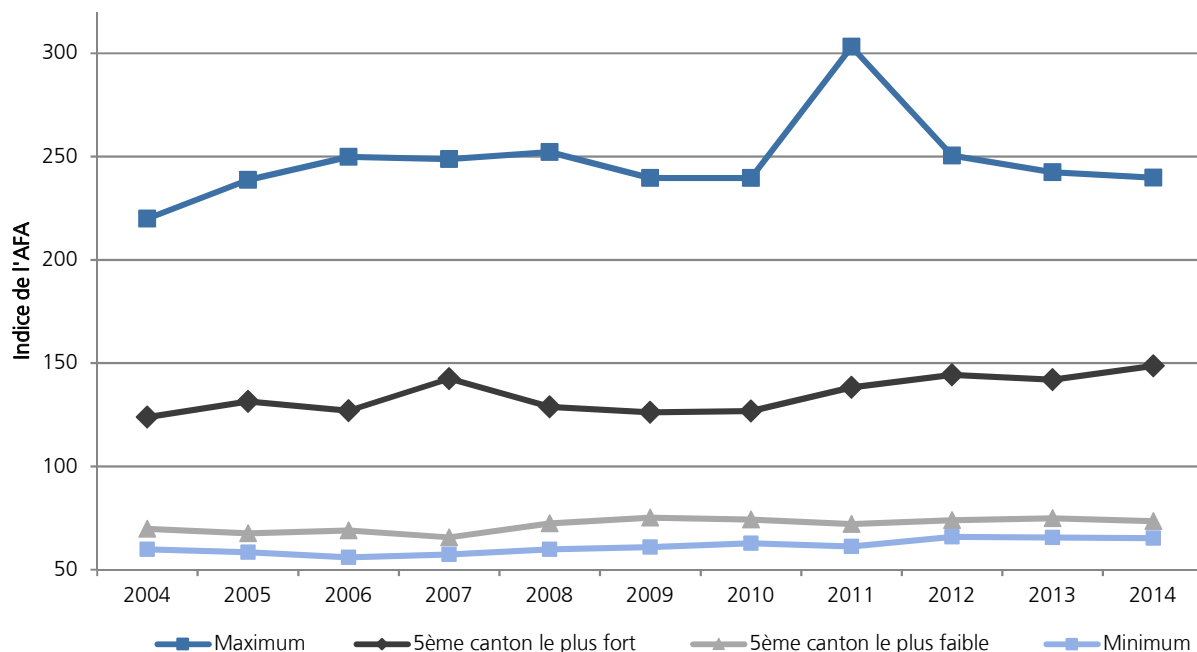
¹ OCDE (2006), Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working Paper No. 2, *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*.

Toutefois, les disparités en termes de capacité financière sont également tributaires d'autres facteurs, sur lesquels les cantons n'ont pas ou guère d'influence. Parmi ces facteurs, l'un des plus importants est la conjoncture. Celle-ci déploie souvent des effets différents d'un canton à l'autre, faisant varier le potentiel de ressources de chacun. L'influence de la conjoncture sur le potentiel de ressources et sur l'assiette fiscale de chaque canton a été analysée en détail dans le deuxième rapport d'évaluation.

La mesure des disparités repose sur les données relatives à l'assiette fiscale agrégée (AFA). Comme le potentiel de ressources servant à calculer la péréquation des ressources correspond à la valeur moyenne de l'AFA au cours de trois années de calcul, l'évolution examinée dans le présent rapport serait lissée, et les années disponibles seraient encore moins nombreuses. L'indice de l'AFA est calculé comme l'indice des ressources. Il a donc la même pertinence que ce dernier, tout en ne portant que sur une année de calcul. Il est disponible pour les années 2004 à 2014.

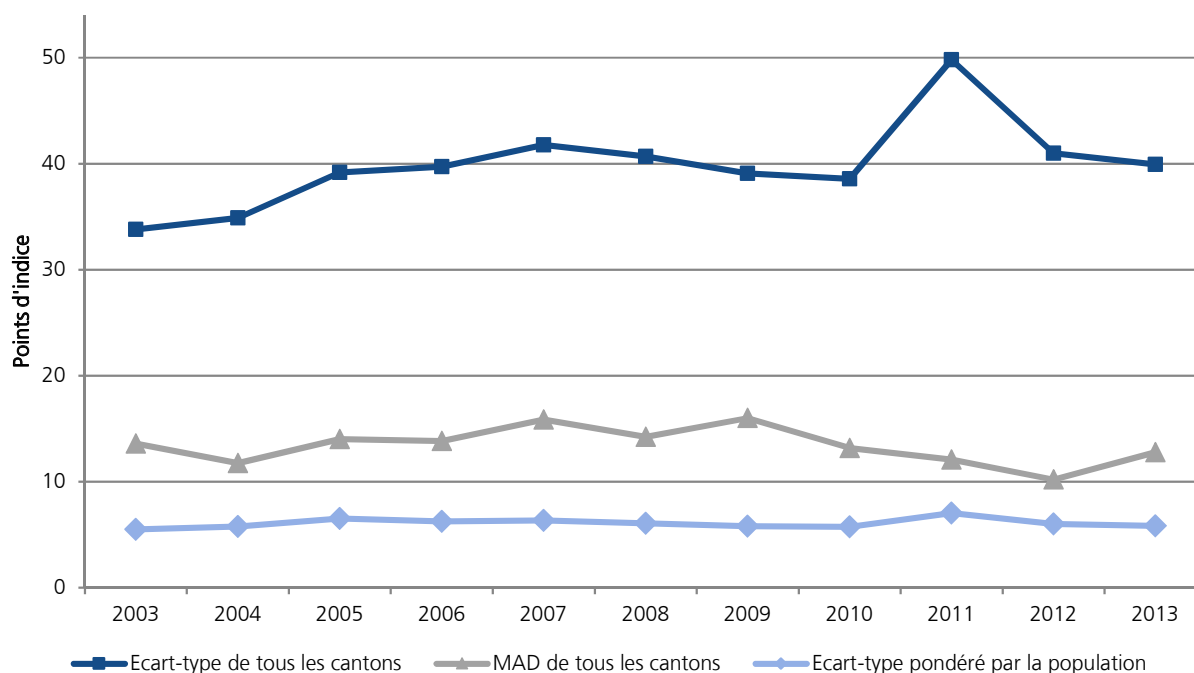
Le présent rapport se fonde sur plusieurs paramètres rendant compte de l'évolution des disparités, chacun présentant des avantages et des inconvénients. Afin que le tableau soit aussi complet que possible, cette évolution est décrite non seulement au moyen des paramètres les plus courants, comme la fourchette et l'écart standard, mais également au moyen de l'écart absolu médian (*median absolute deviation* [MAD]), de la courbe de Lorenz, du coefficient de Gini et de l'excédent de potentiel par habitant. Le rapport se concentre sur les disparités antérieures à la péréquation des ressources, mais présente aussi les effets de cette péréquation sur les disparités, autrement dit les effets de la redistribution.

Figure 4.04 Fourchettes de l'indice de l'AFA, 2008-2014



La différence entre l'indice du canton au potentiel de ressources le plus fort et celui du canton au potentiel de ressources le plus faible est un instrument de mesure des disparités qui est certes approximatif, mais qui a l'avantage d'être simple. La figure 4.04 montre que cette différence est déterminée principalement par l'évolution de l'indice du canton au potentiel de ressources le plus fort (Zoug). Il en ressort en outre que l'AFA 2011 de ce canton produit un effet particulier, qui se traduit par une forte augmentation temporaire de l'indice.

Figure 4.05 Écart standard et MAD de l'indice de l'AFA, 2003-2013



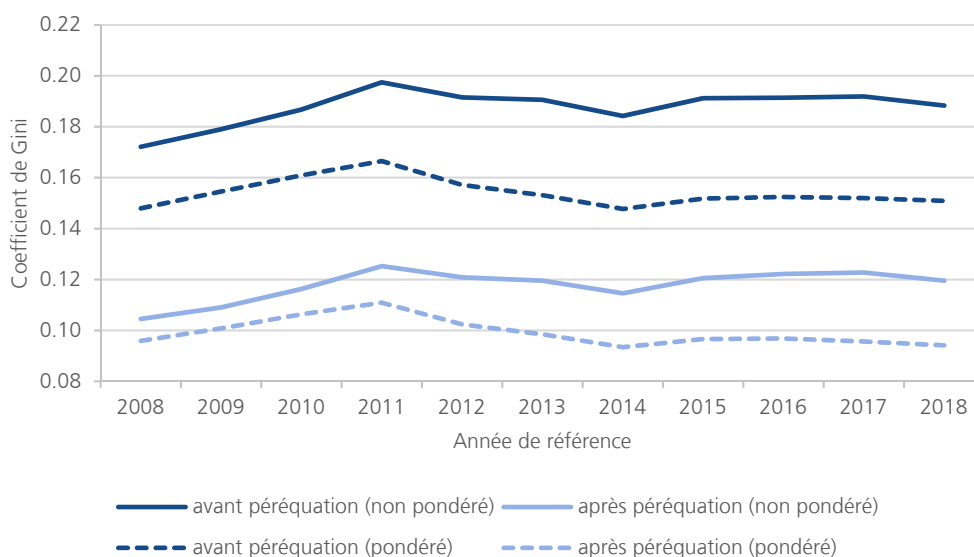
L'écart standard est l'indicateur de référence permettant de mesurer la dispersion. Il rend compte de l'écart moyen par rapport à la moyenne de l'échantillon. Contrairement à celui de la fourchette, le calcul de l'écart standard tient compte de tous les cantons. Une hausse de cet écart signifie que les disparités augmentent. La figure 4.05 présente l'évolution de l'écart standard. Celui-ci dépend en l'occurrence largement de l'évolution des cantons aux potentiels de ressources les plus forts, en particulier Zoug et Schwyz. L'effet unique relevé dans le canton de Zoug en 2011 est une valeur statistique aberrante qui produit un effet de distorsion sur l'écart standard. Il faut également souligner que la pondération est la même pour tous les cantons, quelle que soit la taille de ces derniers. Les différences de taille des cantons sont prises en considération dans la courbe inférieure de la figure 4.05, qui présente l'écart standard pondéré en fonction du nombre d'habitants. L'évolution de cet écart montre que les disparités sont restées relativement stables. En raison de la petite taille du canton, la valeur statistique aberrante relevée dans le canton de Zoug en 2011 passe quasiment inaperçue.

Le MAD est moins sensible aux valeurs aberrantes. La figure 4.05 présente ce paramètre pour l'ensemble des cantons. Selon cet indicateur, les disparités ont un peu diminué entre 2009 et 2012, pour ensuite croître légèrement.

Le potentiel de ressources sert de base au calcul de deux autres paramètres, à savoir le coefficient de Gini et l'excédent de potentiel, ou excédent de recettes fiscales standardisées (RFS) par

habitant. Reposant sur la courbe de Lorenz, le coefficient de Gini est une grandeur que l'on utilise couramment pour mesurer en particulier les inégalités liées à la répartition du revenu et de la fortune des ménages. Sa valeur est comprise entre 0 et 1. Une valeur nulle reflète une répartition égale, tandis qu'un coefficient 1 indique que l'entier du revenu, de la fortune ou du potentiel de ressources se concentre sur un seul canton. La figure 4.06 présente l'évolution des inégalités liées à la répartition des RFS par habitant avant et après la péréquation des ressources, l'évolution en question étant traduite par le coefficient de Gini. D'une part, la pondération est la même pour tous les cantons (trait continu) et, d'autre part, elle est fondée sur le nombre d'habitants par canton (trait discontinu). À noter que le coefficient de Gini affiche une certaine stabilité depuis plusieurs années. La figure 4.06 montre que la péréquation des ressources a notablement réduit les disparités et fait baisser le coefficient de Gini d'environ un tiers. De plus, lorsque le coefficient de Gini est pondéré en fonction du nombre d'habitants, les disparités sont encore moins importantes. Le modèle reste cependant le même.

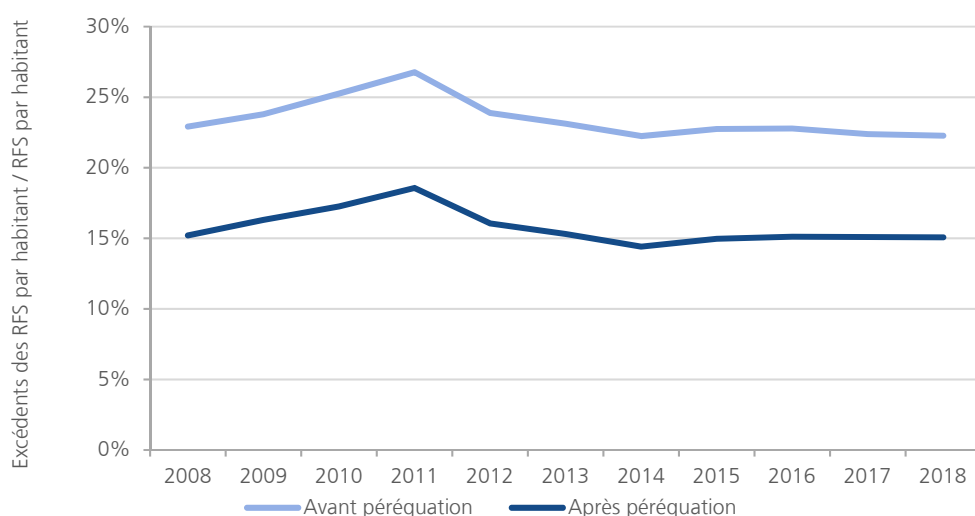
Figure 4.06 Coefficient de Gini des RFS par habitant avant et après la péréquation des ressources



Par excédent de potentiel, on entend la part du potentiel de ressources d'un canton à fort potentiel qui dépasse la moyenne suisse. Ce paramètre s'applique par analogie aux cantons à faible potentiel de ressources. La somme des excédents de potentiel des cantons à fort potentiel de ressources correspond donc par définition à la somme des écarts entre les potentiels de ressources des cantons à faible potentiel et la moyenne suisse. Si tous les cantons affichaient un indice de ressources de 100, l'excédent de potentiel serait égal à 0. Il s'ensuit que plus les disparités sont importantes, plus l'excédent de potentiel est élevé. Ce dernier augmente cependant avec le temps, en raison du développement de la population et de la croissance nominale du potentiel de ressources. Afin que les effets liés à ces deux facteurs de croissance s'annulent, l'indicateur fait l'objet d'un calcul dont la valeur de départ est l'écart que le potentiel de ressources de chaque canton présente par rapport à la moyenne nationale. Il importe peu que cet écart soit positif ou négatif. S'il est négatif, on tient compte de la valeur absolue. Le potentiel de ressources est ensuite multiplié par le taux fiscal standardisé (TFS; taux fiscal national moyen), ce qui donne les RFS. Les écarts cumulés des RFS par habitant par rapport à la moyenne suisse sont alors divisés par les RFS moyennes par habitant. La figure 4.07 présente l'évolution de cet indicateur, qui est beaucoup plus sensible que le coefficient de Gini. Comme

la figure 4.07 le montre, les disparités ont augmenté de 2008 à 2012, puis reculé jusqu'en 2014. Depuis lors, elles sont stables. La figure 4.07 met également en évidence les effets de la péréquation des ressources, le trait bleu clair illustrant la situation avant la péréquation et le trait bleu foncé, la situation après l'application de la péréquation.

Figure 4.07 Excédents de RFS par habitant par rapport aux RFS par habitant



La mesure des disparités repose sur plusieurs paramètres, qui se complètent mutuellement. Il en ressort globalement que les disparités en termes de capacité financière ont peu évolué ces dernières années. Ces disparités sont influencées de manière déterminante par l'évolution de la conjoncture. Or celle-ci se répercute en particulier sur les bénéfices des personnes morales, dont la proportion est supérieure à la moyenne dans la plupart des cantons à fort potentiel de ressources. C'est pourquoi l'évolution des disparités dépend principalement de ces cantons. Lorsque la conjoncture s'améliore, les disparités tendent à s'accroître, car l'indice des ressources des cantons à fort potentiel augmente. En période de ralentissement conjoncturel, les disparités ont au contraire tendance à diminuer.

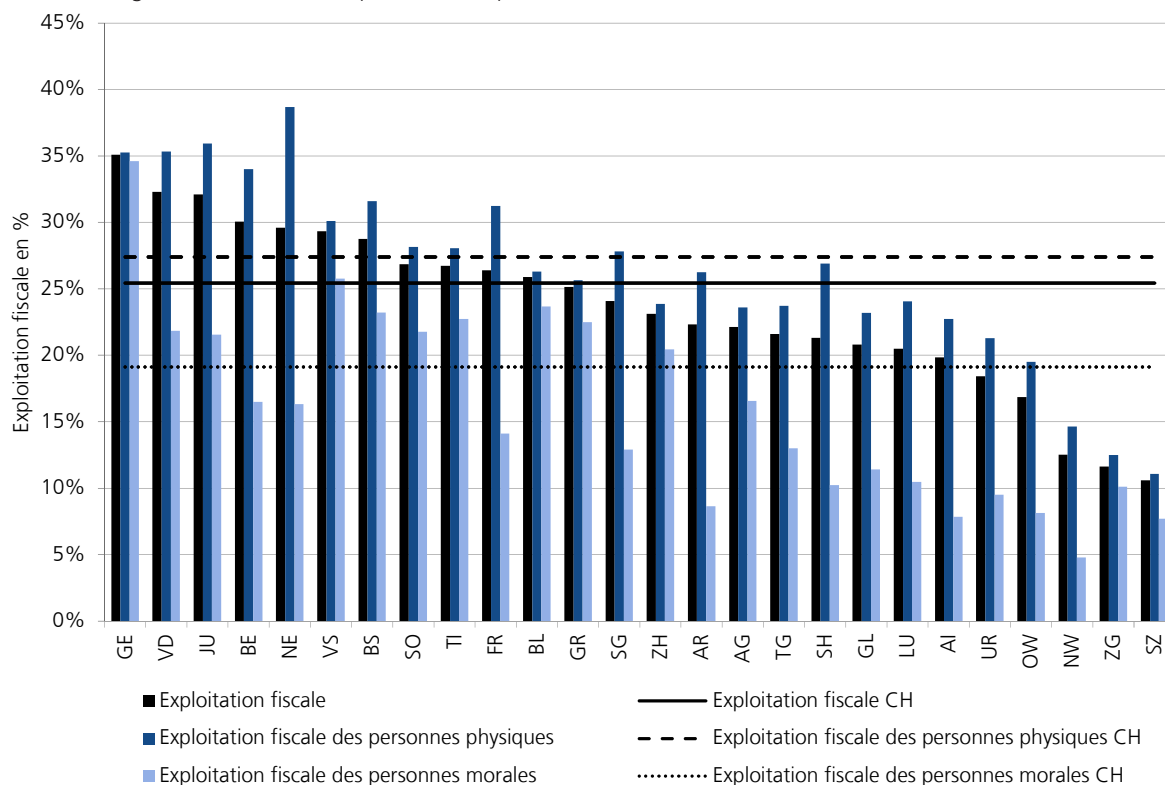
4.3.2 Évolution des disparités en termes de charge fiscale

Il s'agit ici de faire une comparaison entre les cantons pour ce qui est de la charge fiscale totale, mesurée à l'aide de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal. Publié chaque année depuis 2009, cet indice est étroitement lié aux calculs de la péréquation des ressources. Il convient par conséquent de l'interpréter de manière analogue à la quote-part fiscale, qui est déterminée en Suisse au niveau national. L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal représente la charge fiscale totale d'un canton et montre dans quelle mesure la valeur créée et exploitable d'un point de vue fiscal est grevée par des redevances et n'est par conséquent plus disponible pour un usage privé. L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal reflète donc la perspective macroéconomique. Il met toutes les recettes fiscales d'un canton (en particulier les impôts directs, tels l'impôt sur la fortune ou l'impôt sur les successions, et l'impôt sur les véhicules automobiles) en relation avec le potentiel de ressources de ce dernier. Le résultat de cette opération correspond à l'exploitation du potentiel fiscal d'un canton. Ce chiffre est ensuite divisé par la moyenne

suisse de l'exploitation du potentiel fiscal, ce qui donne l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal. L'exploitation du potentiel fiscal est une mesure globale de la charge fiscale grevant le potentiel de ressources. Elle ne permet toutefois pas de tirer de conclusions sur les barèmes fiscaux et les taux d'imposition. Elle est en outre plus élevée que les taux (moyens) d'imposition des revenus et des bénéfices, car elle inclut d'autres impôts. Il est donc possible que l'exploitation du potentiel fiscal progresse, sans que les taux d'imposition des revenus et des bénéfices changent. C'est par exemple le cas lorsque des assujettis passent à un échelon plus élevé du barème fiscal et que, par conséquent, les recettes fiscales du canton progressent. L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal ne se prête donc pas à la mesure de la charge fiscale qui pèse sur des sujets économiques individuels. Cet indicateur est trop imprécis pour évaluer la compétitivité fiscale, dont les éléments essentiels sont la charge fiscale tant effective que marginale. Le sous-chapitre 4.4 est consacré à ces questions.

Le présent rapport fait la distinction entre l'exploitation du potentiel fiscal des personnes physiques et celle des personnes morales. La figure 4.08 présente donc non seulement l'exploitation du potentiel fiscal global, mais également celle des personnes précitées, en se référant aux dernières données disponibles en la matière (potentiel de ressources 2017). En moyenne nationale, le potentiel de ressources fait l'objet d'une exploitation fiscale égale à 25,4 %. S'élevant à 19,1 %, l'exploitation du potentiel fiscal des personnes morales est inférieure de 8 points de pourcentage à celle des personnes physiques. Cette différence est restée relativement stable ces dernières années.

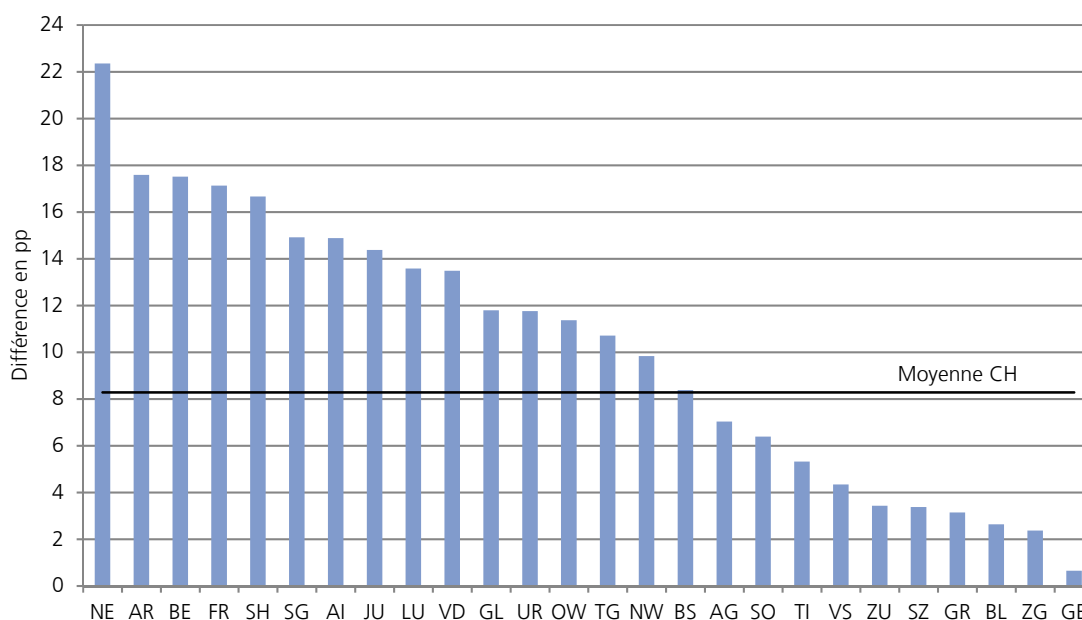
Figure 4.08 Exploitation du potentiel fiscal en 2017



En examinant la situation de chaque canton, on se rend compte, d'une part, que les différences liées à l'exploitation du potentiel fiscal restent importantes et, d'autre part, que l'écart entre

l'exploitation du potentiel fiscal des personnes physiques et celle des personnes morales varie considérablement (voir figure 4.09). S'il est le plus important dans le canton de Neuchâtel (+ 22 points de pourcentage), cet écart est en revanche minime à Zoug et à Genève. Relevons dans ce contexte que le taux d'exploitation du potentiel fiscal du canton de Zoug est un des plus faibles de Suisse, tandis que celui du canton de Genève est le plus élevé. Le fait que l'exploitation du potentiel fiscal des personnes morales est inférieure à celle des personnes physiques dans tous les cantons est à l'origine de l'instauration de facteurs zêta dans le cadre du projet fiscal 17 (PF 17). Grâce à ces facteurs, la pondération des bénéfices des entreprises dans le potentiel de ressources serait inférieure à celle des revenus des personnes physiques.

Figure 4.09 Écart entre l'exploitation du potentiel fiscal des personnes physiques et celle des personnes morales en 2017 (en points de pourcentage)



La figure 4.10 présente l'écart entre l'exploitation du potentiel fiscal des personnes physiques et celle des personnes morales, ainsi que le potentiel de ressources des cantons. Dans la plupart des cantons à fort potentiel, cet écart est inférieur à la moyenne (2^e quadrant), tandis que la majorité des cantons à faible potentiel présentent un écart plus important, voire nettement plus important. Cela peut être interprété comme le signe que les cantons à faible potentiel de ressources appliquent une politique fiscale visant à attirer les personnes morales. Pour ces cantons, la politique fiscale est donc un important instrument de promotion économique. Les cantons à fort potentiel de ressources disposent au contraire de plusieurs avantages liés à leur situation, si bien que la nécessité de différencier les taux fiscaux s'y fait moins sentir. Cela vaut en particulier dans le système actuel d'imposition des entreprises. Or le PF 17 modifiera ce système, et l'abolition des régimes fiscaux cantonaux pourrait amener les cantons à fort potentiel de ressources à considérer cette nécessité de différenciation sous un autre angle.

Figure 4.10 Écart entre l'exploitation du potentiel fiscal des personnes physiques et celle des personnes morales et indice des ressources en 2017

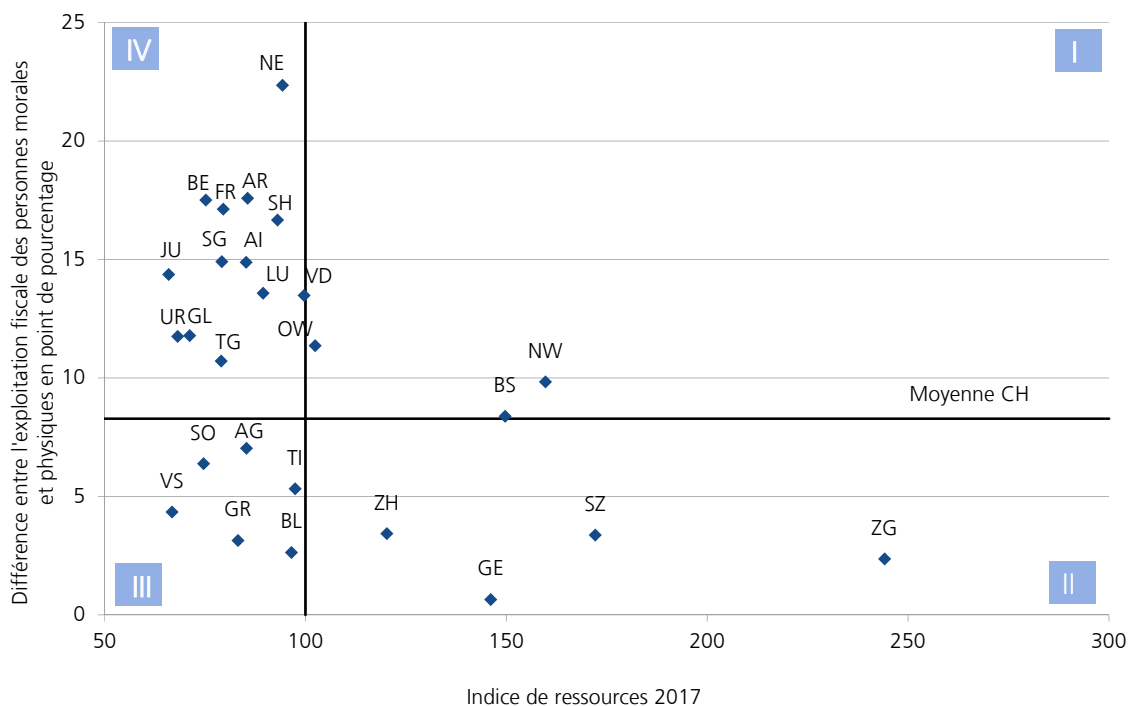
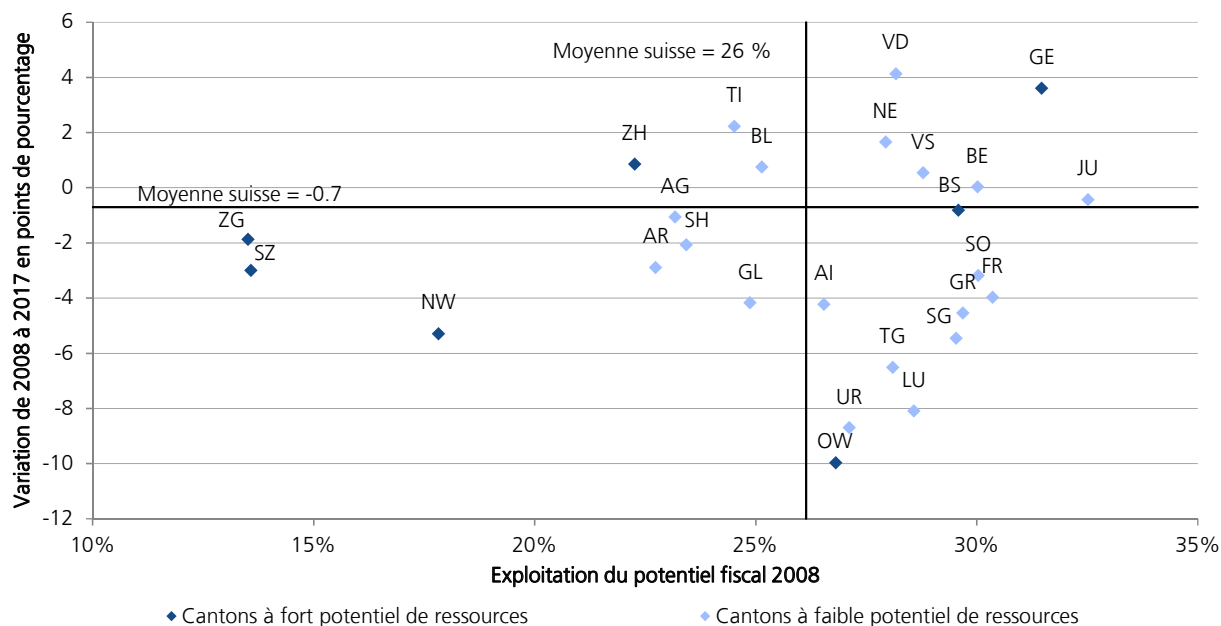


Figure 4.11 Variation de l'exploitation du potentiel fiscal entre 2008 et 2017



Depuis 2008, l'exploitation du potentiel fiscal a certes légèrement diminué (- 0,7 point de pourcentage) en moyenne suisse, mais elle a augmenté dans les cantons où elle est supérieure à cette moyenne (GE, VD, NE, VS et BE). Qu'elles soient mesurées à l'aide d'une fourchette ou sur la base de l'écart standard, les disparités liées à l'exploitation du potentiel fiscal se sont sensiblement creusées (voir tableau 4.02). L'objectif consistant à réduire ces disparités n'a donc pas été atteint. À noter à cet égard que la péréquation financière offre peu de possibilités de réduire les disparités en termes de charge fiscale, d'autant plus que l'évolution de cette charge dans les cantons dépend de nombreux facteurs. La péréquation financière n'est donc qu'un élément parmi d'autres. La politique en matière de promotion économique ou les préférences des citoyens pour certains services publics ont des effets nettement plus importants sur l'évolution des différences de charge fiscale. Il faut par ailleurs tenir compte du fait que les disparités en termes de charge fiscale et celles qui concernent la capacité financière ne se recouvrent pas nécessairement. C'est ainsi que le canton d'Uri, qui dispose d'un faible potentiel de ressources, présente une charge fiscale nettement inférieure à la moyenne, tandis que Genève, qui fait partie des cantons à fort potentiel de ressources, applique la charge fiscale la plus élevée du pays.

Tableau 4.02 Disparités relatives à l'exploitation du potentiel fiscal

	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fourchette	19.0%	21.8%	22.8%	22.7%	23.2%	23.5%	24.5%	24.1%
Ecart-type	4.8%	5.5%	5.7%	5.9%	6.1%	6.2%	6.2%	6.2%
Ecart-type pondéré	4.0%	4.6%	4.7%	4.8%	4.9%	4.9%	5.1%	5.2%
Moyenne de tous les cantons	26.1%	26.8%	26.7%	26.7%	26.4%	25.5%	25.4%	25.2%

4.4 Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international

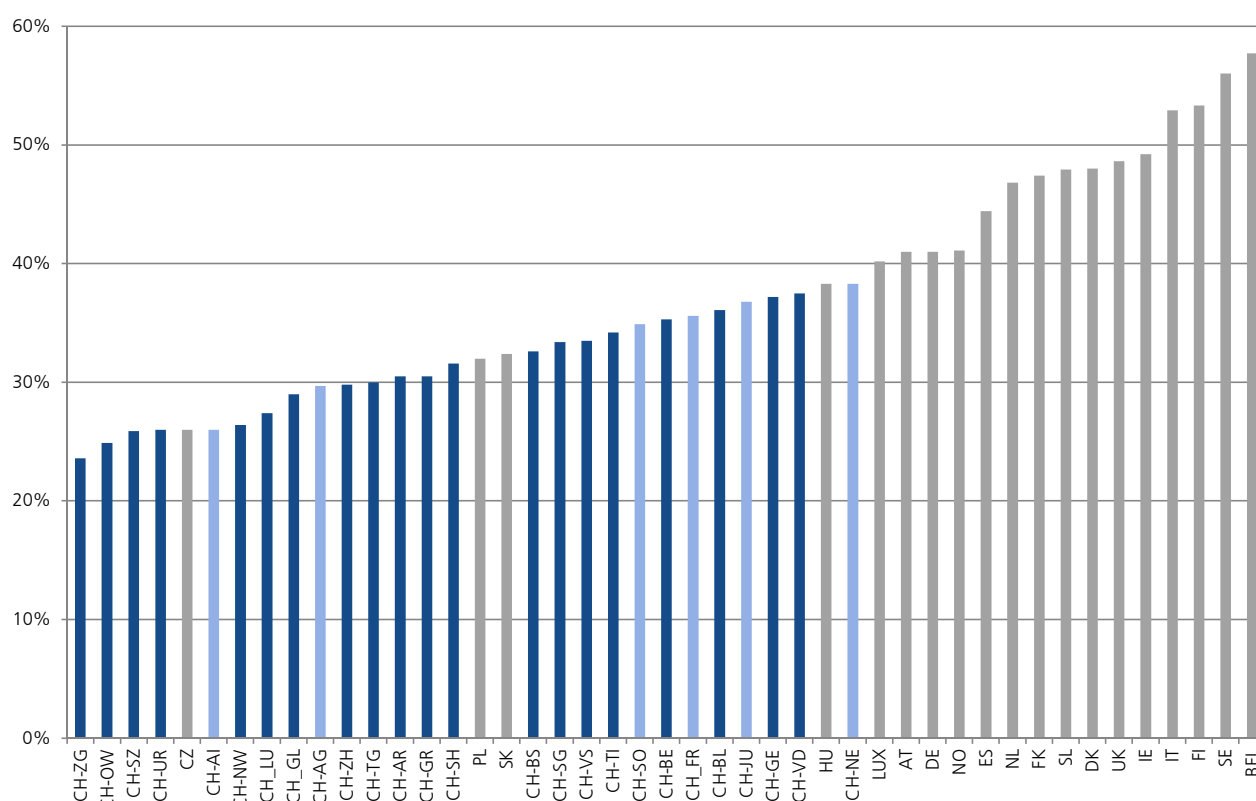
La concurrence fiscale est une composante importante du fédéralisme helvétique. C'est pourquoi il y a lieu, dans le cadre de l'évaluation de la péréquation financière, de prêter une attention particulière notamment à l'évolution de la charge fiscale dans les cantons. Comme le *Swiss Tax Report 2017* de KPMG² le montre, le taux d'imposition du revenu s'est élevé, en 2017, à 33,99 % en moyenne suisse. Par rapport à 2007, la charge fiscale grevant le revenu n'a donc guère varié (- 0,9 %). Celle qui pèse sur les entreprises a en revanche nettement diminué. Selon KPMG, le taux d'imposition des bénéfices s'est établi, en 2017, à 17,7 % en moyenne, perdant ainsi 3 points de pourcentage par rapport à 2007. Des baisses d'impôts supérieures à la moyenne ont été observées dans les cantons suivants: Lucerne, Nidwald, Appenzell Rhodes-Extérieures, Schwyz, Neuchâtel, Glaris, Schaffhouse, Grisons, Argovie et Bâle-Campagne. Comme nous l'avons indiqué au sous-chapitre 4.3, les différences de charge fiscale entre les cantons restent considérables, tant en ce qui concerne les personnes physiques que les personnes morales. Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, les modèles cantonaux d'imposition n'ont pas subi de modifications majeures.

Sur le plan international, c'est surtout la charge grevant le substrat fiscal mobile, en particulier les bénéfices des entreprises et les revenus de la main-d'œuvre hautement qualifiée, qui est déterminante pour la concurrence fiscale. L'extrême diversité des systèmes fiscaux nationaux

² <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ch/pdf/clarity-on-swiss-taxes-2017-de.pdf>

complique les comparaisons entre les charges fiscales. Outre les taux d'imposition, le mode de calcul de l'assiette fiscale diffère sensiblement d'un pays à l'autre. L'institut BAKBASEL publie régulièrement une comparaison internationale très instructive sur la charge fiscale qui pèse dans 20 cantons sur les entreprises et sur la main-d'œuvre hautement qualifiée³. L'AFC a estimé les chiffres relatifs aux six autres cantons (AI, AG, SO, FR, JU et NE) en se fondant sur la charge fiscale supportée par un travailleur célibataire domicilié au chef-lieu du canton et percevant un revenu brut du travail équivalant à 100 000 euros, ainsi que sur la série de chiffres correspondante de BAKBASEL. Le type de ménage choisi correspond largement à la situation du travailleur hautement qualifié disposant d'un revenu de 100 000 euros.

Figure 4.12 Charge fiscale supportée en 2015 par la main-d'œuvre hautement qualifiée (en % du revenu disponible)

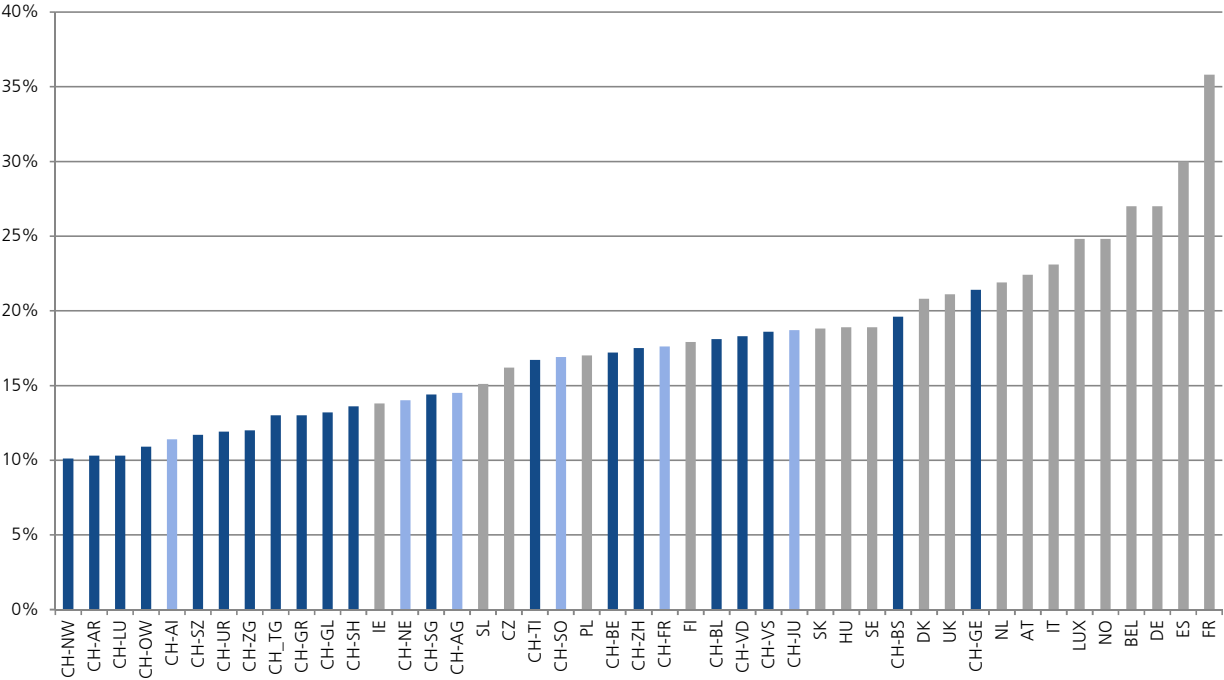


Source: BAKBASEL (colonnes bleu foncé et grises) et AFC (colonnes bleu clair)

Malgré un écart de 15 points entre le canton à la charge fiscale la plus basse (Zoug), et celui à la charge la plus haute (Neuchâtel), les cantons suisses sont globalement compétitifs par rapport aux autres pays européens pour ce qui est de la charge fiscale pesant sur la main-d'œuvre hautement qualifiée. Les colonnes bleu clair indiquent que la charge fiscale des cantons correspondants a été calculée par l'AFC pour les besoins du présent rapport. Les chiffres concernant les autres cantons sont fournis par BAKBASEL (BAK Taxation Index 2015).

³ BAK Taxation Index: <http://www.baktaxation.com/pages/francais.php>

Figure 4.13 Charge fiscale supportée en 2015 par les entreprises (en % du bénéfice)



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

La situation des entreprises est analogue à celle de la main-d'œuvre hautement qualifiée. La figure 4.13 compare les charges fiscales des entreprises soumises à l'imposition ordinaire. Elle ne tient donc pas compte des sociétés qui bénéficient d'un régime spécial, par exemple sur le plan cantonal. La figure 4.13 montre que 12 cantons appliquent une charge fiscale inférieure à celle qui est mesurée dans les pays européens pris en considération. Même le canton de Genève, où la charge fiscale pesant sur les entreprises est la plus élevée de Suisse, se classe devant d'importantes places concurrentes, comme les Pays-Bas, le Luxembourg ou l'Allemagne. Les colonnes bleu clair indiquent que la charge fiscale des cantons correspondants a été calculée par l'AFC pour les besoins du présent rapport. Les chiffres concernant les autres cantons sont fournis par BAKBASEL (BAK Taxation Index).

En comparaison internationale, les cantons suisses restent compétitifs en matière d'imposition des entreprises et de la main-d'œuvre hautement qualifiée. La différence entre les valeurs cantonales extrêmes est cependant considérable. Les cantons où la charge fiscale est la plus élevée devancent dans le classement la plupart des pays d'Europe de l'Ouest. Plusieurs pays d'Europe centrale ainsi que l'Irlande affichent des charges fiscales comparables au milieu du classement des cantons.

4.5 Garantie d'une dotation minimale en ressources financières

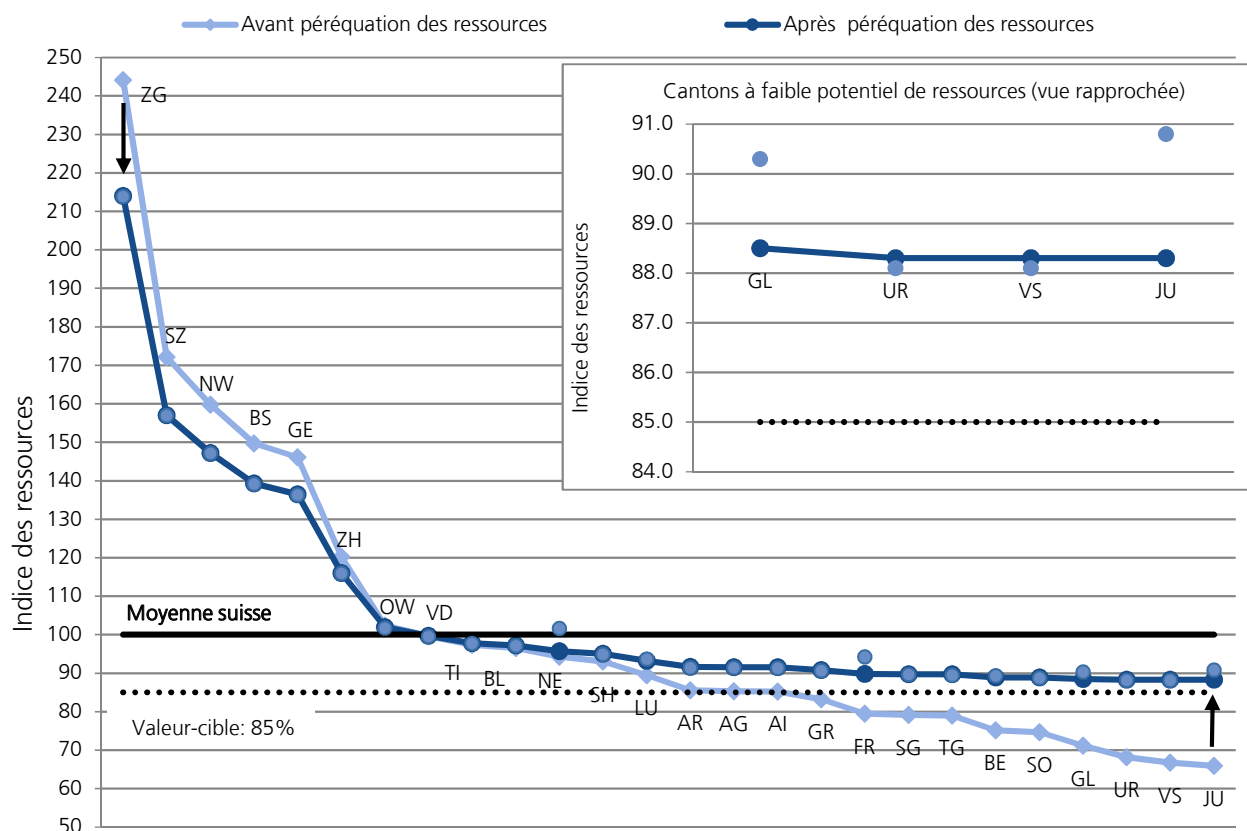
L'un des objectifs de la péréquation financière consiste à garantir une dotation minimale en ressources financières aux cantons à faible potentiel de ressources. Aux termes de l'art. 6, al. 3, PFCC, les RFS calculées par habitant devraient atteindre, après addition des versements de la péréquation des ressources, 85 % au moins de la moyenne suisse. Cette dotation minimale doit être comprise non pas comme une garantie, mais comme une valeur cible. L'art. 19, al. 8, PFCC précise que, lors de l'examen visant à mesurer si l'objectif de la dotation minimale a été atteint, les prestations du fond de compensation des cas de rigueur sont également prises en considération.

Il s'agit ici, d'une part, de rendre compte de l'efficacité de la péréquation des ressources en ce qui concerne l'atteinte de l'objectif de dotation minimale de 85 % et, d'autre part, d'examiner si cette valeur cible est toujours opportune.

4.5.1 Évolution de la dotation minimale en ressources financières

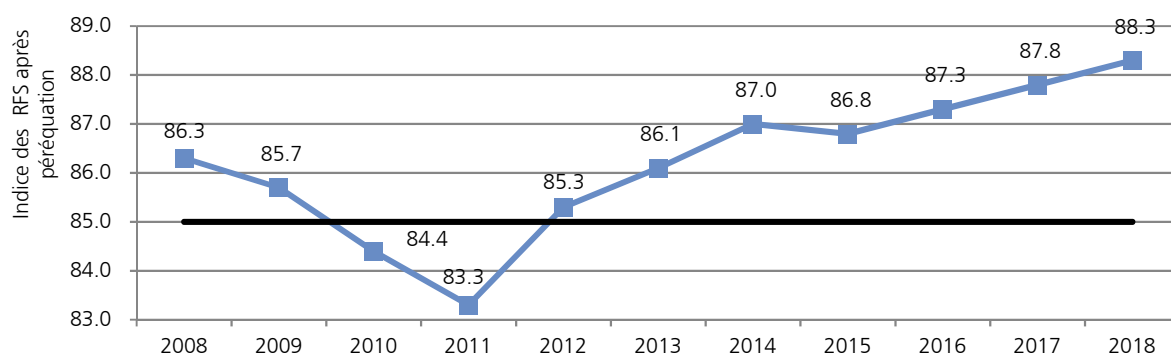
Pour l'année de référence 2018, l'indice des RFS du canton au potentiel de ressources le plus faible (JU) s'élève à 88,3 points (voir figure 4.14). Si l'on tient également compte des prestations du fonds de compensation des cas de rigueur, l'indice des RFS de ce canton dépasse 90 points.

Figure 4.14 Indice des ressources en 2018, avant et après la péréquation des ressources



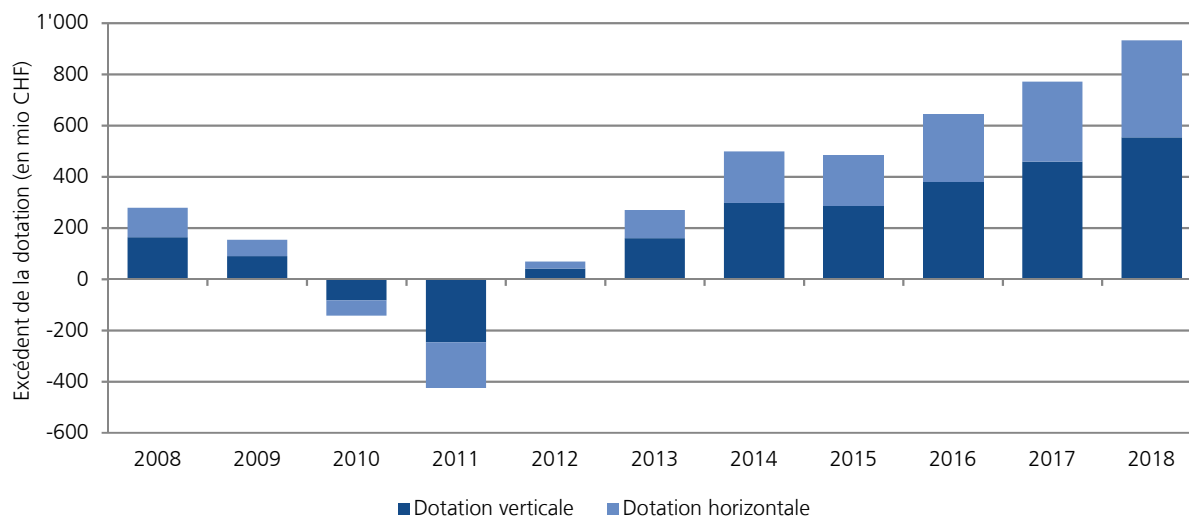
La figure 4.15 présente l'indice des RFS, après péréquation, du canton au potentiel de ressources le plus faible pour les années 2008 à 2018.

Figure 4.15 Indice des RFS, après péréquation, du canton au potentiel de ressources le plus faible, 2008-2018



Durant l'année de référence 2008, l'indice des RFS du canton d'Uri a atteint 86,3 points après péréquation et dépassé ainsi largement la valeur cible. Les trois années suivantes, il a diminué, passant même sous la barre des 85 points en 2010 et 2011. Depuis 2012, il a toutefois progressé pour atteindre 87 points en 2014. Depuis 2016, le Jura est le canton au potentiel de ressources le plus faible. L'objectif commun de la péréquation des ressources et de la compensation des cas de rigueur est atteint. En effet, tous les cantons disposent d'une dotation minimale en ressources financières, ce qui augmente leur autonomie financière et diminue les disparités entre eux. La dotation minimale est même nettement dépassée. Si l'on réduisait la dotation de telle sorte que le canton affichant le potentiel de ressources le plus faible atteigne chaque année 85 points, les montants perçus par tous les autres cantons à faible potentiel de ressources devraient également être réduits. Cela ferait diminuer la dotation de manière considérable. Les chiffres correspondants sont présentés dans la figure qui suit.

Figure 4.16 Écart entre la dotation effective et l'objectif de dotation minimale (85,0 %) de la péréquation des ressources, 2008-2018



Pour que le canton du Jura atteigne en 2018 exactement la valeur de 85 points sans que le rapport entre les péréquations horizontale et verticale des ressources ne soit modifié, les cantons à fort potentiel de ressources devraient verser environ 378 millions de francs de moins aux cantons à faible potentiel de ressources. La contribution de la Confédération devrait également être réduite de presque 554 millions. Cela signifierait cependant aussi que les cantons à faible potentiel de ressources recevraient 932 millions de francs, soit 20 %, de contributions en moins.

4.5.2 Objectif de 85 % dans la péréquation des ressources

Historique

L'idée d'une «dotation minimale» des cantons en ressources propres remonte aux débuts du projet de RPT. En 1995, le groupe de travail chargé du renforcement de la capacité financière propre des cantons a fait la proposition suivante⁴:

«Ainsi, l'un des objectifs de la péréquation est d'assurer que chaque canton puisse financer ses tâches de base de manière autonome sans charger excessivement ses citoyens. [...] Le groupe estime que la détermination du niveau minimum garanti peut s'appuyer sur l'observation de la dispersion des dépenses des cantons et des communes⁵ pour les prestations de base. Sans qu'il soit possible de fixer un niveau optimal, on peut juger, sur la base des données observées, que le niveau minimum garanti devrait se situer entre 82 et 90 points d'indice. En même temps, le groupe estime qu'une méthode pragmatique de détermination du niveau minimum garanti consiste à se baser sur les possibilités offertes par les montants financiers actuellement à disposition pour la péréquation. Ces deux méthodes produisent des résultats concordants.»

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

- chaque canton doit exécuter de manière aussi autonome que possible les tâches qui lui ont été attribuées. Concrètement, cela implique qu'il puisse financer ses tâches de base de manière autonome sans imposer excessivement ses citoyens. Dès lors, chaque canton doit présenter, après la péréquation des ressources, une dotation minimale précise en ressources propres;
- cette dotation minimale devait être fixée en fonction des disparités qui existaient entre les cantons au niveau des dépenses par habitant que les cantons et leurs communes effectuaient pour remplir leurs tâches de base⁶. La réflexion reposait sur le principe suivant: plus les dépenses des cantons aux potentiels de ressources les plus faibles sont basses par rapport à celles des autres cantons, plus les recettes (pour un même «degré de couverture des coûts») sont limitées, tout comme les RFS par habitant après la péréquation des ressources; les RFS sont d'ailleurs déterminantes pour la dotation minimale;

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

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

6 Les tâches de base comprenaient alors toutes les tâches classées par fonction, à l'exception des hautes écoles cantonales et des contributions cantonales au financement des routes nationales, ces contributions variant fortement d'un canton à l'autre et d'une année à l'autre.

- les examens destinés à vérifier ce principe ont révélé que les dépenses liées aux tâches de base dans les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles était inférieur d'environ 10 à 20 % à celles des autres cantons. Dès lors et compte tenu de ce principe, la dotation minimale devait s'établir entre 80 et 90 points d'indice, avec une dotation moyenne de tous les cantons correspondant à 100 points.
- En tenant compte de tous ces éléments, le groupe de travail recommandait une dotation minimale de 87 points.

Le rapport publié en 1999 au sujet de la mise en application de la RPT se basait sur cette recommandation⁷.

Durant la procédure de consultation relative à ce rapport, certains cantons à faible potentiel de ressources, ainsi que le Parti démocrate-chrétien suisse, le Parti socialiste suisse et l'Union syndicale suisse ont plaidé pour une valeur plus élevée, tandis que certains cantons à fort potentiel de ressources ont demandé que cette valeur soit abaissée. Plusieurs cantons et organisations se sont montrés favorables à l'inscription, dans la loi, d'une fourchette allant de 80 à 90 points.

Dans le message de 2001 concernant la RPT, le Conseil fédéral a proposé une valeur cible à titre de compromis, à savoir la dotation minimale de 85 %, qui est encore inscrite dans la loi actuelle⁸.

Étonnamment, le niveau de la dotation minimale n'a pas été abordé lors des débats des commissions et de l'assemblée plénière des Chambres fédérales. La valeur de 85 % semblait «sacro-sainte». Les discussions à ce sujet ont porté uniquement sur la question de savoir si cette valeur devait être au minimum garantie ou constituer une valeur cible non contraignante.

En 2003, la valeur minimale de 85 % a finalement été inscrite dans l'art. 6, al. 3, PFCC en tant que valeur cible.

Évaluation de la dotation minimale sur la base des données actuelles

En partant des réflexions initiales, il s'agit d'examiner ci-après comment la valeur cible fixée pour la dotation minimale doit être évaluée à la lumière de l'évolution observée depuis sa définition.

On s'intéressera tout d'abord à l'évolution des dépenses. Pour éviter toute discussion sur le champ d'analyse, on tient compte ci-après des dépenses totales par habitant, plus précisément des dépenses pertinentes pour les cantons (et leurs communes) en matière d'imposition, après déduction des contributions fédérales. L'analyse porte sur l'évolution des dépenses, d'une part, dans l'ensemble des cantons et, d'autre part, dans les quatre cantons qui ont toujours présenté les potentiels de ressources les plus faibles (UR, JU et VS ainsi que FR ou GL). Concernant les chiffres, il faut tenir compte de la nouvelle sectorisation qui a été mise en place dans la statistique financière en 2008 (harmonisation de la classification fonctionnelle de la statistique financière suisse avec celle de l'Union européenne) et qui a eu pour effet de rompre la structure cette année-là. Il en résulte le tableau suivant:

⁷ DFF/CdC, La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, Berne/Soleure, 1999

⁸ FF 2002 2155 La définition d'une valeur cible était alors justifiée (p. 2337) par le fait qu'on ne pouvait pas garantir que l'objectif de dotation minimale de 85 % de la moyenne suisse serait atteint tous les ans dans chaque canton, en raison des dotations prescrites pour quatre ans au titre de la péréquation des ressources et compte tenu de l'évolution de l'indice des ressources des différents cantons.

Tableau 4.03 Dépenses par habitant des cantons et de leurs communes*, après déduction des contributions fédérales, 1994-2015

Dépenses après déduction des contributions de la Confédération																
	1994**		2005		2008		2011		2012		2013		2014		2015	
	en CHF par hab.	en % de tous les cantons	en CHF par hab.	en % de tous les cantons	en CHF par hab.	en % de tous les cantons	en CHF par hab.	en % de tous les cantons	en CHF par hab.	en % de tous les cantons	en CHF par hab.	en % de tous les cantons	en CHF par hab.	en % de tous les cantons	en CHF par hab.	en % de tous les cantons
Tous les cantons	10'442	100%	12'337	100%	12'223	100%	12'935	100%	13'136	100%	13'085	100%	13'130	100%	13'426	100%
Les 4 cantons au plus faible potentiel de ressources	8'490	81%	10'506	85%	11'665	95%	11'770	91%	13'086	100%	12'023	92%	12'016	92%	12'267	91%

Source: AFF, section Statistique financière (enquête)

* Hors dépenses extraordinaires

** 1994 = année de début du projet RTP

On remarque la différence entre les périodes précédant et suivant l'entrée en vigueur de la RPT. Sous le régime antérieur à cette réforme, les dépenses par habitant des quatre cantons aux potentiels de ressources les plus faibles représentaient, après déduction des contributions fédérales, entre 80 et 85 % de celles de tous les cantons. Après l'entrée en vigueur de la RPT, ce taux a augmenté à plus de 90 % en moyenne, même s'il présente des fluctuations. Comme le tableau 4.04 le montre, l'évolution des dépenses tient principalement à celle des contributions fédérales.

Tableau 4.04 Contributions fédérales versées aux cantons, mesurées par habitant (en francs suisses), 1994-2015

	1994	2005	2008	2011	2012	2013	2014	2015
Tous les cantons	1'097	1'479	1'221	1'339	1'360	1'346	1'361	1'354
Les 4 cantons au plus faible potentiel de ressources*	2'514	2'510	1'847	2'095	2'097	2'033	2'085	1'989
Les 4 cantons au plus faible potentiel de ressources, en % de tous les cantons	229%	170%	151%	157%	154%	151%	153%	147%

Source: AFF, section Statistique financière (enquête)

* Moyenne pondérée (cantons UR, JU, VS et GL dès 2011, FR auparavant)

Avant l'entrée en vigueur de la RPT, les quatre cantons aux potentiels de ressources les plus faibles bénéficiaient de contributions fédérales par habitant supérieures d'environ 1,5 à 2,5 fois à celles des autres cantons, en fonction du montant des contributions aux investissements. Après l'entrée en vigueur de la RPT, l'écart s'est stabilisé à environ 1,5 fois, ce qui représente un recul relatif moyen de 20 % pour ces quatre cantons. Ce recul découle pour l'essentiel de la suppression, induite par la RPT, des suppléments péréquatifs qui s'ajoutaient aux contributions fédérales⁹. Depuis 2012, ce rapport a cependant de nouveau augmenté. À noter à cet égard que les contributions fédérales sont des paiements affectés au financement de tâches spécifiques. Les paiements non affectés de la Confédération, tels que les parts des recettes fédérales revenant aux cantons et les versements effectués au titre de la péréquation financière, ne sont pas inclus dans les chiffres des contributions fédérales.

9 Avant l'entrée en vigueur de la RPT, la somme des suppléments péréquatifs versés aux cantons à faible potentiel de ressources s'établissait à quelque 860 millions de francs (source: bilan 2007 de la péréquation financière de l'AFF).

Tableau 4.05 Dotation minimale (85 % des RFS de tous les cantons) par rapport aux dépenses par habitant des cantons et de leurs communes, après déduction des contributions fédérales (en francs suisses), 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses de tous les cantons, après déduction des contributions de la Confédération	12'223	12'319	12'468	12'935	13'136	13'085	13'130	13'426
2008 = 100	100.0	100.8	102.0	105.8	107.5	107.1	107.4	109.8
Dépenses des 4 cantons au plus faible potentiel de ressources, après déduction des contributions de la Confédération *	11'665	11'771	12'387	11'770	13'086	12'023	12'016	12'267
2008 = 100	100.0	100.9	106.2	100.9	112.2	103.1	103.0	105.2
Dotation minimale (85% des RFS de tous les cantons)	6'365	6'446	6'648	6'945	7'043	7'204	7'218	7'234
2008 = 100	100.0	101.3	104.4	109.1	110.6	113.2	113.4	113.7
Dotation minimale par rapport aux dépenses, après déduction des contributions de la Confédération:								
- dans tous les cantons	52%	52%	53%	54%	54%	55%	55%	54%
- dans les 4 cantons au plus faible potentiel de ressources	55%	55%	54%	59%	54%	60%	60%	59%

* Moyenne pondérée (cantons UR, JU, VS et GL dès 2011, FR auparavant)

Le tableau 4.05 ne comprend que les données relatives aux années 2008 à 2015, car les RFS des cantons pour les années antérieures à 2008, qui sont nécessaires au calcul de la dotation minimale, ne sont pas disponibles sous une forme permettant des comparaisons.

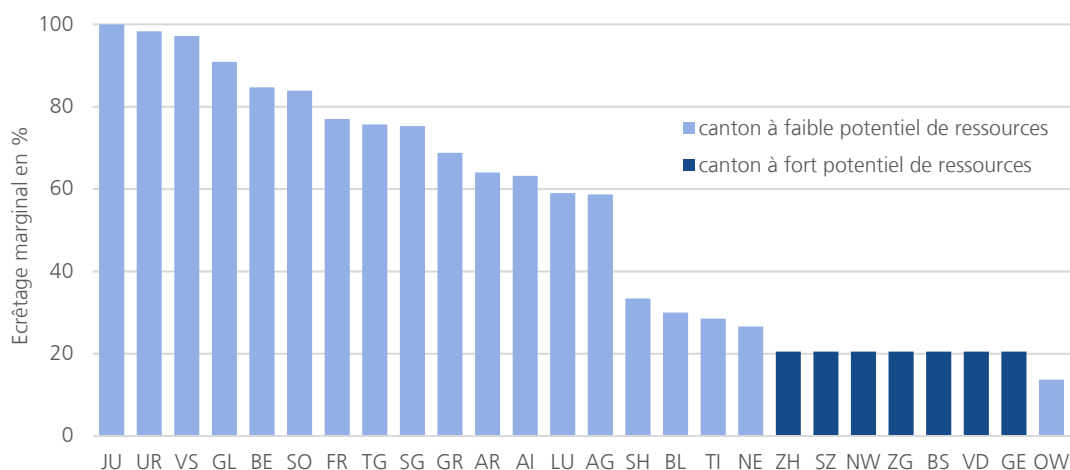
Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, la valeur en francs de la dotation minimale est restée quasiment constante par rapport aux dépenses de l'ensemble des cantons. Elle a en revanche augmenté par rapport aux dépenses des quatre cantons aux potentiels de ressources les plus faibles, passant de 55 % en 2008 à 59 %. Cela signifie qu'une part croissante des dépenses effectuées par ces quatre cantons est couverte par la dotation minimale visée.

4.6 Effet incitatif

Dans le débat sur le fonctionnement de la péréquation des ressources, la question suivante se pose: les cantons ont-ils vraiment intérêt à augmenter leur potentiel de ressources, du moment que cela se traduit certes par des recettes fiscales supplémentaires, mais aussi par une diminution des montants perçus ou par une augmentation des versements effectués au titre de la péréquation des ressources? C'est en particulier dans les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles que les montants reçus au titre de cette péréquation diminuent considérablement dès que l'indice des ressources s'améliore. Afin d'assurer une utilisation efficace des fonds à disposition, il faut néanmoins faire en sorte que ceux-ci bénéficient autant que possible à ces cantons. Il n'en reste cependant pas moins que si l'un d'entre eux améliore son potentiel de ressources, il y a lieu de réduire en conséquence les montants dont il bénéficie. Ce compromis entre efficacité et effet incitatif est inévitable.

Pour mesurer l'importance de l'effet incitatif pour un canton, on peut augmenter légèrement le potentiel de ressources de ce dernier, puis comparer les recettes fiscales et charges supplémentaires qui en découlent dans la péréquation des ressources. Les résultats de ces calculs pour l'année 2016 sont présentés à la figure 4.17. Les recettes fiscales sont calculées sur la base du TFS de la péréquation des ressources. En raison de la méthode de calcul utilisée, les recettes fiscales supplémentaires du canton au potentiel de ressources le plus faible correspondent à la diminution des montants dont il bénéficie au titre de cette péréquation. Le taux d'écrtage marginal est en l'occurrence de 100 %. L'efficacité du système est certes optimale, étant donné que la majeure partie des fonds à disposition profitent aux cantons aux potentiels de ressources les plus faibles, mais l'incitation pour ces cantons à améliorer leur indice des ressources est minime. Cette incitation s'accroît cependant rapidement avec l'augmentation de l'indice, pour atteindre un niveau relativement élevé dans les cantons à fort potentiel de ressources. Ceux-ci ne doivent céder que 20,5 % de leurs recettes fiscales supplémentaires à titre de contribution à la péréquation des ressources.

Figure 4.17 Écrêtage marginal et TFS, 2016



Exemple de lecture: tous les cantons à fort potentiel de ressources présentent un taux d'écrtage marginal de 20,5 %. Cela signifie que pour chaque franc de recettes fiscales supplémentaires, ils doivent verser 20,5 centimes à titre de contribution à la péréquation des ressources et peuvent conserver 79,5 centimes.

Ce mode de calcul est sujet à la critique, en ceci que les cantons appliquent des taux fiscaux différents et n'exploitent donc pas leur potentiel de ressources avec la même intensité. Les cantons dont les taux fiscaux sont peu élevés présentent en réalité un écrtage marginal supérieur à celui qui est indiqué dans la figure 4.17. Dans certains de ces cantons, il peut en résulter que les recettes fiscales supplémentaires générées par l'augmentation du potentiel de ressources ne suffisent pas à couvrir les nouvelles charges occasionnées par la péréquation des ressources. Attirer de nouveaux sujets fiscaux peut donc se transformer en une «mauvaise affaire». Dans ce contexte, il faut souligner que l'un des principes de la RPT est que la politique fiscale des cantons ne doit pas avoir d'influence sur la péréquation financière. Pour le calcul des paiements, il importe dès lors peu de savoir si un canton exploite son potentiel de ressources à un taux inférieur ou supérieur à la moyenne. Pour évaluer l'effet dissuasif de la péréquation des ressources, il faut toutefois prendre en considération l'exploitation du potentiel fiscal effectivement pratiquée par le canton concerné.

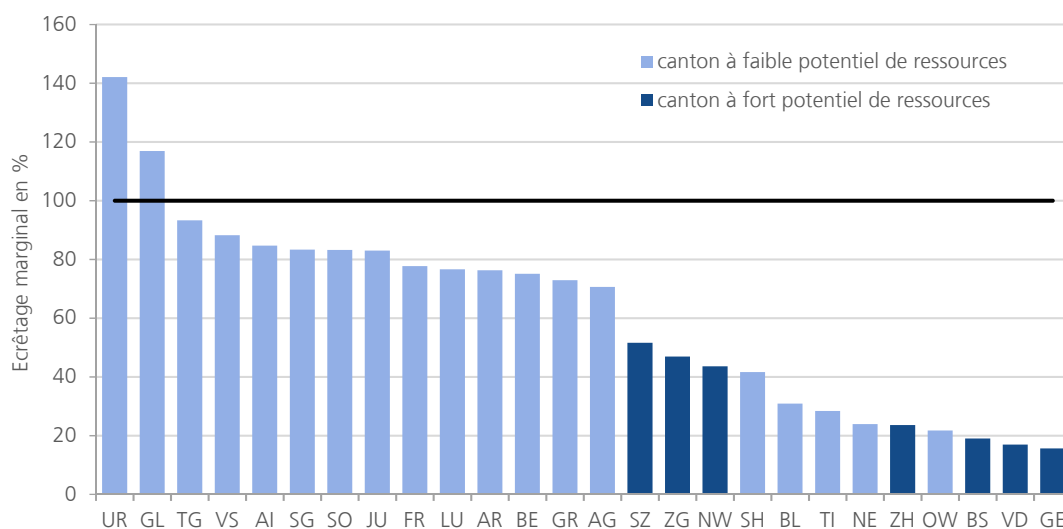
Cette exploitation peut être analysée plus en détail grâce à l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal, que l'AFF publie chaque année. Reposant sur le potentiel de ressources, cet indice se prête bien au calcul de l'écarter marginal effectif. Ainsi, si l'on ne prend plus en compte le TFS (comme c'était le cas auparavant), mais que l'on se fonde sur l'exploitation fiscale effective du potentiel de ressources, on obtient les résultats présentés à la figure 4.18.

En 2016, les cantons d'Uri et de Glaris avaient tous deux un taux d'écarter marginal effectif supérieur à 100 %. Tous deux font partie des cantons aux potentiels de ressources les plus faibles et affichent dans le même temps un indice de l'exploitation du potentiel fiscal nettement inférieur à la moyenne suisse. Il en résulte que toute augmentation du potentiel de ressources a des répercussions négatives sur les recettes de ces cantons. En considérant la manière dont le taux d'écarter marginal effectif a évolué dans ces deux cantons, on constate que le taux d'Uri a été constamment supérieur à 100 %, sauf en 2010, et que celui de Glaris ne l'est que depuis 2014.

La plupart des autres cantons à faible potentiel de ressources présentent un taux allant de 70 à 80 %, y compris le canton du Jura, qui affiche le potentiel de ressources le plus faible. Si le taux d'écarter marginal effectif de ce canton est inférieur à celui d'Uri, c'est parce l'exploitation fiscale du potentiel de ressources y est plus intense qu'à Uri.

Dans les cantons à fort potentiel de ressources, l'écarter marginal effectif ne dépend que des taux fiscaux, étant donné que l'écarter relevant de la péréquation des ressources y est identique. C'est ainsi que les cantons où l'exploitation du potentiel fiscal est faible, comme Schwyz et Zoug, présentent un taux d'écarter marginal effectif d'environ 50 %, tandis que celui des cantons de Bâle-Ville, de Vaud et de Genève est inférieur à 20 % puisque l'exploitation du potentiel fiscal y est plus forte.

Figure 4.18 Écarter marginal et exploitation effective du potentiel fiscal, 2016



Le cas du canton d'Obwald est particulièrement intéressant: durant les premières années de la nouvelle péréquation financière, ce canton présentait un taux d'écarter marginal dépassant 90 %. Du fait de l'amélioration de son potentiel de ressources, il a cependant vu ce taux diminuer progressivement jusqu'à s'établir à 22 % en 2017.

À dotation égale, l'écrtage marginal présenté ci-dessus vaut également pour les modèles examinés dans le présent rapport (la proposition de la CdC ainsi que les postulats Gössi et Fischer sont présentés au chap. 5). Comme dans le modèle actuel, le taux d'écrtage marginal du canton au potentiel de ressources le plus faible s'élève à 100 % lorsque la dotation minimale est garantie. Cela tient au fait que les montants perçus au titre de la péréquation des ressources sont adaptés de manière à ce que le canton bénéficie toujours, après la péréquation, de la dotation minimale garantie, et ce même si son potentiel de ressources varie. Selon la proposition du conseiller national Fischer, tant que les limites des fourchettes ne sont pas franchies, les contributions des cantons à fort potentiel de ressources varient d'un montant correspondant à la modification du potentiel de ressources moyen multipliée par le taux d'écrtage fixe. L'écrtage marginal dépend donc de ce taux. Aucune des deux propositions n'a d'effet sur l'incitation à étendre le substrat fiscal.

Le modèle du «taux d'écrtage effectif» ne fait pas de distinction entre les modes d'imposition. Or, compte tenu du fait que l'exploitation du potentiel fiscal des personnes morales est généralement nettement inférieure à celle des personnes physiques (voir point 4.3.2), l'effet incitatif est différent. Pour un canton à faible potentiel de ressources, il est par exemple moins intéressant d'attirer des entreprises si les bénéfices de ces dernières sont imposés à un taux moins élevé que les revenus des personnes physiques. Étant donné en effet que, dans le potentiel de ressources, la pondération des bénéfices soumis à l'imposition ordinaire est la même que celle des revenus des personnes physiques, l'effet dissuasif de la péréquation des ressources est plus marqué pour ce qui est des personnes morales que des personnes physiques. Le PF 17 prévoit toutefois une pondération moindre des bénéfices soumis à l'imposition ordinaire et devrait en ce sens améliorer l'effet incitatif.

Toujours en ce qui concerne l'effet incitatif de la péréquation des ressources, il convient de souligner de façon générale que le mécanisme progressif de redistribution garantit l'atteinte de l'objectif de dotation minimale avec le moins de ressources possible. Cette garantie résulte du fait que l'écrtage marginal est élevé pour les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles. Ceux-ci ne sont toutefois pas incités à étendre leur substrat fiscal. Comme le deuxième rapport d'évaluation l'a montré, il existe des conflits et, partant, la nécessité de trouver des compromis, entre le montant de la dotation minimale visée, celui de la dotation et l'effet incitatif. C'est ainsi que l'effet incitatif ne peut être amélioré que si l'on augmente la dotation et/ou si l'on diminue le montant de la dotation minimale visée. Le problème lié à l'effet incitatif concerne surtout les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles. Dans ces derniers, une amélioration considérable de l'effet incitatif occasionnerait toutefois des coûts très importants. Une étude d'Avenir Suisse livre le résultat suivant: si le taux d'écrtage marginal des cantons aux potentiels de ressources les plus faibles passait de 100 à 80 %, il serait alors nécessaire non seulement d'augmenter d'environ un demi-milliard de francs la dotation globale, mais également de réduire l'effet incitatif pour les cantons dont le taux d'écrtage marginal est proche des 100 points¹⁰. L'étude souligne en outre que l'effet incitatif de la péréquation des ressources n'est qu'un facteur parmi d'autres pouvant influencer sur l'intensité de la concurrence fiscale et sur la volonté d'un canton de renforcer son potentiel de ressources. L'étude conclut que le prix à payer pour améliorer l'effet incitatif est trop élevé.

De manière générale, il convient de relever qu'une diminution de la pondération des bénéfices des personnes morales soumis à l'imposition ordinaire permettrait de contrer efficacement l'effet pervers de la péréquation des ressources, à savoir que les cantons rechignent à attirer de nouvelles entreprises sur leur territoire pour étendre leur substrat fiscal. La réduction de cette pondération pourrait se fonder sur l'exploitation fiscale relative, exprimée au moyen des

10 Avenir Suisse, RPT 2 – Pour une revitalisation du fédéralisme suisse, Zurich 2017, p. 16

facteurs zêta dans le cadre de l'adaptation de la péréquation des ressources au PF 17. D'autres possibilités visant l'amélioration de l'effet incitatif ne sont guère envisageables en raison du rapport défavorable qu'elles présentent entre leur coût et leur utilité.

L'effet incitatif n'est cependant pas le seul moteur des décisions fiscales des cantons. Les diminutions ou les augmentations d'impôts ont souvent une dimension politique importante, d'autant plus qu'il appartient au parlement ou au peuple d'en décider en dernier ressort. L'effet incitatif ne joue alors plus qu'un rôle secondaire. Les cantons qui ont abaissé leurs taux fiscaux ces dernières années malgré l'effet pervers qui en découlait sont là pour le prouver.

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

4.7.1 Pertinence des coûts et pondération des indicateurs

Selon l'annexe 2 du rapport explicatif concernant l'OPFCC, l'efficacité de la compensation des charges peut être évaluée au moyen de deux critères, à savoir le montant des charges excessives par habitant et le montant de l'indemnisation. Ces deux critères permettent de calculer le pourcentage des charges excessives indemnisées à la faveur de la compensation des charges. Ecoplan a réalisé trois expertises (respectivement en 2004, 2009 et 2013) afin d'établir le montant de l'indemnisation relevant de la CCG, de la compensation des charges excessives dues à la structure de la population (CCS A-C) et de la compensation des charges excessives des villes-centres (CCS F).

Aux fins du présent rapport, les calculs effectués dans ces expertises ont été mis à jour afin qu'il soit possible de déterminer si les données les plus récentes confirment les résultats obtenus précédemment. On a utilisé à peu de choses près la même méthode de calcul qu'auparavant, de manière à ce qu'il soit possible de faire des comparaisons dans le temps. Certaines incohérences ont cependant dû être éliminées lors des calculs, si bien que les résultats ci-après présentent de légères différences par rapport à ceux d'Ecoplan. Pour qu'il soit néanmoins possible de faire des comparaisons dans le temps, les valeurs des années précédentes ont été recalculées. La méthode de calcul est décrite en détail dans l'étude d'Ecoplan (2013).

Stabilité de la pondération des indicateurs

Pour la période quadriennale sous revue comme pour les précédentes, la valeur explicative du modèle utilisé est très bonne ($R^2 = 0,91$), et les indicateurs de CCG, de CCS A-C et de CCS F ont une influence (positive) statistiquement significative sur les dépenses. Il ne paraît donc pas nécessaire de développer des modèles comportant d'autres indicateurs.

La pondération des indicateurs partiels appliqués à la CCG a été déterminée à l'échelon politique et n'a pas changé. Les charges liées à l'altitude et celles qui sont dues à la déclivité du terrain sont indemnisées à raison d'un tiers de la dotation, tandis que l'indemnisation des charges dues à la faible densité démographique ou à l'habitat dispersé atteint un sixième. La pondération des instruments visant à compenser les charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques est redéfinie chaque année sur la base d'une analyse des composantes principales. La CCS A-C comprend les indicateurs «Pauvreté» (pondération s'élevant à 44 %

pour l'année de référence 2018), «Structure d'âge» (22 %) et «Intégration des étrangers» (34 %). Ces valeurs ne varient guère au fil du temps. Pour la CCS F, les pondérations sont également restées stables. Seule la pondération de l'indicateur «Population» a augmenté au détriment de celle de l'indicateur «Taux d'activité» après que l'Office fédéral de la statistique (OFS) a instauré en 2012 une nouvelle statistique de la population. Le taux d'activité est ainsi pondéré à 26 %, la densité de l'habitat à 38 % et la population à 36 %.

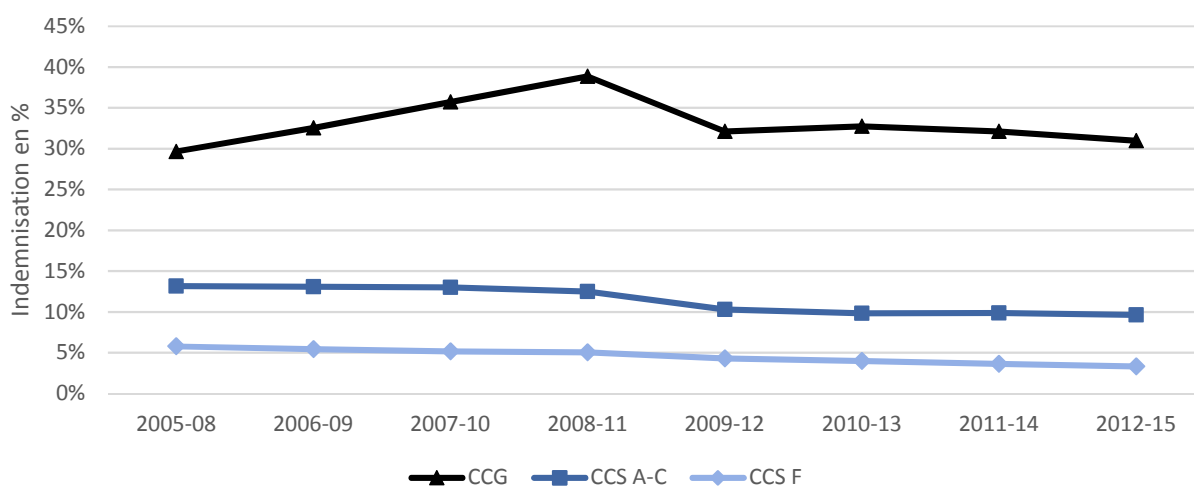
Indemnisation inégale des charges excessives

Les charges excessives représentent la part des charges qui dépasse la valeur moyenne. Leur niveau dépend dès lors de la répartition des charges entre les cantons. Si les charges par habitant avaient un niveau équivalent dans tous les cantons, il n'y aurait pas de charges excessives. Une répartition plus égale des charges fait baisser les charges excessives, alors qu'une répartition inégale tend à les augmenter.

La répartition des charges dues à des facteurs géo-topographiques est assez équilibrée, alors qu'il y a de grandes disparités entre les cantons au niveau de la CCS A-C et en particulier de la CCS F. C'est principalement pour cette raison que les charges excessives indemnisées en vertu de la CCG sont nettement inférieures à celles qui relèvent de la CCS. De plus, les premières sont restées relativement stables dans le temps, tandis que les secondes, à savoir celles qui sont liées à la CCS A-C et surtout à la CCS F, ont considérablement augmenté. C'est ainsi que durant la période sous revue, la part des charges excessives relevant de la CCS F est passée de 40,6 à 48,3 % par rapport aux charges excessives totales (moyenne des quatre ans).

Jusqu'ici, la dotation totale destinée à la compensation des charges était répartie à parts égales entre la CCG et la CCS. La part de la CCS est affectée pour deux tiers à la CCS A-C et pour un tiers à la CCS F. Ainsi, environ 32 % des charges excessives sont indemnisées au titre de la CCG. En revanche, le taux d'indemnisation ne s'élève qu'à 10 % au niveau de la CCS A-C et seulement à 4 % pour la CCS F.

Figure 4.19 Indemnisation des charges excessives



Si l'on observe l'évolution de l'indemnisation dans le temps, on constate que celle-ci a chuté brusquement lors de l'entrée en vigueur de la RPT en 2008. Déjà signalée dans l'expertise d'Ecoplan (2013), cette diminution est illustrée clairement par la figure 4.19. Durant les périodes où l'année 2008 n'est plus prise en compte, les indemnisations sont restées relativement stables. Seule la CCS F a continué de fléchir légèrement.

La nette augmentation de l'indemnisation relevant de la CCG a déjà été présentée en détail dans les deux premiers rapports d'évaluation et approuvée par le Parlement pour chacune des périodes concernées. En fin de compte, le montant des diverses dotations de la compensation des charges est une décision politique, qui doit régulièrement faire l'objet d'une nouvelle évaluation.

Indicateur «Déclivité du terrain» dans la CCG

À l'heure actuelle, la déclivité du terrain est exprimée au moyen de l'altitude médiane des surfaces productives des cantons, que l'OFS calcule chaque année. Cette approche basée sur les surfaces productives permet d'éviter que des surfaces non exploitables, situées par exemple en haute montagne, ne soient prises en compte dans cet indicateur.

Le canton du Tessin a souvent critiqué le fait que cette restriction ne permet pas de tenir suffisamment compte de la topographie particulière de son territoire. Selon le message du 14 novembre 2001 concernant la RPT, les charges dues à la déclivité du terrain recouvrent «[...] essentiellement des surcoûts liés à la gestion des forêts en terrain escarpé (forêts protectrices et forêts exploitables), ainsi que des charges liées aux ouvrages hydrauliques et aux mesures de protection contre les avalanches».

Le canton du Tessin compte certes un nombre relativement élevé de surfaces escarpées, mais celles-ci se situent à basse altitude par rapport à la médiane suisse. S'élevant à 142 points, son indice pour cet indicateur est néanmoins nettement supérieur à la moyenne nationale, qui s'établit à 100 points. Le canton bénéficie ainsi de paiements compensatoires annuels de près de 10 millions de francs.

Les instruments de géoinformatique actuels permettent d'envisager d'autres indicateurs. S'appuyant sur des modèles de swisstopo, l'OFS a par exemple calculé la déclivité moyenne effective du territoire de chaque canton. La prise en compte de cet indicateur partiel entraînerait d'importants transferts de paiements entre le canton du Tessin et celui des Grisons: les paiements compensatoires en faveur du Tessin augmenteraient d'environ 21 millions de francs, tandis que ceux auxquels les Grisons auraient droit diminueraient presque du même montant. Pour les dix autres cantons qui bénéficient actuellement de paiements destinés à compenser les charges dues à la déclivité du terrain, les variations seraient nettement moins importantes. Elles seraient en effet toutes inférieures à 2,5 millions de francs, ce qui est négligeable par rapport au montant total des paiements relevant de la CCG, qui est de 360 millions.

Après avoir examiné la question, le groupe technique chargé du rapport d'évaluation est arrivé à la conclusion qu'il n'était pas opportun d'adopter ce nouvel indicateur pour les raisons suivantes:

- *Selon l'art. 7, al. 2, let. a, PFCC, l'un des facteurs géo-topographiques engendrant des charges excessives est «une proportion supérieure à la moyenne de zones d'habitation et de surfaces productives situées en altitude». La loi ne fait nulle part mention de la déclivité du terrain. Cette notion n'apparaît que dans l'ordonnance (art. 29, al. 1, let. b, OPFCC) en tant qu'indicateur partiel de la CCG. Or elle correspond en tous points à la formulation «une proportion supérieure à la moyenne de surfaces productives situées en altitude», qui est inscrite dans la loi. Force est ainsi de constater que le terme «déclivité» introduit dans l'ordonnance prête à confusion.*
- *Dans le message de 2001 concernant la RPT, on trouve, sous le titre Conception et indicateurs de la nouvelle solution, le texte suivant: «Le premier indicateur représente les charges dues à l'altitude et à la déclivité du terrain.» Il était donc déjà prévu d'intégrer l'altitude dans cet indicateur.*
- *Dans le projet de RPT, la CCG a remplacé l'indice «Zone de montagne». La prise en compte de l'altitude est donc judicieuse du point de vue historique également.*

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral est d'avis qu'il y a lieu de maintenir l'indicateur actuel.

4.7.2 Dotation de la CCG et de la CCS

L'entrée en vigueur de la RPT a profondément modifié le système par rapport au régime précédent. Ce changement n'était réalisable que par l'intermédiaire d'un rééquilibrage financier minutieux visant à éviter que la Confédération, l'ensemble des cantons ou certaines catégories d'entre eux ne soient désavantagés financièrement. À cette fin, deux mesures principales ont été prises, en plus de la compensation des cas de rigueur: d'une part, le respect de la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons et, d'autre part, une dotation équilibrée des quatre fonds de péréquation que sont la péréquation verticale des ressources, la péréquation horizontale des ressources, la CCG et la CCS.

La dotation de ces fonds est largement tributaire de facteurs exogènes: les fonds de péréquation des ressources dépendent de la variation des disparités, qui sont elles-mêmes fonction de la croissance économique et de la situation conjoncturelle. Les fonds de compensation des charges sont quant à eux tributaires de l'évolution des charges excessives structurelles, sur laquelle on ne peut guère influencer. Il va de soi que ces modifications exogènes doivent également déterminer la dotation des fonds de péréquation et qu'une évolution identique de ces derniers ne pourrait être que le fruit du hasard. C'est pourquoi le législateur s'est contenté d'indiquer dans la PFCC qu'il faut tenir compte des résultats du rapport d'évaluation pour fixer les dotations pour une période de quatre ans (art. 9, al. 1). La loi (pas plus que le projet de RPT) ne précise toutefois comment ces résultats doivent être traduits dans les faits, c'est-à-dire comment ces deux catégories de charges excessives doivent être quantifiées en vue des dotations de la CCG et de la CCS.

Les arguments en faveur d'une dotation à parts égales sont les suivants:

- Une dotation identique de la CCG et de la CCS correspond à la répartition initiale, et notamment à celle qui a été communiquée en vue de la votation populaire de 2004.
- La CCG remplace dans une large mesure l'indice «Zone de montagne» de l'ancienne péréquation financière, alors que la CCS constitue une prestation supplémentaire par rapport à l'ancien système.
- Si une dotation accrue de la CCS avait été prévue lors de l'instauration de la RPT au détriment de la CCG, il aurait fallu verser davantage au titre de la compensation des cas de rigueur (par ex. paiement en plus au canton d'Obwald et paiements complémentaires aux cantons d'Uri et du Valais).
- Il faut tenir compte de la capacité des cantons à supporter des charges excessives. Comme indiqué au point 4.7.1, les indemnités versées au titre de la CCS et de la CCG ne couvrent qu'une partie des charges excessives. Les cantons concernés doivent dès lors financer une grande partie de ces charges par leurs propres moyens. On pourrait arguer que la péréquation des ressources permet aussi bien aux cantons bénéficiant de la CCG qu'à ceux bénéficiant de la CCS de supporter leurs charges excessives non couvertes. Toutefois, elle ne garantit que le financement autonome d'une sorte d'«offre moyenne». Or les charges excessives dépassent cette «offre moyenne» et ne sont dès lors pas couvertes par la péréquation des ressources. Étant donné que les cantons bénéficiant de la CCG sont généralement les mêmes qui présentent un faible potentiel de ressources, ils éprouvent plus de difficulté que les cantons à fort potentiel de ressources à financer les charges excessives non indemnisées par la compensation des charges et, par conséquent, non couvertes par la péréquation des ressources.

- Définie comme un objectif de la RPT, la dotation équilibrée des quatre fonds de péréquation a été réalisée de telle sorte que le volume de la péréquation financière entre les cantons a sensiblement progressé par rapport à l'ancien système. Comme indiqué au sous-chapitre 2.4, cette progression, qui respecte le principe de la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons, a finalement été possible grâce à une augmentation notable de la charge pesant sur les cantons à fort potentiel de ressources. Cette augmentation s'est traduite par une nouvelle répartition des tâches, la suppression des anciens suppléments péréquatifs, la réduction de la part de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons et la pondération identique de la CCG et de la CCS. Une hausse de la CCS mise à la seule charge de la Confédération lors du passage à la RPT aurait été contraire au principe de la neutralité budgétaire, sauf si elle avait été financée par un relèvement correspondant de la péréquation horizontale des ressources, une option écartée par l'organisation du projet de RPT. Une dotation plus importante de la CCS au détriment de la CCG aurait entraîné la réduction de la péréquation financière, car les ressources de la CCG bénéficient surtout aux cantons à faible potentiel de ressources, et les fonds de la CCS aux cantons à fort potentiel de ressources. Pour ne pas compromettre le renforcement visé de la péréquation financière entre les cantons à faible potentiel de ressources et les cantons à fort potentiel de ressources, on a donné le même poids à la CCG et à la CCS lors de l'instauration de la RPT, intégrant ainsi délibérément un certain mélange entre la partie consacrée aux charges et celle qui concerne les ressources.
- Dans l'ensemble, les charges excessives justifiant la CCG semblent bien moins influençables que les charges excessives incombant aux villes. Le terme «géo-topographique» qualifiant ces charges reflète d'ailleurs bien le caractère non influençable de ces dernières.

À ces arguments s'opposent ceux des partisans d'un renforcement (unilatéral) de la CCS:

- Dès la phase de projet de la RPT, ce groupe de personnes, auquel appartenaient aussi des membres de l'organe de pilotage politique de l'époque, ont affirmé que les dotations de la CCG et de la CCS seraient certes identiques lors de l'instauration de la RPT, mais qu'il faudrait par la suite tenir compte des résultats du rapport d'évaluation. L'un des principaux enseignements de ce rapport doit sans aucun doute porter sur la quantification des deux catégories de charges excessives. L'attribution correspondante des tâches pendant la phase de projet et la mise à jour qui a été faite depuis à deux reprises soulignent l'importance de cette quantification.
- L'argument selon lequel une CCG moins bien dotée aurait entraîné une compensation plus élevée des cas de rigueur était valable uniquement durant la phase de transition de l'ancien système vers la RPT. La compensation des cas de rigueur a ensuite été plafonnée, puis réduite chaque année depuis 2016, en termes tant de montants que de cantons bénéficiaires.
- On peut réfuter l'argument de la «capacité des cantons à supporter les charges excessives» qui est mis en avant par les défenseurs de la dotation à parts égales en soulignant que pour des raisons d'efficacité, la péréquation financière prévoit à dessein une séparation entre la péréquation des ressources et la compensation des charges et que le mélange entre la partie consacrée aux charges et celle qui concerne les ressources n'est pas conforme à la RPT. De plus, la péréquation des ressources permet aux cantons à faible potentiel de ressources de financer la plupart de leurs tâches sans faire peser une charge fiscale excessive sur les contribuables.

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

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

- prévenir les effets d'externalités territoriales et les comportements de «free rider» pour pouvoir fournir des prestations publiques de manière optimale et entraîner une répartition équitable des charges en fonction de l'utilisation effective;
- améliorer l'efficacité grâce à l'exploitation des économies d'échelle (en lien étroit avec le premier objectif); cette solution offre une alternative à la réforme territoriale;
- prévenir une centralisation excessive; les tâches intercantionales concernées peuvent être exécutées de manière judicieuse sans qu'il faille les transférer à la Confédération;
- garantir une répartition équitable des charges et une cogestion raisonnable entre les fournisseurs et les bénéficiaires d'une prestation publique; le fournisseur d'une prestation publique devrait être indemnisé en cas d'externalités intercantionales;
- créer les conditions-cadres nécessaires au désenchevêtrement des tâches.

Dans l'ensemble, une plus forte collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges devrait contribuer à une exécution des tâches efficace et conforme aux besoins au niveau de l'État fédéral. La législation intercantonale offre par ailleurs aux cantons une solution de rechange intéressante à la loi fédérale, puisque ceux-ci ont alors l'avantage de pouvoir déterminer eux-mêmes le domaine de leur collaboration.

Selon l'art. 2, al. 3, de l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges¹¹, la CdC élabore, dans le cadre du rapport d'évaluation, la liste des conventions témoignant de l'état de la collaboration intercantonale par rapport aux buts visés à l'art. 11 PFCC. Le point 4.8.1 se base sur ce compte rendu pour exposer les changements intervenus dans la collaboration intercantonale depuis 2012.

Le point 4.8.2 expose l'évolution des paiements au titre de la compensation intercantonale des charges selon l'art. 48a Cst. entre 2004 et 2015, telle qu'elle se présente d'après la statistique financière¹². Au moment de la rédaction du présent rapport, les chiffres de l'année 2015 étaient les derniers disponibles. Les séries temporelles allant de 2004 à 2007, de 2008 à 2011 et de 2012 à 2015 permettent de comparer l'évolution sur trois périodes d'observation d'une même durée, avant et après l'instauration de la RPT.

¹¹ http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/1.IRV_franzoesisch_ohne_Kommentar.pdf

¹² Source: évaluation spéciale de la statistique financière par la section Statistique financière de l'AFF

4.8.1 Situation actuelle

Évolution depuis 2012

La collaboration intercantonale, qui consiste essentiellement en des conventions entre deux ou plusieurs parties d'une même région, s'est développée depuis quelques années sous la forme de concordats, s'étendant ainsi sur une plus large partie du territoire. Utilisée en premier lieu dans le domaine de la formation dans le courant des années 70, cette forme de collaboration s'est développée plus récemment dans d'autres domaines. La liste mise à jour des conventions intercantionales et concordats dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. peut être consultée à l'annexe 4 du présent rapport. Depuis 2012, les changements suivants sont intervenus:

Exécution des peines et des mesures

Aucun changement n'est intervenu dans ce domaine.

Instruction publique

Il convient d'effectuer une remarque préliminaire à ce sujet: la votation populaire du 21 mai 2006 concernant l'article sur la formation a intégré l'«instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4» dans le champ d'application de l'art. 48a Cst. La disposition correspondante (art. 48a, al. 1, let. b) n'a dès lors aucun lien direct avec la RPT. Ce domaine étant toutefois mentionné à l'art. 48a Cst., son évolution depuis 2012 est brièvement présentée ci-après.

Quatre cantons supplémentaires (GL, NE, JU et ZH) ont adhéré à l'accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat sur la pédagogie spécialisée) entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Seize cantons y participent actuellement.

Élaborée par la Conférence des directeurs de l'instruction publique de la Suisse du Nord-Ouest (*Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz*) et appliquée depuis le 1^{er} août 2009, la convention scolaire régionale concernant l'accueil réciproque d'élèves et le versement de contributions compte désormais la participation de dix cantons depuis l'adhésion du canton du Jura.

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique et la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ont adopté les modifications apportées à l'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études dans le cadre du processus d'adhésion des cantons. Le nouveau texte est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017. À la fin de l'année 2016, tous les cantons (à l'exception de Vaud et du Tessin) avaient ratifié l'accord révisé.

L'accord scolaire régional de Suisse centrale (*Regionales Schulabkommen Zentralschweiz*) est en vigueur depuis le 1^{er} août 2012 et compte la participation de six cantons.

Hautes écoles cantonales et écoles supérieures

Sept cantons participent à la convention intercantonale sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

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

Après que le canton de Lucerne l'a résilié en été 2010, le concordat sur la haute école pédagogique de Suisse centrale (*Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz*) a été abrogé le 31 juillet 2013.

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

L'accord intercantonal du 20 juin 2013 sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles; *Hochschulkonkordat*) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 après avoir été ratifié par tous les cantons.

L'accord intercantonal du 22 mars 2012 sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (*Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen*), auquel participent tous les cantons ainsi que la Principauté de Liechtenstein, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

À la fin de l'année 2015, l'ensemble des cantons avait ratifié l'accord intercantonal du 27 août 1998 sur les écoles supérieures spécialisées (*Interkantonale Fachschulvereinbarung*). Cet accord a été abrogé le 31 décembre 2016.

L'accord intercantonal pour l'harmonisation des contributions à la formation (concordat sur les bourses d'études; *Stipendienkonkordat*) est entré en vigueur le 1^{er} mars 2013 et compte la participation de 18 cantons.

Au 1^{er} août 2014, seize cantons ainsi que la Principauté de Liechtenstein avaient ratifié l'accord intercantonal du 20 février 2003 sur les écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués.

Le 6 décembre 2013, la CDS a ouvert une 2^e procédure de consultation sur la convention sur le financement de la formation médicale postgrade (*Vereinbarung über die Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung*). Cette convention a été acceptée, et le processus d'adhésion des cantons a débuté le 6 décembre 2014. À la fin de l'année 2016, dix cantons y avaient adhéré.

Institutions culturelles d'importance suprarégionale

Aucun changement n'est intervenu dans ce domaine.

Gestion des déchets

Le 28 février 2012, les cantons de Suisse centrale ont conclu une convention d'actionnaires et un contrat de livraison de déchets concernant l'usine d'incinération des ordures ménagères Perlen.

Épuration des eaux usées

Aucun changement n'est intervenu dans ce domaine.

Transport en agglomération

Aucun changement n'est intervenu dans ce domaine.

Médecine de pointe et cliniques spécialisées

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

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

Aucun changement n'est intervenu dans ce domaine.

4.8.2 Évolution des paiements liés à la compensation des charges

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

D'après le tableau 4.06 ci-après, la somme de tous les paiements liés à la compensation des charges a évolué dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. Les données proviennent d'une évaluation spécifique de la statistique financière. Seuls les domaines comprenant des paiements dont le total dépasse 10 millions et seuls ceux qui sont destinés aux cantons (et pas uniquement aux institutions ou aux entités) sont présentés. Par ailleurs, tous les domaines concernés ne sont pas exposés de manière spécifique dans la statistique financière, notamment la médecine de pointe et les cliniques spécialisées. Les années 2004 et 2007 reflètent l'évolution avant l'entrée en vigueur de la RPT et l'année 2008 ainsi que la période allant de 2012 à 2015, l'évolution depuis l'instauration de la RPT.

Tableau 4.06 Évolution des paiements liés à la compensation intercantonale des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst., de 2004 à 2015 (en mio de francs)

		2004	2007	2008	2012	2013	2014	2015
Exécution des peines et des mesures	Compensation intercantonale des charges	38	44	17	9	10	9	8
	Dépenses totales des cantons	720	747	832	1'093	1'183	1'199	1'233
	Compensation des charges en % des dépenses totales	5%	6%	2%	1%	1%	1%	1%
Universités cantonales	Compensation intercantonale des charges	490	613	581	650	676	721	742
	Dépenses totales des cantons	2'807	2'976	2'996	3'516	3'470	3'715	3'692
	Compensation des charges en % des dépenses totales	17%	21%	19%	18%	19%	19%	20%
Haute écoles spécialisées (y c. hautes écoles pédagogiques)	Compensation intercantonale des charges	434	508	1'343	1'572	1'565	1'579	1'590
	Dépenses totales des cantons	1'664	2'267	2'380	3'070	3'128	3'297	3'235
	Compensation des charges en % des dépenses totales	26%	22%	56%	51%	50%	48%	49%
Institutions culturelles d'importance suprarégionale*	Compensation intercantonale des charges	3	4	4	7	7	13	13
	Dépenses totales des cantons	248	271	299	272	278	298	322
	Compensation des charges en % des dépenses totales	1%	1%	1%	3%	3%	4%	4%
Institutions d'intégration et de prise en charge de personnes handicapées	Compensation intercantonale des charges	0 (0.194)	0 (0.310)	26	31	30	31	34
	Dépenses totales des cantons	433	503	1'987	2'226	2'294	2'258	2'412
	Compensation des charges en % des dépenses totales	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%
Total des domaines ci-dessus conformément à l'art. 48 a Cst.	Compensation intercantonale des charges	965	1'169	1'971	2'268	2'288	2'353	2'387
	Dépenses totales des cantons	5'873	6'765	8'493	10'178	10'354	10'767	10'894
	Compensation des charges en % des dépenses totales	16%	17%	23%	22%	22%	22%	22%
A titre de comparaison:								
Compensation intercant. des charges dans les autres domaines		431	469	223	290	297	285	281
Dépenses totales des cantons (hors dépenses extraordinaires)		68'932	73'920	70'502	81'174	82'145	83'318	85'246

Source: AFF, section Statistique financière

Les chiffres présentés dans ce tableau diffèrent des chiffres présentés dans le 2^{ème} rapport sur l'évaluation de l'efficacité (2012-2015) en raison d'une révision de la Statistique financière

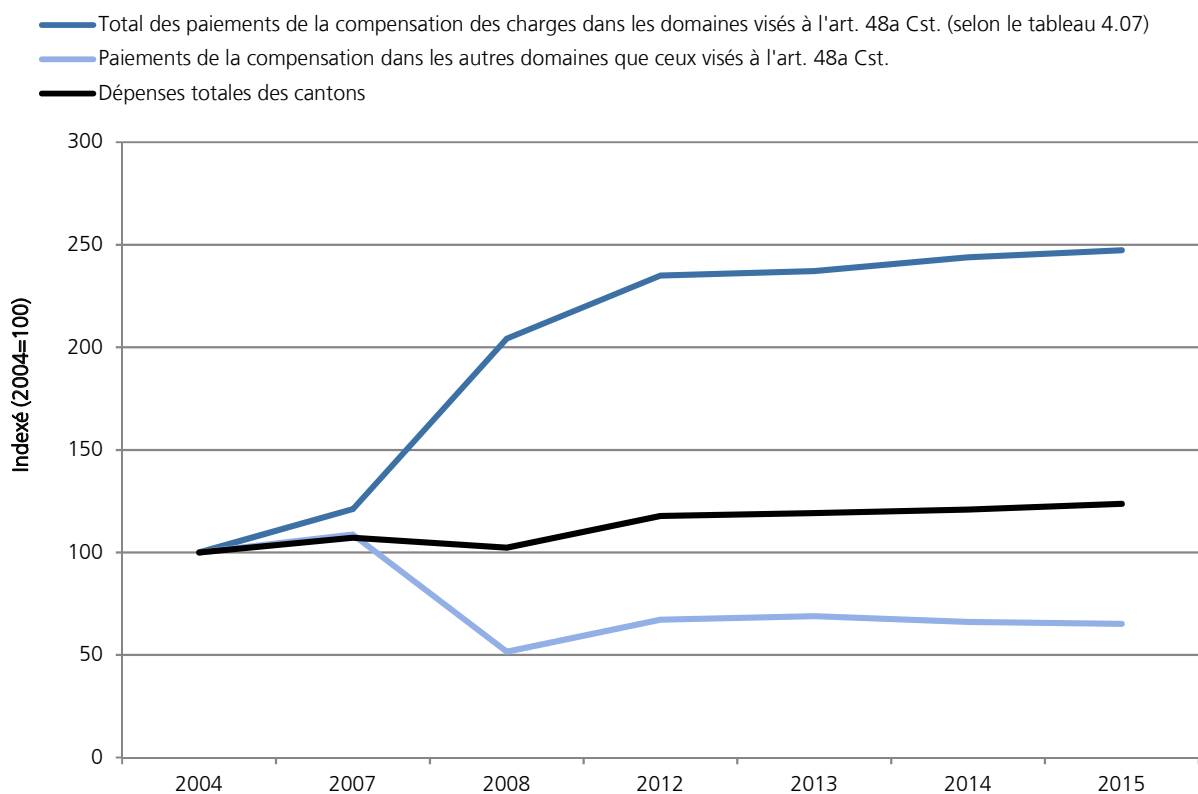
* Paiements en partie directement à des institutions

Les résultats suivants ressortent du tableau 4.06 et de la figure 4.20:

- Les paiements relevant de la compensation des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. sont considérables (2,4 milliards en 2015) et correspondent quasiment à 3 % des dépenses totales des cantons.
- Comme la figure 4.20 le montre, les paiements dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. ont sensiblement progressé. Ils représentent plus du double de ceux des années précédant l'instauration de la RPT. Cela est en partie dû à l'augmentation de leur proportion dans les dépenses globales. En effet, si l'on met en relation les paiements liés à la compensation des charges dans les différents domaines et les dépenses totales correspondantes des cantons, il ressort du tableau 4.06 que près d'un quart des dépenses est couvert depuis 2008 par les paiements liés à la compensation intercantonale des charges, en moyenne des domaines examinés selon l'art. 48a Cst., ce qui représente une hausse de plus d'un tiers par rapport à la période antérieure à l'instauration de la RPT.

- La hausse notable de la proportion de la collaboration intercantonale dans les dépenses totales des cantons tient pour une large part aux hautes écoles spécialisées. En se référant au tableau 4.06, on constate que ce domaine affiche la progression la plus importante tant depuis 2004 que depuis l'entrée en vigueur de la RPT. En effet, la collaboration intercantonale représente près de 50 % des dépenses totales des cantons dans ce domaine, soit deux fois plus qu'en 2004. Dans les autres domaines présentés, les proportions sont plus ou moins semblables à la période précédant l'instauration de la RPT. La collaboration intercantonale pour les universités cantonales représente 20 % des dépenses cantonales correspondantes. Dans les autres domaines présentés, elle est nettement inférieure à 5 %. Enfin, pour ce qui est de l'exécution des peines et des mesures, la part de la compensation intercantonale a diminué depuis 2008 et couvre aujourd'hui 1 % des dépenses cantonales dans ce domaine.
- Les paiements relevant de la compensation des charges dans les autres domaines que ceux qui sont visés à l'art. 48a Cst. ont légèrement diminué par rapport à 2004.

Figure 4.20 Évolution des paiements relevant de la compensation intercantonale des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst., de 2004 à 2015



Conclusion

Réalisé grâce à la RPT, le renforcement du cadre institutionnel de la collaboration intercantonale déploie ses effets. Les paiements relevant de la compensation des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. représente près d'un quart des dépenses totales des cantons. La progression de ces proportions était toutefois très inégale selon le domaine. L'évolution de la part de

la collaboration intercantonale était marquée dans les dépenses cantonales pour les hautes écoles spécialisées, alors que les proportions sont restées plus ou moins semblables à la période précédant l'instauration de la RPT pour les autres domaines visés à l'art. 48a Cst.

4.9 Synthèse et conclusions

Le présent rapport d'évaluation montre que les objectifs de la PFCC ont été largement atteints. Cela ne signifie pas pour autant que le système actuel ne requiert aucun changement et que les défauts constatés ne doivent pas être corrigés. Dans le détail, on peut retenir ce qui suit:

- *Renforcement de l'autonomie financière des cantons*: la part que les transferts non affectés occupent dans le volume total des transferts entre la Confédération et les cantons est un indicateur important de l'autonomie financière de ces derniers. La RPT a sensiblement accru cette part, qui s'établit depuis à environ 40 %. La RPT renforce donc l'autonomie financière des cantons, qui, selon les indicateurs, a pu être maintenue jusqu'à présent. À l'avenir, cette autonomie restera influencée par l'évolution de la législation fédérale, celle-ci pouvant augmenter ou restreindre la marge de manœuvre des cantons.
- *Réduction des disparités en termes de capacité financière et de charge fiscale*: la péréquation des ressources réduit d'environ un tiers les disparités qui existent entre les cantons en termes de capacité financière. Au fil du temps, l'évolution de ces disparités demeure relativement stable. À long terme, celles-ci sont surtout tributaires du développement économique. Mesurées à l'aune de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal, les disparités qui touchent la charge fiscale globale se sont creusées depuis 2008. La péréquation des ressources atténue les baisses d'impôts trop brutales des cantons. Elle n'a toutefois qu'une influence restreinte sur les différences de charge fiscale.
- *Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international*: la compétitivité fiscale de la Suisse et des cantons reste élevée, en ce qui concerne tant l'imposition des sociétés que l'impôt sur le revenu. Les taux d'écartage marginaux des cantons à fort potentiel de ressources sont relativement bas dans la péréquation horizontale des ressources, de sorte que l'on ne peut guère parler d'un effet atténuateur de la péréquation financière sur la position de ces cantons dans la concurrence fiscale. Des analyses ont montré que le mécanisme de répartition (progressif) des paiements appliqué à l'heure actuelle dans la péréquation des ressources n'encourage guère les cantons à faible potentiel de ressources à augmenter ce dernier. Ainsi, le taux d'écartage marginal s'établit, en moyenne, à 80 % environ. Cela signifie qu'une hausse de ce potentiel entraîne une réduction considérable des paiements compensatoires, de sorte qu'après la péréquation des ressources, l'augmentation des RFS par habitant ne correspond qu'à 20 % de l'accroissement initial du potentiel de ressources. Cela n'a toutefois pas empêché quelques cantons à faible potentiel de ressources de diminuer leurs taux d'impôt.
- *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières*: grâce à la péréquation des ressources, tous les cantons ont dépassé la dotation minimale de ressources par habitant, fixée à l'art. 6 PFCC à 85 % de la moyenne suisse, pour la période sous revue (de 2016 à 2018). Affichant le potentiel de ressources le plus faible, le canton du Jura a atteint en 2018 un indice légèrement supérieur à 88 % après péréquation des ressources. Les analyses ont également montré que l'objectif d'une dotation minimale de 85 % reste approprié, mais que la dotation de la péréquation des ressources est trop élevée. Après les débats politiques de 2014 et 2015 au cours desquels la question de réduire cette dotation a suscité une

large controverse, on peut se demander comment atteindre cet objectif sans provoquer une guerre de tranchées entre les différents camps politiques, d'autant que la réduction requise devrait être beaucoup plus sensible qu'il y a quatre ans. Afin de ne pas rouvrir les conflits de l'époque, la CdC a proposé un train de mesures liant la réduction de la dotation à un ajustement du système. Cette proposition est examinée dans les deux chapitres qui suivent.

- *Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques*: les calculs les plus récents montrent que la structure des charges excessives a peu évolué. Ainsi, la compensation couvre environ 30 % des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques, près de 10 % des charges excessives dues à des facteurs démographiques et quelque 4 % des charges des villes-centres. Lors de l'élaboration de la RPT, aucune règle précise n'a été définie en vue de l'adaptation, pour une nouvelle période de contribution, de la dotation liée à la CCG ou à la CCS. On ignore donc la pondération qui doit être opérée lors de la définition du futur rapport de dotation pour la quantification de ces charges par rapport à d'autres critères, comme la capacité des cantons concernés à supporter les charges excessives. En définitive, c'est aux milieux politiques qu'incombera la décision d'adapter la dotation de la CCS.
- *Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons*: les cantons collaboraient déjà étroitement avant l'instauration de la RPT et ont étendu leur coopération indépendamment de cette réforme. Signe de l'intensification de ces relations, la part des paiements relevant de la compensation intercantonale des charges pour les domaines visés à l'art. 48a Cst. a augmenté de plus d'un tiers par rapport à la période précédant l'instauration de la RPT.

5 Vérification du système de péréquation financière actuel

Ce chapitre examine en détail différents aspects du système de péréquation financière et en compare certains à des propositions de substitution. Le premier sous-chapitre (5.1) traite du facteur alpha, qui sert à pondérer la fortune des personnes physiques dans la péréquation des ressources, le second (5.2) examine la pondération des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources. Le troisième et dernier sous-chapitre (5.3), le plus important, est consacré à des propositions visant à modifier la méthode de calcul de la péréquation des ressources. Il examine plus en détail celles de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et des postulats Gössi 15.3702 et Fischer 15.4024, et analyse la notion de responsabilité solidaire (5.3.7).

5.1 Facteur alpha

Le potentiel de ressources prend en compte la fortune nette des personnes physiques. Il doit cependant intégrer le fait que l'État impose nettement moins la fortune que les revenus. C'est là qu'intervient le facteur alpha, qui pondère uniformément la fortune dans tous les cantons, afin qu'elle puisse être comparée aux revenus. Pour la période allant de 2016 à 2019, ce facteur est de 0,015. Cela signifie que la fortune n'est prise en compte dans le potentiel de ressources qu'à 1,5 %.

Conformément à l'art. 13, al. 4, OPFCC, le facteur alpha est fixé pour une période quadriennale. L'AFF doit donc le recalculer tous les quatre ans. L'expérience de ces dernières années a montré que la méthode de calcul actuelle fait varier la valeur de manière relativement forte (ligne pointillée noire de la figure 5.1). Ces variations ont entraîné, la première année de chaque période quadriennale, un bond du potentiel de ressources et, partant, des versements compensatoires. Le présent sous-chapitre examine une nouvelle méthode de calcul, qui vise à réduire ces variations en s'appuyant sur l'exploitation relative de la fortune.

Méthode de calcul actuelle du facteur alpha

Étant donné que les revenus et les bénéfices sont des flux financiers alors que la fortune est un avoir, le calcul de la fortune déterminante ne se fonde pas aujourd'hui sur le montant de la fortune mais sur le rendement escompté de celle-ci. Les intérêts et les dividendes (composante de revenu du rendement de la fortune) figurant déjà dans le revenu déterminant, il ne faut pas les comptabiliser deux fois. Le calcul de la fortune déterminante se fonde donc uniquement sur la composante d'augmentation de valeur. Afin de tenir compte de ces aspects, la fortune nette d'un canton est pondérée au moyen d'un facteur alpha uniforme. La méthode de calcul actuelle a surtout l'avantage, pour le facteur alpha, de ne pas intégrer la charge fiscale.

Conformément à l'OPFCC, la méthode actuelle prend en compte le rendement de la fortune privée, qui est calculé sur la base des augmentations de valeur moyennes des actions et des biens immobiliers sur vingt ans. Le rendement des actions est calculé à partir de deux indices LPP de la Banque Pictet dont la part en actions est de respectivement 25 % (LPP 25) et 60 % (LPP 60). Le rendement des dividendes correspond (dans un souci de rapprochement) à la différence entre le rendement annuel moyen du Swiss Performance Index (calcul avec réinvestissement des dividendes) et celui du Swiss Market Index (calcul sans réinvestissement des

dividendes). Pour le rendement immobilier, on emploie les données de la BNS élaborées par Wüest & Partner. Le calcul repose sur l'indice des prix des maisons individuelles (4 à 6 pièces) et des logements en propriété par étage (2 à 5 pièces)¹.

Lors de son recalcul pour les deuxième et troisième périodes quadriennales, le facteur alpha a été soumis à de fortes fluctuations malgré l'utilisation de valeurs moyennes établies sur de nombreuses années pour ce qui est du rendement des dividendes et du rendement immobilier. Il est ainsi passé de 1,2 % pour la première période (2008 à 2011) à 0,8 % pour la seconde (2013 à 2015) puis à 1,5 % pour la troisième (2016 à 2019). Ces fluctuations ont entraîné, toutes choses égales par ailleurs, des variations considérables du potentiel de ressources. Étant donné que la proportion de la fortune dans le potentiel de ressources est très variable d'un canton à l'autre, les fortes fluctuations du facteur alpha entraînent des redistributions entre les cantons. Elles sont par conséquent un inconvénient majeur.

Calcul du facteur alpha sur la base de l'exploitation

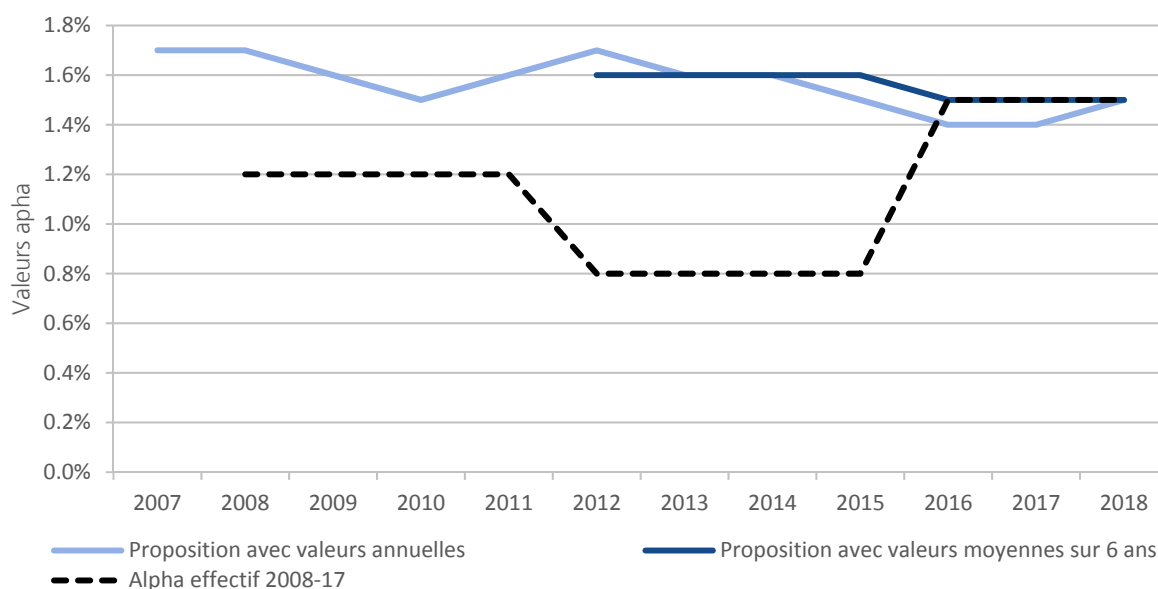
Lors de l'audition relative à la révision partielle de l'OPFCC en vue de la troisième période quadriennale, plusieurs cantons ont déclaré que la volatilité du facteur alpha posait un problème. Aussi nous proposons-nous d'examiner ici un mode de calcul de substitution pour ce facteur de pondération.

Dans le cadre des adaptations prévues de la péréquation des ressources au projet fiscal 17, les bénéfices des personnes morales seront pondérés dans le potentiel de ressources à l'aide des facteurs zêta, lesquels reflètent le rapport entre l'exploitation fiscale des bénéfices et celle des revenus des personnes physiques. Cette idée d'une pondération fondée sur l'exploitation fiscale relative constitue un changement d'ordre conceptuel. Elle peut aussi s'appliquer à la fortune. On met en relation l'exploitation fiscale de la fortune, c'est-à-dire le quotient entre les recettes des cantons et des communes au titre de l'impôt sur la fortune et la fortune imposable, avec l'exploitation fiscale des revenus des personnes physiques. Des calculs effectués sur la base de l'exploitation relative montrent que les facteurs ainsi obtenus sont relativement stables pour les différentes années de calcul fiscales et oscillent entre 1,4 et 1,7 % (ligne bleu clair sur la figure 5.01). Afin de réduire les fluctuations annuelles fortuites des données, on pourrait, comme pour les facteurs zêta, employer une moyenne de six années de calcul. Ce lissage permettrait aussi de renoncer à fixer le facteur alpha pour une période de quatre ans, ce qui éviterait une flambée des versements compensatoires au début de chaque période. En l'état actuel des données, le calcul ne peut commencer qu'en 2012 (ligne bleu foncé sur la figure 5.01). La valeur s'établit à 1,6 % pour les quatre premières années et descend à 1,5 % à partir de 2016. Elle se confond alors avec celle que produit la méthode actuelle. On voit qu'un facteur alpha calculé sur la base de l'exploitation n'aurait eu aucune influence sur les versements compensatoires pendant la période allant de 2016 à 2018.

La méthode présentée ici serait facile à intégrer au système de péréquation financière. La fortune serait ainsi prise en compte dans le potentiel de ressources telle qu'elle est effectivement imposée en moyenne par les cantons, et non sous la forme de la valeur théorique d'une augmentation de valeur estimée. En outre, alpha ne dépendrait plus de la situation à l'intérieur d'un cycle conjoncturel.

¹ Un descriptif détaillé de la méthode de calcul figure dans le Rapport AFF (2015).

Figure 5.01: Valeurs alpha déterminées par différentes méthodes de calcul



Bien que cette méthode emploie l'imposition effective, le risque qu'un canton fasse pencher la balance peut être qualifié de minime. Aucun canton n'est en mesure d'exercer une influence déterminante sur la moyenne suisse. À supposer que le canton de Zurich, par exemple, qui a récolté en 2014 au moins 22 % des recettes de toute la Suisse au titre de l'impôt sur la fortune, renonçait à imposer la fortune, cela entraînerait une diminution du facteur alpha à 1,2 % (- 0,3 point de pourcentage). Les pertes d'impôt du canton seraient alors cent fois supérieures au recul de ses paiements péréquatifs. Et même dans un cas aussi extrême, la valeur d'alpha serait encore nettement supérieure à ce qu'elle était pour la deuxième période quadriennale (0,8 %).

5.2 Revenus des frontaliers

La prise en compte des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources a fait débat dans les deux précédents rapports sur l'évaluation de l'efficacité. Le premier constatait la nécessité d'agir, et proposait d'abaisser la pondération de ces revenus de 100 à 75 % (instauration du facteur delta) au motif que les cantons frontaliers se trouvaient dans une situation particulière et qu'il n'était pas possible d'internaliser les externalités (*spillovers*) transfrontalières dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Le second rapport a réexaminé la question et conclu qu'il n'était pas nécessaire d'agir davantage. Le Conseil national a transmis le 10 mars 2015 le postulat 15.3009 «Revoir la prise en considération des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources», par lequel il charge le Conseil fédéral d'examiner, dans le cadre du troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, la question de savoir si les revenus des frontaliers pourront désormais être pris en considération dans le potentiel de ressources à hauteur de 50 % seulement.

Le facteur delta reflète les frais que les frontaliers occasionnent dans les cantons concernés. Afin de disposer d'une base de décision pour l'examen du facteur delta, l'AFF a mené des études empiriques (AFF 2018). Elle a vérifié, en employant différentes mesures quantitatives, si

les frontaliers génèrent des charges immédiates en faisant augmenter les dépenses des cantons et des communes. Elle a examiné plus particulièrement les domaines pour lesquels les cantons concernés dénoncent une telle augmentation, à savoir la sécurité publique, les transports, l'éducation, la sécurité sociale et l'économie. Elle a employé des analyses de corrélation et de régression pour comparer les dépenses au nombre de frontaliers. Elle a ainsi constaté que le nombre de frontaliers est très influencé par l'évolution de la conjoncture, sans parvenir pour autant à prouver, empiriquement, l'existence d'un lien systématique entre ce nombre et les dépenses des cantons et des communes. Il importe cependant de préciser que dans certains domaines, on ne dispose que de très peu d'observations, ce qui limite la pertinence des résultats. C'est pourquoi l'AFF a alors procédé à une estimation afin de comparer les frais potentiellement générés par les frontaliers aux recettes générées par leur imposition. Pour déterminer ces frais, on a pris en compte les transports, la sécurité et l'ordre publics ainsi que l'économie, car il est probable que c'est essentiellement dans ces domaines que les frontaliers occasionnent des frais aux cantons et aux communes par l'utilisation accrue des transports et l'augmentation des frais de surveillance du marché de l'emploi et de police. La sélection était fondée sur une estimation du canton du Tessin sur cette question. Pour le calcul, il a été admis que dans les domaines concernés, les dépenses par individu sont les mêmes pour les frontaliers que pour la population locale. Les résultats tendent donc plutôt à indiquer un plafond. Pour les cantons comptant le plus de frontaliers (le Tessin, Genève et Bâle-Ville), il apparaît que le rapport entre les frais potentiels ainsi calculés et les recettes fiscales effectives a augmenté depuis 2008 et oscillait, en 2013, entre 20 et 30 %. Cela signifie que le facteur delta de 25 % actuellement employé est compatible avec cette estimation.

On n'a parlé jusqu'à présent que des frais directs. Il n'est pas exclu que les frontaliers génèrent aussi des frais indirects. À ce sujet, le canton du Tessin, où les frontaliers représentent environ un tiers de la population active, évoque plus particulièrement les effets sur le marché de l'emploi. On redoute par exemple que la forte augmentation du nombre de frontaliers n'ait un effet d'éviction et n'exerce une pression sur les salaires. Aucune analyse empirique n'a cependant pu prouver de tels effets à ce jour. Si ces effets négatifs étaient avérés, il ne faudrait pas pour autant ignorer les effets positifs des frontaliers sur l'activité économique des cantons concernés. Sans frontaliers, le PIB de ces cantons serait sans doute nettement moins élevé. Précisons que les éventuels effets négatifs (et positifs) de l'augmentation du nombre de frontaliers sur le marché de l'emploi sont pris en considération lors de la détermination du potentiel de ressources. Ainsi, une baisse des salaires due à des pressions salariales entraînerait une diminution du potentiel de ressources.

Dans l'ensemble, les résultats des différentes analyses ne font apparaître aucune nécessité de modifier le facteur delta. La pondération à 75 % des revenus des frontaliers est à peu près conforme aux frais générés par ceux-ci. Il ne paraît donc pas utile de la réduire davantage. Différentes propositions visent à remplacer le facteur delta par une intégration des frontaliers dans la population résidente. À ce titre, on peut citer la motion Nidegger 14.3133 «Péréquation financière intercantonale. Corriger la distorsion qui pénalise les cantons frontaliers», rejetée le 8 mars 2016 par le Conseil national. Dans son avis relatif à la motion, le Conseil fédéral a expliqué que si l'on incluait les frontaliers dans la population, le potentiel de ressources par habitant diminuerait dans l'ensemble, bien que les revenus des frontaliers ne représentent, en moyenne, qu'un peu plus de 4 % du potentiel de ressources. Cela favoriserait fortement les cantons frontaliers par rapport aux autres. De plus, les frontaliers sont déjà pris en compte dans l'indicateur de ville-centre de la compensation des charges socio-démographiques, ce qui ne profite qu'aux cantons de Genève et de Bâle-Ville car le Tessin ne peut pas faire valoir de charges de ville-centre. La prise en compte des frontaliers dans la population résidente entraînerait en outre une inégalité de traitement par rapport aux cantons soumis à d'importants flux de pendulaires intercantonaux, car ces derniers sont pris en compte dans le potentiel de

ressources de leur canton de résidence. L'intégration des pendulaires internationaux et inter-cantonaux dans la population du canton de travail signifierait l'abandon du principe du traitement national au profit du principe territorial, ce qui serait incohérent par rapport à la réalité de la politique financière et fiscale. En effet, les personnes physiques sont très majoritairement imposées à leur lieu de résidence, et l'offre de services publics est axée sur la population locale.

5.3 Modifications du système de la péréquation financière

La méthode de calcul de la péréquation des ressources n'a subi que des modifications mineures depuis 2008, mais l'expérience acquise permet d'y déceler plusieurs faiblesses. Aussi différentes voix demandent-elles des modifications. Nous présentons ici les trois propositions les plus importantes: celle de la CdC et celles des postulats Gössi 15.3702 et Fischer 15.4024. Nous comparerons ensuite les différentes méthodes du point de vue de leur effet incitatif et de ce qu'on appelle la responsabilité solidaire.

5.3.1 Contexte

Dans le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, le Conseil fédéral a constaté que la dotation de la péréquation des ressources dépassait, la plupart du temps, la valeur cible fixée à au moins 85 % de la moyenne suisse. Dans certains cas, elle la dépassait même largement. Le Conseil fédéral a donc proposé une forte réduction de la dotation. L'examen de cette question par le Parlement a abouti à des divergences entre le Conseil national et le Conseil des États. Un compromis fut trouvé juste avant la conférence de conciliation, et la dotation réduite de 165 millions, à peine la moitié de la réduction proposée par le Conseil fédéral. Sous l'influence des intenses débats parlementaires, les conseillers nationaux Gössi et Fischer ont chacun déposé un postulat contenant des propositions de modification en vue d'objectiver à l'avenir l'examen de la dotation de base.

Pendant la période quadriennale en cours, la surdotation a à nouveau fortement augmenté. Afin d'atteindre exactement la dotation minimale visée en 2018, il faudrait réduire la dotation de quelque 932 millions. La forte croissance de la dotation au fil des années est liée en particulier à certains défauts du système actuel. Il peut arriver que la dotation soit augmentée lors d'une réduction des disparités entre les cantons, et inversement. Dans les deux cas, ce mouvement produit un comportement indésirable du système. Reste, en même temps, le problème de la «responsabilité solidaire», qui a été examiné en détail dans le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Le présent rapport y revient au point 5.3.7.

Ces raisons ont poussé l'assemblée plénière de la CdC à proposer, le 17 mars 2017 à la forte majorité de 21 cantons, plusieurs adaptations du système. Nous les examinerons en détail dans les deux points qui suivent.

5.3.2 Proposition des cantons

Lors de l'assemblée plénière du 25 septembre 2015, la CdC a décidé de créer un groupe de travail politique chargé d'élaborer des propositions visant à optimiser le système de péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Ce groupe de travail a présenté ses recommandations à la CdC dans son rapport final du 15 décembre 2016. Le 17 mars 2017, les gouvernements cantonaux ont adopté la proposition concernant l'optimisation de la péréquation financière sous la forme de paramètres de référence d'un paquet global:

1. Le montant compensatoire pour la péréquation des ressources ne sera plus fixé par des décisions du Parlement, mais directement au moyen de prescriptions légales.
2. Le montant compensatoire mis à disposition pour la péréquation des ressources garantit la dotation minimale du canton dont le potentiel de ressources est le plus faible.
3. La dotation minimale garantie par la loi est fixée à 86,5 % de la moyenne suisse. Une période transitoire de trois ans est prévue pour atteindre ce taux par paliers identiques.
4. La part de la Confédération à la péréquation des ressources est fixée au maximum admis par la Constitution.
5. Pendant la période transitoire, l'économie réalisée par la Confédération dans la péréquation des ressources sera affectée à parts égales à la compensation des charges socio-démographiques et aux cantons à faible potentiel de ressources. Ensuite, elle sera employée au profit de tous les cantons, de préférence à la compensation des charges socio-démographiques. La dotation au titre de la compensation des charges géo-topographiques doit être maintenue et adaptée au moins à l'inflation.
6. Les versements en faveur des cantons à faible potentiel de ressources continueront d'être effectués selon une méthode de calcul progressive.
7. Un organe politique paritaire, composé de membres du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux, sera chargé de piloter la péréquation financière. Cet organe évaluera périodiquement l'évolution de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, et préparera les modifications nécessaires le cas échéant. Les groupes de travail techniques existants seront maintenus pour le conseiller et le soutenir.

Le modèle 86,5 de la CdC résout les problèmes qui ont été identifiés en axant résolument la dotation de la péréquation des ressources sur l'évolution des disparités. Il fixe comme nouveau critère de pilotage la dotation minimale garantie du canton dont le potentiel de ressources est le plus faible, laquelle sera fixée dans la loi. Ainsi, ce canton bénéficiera exactement et systématiquement de la dotation minimale, alors qu'actuellement il est parfois au-dessus, parfois au-dessous. Ce système entraînerait une baisse considérable des recettes des cantons à faible potentiel de ressources par rapport à la situation actuelle. C'est pourquoi la CdC propose de relever la dotation minimale de 85 à 86,5 points. Les cantons à faible potentiel de ressources n'en verraient pas moins leur dotation baisser, mais dans une mesure nettement moindre. Pour leur permettre de s'y préparer au mieux, la CdC propose d'étaler la réforme sur trois ans pendant lesquels la dotation diminuera uniformément.

Afin de soulager encore plus les cantons à fort potentiel de ressources, la CdC propose aussi de porter la part de la péréquation financière verticale à 150 % de la péréquation financière horizontale, ce qui correspond au maximum prévu par la Constitution. Cette part est aujourd'hui de 147 %. Cela correspondrait pour les cantons à un allègement de près de 20 millions, à la

charge de la Confédération (état en 2018). Les versements continueront de se faire progressivement comme dans le système actuel, c'est-à-dire que les fonds seront concentrés sur les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles. L'ordre des cantons restera le même.

La CdC propose aussi que les économies réalisées par la Confédération reviennent aux cantons, de préférence par l'intermédiaire de la compensation des charges socio-démographiques. Sur la base des chiffres de 2018, ces économies frôleraient les 280 millions.

Le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a pris une décision de principe concernant la proposition de la CdC et fixé des lignes directrices pour l'élaboration du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Il approuve l'élément central du train de mesures proposé par la CdC (dotation minimale garantie de 86,5 %). La mise en œuvre technique doit faire l'objet d'un examen approfondi. Le Conseil fédéral est également favorable à ce que la part de la Confédération à la péréquation des ressources soit fixée au maximum admis par la Constitution. S'agissant des fonds fédéraux libérés de la péréquation des ressources, il est prêt à en discuter avec la CdC, à condition toutefois que la répartition des charges entre la Confédération et les cantons ne change pas dans les années qui viennent. Il créera à cet effet, avec la CdC, un groupe de travail placé sous la conduite du DFF, qui sera chargé d'accompagner les dossiers ayant des conséquences financières pour la Confédération. Ce groupe de travail devra établir une vue d'ensemble de ces affaires et attirer l'attention sur les transferts de charges prévisibles.

5.3.3 Effets de la proposition de la CdC

Dotation minimale garantie

Depuis 2008, le niveau de ressources après péréquation du canton au potentiel de ressources le plus faible a augmenté chaque année, et ce malgré la diminution de la contribution de base décidée par le Parlement pour la période quadriennale en cours. L'actuelle méthode d'ajustement de la dotation dans la péréquation des ressources ne tient pas compte de l'évolution des disparités. Il peut arriver que la dotation soit modifiée dans le mauvais sens: réduction alors qu'il faudrait plus de moyens, et inversement. La proposition de la CdC permet d'éviter ce phénomène.

Lors de l'année de référence 2018, l'indice le plus bas après péréquation des ressources était de 88,3 points. L'instauration de la dotation minimale garantie de 86,5 points réduirait la dotation de plus d'un demi-milliard. Avec cette proposition, les cantons à fort potentiel de ressources et la Confédération bénéficieraient de respectivement 170 et 250 millions de moins (chiffres de 2018) que si la dotation était réduite à l'objectif de dotation minimale actuel, de 85 %. Ils auraient en revanche la certitude de ne pas devoir injecter dans le système plus de moyens que nécessaire. Le caractère progressif des versements comporte néanmoins un risque pour les contributeurs: en effet, si le potentiel de ressources du canton au potentiel de ressources le plus faible diminue, non seulement ce canton sera relevé au niveau de la dotation minimale, mais tous les autres cantons à faible potentiel de ressources toucheront davantage de versements compensatoires. Il est possible que les ressources supplémentaires nécessaires soient largement supérieures à ce qu'il aurait fallu pour relever le canton le plus faible au niveau de la dotation minimale. Ce phénomène est représenté dans le tableau 5.01. On suppose ici que le potentiel de ressources du canton le plus faible (le Jura) diminue de 3 % alors que celui des autres cantons ne change pas. Selon le modèle actuel, les versements en faveur du Jura augmenteraient de près de 10 millions, augmentation essentiellement financée par les autres cantons à faible potentiel de ressources.

Tableau 5.01: Analyse de sensibilité avec le canton au potentiel de ressources le plus faible
 + = charge pour le canton / - = allègement pour le canton (en mio CHF)

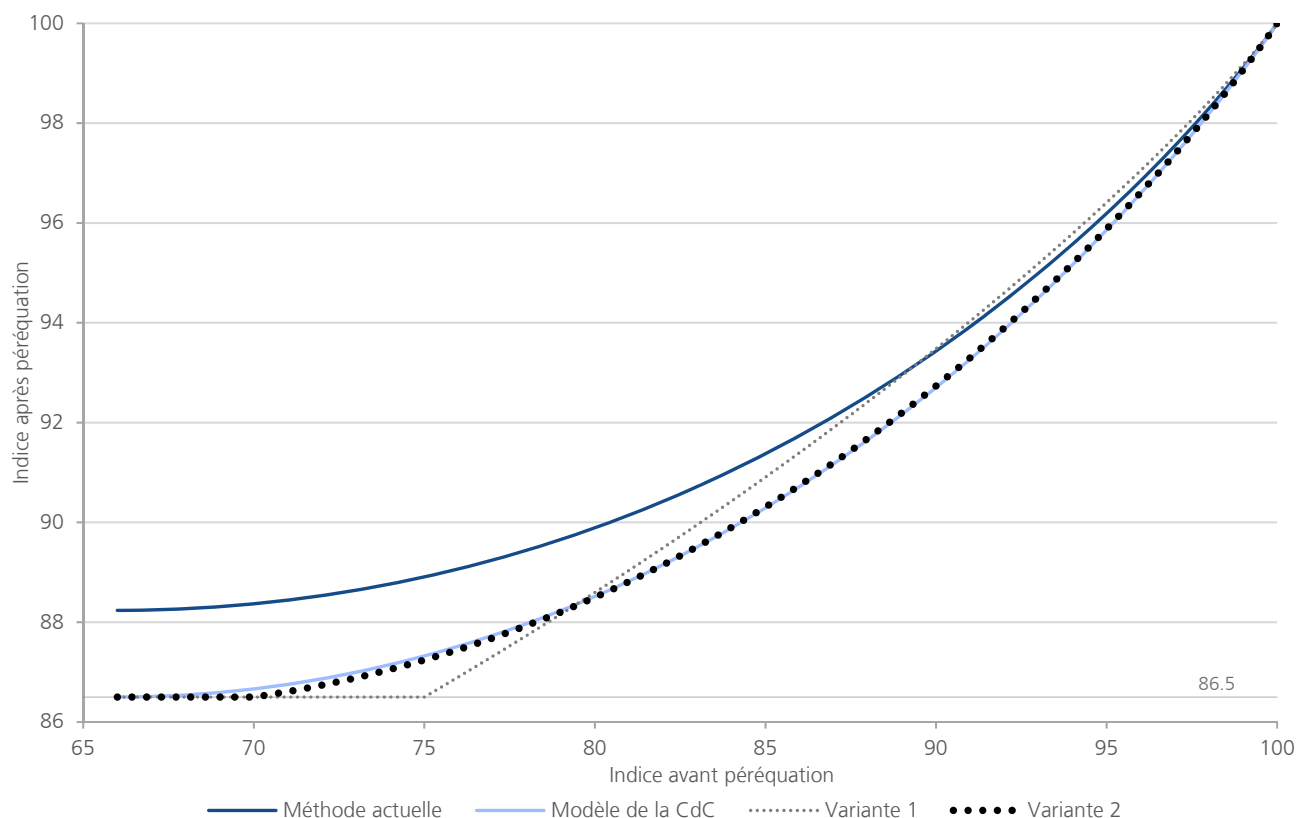
	Confédération	Cantons à fort potentiel de ressources	Canton du Jura	autres cantons à faible potentiel de ressources
Mode actuel	-0.42	-0.00	-10.40	10.83
Modèle de la CdC	57.96	38.64	-12.25	-84.34

Selon la proposition de la CdC, le canton du Jura serait relevé au niveau de la dotation minimale garantie de 86,5 points d'indice, ce qui correspond à une augmentation d'au moins 12 millions. Le recul du Jura décalerait cependant la courbe des versements pour tous les autres cantons à faible potentiel de ressources, lesquels toucheraient 84 millions en plus sans avoir subi aucun changement sur le plan économique. Cette augmentation de la dotation serait à la charge de la Confédération (57 millions) et des cantons à fort potentiel de ressources (39 millions). Autrement dit, les versements compensatoires dépendraient essentiellement de l'évolution du canton au potentiel de ressources le plus faible.

Potentiel d'optimisation

Le Conseil fédéral est d'accord pour concentrer, comme c'est déjà le cas, les versements en faveur des cantons à faible potentiel de ressources sur les cantons les plus faibles, et pour les déterminer selon une méthode progressive. Cependant, afin d'éviter que le canton le plus faible n'ait une influence excessive sur la dotation globale de la péréquation des ressources, il propose un ajustement technique (voir ci-après), qui résout ce problème. La figure 5.02 met en évidence les effets des différentes méthodes de calcul. L'abscisse représente l'indice de ressources et l'ordonnée l'indice des recettes fiscales standardisées (RFS) après péréquation. La méthode de calcul actuelle relève les cantons au niveau de la ligne bleu foncé. Avec le modèle de la CdC, ils atteindraient la ligne bleu clair.

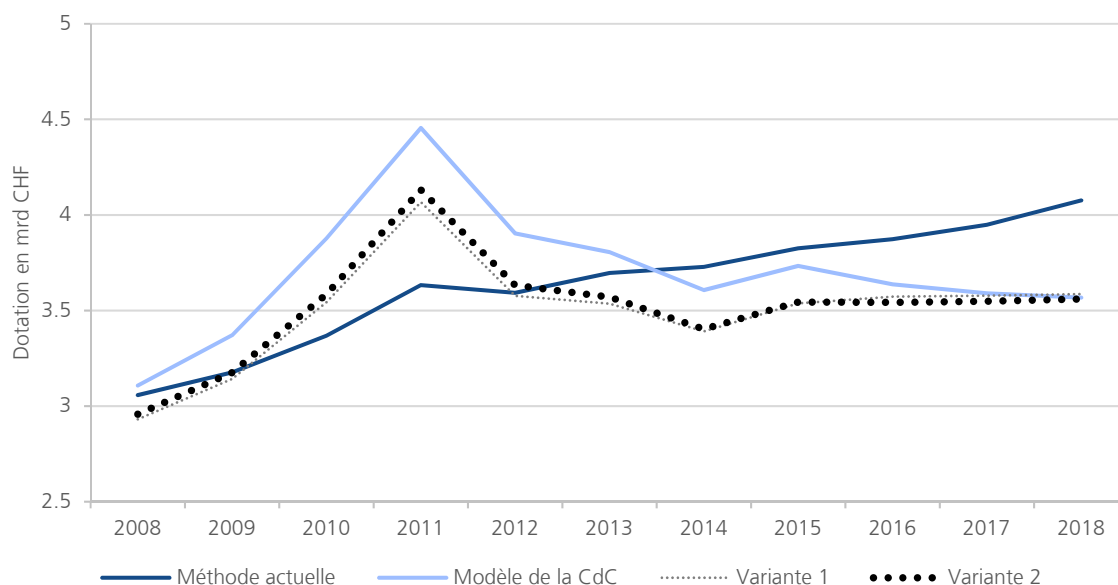
Figure 5.02 Indice avant et après péréquation calculés selon différentes méthodes



Avec la modification suggérée par la CdC, la redistribution progressive ne débute que lorsque l'indice de ressources a atteint un certain niveau. Cela signifie que les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles qui se situent en deçà de ce seuil recevront exactement la dotation minimale garantie. Pour eux, le taux d'écarterage marginal est donc de 100 %, ce qui veut dire que lorsque l'indice de ressources (avant péréquation des ressources) de l'un de ces cantons augmente, cet indice restera le même après péréquation des ressources. Les cantons concernés n'ont donc pas vraiment intérêt à améliorer leur potentiel de ressources. Le recours à la redistribution progressive, lui, fixe directement le taux d'écarterage marginal à une valeur inférieure à 100 %, ce qui augmente, par rapport à aujourd'hui, l'incitation à améliorer le potentiel de ressources. Si l'indice de ressources augmente avant la péréquation, le canton concerné aura aussi un indice plus élevé après la péréquation des ressources. C'est ce qui explique le coude dans la courbe de la figure 5.02. La modification présentée suppose de déterminer à chaque fois un domaine dans lequel les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles obtiennent exactement la dotation minimale garantie, rien de plus. La figure 5.02 montre deux variantes. Selon la première, le seuil se situe à un indice de ressources avant péréquation des ressources de 75 points (ligne en pointillés fins), selon la seconde, à 70 points (ligne en pointillés épais). Le second chiffre concerne le taux d'écarterage marginal au début de la progression. Selon la méthode de calcul actuelle, le taux d'écarterage marginal du canton le plus faible est d'exactement 100 %. Il est cependant possible de le faire varier. Selon la première variante, il est de 60 %, et selon la seconde, de 90 %. Ces taux ont été choisis de manière à ce qu'en 2018, la dotation des variantes corresponde à peu près à celle de la proposition initiale de la CdC

(début de la progression pour le canton au potentiel de ressources le plus faible avec un taux d'écrêtage marginal de 100 %). La figure 5.03 montre l'évolution de la dotation en fonction de la proposition de la CdC et selon chacune des deux variantes. On voit que certaines années, les différentes méthodes peuvent très bien produire des résultats différents.

Figure 5.03: Dotation globale de la péréquation des ressources selon différentes méthodes de calcul



Alors que la dotation globale est quasiment la même pour les variantes 1 et 2, les cantons peuvent subir individuellement des variations considérables. On le voit dans le tableau 5.02, qui montre les différences de chaque méthode par rapport aux montants effectivement versés en 2018. Comme le montrait la figure 5.02, les cantons pour lesquels les deux variantes produisent des résultats clairement différents sont ceux dont l'indice de ressources avoisine soit les 75 points soit les 90 points. Par exemple, le canton de Berne, avec un indice de ressources de 75,2 points, obtient les versements compensatoires les plus bas avec la variante 1 en comparaison aux autres alternatives, alors que le canton de Lucerne obtient avec cette variante les mêmes versements compensatoires qu'avec la méthode actuelle.

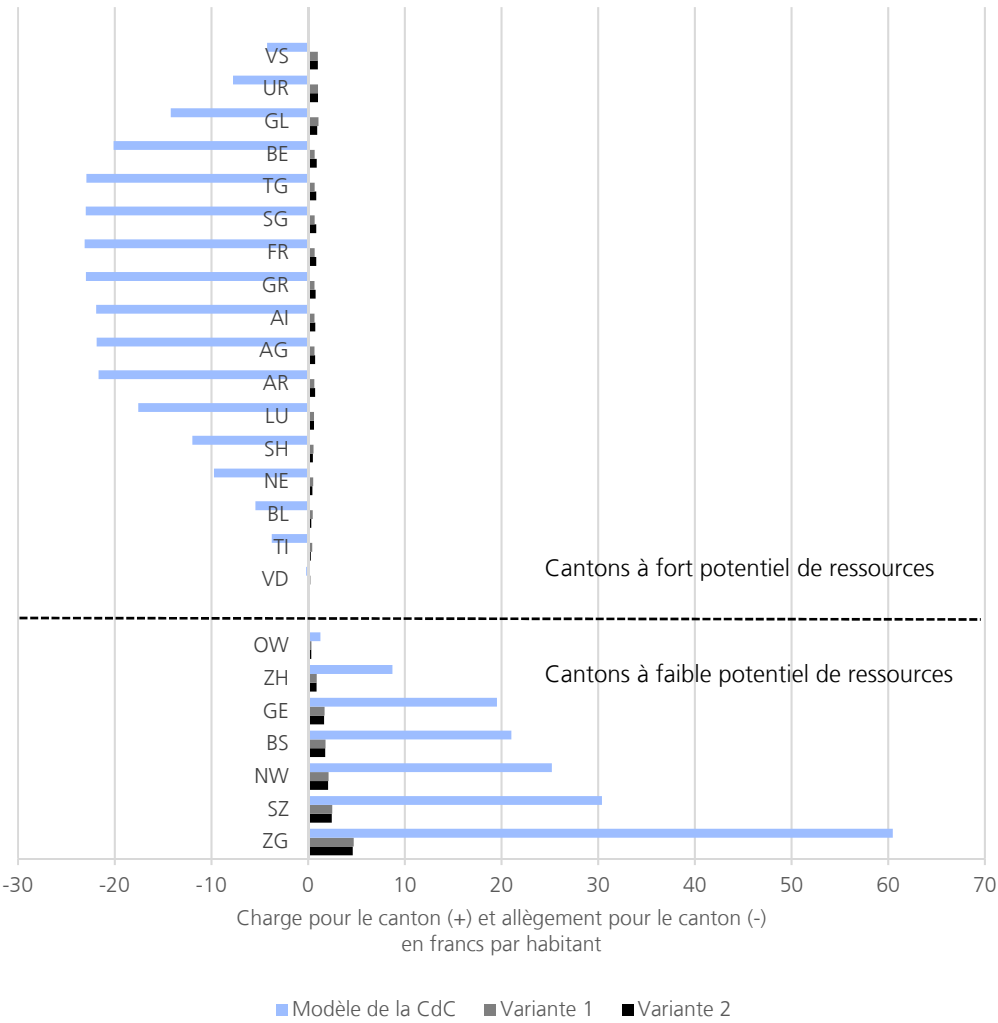
Tableau 5.02: Effets des différentes méthodes sur les cantons (2018)

+ = charge pour le canton / - = allègement pour le canton (en CHF)

	KdK	Variante 1	Variante 2
ZH	-72'173'380	-69'661'956	-73'091'219
BE	139'327'281	207'646'028	145'731'743
LU	26'513'972	9'396	25'419'243
UR	5'495'168	5'647'164	5'647'164
SZ	-27'318'217	-26'367'623	-27'665'627
OW	-217'941	-210'357	-220'712
NW	-6'260'869	-6'043'009	-6'340'489
GL	5'937'585	6'872'988	6'424'491
ZG	-42'743'417	-41'256'070	-43'286'991
FR	36'471'728	36'261'095	36'987'601
SO	36'780'450	53'843'561	38'639'555
BS	-23'740'224	-22'914'133	-24'042'132
BL	5'287'566	-4'642'470	4'906'122
SH	3'416'699	-1'306'369	3'220'471
AR	4'964'127	1'895'423	4'855'708
AI	1'490'709	617'942	1'460'824
SG	61'311'653	63'175'260	62'317'191
GR	21'382'700	13'154'594	21'196'889
AG	59'715'046	24'420'599	58'499'569
TG	32'592'862	34'221'584	33'167'351
TI	4'544'552	-4'825'566	4'200'146
VD	706'734	-1'593'649	647'605
VS	50'702'005	50'905'362	50'905'362
NE	6'111'818	-3'259'579	5'728'693
GE	-54'108'479	-52'225'661	-54'796'584
JU	10'948'888	10'948'888	10'948'888
CH	287'139'017	275'313'442	291'460'861

L'avantage des deux variantes apparaît en particulier en cas de recul du potentiel de ressources du canton le plus faible, comme le montre la figure 5.04. Alors que la proposition de la CdC serait largement profitable à tous les cantons à faible potentiel de ressources, les variantes concentrent les fonds sur le canton le plus faible (+ 170 francs par habitant).

Figure 5.04: Charge supplémentaire en cas de recul du potentiel de ressources du canton du Jura de 3 %



Afin d'examiner plus précisément les avantages et les inconvénients des différents modèles, appliquons-leur les critères suivants:

1. Influence du canton au potentiel de ressources le plus faible sur la dotation
2. Ciblage de la redistribution
3. Effet incitatif pour les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles
4. Effet incitatif pour les autres cantons à faible potentiel de ressources
5. Volatilité des versements compensatoires au fil du temps
6. Atteinte de la dotation minimale
7. Pilotage du système

Les résultats sont repris dans le tableau qui suit.

Tableau 5.03: Critères de sélection des variantes

1. Influence du canton au potentiel de ressources le plus faible sur la dotation

En principe, l'évolution du potentiel de ressources du canton le plus faible ne devrait avoir que des effets limités sur les autres cantons à faible potentiel. La variation de la dotation ne devrait pas dépasser celle des paiements compensatoires du canton présentant le potentiel de ressources le plus faible.

Méthode actuelle	Les autres cantons bénéficiaires doivent compenser la hausse des paiements en faveur d'un canton à faible potentiel de ressources. En parallèle, la contribution de la Confédération est réduite, ce qui entraîne une baisse supplémentaire des versements aux cantons à faible potentiel de ressources.
Proposition de la CdC	Le canton affichant le potentiel de ressources le plus bas détermine l'évolution de la courbe de péréquation. La diminution de son potentiel de ressources peut provoquer une nette augmentation des paiements compensatoires aux autres cantons, même si le potentiel de ces derniers ne bouge pas.
Variantes 1 et 2	La dotation n'est relevée qu'à concurrence du montant permettant au canton au potentiel de ressources le plus faible d'atteindre un indice des ressources de 86,5 points. Étant donné que le potentiel moyen diminue, l'effet sur les autres cantons sera minime.

2. Ciblage de la redistribution

Limitées, les ressources devraient être réparties de la manière la plus efficace possible, c'est-à-dire de manière à ce qu'elles bénéficient en priorité aux cantons affichant les potentiels de ressources les plus faibles. La péréquation des ressources ne doit pas modifier l'ordre des cantons dans le classement fondé sur le potentiel de ressources.

Méthode actuelle	Dans toute la mesure du possible, les ressources disponibles reviennent aux cantons présentant les potentiels de ressources les plus faibles. Un canton disposant, avant la péréquation, de plus de ressources par habitant qu'un autre canton conservera cet avantage après la péréquation. En revanche, lorsque le potentiel de ressources d'un canton à faible potentiel diminue, la dotation en fait de même, alors qu'elle devrait être rehaussée. Dans ce cas, le système est déficient.
Proposition de la CdC	Les ressources disponibles sont concentrées sur les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles. Un canton disposant, avant la péréquation, de plus de ressources par habitant qu'un autre canton conservera cet avantage après la péréquation. Lorsque le potentiel de ressources d'un canton à faible potentiel diminue, la dotation est rehaussée, et inversement. Dans ce cas, le système fonctionne correctement. Toutefois, lorsque le potentiel de ressources du canton le plus faible diminue, les versements destinés aux autres cantons à faible potentiel augmentent. Dans ce cas, le système produit un effet disproportionné.
Variantes 1 et 2	Les ressources sont concentrées sur les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles. Tous les cantons présentant, avant la péréquation, un potentiel de ressources inférieur à un certain seuil atteignent, après la péréquation, la dotation minimale de 86,5 %. Lorsque le potentiel de ressources d'un canton varie, le système fonctionne correctement. Par rapport au modèle proposé par la CdC, la variante 1 engendre toutefois un transfert de ressources des cantons aux plus faibles potentiels vers les cantons ayant un potentiel plus élevé.

3. Effet incitatif pour les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles

Les cantons présentant les potentiels de ressources les plus faibles devraient être incités à améliorer leur potentiel en dépit des paiements compensatoires. Ce troisième critère entrant en conflit avec le deuxième, il convient de trouver un équilibre entre les deux.

Méthode actuelle	L'effet incitatif est faible, car le taux d'écrêtement des cantons aux potentiels de ressources les plus faibles avoisine les 100 %. Par conséquent, toute modification du potentiel de ressources est presque complètement compensée par la variation des paiements compensatoires.
Proposition de la CdC	Elle est en principe identique à la méthode actuelle. Le canton au potentiel de ressources le plus faible ne reçoit aucune incitation à augmenter ses recettes, étant donné qu'il atteint toujours la dotation minimale garantie.
Variantes 1 et 2	Les cantons ayant un indice de ressources inférieur à la valeur seuil ne sont pas incités à augmenter leurs recettes, car ils atteignent toujours, après la péréquation, la dotation minimale garantie. Selon l'année de référence, 5 à 11 cantons seraient dans ce cas si la variante 1 était appliquée, et 3 à 5 avec la variante 2.

4. Effet incitatif pour les autres cantons à faible potentiel de ressources

La péréquation devrait également inciter les autres cantons à faible potentiel de ressources à améliorer celui-ci.

Méthode actuelle	L'effet incitatif augmente à mesure que l'indice des ressources s'approche de 100 points.
Proposition de la CdC	L'effet incitatif augmente à mesure que l'indice des ressources s'approche de 100 points.
Variante 1 et 2	Par rapport à la proposition de la CdC et à la méthode actuelle, l'effet incitatif est en principe plus important pour les cantons dont le potentiel de ressources dépasse la valeur seuil, car la courbe de péréquation raidit.

5. Volatilité des versements compensatoires au fil du temps

D'une année de référence à l'autre, les paiements compensatoires destinés à un canton devraient rester aussi stables que possible. Les variations devraient être dues principalement à la fluctuation de l'indice des ressources propre au canton en question, alors que la variation du potentiel de ressources des autres cantons ne devrait avoir qu'un effet limité.

Méthode actuelle	La figure 5.03 montre que la volatilité de la dotation est plus faible avec la méthode actuelle qu'avec les autres modèles. Toutefois, la méthode actuelle peut induire des transferts importants entre les cantons (responsabilité solidaire), ce qui augmente la volatilité à laquelle ces derniers sont soumis.
Proposition de la CdC	Tout changement concernant le potentiel de ressources du canton le plus faible fait varier considérablement la dotation et les paiements compensatoires des autres cantons (ainsi que les versements de la Confédération).
Variante 1 et 2	En comparaison avec le modèle de la CdC, la volatilité est nettement moins importante lorsque le potentiel de ressources du canton le plus faible varie. Elle baisse également un peu lorsque le potentiel de ressources des autres cantons change.

6. Atteinte de la dotation minimale

Dans le système actuel, la dotation minimale de 85 % constitue une valeur cible qui n'est jamais atteinte de manière précise. Si le principe d'une dotation minimale garantie est instauré, le canton présentant le potentiel de ressources le plus faible sera tenu d'atteindre ce seuil chaque année.

Méthode actuelle	La dotation du canton affichant le potentiel de ressources le plus faible dépend de la dotation de base prévue dans l'arrêté fédéral et de l'adaptation de cette dernière aux valeurs les plus récentes. C'est pourquoi ce canton ne peut jamais atteindre précisément la valeur cible tous les ans.
Proposition de la CdC	Le canton ayant le potentiel de ressources le plus faible atteint toujours 86,5 points.
Variante 1 et 2	Les cantons qui affichent un indice de ressources inférieur à la valeur seuil atteignent toujours exactement 86,5 points. Si l'indice de ressources du canton le plus faible dépasse la valeur seuil, la dotation minimale peut être plus élevée.

7. Pilotage du système

S'il arrive à la conclusion que la dotation actuelle ne permet pas d'atteindre les objectifs en matière de péréquation des ressources, le Parlement doit pouvoir la modifier.

Méthode actuelle	Le Parlement détermine la dotation de base au moyen d'un arrêté fédéral quadriennal.
Proposition de la CdC	Le Parlement détermine la dotation minimale qui doit être garantie.
Variante 1 et 2	Le Parlement détermine la dotation minimale garantie, la valeur seuil et le taux d'écrtage marginal maximal.

Selon cette analyse, ce sont les variantes 1 et 2 que nous venons de présenter qui offrent le plus d'avantages. Leur effet incitatif sur les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles est certes inférieur à celui des autres méthodes, mais il ne faut pas surévaluer cet aspect, car les autres méthodes possèdent aussi un taux d'écrtage marginal très élevé. Il est peu probable qu'un canton change de comportement en cas de légère augmentation de ce taux dans la péréquation des ressources. Par ailleurs, l'effet incitatif des deux variantes est plus élevé sur les autres cantons à faible potentiel de ressources.

Les deux variantes ont un autre inconvénient, c'est que par rapport à la proposition de la CdC, elles entraînent une redistribution des fonds des cantons aux potentiels de ressources les plus faibles vers des cantons dotés de potentiels de ressources moins faibles. Il est toutefois possible de réduire fortement cet effet en abaissant la valeur seuil tout en relevant le taux d'écrtage marginal. C'est le cas pour la seconde variante. Par rapport aux données de l'année de référence 2018, cette redistribution ne porte que sur quelque 8 millions, ce qui est négligeable pour une dotation globale de 3,56 milliards.

Le dernier inconvénient apparaît lorsque le canton au potentiel de ressources le plus faible présente un indice de ressources supérieur à la valeur seuil. Dans ce cas, il dépassera les 86,5 points d'indice après péréquation. Ce cas de figure est cependant très improbable étant donné que la valeur a toujours oscillé, ces dernières années, entre 57 et 66 points d'indice.

Phase de transition

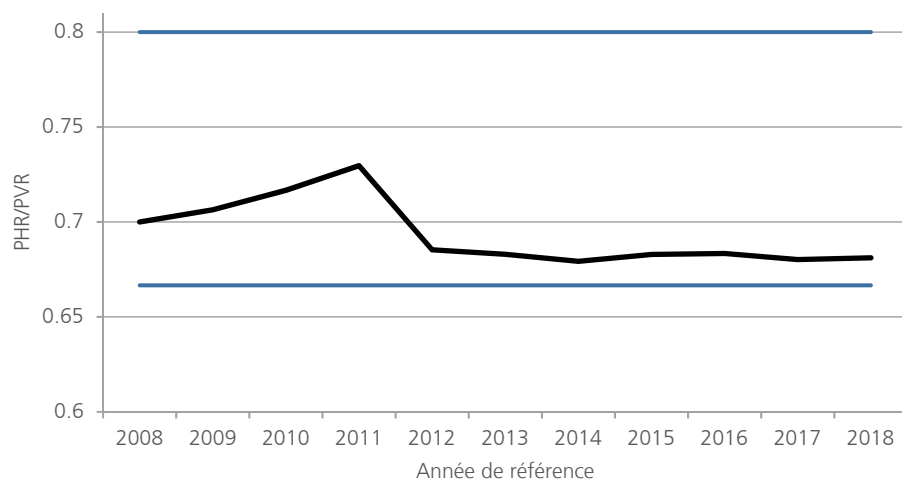
Comme nous l'avons expliqué, l'adoption du modèle de la CdC réduirait d'un seul coup la dotation de près d'un demi-milliard (chiffres de 2018). Afin d'en atténuer les effets négatifs pour les cantons à faible potentiel de ressources, la CdC propose deux mesures: la première consiste à réduire la dotation minimale pendant une phase de transition en trois étapes, afin que la différence entre la dotation minimale effective en 2019 (selon le système en vigueur) et la dotation minimale garantie diminue d'un tiers en 2020, de deux tiers en 2021 et enfin de trois tiers en 2022. Ainsi, le canton au potentiel de ressources le plus faible atteindrait exactement la dotation minimale garantie en 2022.

La seconde mesure consiste à affecter à parts égales, pendant la période transitoire, l'économie réalisée par la Confédération à la compensation des charges socio-démographiques et aux cantons à faible potentiel de ressources.

Augmentation de la péréquation des ressources verticale

Selon le système actuel, les années intermédiaires, les dotations des péréquations horizontale et verticale des ressources ne sont pas adaptées de la même manière, d'où notamment les différences entre les taux de croissance annuels. L'art. 135, al. 3, Cst., permet d'éviter que les versements de la Confédération et ceux des cantons à fort potentiel de ressources n'évoluent de façon trop divergente: «Les prestations des cantons à fort potentiel de ressources équivalent au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de la part de la Confédération.»

Figure 5.05: Rapport entre péréquations des ressources horizontale et verticale



La figure 5.05 représente le rapport entre les péréquations des ressources horizontale et verticale depuis 2008. Les deux lignes bleues matérialisent les limites fixées par la Constitution. La proposition de la CdC vise à fixer le rapport sur la ligne bleue inférieure.

Alors que pour l'année 2008, la péréquation des ressources horizontale avait été fixée politiquement à 70 % de la péréquation verticale, ce rapport a augmenté progressivement pour atteindre 73 % en 2011. En 2012, la dotation verticale a augmenté de 81 millions, ce qui a fortement réduit le rapport, qui oscille depuis aux alentours de 68 %. Si ce rapport était désormais fixé à deux tiers, cela représenterait pour la Confédération une charge supplémentaire de près de 20 millions, et un allègement équivalent pour les cantons à fort potentiel de ressources. Cela ne changerait rien pour les cantons à faible potentiel de ressources.

Redistribution des fonds en faveur des cantons

La CdC propose par ailleurs que pendant la période transitoire, l'économie réalisée par la Confédération profite à tous les cantons, de préférence à la compensation des charges socio-démographiques. La dotation au titre de la compensation des charges géo-topographiques doit être maintenue et adaptée au moins à l'inflation.

Récapitulatif général

Afin de calculer les effets de la proposition de la CdC, comparons-la à présent au modèle en vigueur. Le tableau 5.04 met en évidence les effets sur chaque canton avec les chiffres de l'année 2018. Il montre la situation après la phase de transition. En 2020 et en 2021, les montants seraient d'autant moins élevés.

Tableau 5.04: Effets de la proposition de la CdC (chiffres de 2018; en francs)

+ = charge pour le canton / - = allègement pour le canton (en CHF)

	Dotation minimale garantie	Hausse de la péréquation verticale des ressources	Modification totale	Paielements compensatoires par habitant
ZH	-66'304'363	-5'869'016	-72'173'380	-50
BE	139'327'280	-	139'327'280	139
LU	26'513'972	-	26'513'972	68
UR	5'495'168	-	5'495'168	152
SZ	-25'096'746	-2'221'471	-27'318'217	-180
OW	-200'218	-17'723	-217'941	-6
NW	-5'751'746	-509'123	-6'260'869	-149
GL	5'937'585	-	5'937'585	148
ZG	-39'267'595	-3'475'822	-42'743'417	-359
FR	36'471'728	-	36'471'728	123
SO	36'780'450	-	36'780'450	140
BS	-21'809'709	-1'930'515	-23'740'224	-124
BL	5'287'566	-	5'287'566	19
SH	3'416'699	-	3'416'699	43
AR	4'964'127	-	4'964'127	92
AI	1'490'709	-	1'490'709	94
SG	61'311'652	-	61'311'652	124
GR	21'382'700	-	21'382'700	105
AG	59'715'046	-	59'715'046	94
TG	32'592'862	-	32'592'862	125
TI	4'544'552	-	4'544'552	13
VD	706'734	-	706'734	1
VS	50'702'005	-	50'702'005	152
NE	6'111'818	-	6'111'818	35
GE	-49'708'469	-4'400'009	-54'108'479	-115
JU	10'948'888	-	10'948'888	153
CH	305'562'695	-18'423'679	287'139'016	

La dotation minimale garantie entraîne un report de fonds d'un montant de plus d'un demi-milliard de francs. Par ailleurs, l'augmentation de la compensation verticale des charges en faveur de l'horizontale allège la charge des cantons à fort potentiel de ressources de 18,4 millions supplémentaires au détriment de la Confédération. Les allègements les plus importants concernent les cantons de Zurich (72 millions) et de Genève (54 millions), tandis que le canton de Berne subit l'alourdissement le plus important (139 millions). La figure n'indique pas ce qu'il advient des fonds ainsi libérés de la Confédération. Ce sujet a été confié à un groupe de travail conjoint de la Confédération et des cantons, et n'a pas sa place dans le présent rapport. Selon le résultat, les effets représentés dans le tableau 5.04 sont susceptibles de changer radicalement.

5.3.4 Postulat Gössi 15.3702

Le postulat Gössi demande lui aussi l'examen d'une dotation minimale garantie, mais contrairement à la proposition de la CdC, il établit celle-ci à 85 points d'indice, ce qui est l'actuel objectif en matière de dotation minimale. Cela représenterait pour la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources des économies nettement plus élevées. Toujours contrairement à la proposition de la CdC, le postulat ne demande pas que les fonds fédéraux ainsi libérés soient reportés sur les cantons. Les économies réalisées profiteraient donc tant à la Confédération qu'aux cantons à fort potentiel de ressources. La dotation minimale préconisée étant inférieure à celle proposée par la CdC, la dotation aussi diminuerait dans une proportion beaucoup plus importante. En fondant le calcul sur les chiffres de 2018, la charge de la Confédération serait allégée de 554 millions, celle des cantons à fort potentiel de ressources de 378 millions. Du coup, les cantons à faible potentiel de ressources recevraient 932 millions de versements compensatoires en moins. Cela permettrait néanmoins toujours d'atteindre l'objectif fixé en matière de dotation minimale.

Le modèle du postulat fait lui aussi essentiellement dépendre la dotation de l'évolution du canton au potentiel de ressources le plus faible. Les déclarations concernant la sensibilité au point 5.3.3 s'appliquent donc aussi à lui. Là aussi, seuls 14 % environ des fonds supplémentaires nécessaires iraient au canton du Jura, tandis que les 86 % restants seraient un bénéfice inattendu pour les autres cantons à faible potentiel de ressources.

5.3.5 Postulat Fischer 15.4024

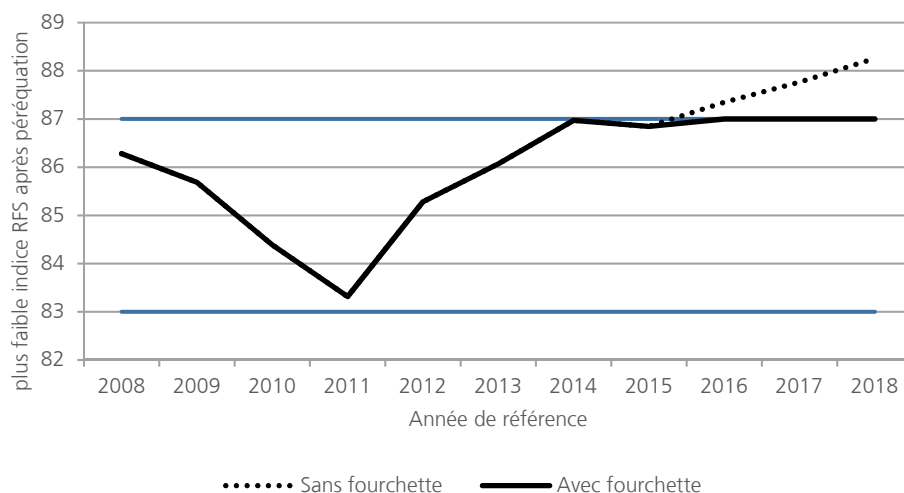
Le postulat Fischer comprend deux volets: la définition d'une fourchette pour le canton au potentiel de ressources le plus faible et l'instauration d'une méthode d'adaptation qui tienne compte de l'évolution des disparités. Examinons de plus près ces deux propositions indépendantes l'une de l'autre.

Fourchette

Le postulat entend éviter une croissance excessive de la dotation au moyen non pas d'une dotation minimale garantie mais d'une fourchette. Il propose de conserver le système de calcul actuel mais de le doter d'une fourchette pour empêcher la dotation minimale de dépasser un certain plafond. Cette fourchette pourrait se situer entre 83 et 87 points d'indice. Lorsque le canton au potentiel de ressources le plus faible en sortirait, la dotation serait adaptée de façon à l'y faire rentrer. Ce modèle laisse au Parlement la possibilité d'adapter la dotation tous les quatre ans pour la corriger si nécessaire.

Le canton au potentiel de ressources le plus faible a toujours dépassé 87 points d'indice depuis 2016. Si la fourchette proposée par le postulat Fischer avait été appliquée, ce seuil n'aurait pas été franchi, ce qui aurait permis de freiner la croissance de la surdotation.

Figure 5.06: Plus petit indice des RFS après péréquation, avec et sans fourchette



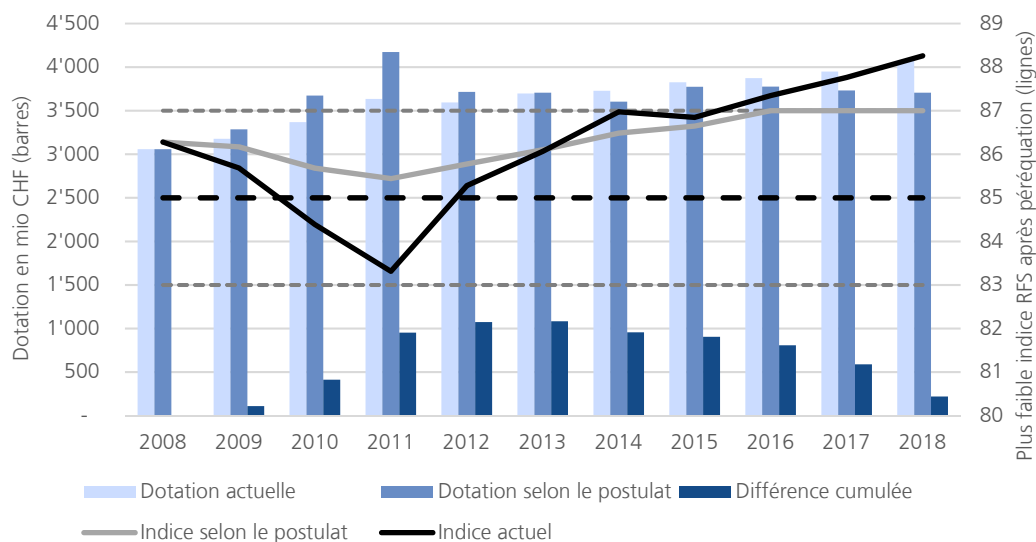
Sans l'intervention du Parlement, le canton au potentiel de ressources le plus faible se serait systématiquement retrouvé, depuis 2016, environ 0,5 point d'indice plus haut qu'avec la proposition de la CdC, et même 2 points plus haut qu'avec celle du postulat Gössi. Ainsi la charge de la Confédération aurait été allégée de 200 millions en 2018, celle des cantons à fort potentiel de ressources de 169 millions. Mais par rapport à la proposition de la CdC, la charge supplémentaire aurait tout de même atteint 144 millions au total.

Adaptation à l'évolution des disparités

Le deuxième volet du postulat Fischer concerne l'adaptation des dotations les années intermédiaires. Il propose de ne plus tenir compte de l'évolution du potentiel de ressources global, mais de celle du potentiel de ressources excédentaire des cantons à faible potentiel de ressources ou des cantons à fort potentiel de ressources, les deux étant identiques par définition (voir le point 4.3.1). Avec cette méthode, la dotation augmenterait en fonction de la croissance des disparités et inversement.

La figure 5.07 compare la méthode du postulat à l'actuelle. Par rapport à cette dernière, les dotations globales sont, en intégrant la fourchette, assez semblables depuis 2008 quelle que soit la méthode. En effet, les différences cumulées au cours de ces onze années ne s'élèvent qu'à 220 millions.

Figure 5.07: Effets de la méthode proposée par le postulat Fischer



Sans mesures correspondantes du Parlement ni forte modification des disparités entre les cantons, la proposition du postulat Fischer aurait de moyen à long termes des effets analogues à ceux de la proposition de la CdC, à ceci près que la dotation minimale serait plafonnée à 87 et non à 86,5 points (mais elle ne serait pas garantie chaque année).

5.3.6 Réduire la dotation de la péréquation des ressources plutôt qu'instaurer une dotation minimale garantie de 86,5 % ?

Nous avons vu au sous-chapitre 4.5 que, sur la base d'un objectif de dotation minimale fixé à 85 % pour la période allant de 2016 à 2018, on constate une surdotation croissante de la péréquation des ressources. En 2016, la dotation dépassait de 645 millions le montant nécessaire pour relever le canton au potentiel de ressources le plus faible exactement au niveau de la dotation minimale visée, en 2017 de 771 millions, et en 2018 de 932 millions. Pour ces trois années, la surdotation moyenne s'élève donc à 783 millions, dont 465 millions sont à la charge de la Confédération et 317 millions à celle des cantons à fort potentiel de ressources.

Lors de la dernière période quadriennale, la surdotation était de 330 millions (196 millions pour la Confédération, 134 millions pour les cantons à fort potentiel de ressources). Aussi le Conseil fédéral a-t-il proposé, dans le message du 3 septembre 2014 concernant la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2016 à 2019, de réduire la dotation de base de ce montant. Dans son arrêté fédéral du 19 juin 2015, le Parlement a, comme on sait, réduit les contributions de base de la péréquation des ressources de 165 millions, c'est-à-dire la moitié du montant proposé par le Conseil fédéral. C'est l'une des raisons pour lesquelles la surdotation a à nouveau atteint un niveau si élevé dès 2016.

Si l'on voulait réduire la dotation de base plutôt que d'instaurer une dotation minimale garantie de 86,5 % comme le propose la CdC, il faudrait retrancher à la dotation de base de 2020 la surdotation moyenne de la période allant de 2016 à 2019, un montant qui dépassera sans doute nettement les 783 millions.

5.3.7 Responsabilité solidaire

La notion de «responsabilité solidaire» a été instaurée par les cantons à fort potentiel de ressources dans le cadre du second rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Elle se rapporte au fait que lorsqu'un grand canton à fort potentiel de ressources subit une baisse importante de son potentiel, sa contribution à la péréquation financière diminue, ce qui génère un déficit que les autres cantons à fort potentiel doivent compenser en partie. C'est ce qui s'est passé pour le canton de Zurich, dont le potentiel de ressources s'est effondré du fait de la crise financière de 2008. Il convient de remarquer que cet effet est symétrique. Lorsque le canton concerné a repris des forces, ses contributions augmentent de manière disproportionnée et celles des autres cantons à fort potentiel de ressources diminuent en conséquence. Ce sujet a été traité en détail dans le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Compte tenu du fait que cet aspect ressurgit régulièrement dans le débat politique, il paraît justifié de lui consacrer un sous-chapitre, en particulier du point de vue de la nécessité d'envisager une adaptation du mécanisme de péréquation des ressources.

Les méthodes présentées ici n'ont pas pour but premier d'atténuer la responsabilité solidaire. Mais vu les débats que ce sujet alimente, il vaut la peine d'examiner ce qui se passe dans les cantons lorsqu'un d'eux (par ex. Zurich, à fort potentiel de ressources, ou Berne, à faible potentiel) subit un gros choc économique.

Responsabilité solidaire: l'exemple du canton de Zurich

La figure 5.08 simule, en se fondant sur l'année de référence 2018, un recul du potentiel de ressources du canton de Zurich de 3 %. Ce recul aurait pour effet de raboter le potentiel de ressources moyen de la Suisse, et donc de faire augmenter le potentiel de ressources de tous les cantons (sauf celui de Zurich). Les versements compensatoires en seraient aussi modifiés. Mais les conséquences varieraient selon la méthode de calcul et le potentiel de ressources. Pour permettre la comparaison, les calculs effectués selon le modèle Fischer font abstraction de sa fourchette. Étant donné que le canton du Jura dépasse largement les 87 points en 2018 même avec cette méthode, la prise en compte de la fourchette atténuerait les effets, en particulier sur les cantons à fort potentiel de ressources.

Avec la méthode actuelle (barres grises), la dotation globale ne diminue que légèrement, mais les versements compensatoires du canton de Zurich beaucoup (46 francs par habitant). Les autres cantons à fort potentiel de ressources doivent compenser la différence («responsabilité solidaire»), ce qui fait monter le taux d'écrtage. Plus un canton a un potentiel de ressources fort, plus sa charge supplémentaire augmente.

Avec un taux d'écrtage fixe (barres bleu clair), qui correspond, comme nous l'avons indiqué, au postulat Fischer, la charge de Zurich s'allège de 54 francs par habitant, tandis que celle de tous les cantons à fort potentiel de ressources s'alourdit dans des proportions égales (11 francs par habitant). Cette charge supplémentaire correspond à la modification du potentiel de ressources moyen multipliée par le taux d'écrtage fixe.

Avec la dotation minimale garantie (barres bleu foncé), la dotation diminue car le potentiel de ressources moyen par habitant baisse et, avec lui, la dotation minimale garantie en francs. En même temps, les autres cantons contributeurs ne doivent compenser la baisse des versements compensatoires du canton de Zurich que dans une mesure nettement moindre.

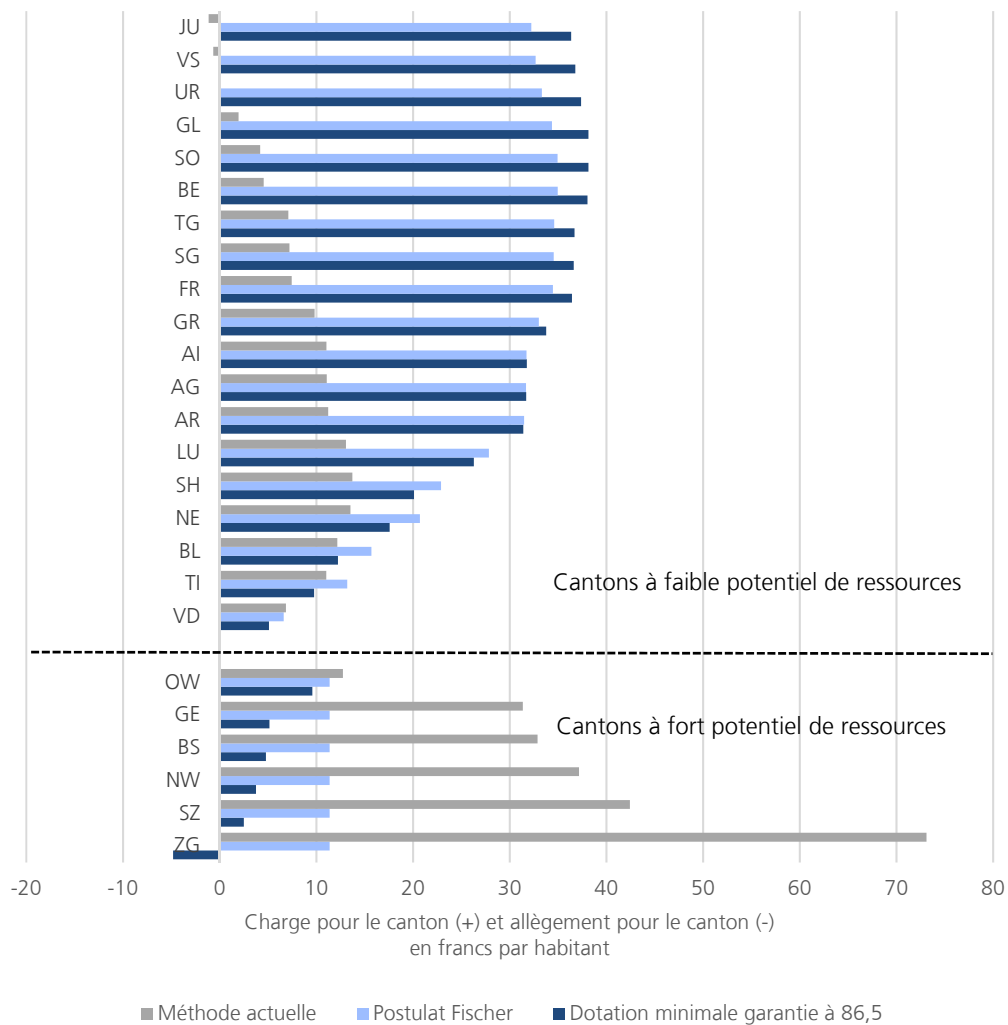
La responsabilité solidaire des cantons à fort potentiel de ressources est donc bien moins forte avec les deux modèles qu'elle ne l'est aujourd'hui. Avec la dotation minimale garantie, on ne peut même plus parler de responsabilité solidaire. Cette variante est celle qui a le moins d'effets négatifs sur les versements, pour tous les cantons à fort potentiel de ressources.

Tableau 5.05: Conséquences d'un recul du potentiel de ressources du canton de Zurich

+ = charge pour le canton / - = allègement pour le canton (en CHF)

	Confédération	Canton de Zürich	Cantons à fort potentiel de ressources sans ZH	Cantons à faible potentiel de ressources	Total des cantons
Méthode actuelle	-15'299'709	-66'817'783	38'246'315	43'871'177	15'299'709
Postulat Fischer	-90'546'463	-76'698'442	11'511'472	155'733'432	90'546'463
Dotation minimale garantie à 86,5	-93'689'224	-69'225'635	3'658'328	159'256'530	93'689'224

Figure 5.08: Conséquences d'un recul du potentiel de ressources du canton de Zurich



Du point de vue des cantons à faible potentiel de ressources, la méthode actuelle est la plus avantageuse, car les cantons à fort potentiel de ressources compensent en grande partie la défaillance du canton de Zurich. Du fait d'une dotation moindre, les deux autres méthodes entraînent une charge supplémentaire accrue, en particulier pour les cantons aux plus faibles potentiels de ressources.

Responsabilité solidaire: l'exemple du canton de Berne

La responsabilité solidaire n'existe pas qu'entre les cantons à fort potentiel de ressources, mais aussi entre ceux à faible potentiel de ressources. La figure 5.09 simule une baisse du potentiel de ressources du canton de Berne de 3 %. Cette baisse entraîne une diminution du potentiel de ressources de toute la Suisse et, dans le système actuel, des contributions de la Confédération. En plus de la baisse de la dotation, il faut compenser celle de l'indice de ressources du canton de Berne. Conséquence: les autres cantons à faible potentiel de ressources ont nettement moins de moyens à leur disposition.

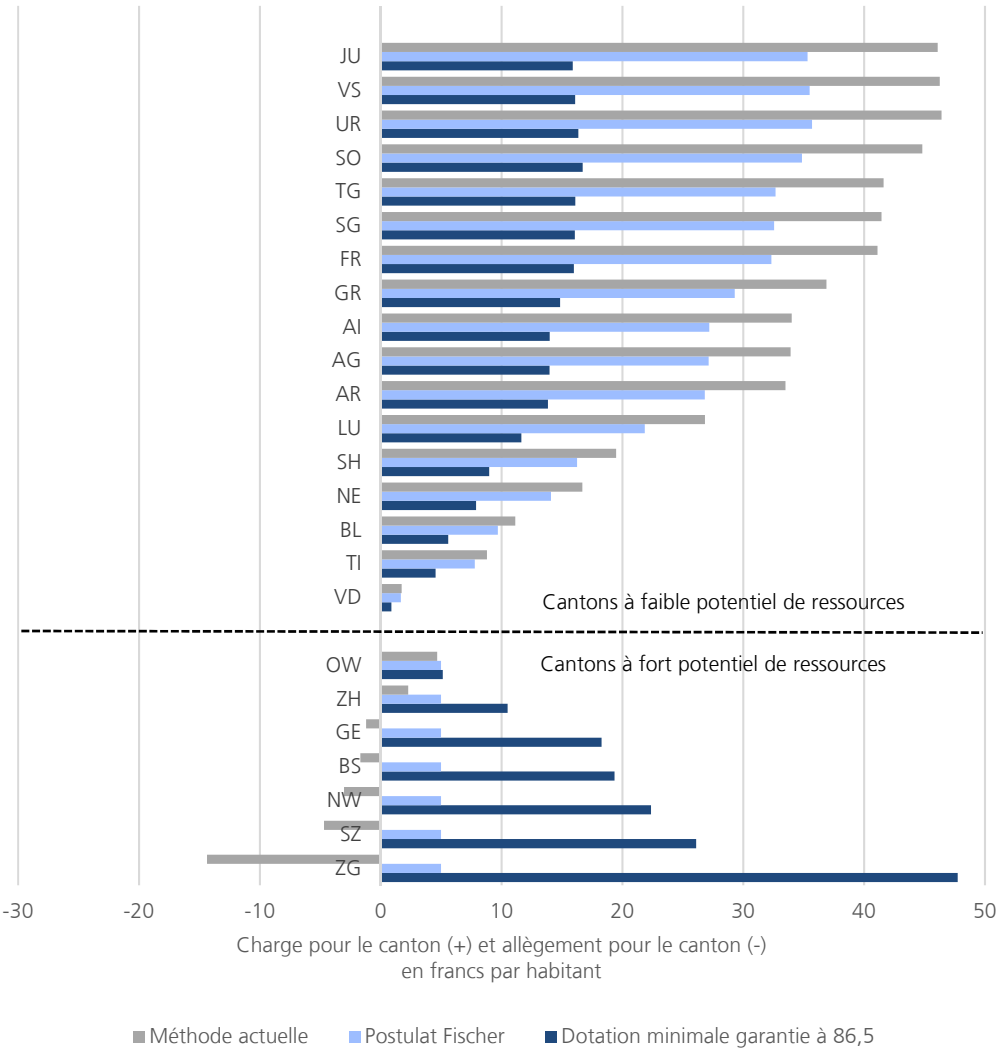
Avec un taux d'écrtage fixe (postulat Fischer), les effets sur les cantons à faible potentiel de ressources sont semblables quoique moins prononcés. C'est dans le cas d'une dotation minimale garantie que les effets sont le plus faibles. Comme la moyenne suisse baisse, tous les cantons à faible potentiel de ressources (sauf celui de Berne) apparaissent comme relativement plus forts, ce qui entraîne une diminution des versements compensatoires. Pour la même raison, les cantons à fort potentiel de ressources deviennent eux aussi plus forts par rapport à la moyenne suisse et doivent donc contribuer davantage. Les moyens supplémentaires ainsi «générés» reviennent intégralement au canton de Berne, qui est ainsi presque entièrement dédommagé pour la baisse de son indice de ressources (146 francs par habitant).

Tableau 5.06: Conséquences d'un recul du potentiel de ressources du canton de Berne

+ = charge pour le canton / - = allègement pour le canton (en CHF)

	Confédération	Canton de Berne	Cantons à fort potentiel de ressources	Cantons à faible potentiel de ressources sans BE	Total des cantons
Méthode actuelle	-6'717'446	-124'598'519	0	131'315'965	6'717'446
Postulat Fischer	17'933'957	-134'568'840	12'198'916	104'435'968	-17'933'957
Dotation minimale garantie à 86,5	57'189'693	-147'645'584	38'126'462	52'329'429	-57'189'693

Figure 5.09: Conséquences d'un recul du potentiel de ressources du canton de Berne



5.3.8 Conclusion

Pendant la période allant de 2016 à 2019, l'objectif de dotation minimale de 85 % sera nettement dépassé. En effet, l'année de référence 2018, le canton au potentiel de ressources le plus faible atteint, après péréquation, un indice de 88 points, et ce malgré la diminution de 165 millions de francs décidée par le Parlement pour la période 2016 à 2019. Une nouvelle adaptation de la dotation s'impose. Soucieux d'éviter un nouveau débat politique portant sur une réduction de la dotation, et de permettre une adaptation plus adéquate de la péréquation des ressources à l'évolution des disparités en matière de performance financière mesurée d'après le potentiel de ressources des cantons, les cantons ont élaboré une proposition de modification du système qu'ils sont une large majorité à soutenir (21 sur 26). Avec l'instauration d'une dotation minimale garantie, la dotation serait déterminée de manière endogène, et non plus tous les quatre ans par le Parlement. La proposition des cantons fixe la dotation minimale garantie à 86,5 points sans tenir compte de l'objectif de dotation minimale actuel de 85 points. La garantie d'une dotation minimale introduit une règle supplémentaire dans le système de la péréquation financière, entraînant la dépolitisation souhaitée en focalisant le pilotage politique sur les questions stratégiques, qui doivent être réglées dans la loi. Il est possible d'atténuer par des mesures techniques le problème de la forte influence qu'exerce sur la dotation la position du canton au potentiel de ressources le plus faible. La dotation y gagnerait en stabilité et la volatilité des paiements diminuerait.

La proposition des cantons crée par ailleurs un lien entre la péréquation des ressources et la compensation des charges. La modification du système de péréquation des ressources devrait réduire la contribution de la Confédération par rapport à aujourd'hui. Les cantons proposent que les éventuelles économies réalisées par la Confédération servent au moins en partie à améliorer la compensation des charges socio-démographiques. En résumé, la proposition de la CdC permettrait d'alléger considérablement la charge des cantons à fort potentiel de ressources, mais non celle de la Confédération.

6 Mesures de péréquation financière

6.1 Avis du Conseil fédéral concernant le paquet global de la CdC

Les deux précédents rapports sur l'évaluation de l'efficacité avaient pour objet principal la fixation des dotations respectives de la péréquation des ressources et de la compensation des charges pour la période quadriennale suivante. La décision correspondante se fondait à chaque fois sur les résultats de l'analyse d'efficacité. Le paquet global de la CdC exposé au chapitre 5 place le présent rapport dans un contexte quelque peu différent. La CdC propose en effet un changement de système. Dans le chapitre qui suit, le Conseil fédéral donne son avis sur le train de mesures proposé par la CdC et ouvre le débat sur une proposition de mise en œuvre.

Dotation minimale garantie de 86,5 %

La mesure phare proposée par la CdC consiste à garantir au canton au potentiel de ressources le plus faible une dotation minimale de 86,5 % de la moyenne suisse. Au niveau du pilotage politique, elle remplace l'arrêté fédéral quadriennal sur la dotation par une définition de la dotation minimale dans la loi. Ainsi, la péréquation financière ne devrait plus donner lieu tous les quatre ans à des débats politiques de fond risquant de déboucher sur une guerre de tranchées, comme on l'a vu lors des débats parlementaires de 2014/15. Toutefois, cette proposition renforce le degré d'affectation des dépenses destinées à la péréquation financière dans le budget fédéral.

Le Conseil fédéral est favorable à une dotation minimale garantie. Il approuve le remplacement de l'actuel système de fixation de la dotation, discrétionnaire, par une règle (dotation minimale garantie) qui produira le montant de la dotation de façon endogène. Une dotation minimale garantie de 86,5 % de la moyenne nationale peut paraître élevée, mais vu les débats parlementaires de 2015 et compte tenu du fait que l'indice du canton au potentiel de ressources le plus faible est nettement supérieur à la barre de 85 % depuis quelques années en raison de la surdotation de la péréquation des ressources, et que 21 cantons ont approuvé le paquet global, le Conseil fédéral estime qu'il serait inopportun de proposer une dotation minimale plus basse.

Cependant, afin d'éviter que le canton au potentiel de ressources le plus faible n'ait une influence excessive sur les versements compensatoires, le Conseil fédéral propose un ajustement technique: le relèvement à exactement la dotation minimale garantie de tous les cantons dont l'indice de ressources avant péréquation est inférieur à 70 points. Pour ce faire, le taux d'écrêtement maximal devra être abaissé à 90 %. Cela correspond à la variante 2 exposée en détail au sous-chapitre 5.3, au point relatif à l'optimisation de la proposition de la CdC. Cette méthode présente tous les avantages de la proposition de la CdC tout en évitant que le canton au potentiel de ressources le plus faible ait une influence excessive sur la dotation. Elle réduit aussi la volatilité des versements compensatoires au fil du temps. L'année de référence 2018, le modèle proposé aurait pour chaque canton des effets financiers pratiquement identiques à ceux de la proposition de la CdC.

Fixation de la part de la Confédération au maximum admis par la Constitution

La deuxième mesure proposée par la CdC consiste à fixer la part de la Confédération à la péréquation des ressources au maximum admis par la Constitution, c'est-à-dire d'établir la contribution des cantons à fort potentiel de ressources à exactement deux tiers de la contribution fédérale. Depuis quelques années, la contribution des cantons à fort potentiel de ressources

ne dépasse que légèrement ce seuil. Aussi le Conseil fédéral ne voit-il pas d'objection à cette mesure, qui certes alourdira la charge de la Confédération de quelque vingt millions, mais qui a le mérite de simplifier le système de la péréquation financière.

Période transitoire

Le changement de système proposé aura pour certains cantons des conséquences financières considérables. Aussi le Conseil fédéral est-il favorable à ce que sa réalisation, plutôt que d'être concentrée sur l'année 2020, prévoie une période transitoire. Eu égard à la sécurité de la planification, il propose en outre que la réduction se fonde sur la dernière année de référence disponible du présent rapport (2018). Cette année-là, l'indice des RFS après péréquation du canton au potentiel de ressources le plus faible s'établit à 88,3 points. Il faudra donc le réduire de 1,8 point en trois étapes. Ainsi, la dotation minimale garantie atteindra 87,7 points en 2020, 87,1 points en 2021 et enfin 86,5 points, la valeur proposée, en 2022. Cette réduction devra se faire indépendamment de la dotation (non encore connue) de 2019. Les conséquences pour la Confédération et les cantons dépendront fortement de l'utilisation des fonds fédéraux libérés. Si l'on ne prend en considération que les effets de la dotation minimale garantie et de l'augmentation de la péréquation des ressources verticale, la Confédération réalisera 74 millions d'économies en 2020, 179 millions en 2021 et enfin 283 millions par an à partir de 2022.

Conclusions

Le Conseil fédéral est favorable au changement de système de péréquation des ressources proposé par la CdC. Reconnaissant que la grande majorité des cantons se sont mis d'accord sur une dotation minimale garantie de 86,5 % de la moyenne suisse, il soutient cette proposition sur le fond. Il propose cependant, compte tenu des conséquences financières considérables qu'aura, pour les cantons à fort potentiel de ressources et la Confédération, le recul de l'indice de ressources du canton le plus faible, de garantir la dotation minimale d'exactly 86,5 points non seulement au canton au potentiel de ressources le plus faible, mais aussi à tous les cantons dont l'indice de ressources avant péréquation n'excède pas 70 points. S'agissant des autres cantons à faible potentiel de ressources, il propose le maintien d'une méthode de calcul progressive, dont le taux d'écêtement marginal serait toutefois plafonné à 90 %.

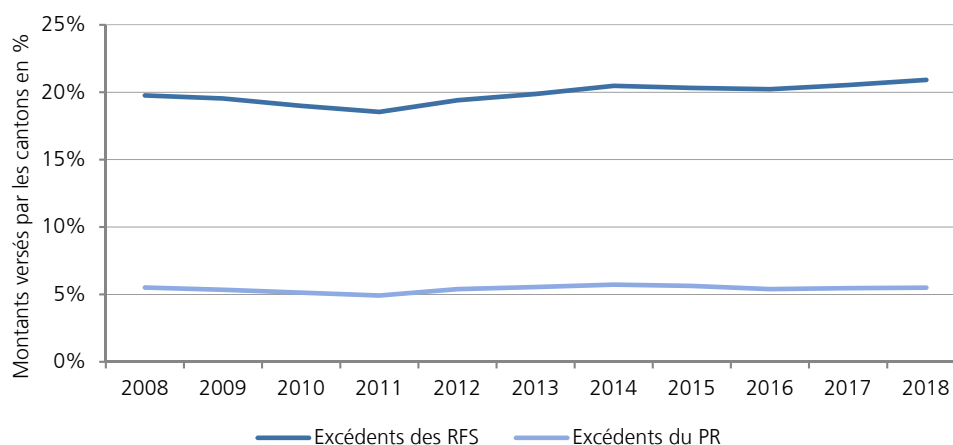
Garantir au canton au potentiel de ressources le plus faible une dotation minimale en ressources financières de 86,5 % de la moyenne nationale supprimera la nécessité, pour le Parlement, de fixer tous les quatre ans les contributions de base à la péréquation des ressources. La dotation de la péréquation des ressources sera déterminée par l'évolution des disparités, de manière endogène, et ne sera plus une variable politique. Le Parlement ne pourra donc plus se prononcer sur la péréquation financière à intervalles réguliers, mais uniquement en cas de modification de la PFCC, par exemple lorsqu'il faudra ajuster la dotation minimale garantie. Compte tenu de ces éléments, il n'y a pas lieu d'envisager l'instauration d'un plafonnement des charges (voir encadré). Le Conseil fédéral propose par ailleurs de fixer la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources au maximum prévu par la Constitution, c'est-à-dire 150 % de la contribution des cantons à fort potentiel de ressources. Il estime aussi que pour amortir le coup, il faudrait réduire la dotation minimale en trois étapes: à 87,7 points d'indice l'année de référence 2020, à 87,1 points l'année de référence 2021, et enfin à 86,5 points à partir de 2022.

Le Conseil fédéral propose que l'utilisation des fonds fédéraux libérés soit fixée ultérieurement. Elle fera l'objet de discussions dans le cadre d'un groupe de travail mixte Confédération-cantons.

Limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources

Selon l'art. 46, al. 1, OPFCC, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité indique la nécessité ou l'utilité de fixer une limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources dans la péréquation horizontale des ressources. La figure 6.01 montre la charge que la péréquation des ressources horizontale fait peser sur les cantons à fort potentiel de ressources. Elle compare les versements au potentiel de ressources dit excédentaire, c'est-à-dire à la part du potentiel de ressources qui excède la moyenne, d'une part, et à l'excédent de recettes fiscales standardisées (RFS) d'autre part. L'excédent de RFS est le produit du potentiel de ressources excédentaire et du taux fiscal standardisé.

Figure 6.01 Contributions en pourcentage des excédents du potentiel de ressources et des RFS



Si la charge des cantons à fort potentiel de ressources varie quelque peu au fil du temps, elle ne fait apparaître aucune tendance. Dans un système avec dotation minimale garantie, le plafonnement des charges n'a aucune raison d'être. La valeur de la dotation minimale constitue l'instrument de pilotage. C'est elle qu'il faudrait modifier pour compenser une éventuelle surcharge des cantons à fort potentiel de ressources. La proposition de la CdC réduirait en 2018 les versements à 18,1 % (- 2,8 points) de l'excédent de RFS, c'est-à-dire à 4,8 % (- 0,7 point) du potentiel de ressources excédentaire.

6.2 Calcul du facteur alpha

Le Conseil fédéral considère qu'il faut simplifier le mode de calcul du facteur alpha et l'adapter davantage à la réalité de la politique fiscale. Il propose par conséquent de le fonder sur l'exploitation fiscale effective de la fortune déterminante, conformément aux explications du sous-chapitre 5.1. Étant donné que les variations annuelles relèvent plutôt du hasard, le recours à la moyenne de six années de calcul permettrait d'éviter les fluctuations annuelles du potentiel de ressources et donc des versements compensatoires. L'emploi d'un facteur alpha fixé par année de calcul et non plus par année de référence augmenterait encore cet effet stabilisateur.

Cette méthode supposerait une modification de l'art. 3, al. 3, PFCC, modification que nous exposons au sous-chapitre 6.6.

6.3 Fixation de la dotation de la compensation des charges

L'instauration d'une dotation minimale garantie dans la péréquation des ressources mettrait fin à la fixation des contributions de base à la péréquation des ressources par le Parlement. Le Conseil fédéral estime dès lors qu'il serait inutile que le Parlement continue de fixer tous les quatre ans les contributions de base à la compensation des charges. Il propose par conséquent de fixer ces dernières au niveau de l'année 2019 pour 2020 dans la PFCC, et de continuer à les adapter au renchérissement. À l'avenir, toute modification de la dotation des deux fonds servant à la compensation des charges passera par une modification de la PFCC, et non plus par un arrêté fédéral. Quant à l'éventuelle augmentation de la dotation de la CCS, le Conseil fédéral donnera probablement son avis à ce sujet dans le cadre du message, en s'appuyant sur les résultats des discussions menées avec le groupe de travail composé paritairement de représentants de la Confédération et des cantons. Autrement dit, la question de l'emploi des fonds fédéraux libérés de la péréquation des ressources n'est pas l'objet du présent rapport.

6.4 Périodicité du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

La suppression envisagée de la fixation des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges pose la question de la périodicité du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Dans le système actuel, ce rapport constitue le fondement de la fixation des dotations pour la période quadriennale suivante et des éventuelles modifications de la PFCC. Le Conseil fédéral n'entend pas renoncer à l'évaluation périodique de l'efficacité de la péréquation financière nationale, qui lui procure une base de décision politique importante. Lors de l'élaboration des deux premiers rapports, il est apparu que quatre ans sont une durée plutôt courte pour une période d'évaluation. En effet, dans la péréquation financière, les changements se mettent en place lentement, et la péréquation des ressources se caractérise par des retards relativement importants. Le Conseil fédéral propose donc, pour les prochains rapports sur l'évaluation de l'efficacité, une période d'évaluation de six ans, c'est-à-dire de 2020 à 2025 pour le prochain et de 2026 à 2031 pour celui d'après.

6.5. Reconstitution de la compensation des cas de rigueur

Comme le Conseil fédéral le relève dans son troisième message sur la RPT, le montant des contributions annuelles versées au titre de la compensation des cas de rigueur aux cantons y ayant droit a été fixé sur la base du bilan global 2004 et 2005 actualisé et définitivement établi à l'été 2007. C'est-à-dire que les charges nettes ou les allègements nets des cantons à faible potentiel de ressources ont été déterminés une fois pour toutes. Sous réserve d'une levée partielle ou totale de la compensation des cas de rigueur, les montants versés chaque année à ce titre aux cantons ont également été fixés de manière irrévocable. Cela signifie que ni la procédure appliquée alors pour calculer la compensation des cas de rigueur ni ses éléments fondamentaux ne peuvent être remis en cause.

Selon l'art. 19, al. 3, PFCC, le montant initial du fonds de compensation des cas de rigueur est fixé pour huit ans, puis diminue de 5 % par an. La dotation diminue donc depuis l'année de référence 2016 et aura déjà perdu 25 % à l'horizon 2020. L'art. 19, al. 4, PFCC donne toutefois la possibilité à l'Assemblée fédérale de décider, par arrêté fédéral soumis au référendum, la levée, totale ou partielle, de la compensation des cas de rigueur, lorsqu'il s'avère, sur la base du rapport d'évaluation, que celle-ci n'est plus ou plus entièrement nécessaire.

En 2018, les cantons bénéficiant de versements au titre de la compensation des cas de rigueur étaient encore six. 70,4 % de ces versements sont allés aux cantons de Fribourg et de Neuchâtel. Les versements au titre de la compensation des cas de rigueur sont, comme tous les versements effectués au titre de la péréquation financière, dépourvus d'affectation et peuvent donc, comme les versements effectués au titre de la compensation des ressources, être considérés comme des recettes du canton concerné. De ce point de vue, l'indice des RFS ne va pas assez loin puisqu'il ne tient pas compte de la compensation des cas de rigueur. Pour permettre une évaluation complète, il faudrait le calculer après la péréquation des ressources et de la compensation des cas de rigueur. Les résultats de l'année 2018 figurent dans le tableau 6.01. En 2018, Obwald devient un canton à fort potentiel de ressources et perd ainsi son droit à la compensation des cas de rigueur. Le volume de cette compensation a donc été réduit en conséquence, de 8 millions de francs supplémentaires.

Tableau 6.01: Indice des RFS calculé en fonction de la péréquation des ressources et de la compensation des cas de rigueur 2018

	IR	RFS avant péréquation	Péréquation des ressources	RFS après PR	Indice RFS après RP	Compensation des cas de rigueur	RFS après PR et CCR	Indice RFS après PR + CCR
ZH	120.2	10'433	367	10'066	116.0	12	10'054	115.9
BE	75.2	6'523	-1'196	7'718	88.9	-31	7'749	89.3
LU	89.5	7'762	-324	8'086	93.2	-39	8'125	93.6
UR	68.2	5'914	-1'748	7'662	88.3	13	7'649	88.1
SZ	172.1	14'935	1'310	13'625	157.0	12	13'614	156.9
OW	102.4	8'884	43	8'841	101.9	12	8'829	101.7
NW	159.7	13'860	1'085	12'775	147.2	12	12'763	147.1
GL	71.2	6'175	-1'502	7'677	88.5	-160	7'837	90.3
ZG	244.1	21'185	2'618	18'568	214.0	11	18'556	213.8
FR	79.5	6'898	-893	7'791	89.8	-382	8'173	94.2
SO	74.6	6'474	-1'237	7'711	88.9	13	7'698	88.7
BS	149.7	12'988	902	12'086	139.3	14	12'072	139.1
BL	96.5	8'374	-60	8'434	97.2	13	8'421	97.1
SH	93.0	8'072	-172	8'245	95.0	13	8'232	94.9
AR	85.6	7'424	-523	7'947	91.6	14	7'934	91.4
AI	85.2	7'395	-542	7'937	91.5	13	7'924	91.3
SG	79.2	6'869	-915	7'784	89.7	12	7'772	89.6
GR	83.2	7'218	-660	7'878	90.8	13	7'865	90.6
AG	85.3	7'400	-538	7'938	91.5	12	7'927	91.4
TG	79.0	6'853	-927	7'781	89.7	12	7'769	89.5
TI	97.4	8'451	-38	8'489	97.8	12	8'477	97.7
VD	99.6	8'646	-2	8'647	99.7	11	8'636	99.5
VS	66.8	5'795	-1'864	7'659	88.3	11	7'648	88.1
NE	94.3	8'179	-128	8'307	95.7	-510	8'817	101.6
GE	146.1	12'678	837	11'841	136.5	12	11'829	136.3
JU	65.9	5'720	-1'938	7'658	88.3	-217	7'875	90.8
		8'677						

Cet indice complété relève le Jura, canton au potentiel de ressources le plus faible, au-dessus des 90 points, ce qui signifie qu'il dispose de plus de fonds libres que huit cantons dont le potentiel de ressources était plus fort avant les versements au titre de la péréquation financière. Concrètement, ses RFS n'atteignent que 65,9 % de la moyenne suisse mais passent à 90,8 % après péréquation des ressources et des cas de rigueur. C'est plus que le canton des Grisons, qui avait pourtant atteint un taux de 83,2 % avant la compensation. Il en va à peu près de même pour les cantons de Glaris et de Fribourg. Quant à Neuchâtel, son indice dépasse les 100 points; il se retrouve donc, de ce point de vue, dans le camp des cantons à fort potentiel de ressources. Comme tous les cantons sont tenus d'alimenter le fonds de compensation des cas de rigueur, ceux qui ne bénéficient d'aucun versement voient la valeur de leur indice baisser de 0,1 à 0,2 point.

La compensation des cas de rigueur faisait partie intégrante du projet de RPT accepté par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004. Les deux premiers rapports sur l'évaluation de l'efficacité expliquent en détail qu'il n'est pas opportun de supprimer totalement cette compensation. Aux yeux du Conseil fédéral, la situation n'a guère changé pendant la troisième période quadriennale. De plus, les versements diminuent de 5 % chaque année, ce qui fait

qu'en 2020, les contributions auront déjà baissé d'un quart par rapport aux deux premières périodes quadriennales. Certains des cantons concernés subissent déjà une diminution considérable de leurs recettes.

6.6 Modifications à apporter à la PFCC

Les mesures proposées au chapitre 6 nécessitent d'apporter à la PFCC les modifications exposées ci-après. L'art. 3, al. 3, concerne le facteur alpha (sous-chap. 6.2). Les let. c-e de l'art. 8, al. 2 doivent être abrogées. En effet, les indicateurs correspondants n'ont jamais été utilisés que ce soit en raison d'un manque de données suffisantes ou parce qu'ils sont déjà pris en compte par l'indicateur de pauvreté (let. a). L'abrogation de l'art. 20 s'impose car ce dernier n'est plus pertinent. Les autres modifications découlent de la proposition de la CdC (sous-chap. 6.1).

Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges

Art. 3, al. 3, deuxième et troisième phrases

³ ...En ce qui concerne la fortune des personnes physiques, il tient compte du fait que son exploitation fiscale diffère de celle du revenu. En ce qui concerne les bénéfices, il prend en considération le statut fiscal particulier dont jouissent certaines entreprises.

Art. 3a Détermination des fonds

¹ Le Conseil fédéral détermine chaque année les versements dus aux cantons à faible potentiel de ressources sur la base de leur potentiel de ressources par habitant.

² Mode de calcul des versements:

- a. Les cantons dont le potentiel de ressources par habitant est inférieur à 70 % de la moyenne suisse perçoivent des prestations au titre de la péréquation des ressources de manière à ce que leur potentiel de ressources par habitant atteigne, après péréquation, 86,5 % de la moyenne suisse.
- b. Pour les autres cantons dont le potentiel de ressources par habitant est faible mais supérieur à 70 %, la contribution par habitant diminue progressivement en fonction de la différence décroissante entre le potentiel de ressources et la moyenne suisse. Le taux d'écêtement marginal au départ de cette progression est fixé à 90 %.
- c. La péréquation des ressources ne doit pas modifier le classement des cantons résultant du potentiel de ressources par habitant.

³ Les fonds sont versés aux cantons sans être subordonnés à une affectation déterminée.

Art. 4, al. 2 et 3

² La part totale annuelle des cantons à fort potentiel de ressources équivaut à deux tiers de la part de la Confédération.

³ Chaque canton à fort potentiel de ressources verse, par habitant, un pourcentage uniforme de la différence entre son potentiel de ressources par habitant et la moyenne suisse.

Art. 5 et 6 et art. 8, al. 2, let. c à e

Abrogés

Art. 9, al. 1 à 3

¹ La contribution de base destinée à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques correspond en 2020 à la contribution de base de 2019 de ... francs adaptée au renchérissement par rapport au mois d'avril 2019.

² La contribution de base destinée à la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques correspond en 2020 à la contribution de base de 2019 de ... francs adaptée au renchérissement par rapport à l'année précédente.

³ Le Conseil fédéral adapte la contribution en fonction du renchérissement pour les années ultérieures.

Art. 18, al. 1 et 2

¹ Le Conseil fédéral présente tous les six ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'exécution et les effets de la présente loi.

² Le rapport expose le degré de réalisation des buts de la péréquation financière et propose d'éventuelles mesures.

Art. 19, al. 8

Abrogé

Art. 19a Détermination de la péréquation en 2020 et en 2021

¹ Par dérogation à l'art. 3a, al. 2, let. a, en 2020, le potentiel de ressources par habitant des cantons atteignant moins de 70 % de la moyenne suisse avant péréquation sera d'exactement 87,7 % de la moyenne suisse après péréquation.

² En 2021, il sera d'exactement 87,1 % de la moyenne suisse.

Art. 20 et 22

Abrogés

6.7 Opinions divergentes exprimées au sein du groupe technique

Opinions divergentes des représentants des cantons de Schwyz, de Bâle-Ville et des Grisons

Utilisation des fonds fédéraux libérés pendant et après la période transitoire

Au sous-chapitre 6.1, le Conseil fédéral expose son avis sur le paquet global de la CdC visant à optimiser la péréquation financière. Il propose que l'utilisation des fonds fédéraux libérés soit fixée ultérieurement et qu'elle fasse l'objet de discussions dans le cadre d'un nouveau groupe de travail paritaire de la Confédération et des cantons. Les représentants des cantons de Schwyz, de Bâle-Ville et des Grisons ont un avis divergent sur le traitement des fonds fédéraux libérés, qui correspond en outre à la position de la CdC.

Ils sont favorables à l'intention exprimée dans le présent rapport d'optimiser la péréquation financière entre Confédération et cantons conformément à la proposition de la CdC. Ils signalent cependant que l'une des mesures phares du paquet global, c'est-à-dire l'utilisation des fonds fédéraux libérés, n'est pas prise en considération. Cette mesure prévoit d'affecter à parts égales, pendant la période transitoire, l'économie réalisée par la Confédération à la compensation des charges socio-démographiques et aux cantons à faible potentiel de ressources, puis de l'employer au profit de tous les cantons, de préférence à la compensation des charges socio-démographiques.

L'optimisation de la péréquation financière proposée par la CdC constitue un paquet global complet et cohérent qui respecte également les intérêts des cantons à fort et à faible potentiel de ressources. C'est le résultat d'une vraie concertation entre les deux partenaires. Si l'on en retire certains éléments ou qu'on les remet en question, l'accord ainsi trouvé pour garantir la péréquation financière à long terme sera sérieusement menacé. Seule la mise en œuvre intégrale de la proposition de la CdC pourra améliorer durablement l'acceptation de la péréquation financière et la cohésion interne. Les cantons sont conscients que cette solution n'allège pas la charge de la Confédération. La cohésion de l'État fédéral exige que les fonds fédéraux libérés soient intégralement affectés aux cantons.

Les représentants des cantons de Schwyz, de Bâle-Ville et des Grisons demandent avec insistance que la question de l'utilisation des fonds fédéraux libérés soit réglée si possible pendant la consultation sur le troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, et au plus tard dans le message du Conseil fédéral, dans l'esprit de la proposition d'optimisation de la CdC.

Opinion divergente du représentant du canton de Berne

Le représentant du canton de Berne, à faible potentiel de ressources, est favorable au changement de système mais considère comme excessive la réduction de la dotation de la péréquation des ressources telle qu'elle est prévue. L'objectif de 86,5 % minimum fera chuter le volume de péréquation de plus de 500 millions, le faisant passer de près de 4,1 milliards à 3,6 milliards (chiffres de 2018). Ni l'évolution de la charge des cantons à fort potentiel de ressources ni celle des disparités ne justifient cette réduction très nette:

- La réduction prévue de la dotation globale fera chuter le taux d'écrtage des cantons à fort potentiel de ressources de près de 21 % aujourd'hui à 18 % (voir la figure 6.01). Cette faible valeur n'a jamais été atteinte. La charge qui pèse sur les cantons à fort potentiel de ressources serait en outre nettement moindre qu'en 2008, première année de la RPT (près de 20 %).
- Depuis l'instauration de la RPT, les disparités n'ont pas diminué: elles ont augmenté. Entre 2008 et 2016, l'écart entre le canton au potentiel de ressources le plus fort et le canton au potentiel le plus faible n'a cessé de se creuser, passant de 153 à 199 points. En 2018, il sera de 180 points, ce qui est encore nettement supérieur à la valeur initiale de 153 points en 2008.

Les fonds fédéraux libérés par le changement de système devront être affectés à la péréquation financière.

Opinion divergente du représentant du canton du Jura

Le représentant du canton du Jura, canton au potentiel de ressources le plus faible, ne soutient pas la réduction de la dotation de base. En effet, les disparités de ressources et de charges fiscales n'ont pas diminué. La position des meilleurs cantons s'est même renforcée. La réduction proposée de la dotation est politique. Elle est disproportionnée. Sur la base de 2018, une dotation réduite à 3,56 milliards ramène aux années 2011 et 2012, dont l'indice des ressources minimal n'atteignait que 83,3 % (en 2011) et non 86,5 %. Ce simple énoncé montre que la mesure de l'indice minimal à atteindre après péréquation, notamment par l'utilisation des recettes fiscales standardisées, pose problème et aboutit à des considérations et à des décisions inadaptées. À la fin de la période de transition, vouloir alléger les cantons contributeurs de 300 millions, revient à alléger la Confédération de 400 millions et les versements RPT de 700 millions.

La réalité des charges à couvrir est bien différente. La manière et les effets de la répartition de l'allègement fédéral (de 280 millions la première année à 400 millions à la fin de la période de transition) ne sont connus ni dans le temps et encore moins par canton. Avec la Confédération, un nouveau groupe politique fera une proposition de répartition. L'ampleur des gains pour les contributeurs devrait augmenter car, à terme, l'allègement devrait bénéficier de préférence à la compensation des charges socio-démographiques (cantons contributeurs à 65 % en 2018; 84 % avec le canton de Vaud, nouvellement faible).

Les Chambres ne décideront plus de la dotation de base. La période d'évaluation du système passera de 4 à 6 ans, alors que le niveau d'incertitude augmentera encore plus avec les effets différenciés, importants, simultanés et indirects sur la RPT du projet fiscal 17. Leur connaissance est nécessaire, mais manque. Techniquement, de nombreux arguments plaident en fa-

veur d'une augmentation de la dotation de base. D'autres propositions d'amélioration sont possibles sans péjorer inutilement la situation des cantons financièrement faibles (par ex.: fin de la solidarité entre les cantons contributeurs, révision du rapport entre alimentation RPT verticale-horizontale, d'une clé de répartition ou d'une part fédérale entre la Confédération et les cantons).

Proposition subsidiaire: opinion divergente des représentants des cantons à fort potentiel de ressources de Schwyz et de Bâle-Ville pour le cas où la proposition de la CdC ne serait pas mise en œuvre intégralement

La CdC a analysé les faiblesses et les difficultés posées par la RPT. Elle a ensuite élaboré un paquet global afin d'y remédier, lequel est approuvé par une grande majorité de cantons. Les représentants des cantons à fort potentiel de ressources de Schwyz et de Bâle-Ville soutiennent les recommandations de la CdC dans un esprit de compromis visant à faire aboutir un paquet global d'optimisation de la péréquation financière et de la compensation des charges. Les cantons à fort potentiel de ressources ont fait savoir qu'en cas de suppression ou de modification de certains éléments du paquet global, ils réviseraient leur position et pourraient aller jusqu'à retirer leur accord. Pour les représentants des cantons de Schwyz et de Bâle-Ville, si le consensus est remis en cause, il faudrait réévaluer les aspects suivants:

Réduction de la surdotation: les cantons à fort potentiel de ressources soutiennent les objectifs de la péréquation financière et la dotation minimale visée de 85 points d'indice. La PFCC n'exige cependant pas de redistribution au-delà de ce seuil. Il faudrait donc fixer les contributions de base de la Confédération et des cantons à fort potentiel de ressources de telle manière que pendant la période en cours du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, en l'occurrence la période allant de 2016 à 2019, l'objectif minimal de 85 points soit tout juste atteint. Sur la base de l'année de contribution 2018, il faudrait ainsi réduire la dotation de quelque 930 millions.

Diminution de la responsabilité solidaire: selon la RPT en vigueur, une forte modification du potentiel de ressources d'un canton entraîne des fluctuations importantes des contributions d'autres cantons. Les cantons à fort potentiel de ressources sont solidairement responsables du montant global dans la péréquation des ressources horizontale. Les contributions aux cantons bénéficiaires peuvent elles aussi varier considérablement sous l'effet de l'évolution d'autres cantons. Il faut donc viser une simplification du système afin d'atténuer la responsabilité solidaire pour cantons donateurs et bénéficiaires et d'éviter les résultats paradoxaux.

Réduction du poids des personnes morales: l'un des buts de la péréquation financière est de doter tous les cantons de ressources minimales suffisantes pour pouvoir accomplir leurs tâches. Comme les cantons ne peuvent pas exploiter de la même manière le potentiel de ressources provenant des bénéfices des personnes morales et celui issu des revenus des personnes physiques, le potentiel fiscal des personnes morales est surévalué. Une correction s'impose pour que les différences d'exploitabilité des potentiels fiscaux soient correctement prises en compte. Il faudrait, dans l'assiette fiscale agrégée, pondérer les bénéfices des personnes morales au moyen d'un facteur de réduction, conformément à leur exploitation réelle.

Développement de la compensation des charges socio-démographiques: les cantons-centres assument aujourd'hui en grande partie eux-mêmes leurs charges excessives tout en devant verser de fortes contributions à la péréquation des ressources. La CdC s'est prononcée à plusieurs reprises en faveur d'une augmentation de la compensation des charges socio-démographiques. Le Conseil fédéral a déjà envisagé une correction en 2001 et en 2006, dans les messages concernant la RPT, de même qu'en 2010, dans le premier rapport sur l'éva-

luation de l'efficacité, à condition de disposer d'une base de données sûre et de bases statistiques de meilleure qualité. Dans le présent rapport, il confirme une fois de plus la compensation insuffisante des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques. Il est donc nécessaire d'augmenter cette compensation, au moins du montant prévu dans le paquet global proposé par la CdC.

Levée plus rapide de la compensation des cas de rigueur: conformément à l'art. 19 PFCC, la compensation des cas de rigueur vise à faciliter le passage à la nouvelle péréquation financière. La longueur du délai transitoire a cependant surtout comme effet de garantir des droits acquis. Les cantons qui ont bénéficié de la compensation des cas de rigueur avait déjà profité de l'ancienne péréquation financière. Rien ne justifie plus la garantie des droits acquis. L'ancienne péréquation financière présentait de grandes faiblesses, et c'est bien pour cela qu'elle a été remplacée par un nouveau système. Rien ne justifie de maintenir jusqu'en 2036 les mauvais résultats de l'ancien système. Il est donc tout à fait envisageable de lever plus rapidement la compensation des cas de rigueur.

Glossaire

Année de calcul	Année à laquelle se réfèrent les données fiscales nécessaires au calcul de l'AFA. La première année de calcul remonte à six ans et la dernière à quatre ans avant l'année de référence.
Année de référence	L'année de référence est celle pour laquelle ont été calculés les versements compensatoires.
Assiette fiscale agrégée (AFA)	L'assiette fiscale agrégée reflète le → potentiel de ressources d'un canton. Elle sert à calculer l'→ indice des ressources et la → péréquation des ressources. L'AFA d'un canton est égale à la somme des revenus et de la fortune déterminants des personnes physiques, des bénéfices déterminants des personnes morales et des répartitions fiscales.
Bilan global	Le bilan global indique les effets financiers quantifiables de toutes les mesures inhérentes à la RPT, dont les augmentations de charges et les allègements pour la Confédération et les 26 cantons. Il a été établi pour la dernière fois pour la période 2004/2005.
Cantons à faible potentiel de ressources	Les cantons à faible potentiel de ressources ont des ressources propres inférieures à la moyenne. Ils affichent un → indice des ressources inférieur à 100 points.
Cantons à fort potentiel de ressources	Les cantons à fort potentiel de ressources ont des ressources propres supérieures à la moyenne. Ils affichent un → indice des ressources supérieur à 100 points.
Charges excessives des villes-centres (CCS F)	Les charges excessives des villes-centres se calculent en fonction de trois indicateurs que sont l'importance démographique, la densité d'habitat et le nombre de salariés au niveau communal. Les cantons concernés bénéficient de la → compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques F.
Charges excessives liées à la structure démographique (CCS A-C)	Les charges excessives liées à la structure démographique se calculent en fonction de trois indicateurs que sont l'âge, la pauvreté et l'intégration des étrangers. Les cantons concernés bénéficient de la → compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques A-C.
Compensation des cas de rigueur	La compensation des cas de rigueur visait à garantir qu'aucun → canton à faible potentiel de ressources ne voie sa situation financière se dégrader du fait du passage à la RPT. Sa durée est strictement limitée à 28 ans et son montant diminuera chaque année de 5 % dès 2016.
Compensation des charges	Voir → compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et → compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques.
Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS)	Entièrement financée par la Confédération, la CCS est octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de la structure démographique (→ CCS A-C) ou de leur fonction de centre (→ CCS F).

Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG)	Entièrement financée par la Confédération, la CCG est octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de l'altitude de leur territoire, de la déclivité du terrain ou de la structure de leur habitat.
Contribution de base (à la péréquation des ressources et à la compensation des charges)	La contribution de base à la → péréquation des ressources et à la → compensation des charges est fixée par le Parlement pour une période de quatre ans. Elle ne varie pas la première année. Chacune des trois années suivantes, le Conseil fédéral l'adapte en fonction de critères spécifiques.
Désenchevêtrement des tâches	Le désenchevêtrement consiste à attribuer à un seul niveau étatique une tâche publique qui était auparavant assumée conjointement par la Confédération et les cantons (cf. → désenchevêtrement partiel et → tâche commune).
Désenchevêtrement partiel	Le désenchevêtrement partiel consiste à attribuer à un seul niveau étatique (Confédération ou cantons) certains éléments d'une tâche publique, les autres éléments demeurant une tâche commune, c'est-à-dire assumée par les deux niveaux étatiques (→ désenchevêtrement et → tâche commune).
Dotation minimale	Les ressources qui entrent en ligne de compte pour chaque canton, calculées par habitant, devraient atteindre, après addition des versements de la péréquation des ressources, 85 % au moins de la moyenne suisse (art. 6, al. 3, PFCC).
Externalité, ou effet externe	L'externalité ou effet externe est la conséquence d'une activité économique qui déploie un effet sur une personne autre que son auteur. Exemple d'effet externe négatif: le bruit; exemple d'effet externe positif: la lumière d'un phare.
Externalités territoriales (spillovers)	On parle d'externalités territoriales (→ externalité, ou effet externe) lorsque des prestations publiques d'une collectivité territoriale profitent aux habitants d'une autre collectivité territoriale sans que ceux-ci participent pleinement au financement des prestations qu'ils utilisent, ce qui entraîne une offre de prestations publiques globalement inefficace. La compensation des charges intercantonale vise à corriger ces distorsions.
Facteur alpha	L'AFA n'intègre pas la fortune nette, mais seulement ses variations de valeur. La conversion est effectuée au moyen du facteur alpha.
Facteur bêta	Les cantons ne peuvent exploiter que de façon restreinte les revenus étrangers de personnes morales bénéficiant d'une fiscalité préférentielle. Ces revenus sont donc pondérés par le facteur bêta pour l'AFA.
Facteur gamma	Le facteur gamma sert à évaluer, à partir de leur revenu brut, le revenu imposable des personnes imposées à la source.

Indice de l'exploitation du potentiel fiscal	L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal exprime le rapport entre les recettes fiscales des cantons et de leurs communes et le potentiel de ressources. Ce rapport reflète la charge fiscale totale d'un canton. Comme le potentiel de ressources, l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal se réfère au passé. Le calcul de l'année de référence 2018 repose par conséquent d'une part sur la moyenne des recettes fiscales du canton et de ses communes pour la période 2012–2014 et de l'autre sur le potentiel de ressources déterminé pour l'année de référence 2018 dans le cadre des calculs de la péréquation financière nationale.
Indice des ressources	L'indice des ressources d'un canton est égal au rapport entre le → potentiel de ressources de ce canton par habitant et la moyenne suisse.
Indice des RFS	L'indice des RFS d'un canton est égal au rapport entre les → recettes fiscales standardisées de ce canton par habitant et la moyenne suisse. Comme par définition les RFS sont proportionnelles au potentiel de ressources, l'indice des RFS correspond à l'→ indice des ressources. Pour juger de l'effet péréquatif, on ajoute ou on soustrait les montants de la → péréquation des ressources aux valeurs cantonales des RFS. On obtient ainsi les «RFS après péréquation des ressources», lesquelles servent à calculer l'«indice des RFS après péréquation».
Neutralité budgétaire	Le principe de neutralité budgétaire veut que la RPT ne se solde par aucun transfert de charges entre la Confédération et les cantons. Seule la → compensation des cas de rigueur, qui diminue au fil du temps en raison de son caractère temporaire, a entraîné initialement pour la Confédération une charge supplémentaire de 287 millions de francs.
Péréquation des ressources	La péréquation des ressources vise à doter les cantons dont les ressources sont inférieures à la moyenne (→ cantons à faible potentiel de ressources) d'un minimum de fonds à libre disposition. Elle est financée par la Confédération et les → cantons à fort potentiel de ressources. La Confédération finance la → péréquation verticale des ressources, et les cantons la → péréquation horizontale des ressources.
Péréquation financière	La péréquation financière règle la répartition des tâches, des dépenses et des recettes entre les collectivités territoriales; elle concerne l'organisation du territoire, le système fiscal, l'attribution des tâches et la → péréquation financière au sens strict.
Péréquation financière au sens large	La péréquation financière au sens large englobe la totalité des transferts financiers entre la Confédération et les cantons de même qu'entre les cantons.
Péréquation financière au sens strict	La péréquation financière au sens strict est un instrument de redistribution entre la Confédération et les cantons (péréquation verticale) d'une part et entre les cantons (péréquation horizontale) de l'autre.
Péréquation horizontale des ressources	La péréquation horizontale des ressources représente la redistribution effectuée entre les → cantons à fort potentiel de ressources et les → cantons à faible potentiel de ressources.

Péréquation verticale des ressources	Part de la → péréquation des ressources financée par la Confédération.
Potentiel de ressources	Le potentiel de ressources représente les ressources fiscalement exploitables d'un canton et correspond ainsi à sa capacité financière, abstraction faite des recettes et charges fiscales effectives de ce canton. Il correspond à la moyenne des → assiettes fiscales agrégées de trois → années de calcul.
Recettes fiscales standardisées (RFS)	Les recettes fiscales standardisées d'un canton correspondent aux recettes fiscales qu'il réaliserait à la condition qu'il exploite son → potentiel de ressources en appliquant un → taux d'imposition standardisé uniforme pour tous les cantons.
Tâche commune	Les tâches communes au sens de la RPT sont financées conjointement par la Confédération et les cantons (→ désenchevêtrement et → désenchevêtrement partiel).
Taux fiscal standardisé	Le taux fiscal standardisé correspond à la somme des recettes fiscales des cantons et des communes (y c. la part des cantons à l'impôt fédéral direct) exprimées en pourcentage du total des potentiels de ressources de tous les cantons pour les années de calcul.

Bibliographie

- Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; 2001). Bern, 14. November 2001 (BBl **2002** 2291).
- Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter Hrsg. (1997) *Einführung in die Politikevaluation*. Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Ecoplan (2004) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Bern.
- Ecoplan (2010) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Analysen für die Jahre 2002–2006. Bern.
- Ecoplan (2013a) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Analysen für die Jahre 2008–2011. Bern.
- EFD und KdK (1999) *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Bern/Solothurn.
- EFV (2008) *Finanzausgleichsbilanz 2007*. Bern.
- EFV (2015) *Berechnung Alpha für die Vierjahresperiode 2016–2019*. Bern.
- EFV (2017) *Auswirkungen der steigenden Grenzgängerbeschäftigung auf die öffentlichen Finanzen der Grenzkantone und den Arbeitsmarkt des Tessins* (unveröffentlichte Analyse).
- EFK (2016) *Finanzausgleich 2017 zwischen Bund und Kantonen - Prüfung der Datenbearbeitung durch die Verwaltungseinheiten des Bundes und der Kantone*. Bern.
[https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20\(164\)/16058BE_d.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20(164)/16058BE_d.pdf)
- Projektgruppe 4 im Rahmen NFA (1995) *Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone*, Schlussbericht zu Händen des Leitorgans. Bern.
- OECD Network on Fiscal Relation Across Levels of Government (2006) *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, Working Paper No. 2.
- Rieder, Stefan (2007) *Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs*. Leges, Gesetzgebung & Evaluation 2007/2. S. 275–291.
- Rühli, Rother (2017) *NFA 2 - Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus*. Zürich: Avenir Suisse.
- Widmer, Thomas (2005) *Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund. Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft*. Bern, 2005. Erarbeitet im Auftrag des Bundesamts für Justiz.
- Wüest & Partner (2013) *Immo-Monitoring 2013/2*.

Annexe 1

Grandes lignes de la péréquation financière

Introduite par la RPT, la péréquation financière au sens strict comprend la péréquation des ressources et la compensation des charges. Pour atténuer les cas de rigueur lors du passage au nouveau système, une compensation des cas de rigueur limitée dans le temps a de plus été prévue.

Péréquation des ressources

La péréquation des ressources se base sur la notion de potentiel de ressources des cantons. Ce potentiel reflète la base économique d'un canton, puisqu'il mesure la substance financière disponible à partir de laquelle sont payés les impôts ou redevances, qui permettent au canton de fournir des biens et des services publics. Le potentiel de ressources renseigne ainsi indirectement sur la capacité financière d'un canton.

L'idée de base du potentiel de ressources est que tous les impôts portent sur la valeur ajoutée dans un canton (revenu cantonal / PIB). A la différence des comptes nationaux, il ne prend pas en compte la valeur ajoutée totale, mais uniquement la part fiscalement exploitable.

Les **éléments du potentiel de ressources** doivent en principe être enregistrés sur la base de l'assiette fiscale de l'impôt fédéral direct. Toutefois, il a fallu compléter la statistique de l'impôt fédéral direct qui existait déjà avant la RPT par certains éléments repris des statistiques fiscales cantonales, pour qu'elle reflète entièrement la valeur ajoutée fiscalement exploitable. Comme il importe en outre de considérer les différences entre les droits fiscaux des cantons, les répartitions fiscales de l'impôt fédéral direct ont également été prises en compte. La base de données du potentiel de ressources est par conséquent appelée **assiette fiscale agrégée (AFA)**. Les données fiscales entrant dans l'AFA sont les suivantes:

- revenus imposables des personnes physiques;
- revenus bruts pour l'imposition à la source;
- fortunes nettes des personnes physiques;
- bénéfices des personnes morales;
- répartitions fiscales de l'impôt fédéral direct.

Divers éléments de l'AFA ont dû être adaptés pour tenir compte du critère d'exploitabilité fiscale:

- Une franchise est déduite du revenu imposable des personnes physiques, en raison de l'exploitabilité fiscale limitée des très bas revenus. Le revenu imposable inclut les dividendes et les revenus d'intérêts nets. Seuls les revenus imposables des personnes assujetties dans le canton sont pris en compte. Les revenus des salariés travaillant dans le canton, mais résidant dans un autre canton ou à l'étranger, ne sont pas imposables dans le canton – sous réserve de l'imposition à la source et de l'imposition des indépendants – et ne sont donc pas fiscalement exploitables dans le canton.
- Les revenus bruts des personnes imposées à la source sont pondérés par un facteur «gamma», afin de réduire les revenus bruts à un niveau équivalent au revenu imposable. Depuis 2012, les revenus bruts des frontaliers entièrement imposés à la source (cat. 1) et des frontaliers partiellement imposés à la source (cat. A2, D2, F2, F3 et I2) sont de plus réduits de 25 % (facteur «delta» = 0,75). L'application de ces facteurs tient compte de la situation des cantons frontaliers, qui doivent faire face à des externalités transfrontalières (*spillovers*)

auxquelles les normes constitutionnelles et légales relatives à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne s'appliquent pas.

- Dans le cas de la fortune nette des personnes physiques, seul l'accroissement de la fortune peut être considéré comme de la valeur ajoutée. D'où la nécessité de partir, pour l'enregistrement, du rendement de la fortune. Il faut toutefois prendre en compte le fait que les éléments de revenu tels que les intérêts et les dividendes sont déjà intégrés dans le revenu imposable. Par conséquent, seule est enregistrée la composante d'augmentation de valeur, à l'aide du facteur «alpha». La fortune des personnes assujetties de façon illimitée ou limitée dans le canton est enregistrée.
- Dans le cas des personnes morales, il faut tenir compte de l'exploitabilité fiscale limitée des sociétés holding et d'administration, en vertu de la loi fédérale du 14 décembre 1990¹ sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). A cet effet, les parties du bénéfice non entièrement imposables en vertu de la LHID sont pondérées par des facteurs «bêta».
- Les répartitions fiscales correspondent aux compensations intercantionales des recettes provenant de l'impôt fédéral direct. Les montants nets sont multipliés par un facteur de pondération pour qu'ils puissent être comparés aux revenus et aux bénéfices imposables.

L'AFA se réfère à une seule année de calcul. Pour déterminer le potentiel de ressources d'une année de référence (année de péréquation), il convient, en vertu de l'art. 3, al. 4, PFCC², de se baser sur la moyenne de l'AFA des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles. Les données fiscales n'étant fournies que tardivement, il en résulte un décalage de quatre à six ans. L'année de référence 2018 se fonde ainsi sur les années de calcul 2012 à 2014.³

L'**indice des ressources** s'obtient en rapportant le potentiel de ressources par habitant⁴ d'un canton à la moyenne suisse correspondante. Les cantons dont l'indice est supérieur à 100 sont réputés à fort potentiel de ressources et versent dès lors à la péréquation des ressources des contributions qui correspondent à leur potentiel effectif et à leur population. Les cantons dont l'indice est inférieur à 100 sont réputés à faible potentiel de ressources et sont donc des cantons bénéficiaires de la péréquation.

La péréquation des ressources est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources). La Constitution fédérale spécifie que la péréquation horizontale doit correspondre à deux tiers au moins, mais au maximum à quatre cinquièmes, de la péréquation verticale. Les montants péréquatifs par canton sont ensuite calculés pour la nouvelle année de référence sur la base de l'indice des ressources et des montants votés par le Parlement pour la péréquation verticale et horizontale des ressources et de leur adaptation au sens de l'art. 5, al. 2, PFCC. Les sommes versées au titre de la péréquation des ressources aux cantons à faible potentiel sont calculées de manière à favoriser plus que proportionnellement les cantons au potentiel le plus faible. L'objectif est d'assurer à tous les cantons un indice de ressources de 85 points au moins.⁵

1 RS **642.14**

2 RS **631.2**

3 L'année de référence 2008 fait exception: faute de données pour l'année 2002, elle se base sur deux années de calcul seulement (2003 et 2004).

4 Pour calculer le potentiel de ressources par habitant, on utilise au dénominateur la population résidente permanente et non permanente moyenne. Cette valeur correspond à la moyenne arithmétique sur deux années consécutives.

5 La valeur cible de 85 % est spécifiée à l'art. 6, al. 3, PFCC.

Les **recettes fiscales standardisées (RFS)** correspondent au rendement fiscal hypothétique qu'un canton obtiendrait s'il imposait son potentiel de ressources à un taux uniforme, proportionnel et identique pour tous les cantons, soit le taux fiscal standardisé (TFS). Le calcul des recettes fiscales standardisées est important pour juger de l'effet de la péréquation des ressources, notamment par rapport à l'objectif visé. A ce propos, il faut tenir compte du fait que, comme il ne se fonde pas sur les recettes effectives du canton mais sur son assiette fiscale, le potentiel de ressources ne permet pas en soi d'évaluer directement l'effet de péréquation. L'assiette fiscale du canton ne varie pas directement en fonction de la péréquation des ressources. En effet, cette dernière a une incidence sur la situation financière du canton, mais elle n'affecte pas directement les revenus du travail et du capital générés dans le canton. D'où la nécessité de disposer d'une unité de mesure permettant de comparer directement et objectivement les paiements effectués au titre de la péréquation et les recettes fiscales potentielles par canton.

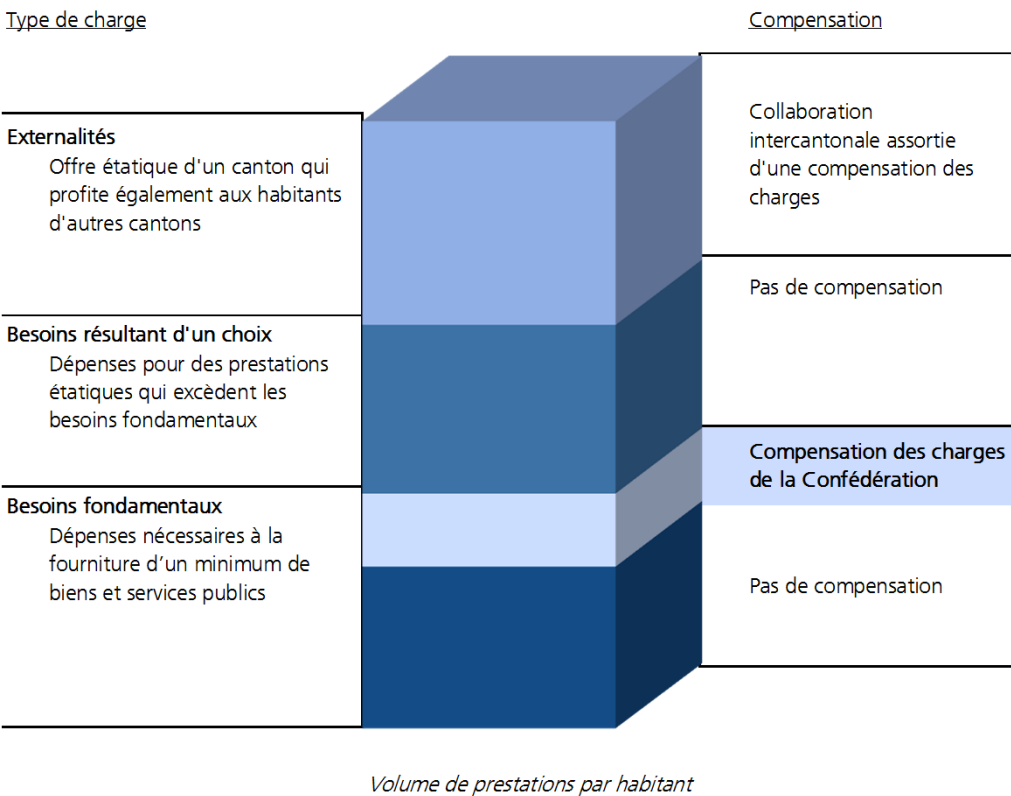
Le taux fiscal standardisé entrant dans le calcul des recettes fiscales standardisées correspond à l'exploitation fiscale effective du potentiel de ressources de la Suisse par l'ensemble des cantons et des communes au cours des années de calcul. Il inclut la part des cantons à l'impôt fédéral direct, qui s'élève depuis 2008 à 17 % du produit de l'impôt qui leur est attribué (art. 128, al. 4, Cst.⁶). La part cantonale à l'impôt fédéral direct est ainsi assimilée aux recettes fiscales propres à chaque canton. Lors du calcul du taux fiscal standardisé, il importe de veiller – par analogie avec le potentiel de ressources par habitant – à la concordance temporelle avec les années de calcul, c'est-à-dire que les recettes fiscales doivent se rapporter à l'année de calcul correspondante.

Compensation des charges

Les cantons de montagne et les cantons-centres sont confrontés, lors de la fourniture de biens et services publics, à des coûts plus élevés qu'ils ne peuvent influencer. La RPT y remédie grâce à deux mécanismes: la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Or il ne suffit pas que les dépenses par habitant soient supérieures à la moyenne pour qu'on puisse parler de charges excessives. A titre d'exemple, des dépenses plus élevées dans le domaine de la santé peuvent refléter aussi bien des charges excessives que les préférences individuelles des cantons (besoins résultant d'un choix). La figure A1.01 illustre le concept des charges excessives. Les besoins fondamentaux comprennent les dépenses nécessaires à la fourniture d'un minimum de biens et services publics. Dans le cas des prestations étatiques qui excèdent les besoins fondamentaux, on parle de besoins résultant d'un choix, et la part correspondante des dépenses n'est pas imputée aux charges excessives. Tel est le cas des piscines publiques ou des institutions culturelles. Bien souvent cependant, l'offre étatique d'un canton profite aussi aux habitants d'autres cantons sans que ces personnes ou leur canton de domicile assument intégralement les frais de cette consommation. On parle alors d'externalités territoriales (*spillovers*).

⁶ RS 101

Figure A1.01 Délimitation des charges excessives



Comme pour la péréquation des ressources, le Parlement fixe tous les quatre ans les contributions de base de la Confédération aux deux fonds de compensation, en s'appuyant sur le rapport sur l'évaluation de l'efficacité. En 2018, la dotation totale de la compensation des charges s'élève à 718 millions de francs. Ce montant se répartit pour moitié entre la CCG et la CCS. A la différence de la péréquation des ressources, la compensation des charges s'opère de manière exclusivement verticale.

Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques

Cet instrument vise à corriger trois types de charges structurelles:

- les surcoûts dus à l'altitude: par exemple pour les frais de fonctionnement en hiver ou l'entretien des infrastructures;
- les surcoûts dus à la forte déclivité du terrain: par exemple pour l'exploitation des forêts, l'aménagement des cours d'eau ou la mise en place des paravalanches;
- les surcoûts dus à l'habitat dispersé (surcoûts d'éloignement): par exemple pour les réseaux d'approvisionnement (routes, eau, énergie), le réseau scolaire, le réseau de santé ou le réseau des transports publics.

Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques

Les zones urbaines attirent souvent davantage de personnes âgées ou nécessiteuses et d'étrangers. Or ces groupes sociaux peuvent occasionner des charges supérieures à la moyenne à la collectivité, par exemple dans le domaine de la santé, de la prévoyance sociale et de l'intégration. Par ailleurs, les centres urbains sont confrontés à des coûts supérieurs à la moyenne du fait de leur rôle économique, culturel et social. Ils doivent par exemple assumer les surcoûts de la sécurité publique et les surcoûts d'infrastructure inhérents aux zones à forte densité d'habitat ou de places de travail (surcoûts de proximité). La compensation des charges dues aux facteurs socio-démographiques vient en aide aux cantons confrontés à de telles charges excessives. Pour déterminer ces charges, on pondère et on agrège les indicateurs concernant la pauvreté (CCS A), l'âge (CCS B) et l'intégration des étrangers (CCS C). Si la valeur obtenue dépasse un certain seuil, le canton a droit à une compensation.

La même méthode est appliquée pour calculer les versements destinés à compenser les charges excessives des villes-centres. Ces charges sont toutefois déterminées pour chaque commune, puis regroupées par canton. Les indicateurs (CCS F) sont ici l'importance démographique, la densité d'habitat et le taux d'occupation.

Compensation des cas de rigueur

La compensation des cas de rigueur vise à garantir que l'introduction du nouveau système ne détériore pas la situation financière des cantons à faible potentiel de ressources. Pour l'année de référence 2018, un total de 297 millions de francs a été versé à six cantons au titre de cette compensation. Le montant a été financé à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons en fonction du nombre de leurs habitants. Depuis 2016, la dotation du fonds de la compensation des cas de rigueur diminue de 5 % chaque année, de sorte que les derniers versements interviendront au plus tard en 2034. Un canton perd son droit à la compensation des cas de rigueur lorsque son potentiel de ressources dépasse la moyenne suisse, comme ce fut le cas du canton de Schaffhouse en 2013 et pour le canton d'Obwald en 2018. La dotation de la compensation en question a été réduite en conséquence.

Annexe 2

Série chronologique de la péréquation financière

Tableau A2.01 Indice des ressources et indice RFS après la péréquation des ressources, 2008–2018

Indice des ressources							
	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	126.9	127.8	123.1	119.5	120.6	120.4	120.2
BE	77.3	74.9	75.0	74.3	74.2	74.3	75.2
LU	76.9	74.1	76.1	79.6	83.5	86.9	89.5
UR	61.9	57.2	58.9	61.6	64.1	66.2	68.2
SZ	124.4	140.1	150.1	165.9	170.6	170.3	172.1
OW	67.3	74.0	81.2	86.9	91.7	99.1	102.4
NW	125.7	124.5	124.2	130.5	143.9	151.5	159.7
GL	69.7	65.4	66.2	68.9	70.5	70.8	71.2
ZG	215.4	246.1	250.0	261.4	263.5	264.1	244.1
FR	75.5	68.1	71.3	77.0	76.6	78.5	79.5
SO	76.4	76.5	79.5	78.3	76.9	74.8	74.6
BS	140.1	144.7	148.8	143.6	143.5	146.5	149.7
BL	104.1	98.2	101.4	100.1	97.6	96.2	96.5
SH	96.3	95.9	99.2	101.9	98.3	95.4	93.0
AR	77.6	74.1	78.5	84.4	85.5	84.7	85.6
AI	79.8	80.5	82.6	82.8	84.5	85.1	85.2
SG	77.1	73.6	76.8	79.0	79.7	79.4	79.2
GR	81.8	76.9	80.5	81.4	83.0	82.5	83.2
AG	89.9	84.5	87.3	89.2	87.7	87.0	85.3
TG	74.2	73.1	76.7	77.4	78.6	79.2	79.0
TI	97.4	95.4	99.2	98.5	96.2	96.6	97.4
VD	105.7	120.1	107.5	106.5	103.9	101.4	99.6
VS	69.2	64.3	67.2	68.8	67.8	66.9	66.8
NE	96.7	94.1	95.8	88.1	90.5	97.0	94.3
GE	151.5	146.9	148.5	144.9	143.3	142.4	146.1
JU	68.8	62.3	63.7	62.7	64.0	65.1	65.9
CH	100.0	100.0	100.0	100	100	100	100
Min.	61.9	57.2	58.9	61.6	64.0	65.1	65.9

Indice RFS après péréquation des ressources							
	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	121.5	122.6	118.6	115.5	116.4	116.2	116.0
BE	88.1	85.8	87.1	88.0	88.2	88.5	88.9
LU	88.1	85.5	87.4	89.3	90.5	91.9	93.2
UR	86.3	83.3	85.3	86.8	87.3	87.8	88.3
SZ	119.6	132.7	140.4	152.5	156.3	155.9	157.0
OW	86.5	85.5	89.0	91.8	94.1	99.2	101.9
NW	120.6	120.0	119.5	124.3	135.0	140.9	147.2
GL	86.8	83.8	85.6	87.2	87.7	88.0	88.5
ZG	192.7	219.0	221.0	228.6	230.4	230.4	214.0
FR	87.7	84.2	86.4	88.6	88.6	89.2	89.8
SO	87.9	86.2	88.4	88.9	88.7	88.5	88.9
BS	132.2	136.4	139.4	134.7	134.7	136.9	139.3
BL	103.2	98.4	101.1	100.1	98.0	97.0	97.2
SH	97.0	96.5	99.2	101.5	98.5	96.4	95.0
AR	88.3	85.5	88.1	90.8	91.2	91.1	91.6
AI	88.9	87.7	89.5	90.2	90.9	91.2	91.5
SG	88.1	85.4	87.6	89.1	89.4	89.5	89.7
GR	89.4	86.3	88.7	89.8	90.3	90.3	90.8
AG	92.9	89.4	91.5	92.9	92.2	92.0	91.5
TG	87.4	85.3	87.5	88.7	89.1	89.4	89.7
TI	97.7	96.1	99.3	98.7	96.9	97.2	97.8
VD	104.6	116.4	106.0	105.2	103.1	101.1	99.7
VS	86.7	83.7	85.7	87.2	87.5	87.8	88.3
NE	97.3	95.1	96.6	92.3	93.5	97.5	95.7
GE	141.3	138.2	139.1	135.8	134.6	133.7	136.5
JU	86.6	83.5	85.4	86.9	87.3	87.8	88.3
Min.	86.3	83.3	85.3	86.8	87.3	87.8	88.3

Tableau A2.02 Potentiel de ressources total et par habitant, 2008–2018

Potentiel de ressources total							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	43'444'139	51'474'149	48'616'110	50'719'022	53'992'909	55'018'610	56'708'054
BE	19'916'463	22'310'602	21'689'119	22'482'026	23'530'125	23'974'937	24'898'074
LU	7'295'865	8'183'722	8'211'454	9'204'834	10'201'664	10'868'136	11'537'456
UR	577'415	609'343	606'935	664'542	729'538	770'708	813'674
SZ	4'487'762	5'966'373	6'264'900	7'434'142	8'092'994	8'278'397	8'621'432
OW	596'890	762'005	817'151	943'387	1'056'017	1'167'963	1'239'751
NW	1'301'190	1'509'456	1'466'043	1'628'241	1'897'363	2'045'737	2'213'982
GL	716'493	766'378	750'921	820'188	887'547	912'227	940'719
ZG	6'008'925	8'152'481	8'108'963	9'062'204	9'698'885	10'008'775	9'572'876
FR	5'071'392	5'450'593	5'618'061	6'595'087	6'981'679	7'371'521	7'771'684
SO	5'042'912	5'839'141	5'898'238	6'120'220	6'334'909	6'290'441	6'449'333
BS	7'175'705	8'478'594	8'435'564	8'443'713	8'772'736	9'006'663	9'458'189
BL	7'357'997	8'046'855	8'079'146	8'411'069	8'620'826	8'639'247	8'883'519
SH	1'917'899	2'197'712	2'206'967	2'392'582	2'436'671	2'416'896	2'426'578
AR	1'096'393	1'194'530	1'225'905	1'370'668	1'457'169	1'469'458	1'518'895
AI	314'442	373'214	371'684	399'520	427'587	434'611	444'900
SG	9'494'887	10'507'578	10'674'817	11'611'432	12'343'712	12'538'657	12'861'746
GR	4'200'376	4'535'964	4'607'235	4'932'726	5'311'136	5'394'920	5'562'262
AG	13'533'497	14'907'069	15'079'291	16'626'625	17'347'368	17'658'806	17'896'771
TG	4'622'429	5'314'285	5'442'503	5'892'329	6'346'928	6'569'142	6'780'948
TI	8'310'306	9'551'706	9'698'210	10'170'231	10'441'094	10'678'191	11'117'136
VD	18'513'049	24'833'704	21'787'320	23'444'021	24'234'014	24'246'416	24'697'059
VS	5'295'297	5'812'683	5'947'196	6'601'148	6'949'210	7'090'323	7'321'720
NE	4'372'504	4'915'450	4'857'420	4'676'899	5'041'487	5'498'963	5'494'471
GE	17'486'275	19'888'924	19'597'505	20'423'280	21'249'750	21'472'737	22'672'980
JU	1'253'647	1'306'464	1'295'353	1'337'557	1'439'636	1'499'058	1'559'633
CH	199'404'148	232'888'974	227'354'013	242'407'693	255'822'954	261'321'540	269'463'841

Potentiel de ressources par habitant							
CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	34'047	39'374	36'675	36'708	38'645	38'947	39'630
BE	20'743	23'077	22'350	22'842	23'766	24'041	24'776
LU	20'651	22'818	22'671	24'473	26'747	28'097	29'485
UR	16'615	17'632	17'563	18'936	20'557	21'414	22'465
SZ	33'384	43'178	44'742	50'984	54'678	55'075	56'730
OW	18'070	22'799	24'193	26'694	29'392	32'055	33'745
NW	33'742	38'365	37'005	40'094	46'122	49'002	52'647
GL	18'718	20'144	19'726	21'174	22'587	22'894	23'455
ZG	57'824	75'830	74'493	80'328	84'449	85'417	80'473
FR	20'267	20'980	21'260	23'661	24'559	25'389	26'203
SO	20'507	23'563	23'683	24'057	24'649	24'197	24'592
BS	37'602	44'574	44'349	44'109	45'990	47'372	49'335
BL	27'927	30'261	30'209	30'772	31'297	31'121	31'808
SH	25'858	29'559	29'560	31'301	31'513	30'858	30'663
AR	20'836	22'820	23'404	25'919	27'388	27'408	28'201
AI	21'426	24'796	24'607	25'452	27'080	27'522	28'090
SG	20'703	22'682	22'889	24'267	25'544	25'668	26'092
GR	21'945	23'682	23'981	25'012	26'605	26'692	27'417
AG	24'119	26'020	26'014	27'407	28'121	28'137	28'109
TG	19'906	22'515	22'845	23'780	25'194	25'609	26'033
TI	26'137	29'402	29'566	30'265	30'825	31'231	32'100
VD	28'374	37'008	32'033	32'727	33'296	32'789	32'840
VS	18'575	19'822	20'018	21'132	21'732	21'644	22'011
NE	25'961	28'996	28'551	27'069	29'011	31'366	31'066
GE	40'659	45'262	44'255	44'537	45'935	46'066	48'157
JU	18'462	19'198	18'979	19'276	20'506	21'065	21'729
CH	26'839	30'809	29'801	30'727	32'051	32'341	32'961

Tableau A2.03 Recettes fiscales standardisées totales et par habitant, 2008–2018

Recettes fiscales standardisées totales							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	12'121'987	13'650'475	13'517'128	14'048'487	14'402'127	14'646'403	14'929'095
BE	5'557'185	5'916'568	6'030'400	6'227'219	6'276'451	6'382'324	6'554'725
LU	2'035'726	2'170'248	2'283'097	2'549'615	2'721'203	2'893'187	3'037'378
UR	161'113	161'592	168'751	184'069	194'598	205'169	214'210
SZ	1'252'196	1'582'228	1'741'881	2'059'157	2'158'734	2'203'777	2'269'698
OW	166'547	202'077	227'199	261'305	281'683	310'921	326'380
NW	363'064	400'294	407'616	451'001	506'105	544'592	582'858
GL	199'919	203'236	208'785	227'181	236'745	242'842	247'656
ZG	1'676'638	2'161'963	2'254'600	2'510'109	2'587'091	2'664'418	2'520'178
FR	1'415'044	1'445'447	1'562'035	1'826'750	1'862'301	1'962'359	2'045'992
SO	1'407'097	1'548'487	1'639'935	1'695'219	1'689'780	1'674'567	1'697'866
BS	2'002'199	2'248'446	2'345'408	2'338'795	2'340'049	2'397'647	2'489'985
BL	2'053'063	2'133'952	2'246'310	2'329'753	2'299'529	2'299'838	2'338'696
SH	535'141	582'813	613'621	662'713	649'960	643'397	638'827
AR	305'921	316'778	340'848	379'657	388'687	391'182	399'868
AI	87'737	98'973	103'342	110'662	114'055	115'697	117'125
SG	2'649'308	2'786'514	2'968'005	3'216'210	3'292'575	3'337'893	3'386'013
GR	1'172'008	1'202'896	1'280'987	1'366'299	1'416'698	1'436'172	1'464'334
AG	3'776'180	3'953'219	4'192'617	4'605'351	4'627'256	4'700'918	4'711'546
TG	1'289'772	1'409'300	1'513'223	1'632'096	1'692'986	1'748'759	1'785'168
TI	2'318'781	2'533'025	2'696'471	2'817'017	2'785'069	2'842'622	2'926'723
VD	5'165'598	6'585'672	6'057'704	6'493'678	6'464'207	6'454'594	6'501'806
VS	1'477'519	1'541'470	1'653'547	1'828'429	1'853'640	1'887'502	1'927'533
NE	1'220'037	1'303'533	1'350'548	1'295'438	1'344'772	1'463'869	1'446'487
GE	4'879'102	5'274'361	5'448'852	5'656'974	5'668'181	5'716'218	5'968'942
JU	349'798	346'462	360'157	370'485	384'010	399'062	410'593
CH	55'638'678	61'760'031	63'213'065	67'143'668	68'238'491	69'565'928	70'939'681

Recettes fiscales standardisées par habitant							
CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	9'500	10'442	10'197	10'168	10'308	10'368	10'433
BE	5'788	6'120	6'214	6'327	6'339	6'400	6'523
LU	5'762	6'051	6'303	6'779	7'134	7'480	7'762
UR	4'636	4'676	4'883	5'245	5'484	5'701	5'914
SZ	9'315	11'450	12'440	14'122	14'585	14'661	14'935
OW	5'042	6'046	6'727	7'394	7'840	8'533	8'884
NW	9'415	10'174	10'289	11'106	12'303	13'045	13'860
GL	5'223	5'342	5'485	5'865	6'025	6'094	6'175
ZG	16'134	20'110	20'712	22'250	22'526	22'739	21'185
FR	5'655	5'564	5'911	6'554	6'551	6'759	6'898
SO	5'722	6'249	6'585	6'663	6'575	6'441	6'474
BS	10'492	11'821	12'331	12'218	12'267	12'611	12'988
BL	7'792	8'025	8'399	8'523	8'348	8'285	8'374
SH	7'215	7'839	8'219	8'670	8'406	8'215	8'072
AR	5'814	6'052	6'507	7'179	7'305	7'296	7'424
AI	5'978	6'576	6'842	7'050	7'223	7'327	7'395
SG	5'777	6'015	6'364	6'722	6'814	6'833	6'869
GR	6'123	6'280	6'668	6'928	7'097	7'106	7'218
AG	6'730	6'900	7'233	7'591	7'501	7'490	7'400
TG	5'554	5'971	6'352	6'587	6'720	6'817	6'853
TI	7'293	7'797	8'220	8'383	8'222	8'314	8'451
VD	7'917	9'814	8'906	9'065	8'881	8'729	8'646
VS	5'183	5'256	5'566	5'853	5'797	5'762	5'795
NE	7'244	7'690	7'938	7'498	7'739	8'350	8'179
GE	11'345	12'003	12'305	12'336	12'253	12'263	12'678
JU	5'151	5'091	5'277	5'339	5'470	5'608	5'720
CH	7'489	8'170	8'286	8'511	8'549	8'609	8'677

Tableau A2.04 Recettes fiscales standardisées par habitant après péréquation, 2008–2018

Recettes fiscales standardisées par habitant après péréquation							
CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	9'102	10'020	9'827	9'831	9'952	10'007	10'066
BE	6'600	7'008	7'219	7'491	7'537	7'615	7'718
LU	6'597	6'986	7'240	7'597	7'737	7'912	8'086
UR	6'461	6'807	7'066	7'391	7'468	7'557	7'662
SZ	8'954	10'843	11'637	12'982	13'364	13'419	13'625
OW	6'479	6'987	7'371	7'813	8'048	8'540	8'841
NW	9'035	9'803	9'901	10'578	11'544	12'134	12'775
GL	6'499	6'845	7'094	7'423	7'495	7'578	7'677
ZG	14'429	17'896	18'308	19'458	19'699	19'838	18'568
FR	6'570	6'879	7'158	7'539	7'577	7'684	7'791
SO	6'585	7'046	7'322	7'566	7'582	7'622	7'711
BS	9'899	11'143	11'548	11'464	11'515	11'789	12'086
BL	7'732	8'037	8'377	8'521	8'378	8'348	8'434
SH	7'263	7'884	8'224	8'638	8'423	8'300	8'245
AR	6'609	6'986	7'301	7'727	7'799	7'841	7'947
AI	6'655	7'162	7'413	7'681	7'768	7'852	7'937
SG	6'600	6'979	7'258	7'581	7'639	7'701	7'784
GR	6'698	7'055	7'350	7'641	7'724	7'777	7'878
AG	6'959	7'303	7'582	7'903	7'880	7'916	7'938
TG	6'547	6'965	7'252	7'546	7'615	7'697	7'781
TI	7'320	7'852	8'225	8'399	8'285	8'369	8'489
VD	7'833	9'510	8'786	8'952	8'814	8'704	8'647
VS	6'492	6'839	7'101	7'422	7'477	7'558	7'659
NE	7'284	7'772	8'000	7'859	7'994	8'395	8'307
GE	10'584	11'292	11'527	11'559	11'504	11'513	11'841
JU	6'487	6'822	7'075	7'392	7'468	7'556	7'658

Tableau A2.05 Paiements au titre de la péréquation des ressources totaux et par habitant, 2008–2018

(+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton

Total des paiements au titre de la péréquation des ressources							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	507'285	550'654	490'786	465'182	496'974	510'015	525'847
BE	-780'041	-858'208	-975'306	-1'145'309	-1'185'983	-1'211'646	-1'201'650
LU	-294'972	-335'196	-339'349	-307'605	-229'760	-167'185	-126'655
UR	-63'434	-73'644	-75'431	-75'323	-70'409	-66'800	-63'296
SZ	48'476	83'955	112'436	166'264	180'671	186'749	199'037
OW	-47'481	-31'435	-21'761	-14'827	-7'463	-247	1'588
NW	14'647	14'605	15'366	21'413	31'227	38'013	45'616
GL	-48'840	-57'189	-61'245	-60'357	-57'787	-59'107	-60'262
ZG	177'231	237'987	261'705	314'985	324'638	339'876	311'424
FR	-229'043	-341'783	-329'396	-274'506	-291'563	-268'486	-264'763
SO	-212'298	-197'443	-183'660	-229'503	-258'785	-306'804	-324'381
BS	113'095	128'826	148'773	144'200	143'435	156'178	172'969
BL	15'965	-3'127	6'001	684	-8'193	-17'587	-16'768
SH	-3'536	-3'375	-349	2'467	-1'368	-6'698	-13'619
AR	-41'870	-48'922	-41'607	-28'995	-26'276	-29'222	-28'162
AI	-9'935	-8'830	-8'625	-9'909	-8'604	-8'303	-8'577
SG	-377'742	-446'769	-417'152	-411'099	-398'844	-424'069	-451'072
GR	-110'089	-148'372	-131'041	-140'633	-125'216	-135'756	-133'867
AG	-128'546	-230'591	-202'520	-189'327	-234'081	-267'368	-342'773
TG	-230'440	-234'742	-214'528	-237'797	-225'437	-225'773	-241'514
TI	-8'732	-17'814	-1'534	-5'212	-21'320	-18'705	-13'333
VD	54'964	204'361	81'759	80'619	48'882	18'125	-1'443
VS	-373'154	-464'048	-456'104	-489'975	-537'293	-588'467	-620'152
NE	-6'715	-13'984	-10'577	-62'490	-44'370	-7'854	-22'680
GE	327'337	312'255	344'231	356'471	346'483	349'636	394'228
JU	-90'698	-117'764	-122'741	-142'443	-140'239	-138'648	-139'098
CH	-1'798'569	-2'100'592	-2'131'868	-2'273'025	-2'300'683	-2'350'133	-2'423'359

Paiements compensatoires de la péréquation des ressources par habitant

CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	398	421	370	337	356	361	367
BE	-812	-888	-1'005	-1'164	-1'198	-1'215	-1'196
LU	-835	-935	-937	-818	-602	-432	-324
UR	-1'825	-2'131	-2'183	-2'146	-1'984	-1'856	-1'748
SZ	361	608	803	1'140	1'221	1'242	1'310
OW	-1'437	-941	-644	-420	-208	-7	43
NW	380	371	388	527	759	911	1'085
GL	-1'276	-1'503	-1'609	-1'558	-1'471	-1'483	-1'502
ZG	1'705	2'214	2'404	2'792	2'827	2'901	2'618
FR	-915	-1'316	-1'247	-985	-1'026	-925	-893
SO	-863	-797	-737	-902	-1'007	-1'180	-1'237
BS	593	677	782	753	752	821	902
BL	61	-12	22	3	-30	-63	-60
SH	-48	-45	-5	32	-18	-86	-172
AR	-796	-935	-794	-548	-494	-545	-523
AI	-677	-587	-571	-631	-545	-526	-542
SG	-824	-964	-894	-859	-825	-868	-915
GR	-575	-775	-682	-713	-627	-672	-660
AG	-229	-402	-349	-312	-379	-426	-538
TG	-992	-995	-900	-960	-895	-880	-927
TI	-27	-55	-5	-16	-63	-55	-38
VD	84	305	120	113	67	25	-2
VS	-1'309	-1'582	-1'535	-1'569	-1'680	-1'796	-1'864
NE	-40	-82	-62	-362	-255	-45	-128
GE	761	711	777	777	749	750	837
JU	-1'336	-1'730	-1'798	-2'053	-1'998	-1'948	-1'938

Tableau A2.06 Dotation de la péréquation horizontale des ressources (PHR) et de la péréquation verticale des ressources (PVR), 2008–2018, et rapport PHR/PVR

	Péréquation verticale des ressources	Péréquation horizontale des ressources	Dotation	Rapport PHR/PVR
CHF 1'000				
2008	1'798'569	1'258'998	3'057'566	70.0%
2009	1'861'854	1'315'027	3'176'881	70.6%
2010	1'961'872	1'406'130	3'368'001	71.7%
2011	2'100'592	1'532'643	3'633'235	73.0%
2012	2'131'868	1'461'057	3'592'925	68.5%
2013	2'196'465	1'500'219	3'696'684	68.3%
2014	2'220'010	1'507'952	3'727'962	67.9%
2015	2'273'025	1'552'285	3'825'309	68.3%
2016	2'300'683	1'572'308	3'872'991	68.3%
2017	2'350'133	1'598'592	3'948'724	68.0%
2018	2'423'359	1'650'709	4'074'068	68.1%

Tableau A2.07 Paiements au titre de la compensation des charges, totaux et par habitant, 2008–2018

(+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton

Total des paiements au titre de la compensation des charges							
CHF 1000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	-93'087	-80'457	-78'843	-68'405	-74'390	-84'190	-81'047
BE	-39'793	-51'670	-54'810	-51'774	-44'563	-42'937	-39'540
LU	-6'485	-6'698	-7'011	-6'589	-6'445	-6'466	-6'088
UR	-10'549	-10'903	-11'408	-11'690	-11'524	-11'506	-11'544
SZ	-5'886	-6'038	-6'330	-6'825	-6'859	-6'765	-6'726
OW	-5'296	-5'465	-5'712	-6'279	-6'416	-6'207	-6'254
NW	-1'437	-1'491	-1'569	-1'270	-1'269	-1'270	-1'257
GL	-5'151	-5'170	-5'414	-5'406	-5'348	-5'382	-5'332
ZG	0	0	0	0	0	0	0
FR	-11'679	-11'914	-12'424	-9'259	-9'450	-9'045	-8'896
SO	0	0	0	-1'854	-1'799	-2'490	-3'887
BS	-47'162	-47'125	-51'355	-55'310	-53'668	-50'071	-51'444
BL	0	0	0	0	0	0	0
SH	-3'186	-2'702	-2'042	-1'533	-1'188	-1'328	-1'250
AR	-17'102	-17'673	-18'498	-19'086	-19'062	-18'929	-19'206
AI	-7'943	-8'201	-8'584	-8'436	-8'307	-8'231	-8'262
SG	-1'929	-2'002	-2'095	-1'812	-1'663	-1'767	-1'879
GR	-133'174	-137'471	-143'844	-138'182	-136'260	-135'513	-136'827
AG	0	0	0	0	0	0	0
TG	-3'623	-3'742	-3'916	-3'737	-3'714	-3'752	-3'885
TI	-31'338	-34'339	-35'836	-34'789	-32'387	-33'516	-32'221
VD	-51'178	-59'647	-63'941	-68'463	-70'133	-66'418	-68'118
VS	-67'907	-69'999	-73'212	-74'245	-73'369	-78'958	-79'279
NE	-34'098	-36'974	-40'661	-38'722	-37'821	-38'185	-37'926
GE	-100'104	-100'505	-105'337	-107'214	-107'388	-97'303	-101'972
JU	-4'108	-4'523	-4'779	-4'986	-4'861	-4'781	-5'032
CH	-682'216	-704'710	-737'624	-725'866	-717'881	-715'010	-717'870

Paiements au titre de la compensation des charges par habitant							
CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	-73	-62	-59	-50	-53	-60	-57
BE	-41	-53	-56	-53	-45	-43	-39
LU	-18	-19	-19	-18	-17	-17	-16
UR	-304	-315	-330	-333	-325	-320	-319
SZ	-44	-44	-45	-47	-46	-45	-44
OW	-160	-164	-169	-178	-179	-170	-170
NW	-37	-38	-40	-31	-31	-30	-30
GL	-135	-136	-142	-140	-136	-135	-133
ZG	0	0	0	0	0	0	0
FR	-47	-46	-47	-33	-33	-31	-30
SO	0	0	0	-7	-7	-10	-15
BS	-247	-248	-270	-289	-281	-263	-268
BL	0	0	0	0	0	0	0
SH	-43	-36	-27	-20	-15	-17	-16
AR	-325	-338	-353	-361	-358	-353	-357
AI	-541	-545	-568	-537	-526	-521	-522
SG	-4	-4	-4	-4	-3	-4	-4
GR	-696	-718	-749	-701	-683	-670	-674
AG	0	0	0	0	0	0	0
TG	-16	-16	-16	-15	-15	-15	-15
TI	-99	-106	-109	-104	-96	-98	-93
VD	-78	-89	-94	-96	-96	-90	-91
VS	-238	-239	-246	-238	-229	-241	-238
NE	-202	-218	-239	-224	-218	-218	-214
GE	-233	-229	-238	-234	-232	-209	-217
JU	-61	-66	-70	-72	-69	-67	-70
CH	-92	-93	-97	-92	-90	-88	-88

Tableau A2.08 Compensation des cas de rigueur, 2008–2018

(+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton

Total des paiements au titre de la compensation des cas de rigueur							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	20'626	20'626	20'626	20'251	19'239	18'226	16'761
BE	-36'041	-36'041	-36'041	-36'334	-34'517	-32'700	-31'237
LU	-17'857	-17'857	-17'857	-17'963	-17'065	-16'167	-15'397
UR	585	585	585	574	546	517	475
SZ	2'159	2'159	2'159	2'120	2'014	1'908	1'755
OW	-8'898	-8'898	-8'898	-8'908	-8'463	-8'017	442
NW	623	623	623	612	581	551	506
GL	-7'521	-7'521	-7'521	-7'533	-7'156	-6'780	-6'417
ZG	1'658	1'658	1'658	1'628	1'547	1'465	1'347
FR	-133'273	-133'273	-133'273	-133'346	-126'679	-120'012	-113'432
SO	4'098	4'098	4'098	4'024	3'823	3'622	3'330
BS	3'251	3'251	3'251	3'192	3'033	2'873	2'642
BL	4'343	4'343	4'343	4'264	4'051	3'838	3'529
SH	-5'402	-5'402	-5'402	1'216	1'155	1'094	1'006
AR	902	902	902	886	841	797	733
AI	247	247	247	243	231	218	201
SG	7'576	7'576	7'576	7'438	7'066	6'694	6'156
GR	3'186	3'186	3'186	3'128	2'972	2'815	2'589
AG	9'133	9'133	9'133	8'967	8'519	8'070	7'421
TG	3'843	3'843	3'843	3'773	3'584	3'395	3'122
TI	5'187	5'187	5'187	5'092	4'838	4'583	4'215
VD	10'613	10'613	10'613	10'420	9'899	9'378	8'624
VS	4'613	4'613	4'613	4'529	4'302	4'076	3'748
NE	-106'018	-106'018	-106'018	-106'069	-100'765	-95'462	-90'220
GE	6'897	6'897	6'897	6'772	6'433	6'094	5'604
JU	-18'247	-18'247	-18'247	-18'268	-17'354	-16'441	-15'553
CH	-243'718	-243'718	-243'718	-239'292	-227'327	-215'362	-198'048

Tableau A2.09 Indice de l'exploitation du potentiel fiscal 2008–2018

Indice de l'exploitation du potentiel fiscal							
	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	85.4	80.0	83.1	91.2	91.4	90.9	88.8
BE	115.1	118.7	117.8	119.6	119.0	118.1	117.6
LU	109.6	108.0	101.7	90.4	84.5	80.6	78.7
UR	104.0	104.2	99.4	75.1	72.8	72.4	73.5
SZ	52.1	54.0	51.2	42.9	41.2	41.6	41.3
OW	102.8	85.7	74.7	71.7	69.8	66.2	64.6
NW	68.4	64.0	63.9	58.9	53.2	49.3	47.2
GL	95.4	98.7	97.0	87.3	81.8	81.4	80.6
ZG	51.8	49.8	50.6	47.4	45.7	45.8	46.9
FR	116.4	123.7	113.2	106.4	106.7	103.7	101.3
SO	115.2	112.1	105.3	105.1	105.3	105.5	104.2
BS	113.5	113.2	112.7	116.2	118.7	113.1	109.4
BL	96.4	104.8	97.0	95.6	99.9	101.8	102.1
SH	89.9	86.8	82.4	79.0	80.4	84.0	86.8
AR	101.8	103.5	94.9	89.3	87.5	87.7	87.7
AI	87.2	76.5	74.0	77.7	78.7	78.0	78.3
SG	107.7	114.0	106.8	93.8	92.2	94.6	98.2
GR	113.8	123.0	116.7	102.4	99.7	98.8	100.5
AG	88.9	94.3	91.2	84.5	85.9	87.0	88.2
TG	107.8	100.9	94.1	88.2	85.9	84.9	86.7
TI	94.0	99.0	96.7	102.0	106.0	105.1	103.8
VD	108.0	101.5	114.8	120.8	122.6	127.0	131.0
VS	110.4	120.2	113.4	115.3	116.6	115.3	112.0
NE	107.2	111.6	110.9	121.0	121.3	116.4	121.2
GE	120.6	128.7	132.1	132.0	134.2	137.9	137.1
JU	124.7	126.3	123.1	129.6	128.8	126.1	125.8
CH	100	100	100	100	100	100	100

Annexe 3

Décision intituant le groupe technique chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD

Bern, Dezember 2015

Verfügung über die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)

gestützt auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, Art. 18)¹ und in Anwendung der Verordnung vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV, Art. 46 bis 49 und Anhang 17)²

verfügt:

1. Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht hat den Auftrag, die ihr gemäss FiLaG und FiLaV obliegenden Aufgaben wahrzunehmen (vgl. *Anhang* zu dieser Verfügung).
2. Als Mitglieder der Fachgruppe werden – kantonsseitig nach Anhörung der KdK – eingesetzt:

Präsident:

Peter Schwendener, Vizedirektor, Eidg. Finanzverwaltung

Vertreter des Bundes:

- Roger Ammann, Leiter Steuerstatistik, Eidg. Steuerverwaltung
- Robert Baumann, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik, Bundesamt für Justiz
- Michael Egger, Finanzdienst I, Eidg. Finanzverwaltung
- Werner Weber, Leiter Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

Stellvertreter:

- Walter Flückiger, Abteilung Statistik und Dokumentation, Eidg. Steuerverwaltung
- Lucy Keller Läubli, Fachbereich Gesetzesevaluation, Bundesamt für Justiz
- Pascal Utz, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Svetlana Taboga, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Fabienne Marti, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

¹ SR 613.2

² SR 613.21

Vertreter der Kantone:

- Nathalie Jacquero, Secrétariat du département des finances et des relations extérieures du canton de Vaud;
- Marc Ehrensperger, Finanzdirektion Kanton Schwyz
- Gerhard Engel, Finanzdirektion Kanton Bern
- Pierre Bersier, Trésorerie générale de la République et canton du Jura
- Urs Brasser, Departement für Finanzen und Gemeinden Kanton Graubünden

Stellvertreter:

- Sven Michal, Generalsekretariat Finanzen Basel-Stadt;
- Marco Hofmann, Finanzdirektion Nidwalden
- Francesco Ré, Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie del Cantone Ticino
- Niklaus Fuchs, Generalsekretariat Finanzdepartement Kanton St. Gallen
- Daniel Odermatt, Finanzdepartement Kanton Obwalden

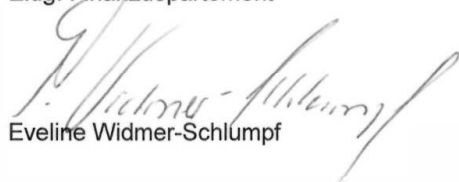
Die StellvertreterInnen nehmen an der Sitzung teil, sofern die ordentlichen Mitglieder verhindert sind. Die StellvertreterInnen sind mit allen Sitzungsunterlagen zu bedienen.

Vertreter mit Beobachterstatus:

- Christian Gobat, Beauftragter NFA der Konferenz der Kantonsregierungen
- Andreas Huber, Sekretär der Finanzdirektorenkonferenz (FDK)
- Peter Mischler, stv. Sekretär FDK

3. Die Eidg. Finanzverwaltung besorgt das Sekretariat der Fachgruppe.
4. Die Fachgruppe kann ad hoc weitere Expertinnen und Experten mit beratender Stimme anhören.
5. Die Fachgruppe kann mit Behörden, Universitäten und weiteren Organisationen in Kontakt treten oder Befragungen durchführen. Für das Einholen von externen Gutachten ist vorgängig die Zustimmung der Eidg. Finanzverwaltung einzuholen.
6. Die Beratungen der Fachgruppe und deren Unterlagen sind vertraulich. Die Mitglieder sind zur Wahrung des Amtsgeheimnisses nach Artikel 320 StGB verpflichtet. Vorgesetzte Behörde der Fachgruppe ist das EFD.
7. Die vorliegende Verfügung ersetzt jene vom Dezember 2011.

Eidg. Finanzdepartement


Eveline Widmer-Schlumpf

Beilagen:

- Rechtsgrundlagen für den Wirksamkeitsbericht

Annexe 4

Conventions intercantionales



Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabengebieten von Art. 48a BV (Stand 31 Dezember 2016)

Conventions intercantionales dans les domaines de tâches relevant de l'art. 48a Cst (État au 31 décembre 2016)

1. Abgeschlossene Verträge / Accords conclus		
Aufgabengebiet / Domaine de tâches	Vertrag / Convention	Partnerkantone / Cantons signataires
Interkantonale Rahmenvereinbarung nach Art. 13 FiLaG ¹ Accord-cadre intercantional selon art. 13 PFCC ²	Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 ³ Accord-cadre pour la collaboration intercantionale assortie d'une compensation des charges (AC) du 24 juin 2005	In Kraft getreten am 11. Mai 2007 / Entré en vigueur le 11 mai 2007 Alle Kantone / tous les cantons
Straf- und Massnahmenvollzug Exécution des peines et des mesures	Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 2004 ⁴ (ZH: LS 334)) Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 5. Mai 2006 ⁵	In Kraft getreten am 1. Januar 2007. ZH, GL, AR, AI, SG, GR, TG, SH In Kraft seit 1. Januar 2008 UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG

¹ Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2)

² Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) du 3 octobre 2003 (RS 613.2)

³ http://www.kdk.ch/int/kdk/de/taetig/neugestaltung_des/interkantonale_zusammenarbeit/inkrafttreten_der.html (letzter Zugriff 16.01.2013)

⁴ http://www.justizvollzug.ch/internet/ijuv/de/organisation/amtsleitung/osk/osk_grundl.html (letzter Zugriff 30.01.2012)

- 2 -

	Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins du 10 avril 2006 (Concordat latin sur la détention pénale des adultes) ⁶	GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) ⁷	GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers du 4 juillet 1998 ⁸	GE, NE, VD
	Vereinbarung vom 10. November 1986 über die Mitbenutzung des Untersuchungs- und Strafgefängnisses des Kantons Nidwalden durch den Kanton Uri	NW, UR
Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62 al. 4 Cst.	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) ⁹ vom 14. Juni 2007 Accord intercantonale du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS)	In Kraft seit 1. August 2009 / En vigueur depuis le 1 ^{er} août 2009 Beitritt beschlossenen: 15 Kantone/cantons: SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE, FR, BS, SO, BL Adhäsion approuvée: Beitritt abgelehnt: 7 Kantone/cantons: Adhäsion rejetée: LU: Volksabstimmung 28.09.2008 GR: Volksabstimmung 30.11.2008 TG: Volksabstimmung 30.11.2008 NW: Volksabstimmung 08.02.2009 UR: Volksabstimmung 27.09.2009 ZG: Volksabstimmung 27.09.2009 AR: Volksabstimmung 13.06.2010

5 <http://www.lexfind.ch/dta/24061/2/325.pdf> (letzter Zugriff 16.01.2013)

6 <http://www.cldjp.ch/concordats/adultes.html> (letzter Zugriff 30.01.2012)

7 <http://www.cldjp.ch/concordats/mineurs.html> (letzter Zugriff 30.01.2012)

8 http://www.cldjp.ch/data/lmc/concordat_lmc.pdf (letzter Zugriff 30.01.2012)

9 <http://www.edk.ch/dyn/11659.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

- 3 -

	Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 ¹⁰ Concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire	In Kraft seit 14. Dezember 1970 / En vigueur depuis 14 décembre 1970 alle Kantone ausser TI / tous les cantons sauf TI
	Convention scolaire romande (CRS) du 21 juin 2007 ¹¹	En vigueur depuis le 1 ^{er} août 2009 BE, GE, JU, NE, VD, VS, FR
	Interkantonale Vereinbarung über die Einführung des Französischunterrichts ab dem 3. und des Englischunterrichts ab dem 5. Schuljahr sowie die gemeinsame Entwicklung des Fremdsprachenunterrichts (FEUV) ¹² Accord intercantonal sur l'introduction de l'enseignement du français à partir de la 3 ^e et de l'anglais à partir de la 5 ^e année scolaire ainsi que le développement commun de l'enseignement des langues étrangères (ADEL)	BS, BL, BE, FR, SO, VS
	Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogikkonkordat) ¹³ Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat sur la pédagogie spécialisée)	In Kraft seit 1. Januar 2011 / En vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2011 Beitritt beschlossen: Adhésion approuvée: 16 Kantone/cantons: OW, SH, VS, GE, LU, VD, FR, TI, AR, BS, BL, UR, GL, NE, JU, ZH
	Regionales Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen (RSA 2009) ¹⁴	AG, BL, BS, BE, FR, LU, SO, VS, ZH, JU

¹⁰ <http://www.edk.ch/dyn/14311.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

¹¹ http://www.cjip.ch/formation/presentation/convention_scolaire_romande (letzter Zugriff 15.12.2016)

¹² Vgl. BSG 439.53 (http://www.sta.be.ch/belex/d/4/439_53.html) (letzter Zugriff 16.01.2013)

¹³ <http://www.edk.ch/dyn/19096.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

¹⁴ https://gesetzessammlungen.ag.ch/frontend/versions/1167/pdf_file (letzter Zugriff 30.01.2012)

- 4 -

	Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 ¹⁵ Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études	In Kraft seit 1.1.1995 / En vigueur depuis le 1.1.1995 Alle Kantone / tous les cantons Die GDK und die EDK haben die Änderungen der Diplomanerkennungsvereinbarung am 24.10.2013 bzw. am 21.11.2013 zu Handen der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet. Die GDK und die EDK eröffnen am 26.11.2013 das Beitrittsverfahren zur Teilrevision. Der teilrevidierten Vereinbarung sind bis Ende 2016 alle Kantone mit Ausnahme von VD und TI beigetreten (noch pendend). Die Änderungen vom 24.10.2013/21.11.2013 sind am 1. Januar 2017 in Kraft getreten.
	Regionales Schulabkommen Zentralschweiz (RSZ) ¹⁶ vom 19. März 2011	In Kraft ab 1. August 2012 / en vigueur depuis le 1.8.2012 LU, UR, SZ, OW, NW, ZG
Kantonale Hochschulen / Hautes écoles cantonales	Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997 ¹⁷ Accord intercantonal universitaire (AIU) du 20 février 1997	Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarung / Accord de financement et de libre passage alle Kantone / tous les cantons
	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003 ¹⁸ Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) à partir de 2005 du 12 juin 2003	Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarung / Accord de financement et de libre passage alle Kantone ausser NE / tous les cantons sauf NE
	Interkantonales Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 ¹⁹ Concordat intercantonal du 9 décembre 1999 de coordination universitaire (C-CoolUni)	BE, BS, FR, GE, LU, NE, SG, TI, VD, ZH

¹⁵ <http://www.edk.ch/dyn/14316.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)
¹⁶ http://www.bildung-z.ch/bkz/website_bkz.php?sID=52 (letzter Zugriff 16.01.2013)
¹⁷ <http://www.edk.ch/dyn/14323.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)
¹⁸ <http://www.edk.ch/dyn/14340.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)
¹⁹ http://www.lexfind.ch/dtan/65074/2/543b-www_318_1993.1.1.pdf (letzter Zugriff 16.01.2013)

- 5 -

	Convention intercantonale sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) du 26 mai 2011 ²⁰	Entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2013 FR, VD, VS, NE, GE, JU, BE ²¹
	Convention intercantonale du 31 mai 2001 relative à la Haute école de théâtre de Suisse romande (C-HETSR)	BE (ausser Kraft per 31.12.09; geplant Integration in HES-SO), FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI
	Interkantonales Konkordat zur Schaffung einer gemeinsamen Pädagogischen Hochschule der Kantone Bern, Jura und Neuenburg (Haute Ecole Pédagogique, HEP-BEJUNE) vom 21. Januar 2000 Concordat intercantonal créant une Haute Ecole Pédagogique commune aux cantons de Berne, Jura et Neuchâtel (HEP-BEJUNE) du 21 janvier 2000 ²²	BE, JU, NE
	Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15. September 2011 ²³	In Kraft ab 1. Januar 2013 LU, UR, SZ, OW, NW, ZG
	Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) vom 15. Dezember 2000 ²⁴	UR, SZ, NW, OW, LU, ZG Kündigung des Konkordats durch den Kanton LU im Sommer 2010. Auflösung des Konkordats auf den 31. Juli 2013.
	Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 19. September 2000 ²⁵	SG, SZ, GL
	Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich vom 21. September 1999 ²⁶	ZH, SZ, OW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG
	Vertrag zwischen den Kantonen BL und BS über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006 ²⁷	BS, BL

²⁰ http://www.lexfind.ch/dta/98688/3/doc.fo.html%3FdocId%3D913715%26Pcurrent_version%3D0%26PetatDoc%3Dvigueur%26docType%3Dconvention%26page_format%3DA4_3%26isRSV%3Dtrue%26isSJL%3Dtrue%26outformat%3Dhtml%26isModifiante%3Dfalse%26with_link%3Dtrue.html

²¹ http://www.sta.be.ch/belex/d/4/439_32.html

²² Vgl. BSG 439.28 (http://www.sta.be.ch/belex/f/4/439_28.html) (letzter Zugriff 16.01.2013)

²³ <http://www.lexfind.ch/dta/10599//415420.pdf> (letzter Zugriff 16.01.2013)

²⁴ <http://www.lexfind.ch/dta/10244/2/415330.pdf> (letzter Zugriff 16.01.2013)

²⁵ http://www.lexfind.ch/dta/6707/2/gs_iv_b_711_2.pdf (letzter Zugriff 16.01.2013)

²⁶ http://www.lexfind.ch/dta/13641/2/412_636f1.pdf (30.01.2012)

- 6 -

	Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999 ²⁸	ZH, SZ, SH, TG, SG, AR, GR, GL, AI Mitgliedschaft Kt. ZH per 30.09.2014 gekündigt.
	Vereinbarung über die interkantonale Fachhochschule St. Gallen vom 16. März 1999 ²⁹	TG, SG, AR, AI
	Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs vom 20. Juni 1968	SG, GR, FL
	Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz vom 27. Oktober / 9. November 2004, in Kraft seit 1. Januar 2006	AG, BL, BS, SO
	Vereinbarung über die Vetsuisse-Fakultät der Universitäten Bern und Zürich vom 20./27. Mai 2005 ³⁰	ZH, BE
Hochschulbereich	Interkantonales Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) ³¹ vom 20. Juni 2013 Accord intercantonal du 20 juin 2013 sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles)	In Kraft seit 1.1.2015 / En vigueur depuis 1.1.2015 alle Kantone / tous les cantons
Höhere Fachschulen Écoles supérieures	Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012 ³² Accord intercantonal du 22 mars 2012 sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES)	In Kraft seit 1. Januar 2014 / En vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2014 alle Kantone und FL / tous les cantons et la principauté du Liechtenstein

27 <http://www.lexfind.ch/dta/20200/2/664.1.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2012)

28 http://www.lexfind.ch/dta/13471/2/412_631e.pdf (letzter Zugriff 30.01.2012)

29 http://www.lexfind.ch/dta/21760/2/1076_Fachhochschule_415.16.pdf (letzter Zugriff 30.01.2012)

30 Vgl. BSG 439.36 http://www.sta.be.ch/belex/d/4/439_36.html (letzter Zugriff 16.01.2013)

31 <http://www.cdeph.ch/dyn/11662.php>

32 <http://www.edk.ch/dyn/21415.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

- 7 -

Berufsbildung	Interkantonale Fachschulvereinbarung (FSV) vom 27. August 1998 ³³ Accord intercantonal du 27 août 1998 sur les écoles supérieures spécialisées (AESS)	Alle Kantone sind per Ende 2015 beigetreten. Per 31.12.2016 aufgehoben.
	Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten in der beruflichen Grundbildung (Berufsfachschulvereinbarung, BFSV) vom 22. Juni 2006 ³⁴ Accord intercantonal du 22 juin 2006 sur les contributions dans le domaine de la formation professionnelle initiale (accord sur les écoles professionnelles, AEPi)	Alle Kantone (ausser ZH und SG) sowie das Fürstentum Liechtenstein sind dieser Vereinbarung beigetreten.
	Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) vom 18.6.2009 ³⁵ Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études) du 18 juin 2009	In Kraft seit 1. März 2013 / En vigueur depuis le 1 ^{er} mars 2013 Beitritt beschlossen: Adhésion approuvée: 18 Kantone/cantons: BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE, TI, GE, GL, JU, AR, BL, LU, AG, SG, ZH, UR.
Stipendien		
Hochbegabte	Interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte vom 20. Februar 2003 ³⁶ Accord intercantonal du 20 février 2003 sur les écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués	Bis zum 1. August 2014 sind 16 Kantone und das Fürstentum Liechtenstein der Vereinbarung beigetreten.

³³ <http://www.edk.ch/dyn/14346.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

³⁴ <http://www.edk.ch/dyn/14354.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

³⁵ <http://www.edk.ch/dyn/28425.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

³⁶ <http://www.edk.ch/dyn/14361.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

- 8 -

	Vereinbarung über die Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung (WFV) Convention sur le financement de la formation médicale postgrade (CFFP)	Alle Kantone Die GDK eröffnet am 6.12.2013 das zweite Vernehmlassungsverfahren. Die Vereinbarung wird am 20.11.2014 von der PV GDK genehmigt. Die GDK eröffnet am 6.12.2014 das Beitrittsverfahren bei den Kantonen Folgende Kantone sind bis Ende 2016 beigetreten: AR, BS, GE, GL, GR, OW, SG, SH, TG, VD.
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung Institutions culturelles d'importance suprarégionale	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003 ³⁷ .	In Kraft seit 1.1.2010 Beigetreten: ZH, LU, SZ, ZG, UR, AG Die Kantone OW und NW sind der Vereinbarung nicht beigetreten, leisten aber Beiträge auf der Grundlage von Rahmenkrediten. (OW erst ab 2011) SG, TG, AI, AR In Kraft seit 1.1.2011 Beitrittsbeschlüsse der Kantone AR und AI vom 13.2.2011 und AI bzw. 1.5.2011. BL, BS
	Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die partnerschaftliche Finanzierung von im Kanton Basel-Stadt domizilierten Kulturinstitutionen (Kulturvertrag) vom 28. Januar 1997 ³⁹	
Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung / Gestion des déchets et épuration des eaux usées	Convention intercantonale concernant la concertation intercantonale en matière de gestion de déchets (1994)	BE, FR, VD VS, NE, GE, JU

³⁷ <http://www.lexfind.ch/dta/30331/2/596.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2012)

³⁸ <http://www.lexfind.ch/?cid=10> (letzter Zugriff 16.01.2013)

³⁹ <http://www.baseland.ch/366-15-hm-301298.0.html> (letzter Zugriff 30.01.2012)

- 9 -

	Convention entre le Canton de Vaud et la République et Canton de Neuchâtel instituant une collaboration dans le cadre de la planification et de l'élimination des déchets (2000)	VD, NE
	Vereinbarung vom 29.9.2008 zwischen BE und SO betr. KVA Emmentenz (Zuchwil)	BE, SO
	Aktionärsverbindungsvertrag & Kehrichtliefervertrag zwischen den Kehrichtentsorgungsverbänden REAL, GALL, GRKE, KVV NW, EZV OW, ZAKU, ZEBA und Renergiavom 28.02.2012 Renergia	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG Neuer Anhang 19.9.2015 beschlossen
	Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft über die Abfallbewirtschaftung vom 13./19. Mai 1998 (SG 786.300)	BL, BS
	Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft betreffend die gemeinsame Durchführung von Gewässerschutzmassnahmen vom 13. August / 14. Juli 1974 (SG 785.700)	BL, BS
Agglomerationsverkehr / Transports en agglomération	Trägerschaft Agglomerationsprogramm Basel, 2010	AG, BS, BL, SO
Spitzenmedizin und Spezial- kliniken / Médecine de pointe et cli- niques spéciales	Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM) ⁴⁰ vom 14. März 2008 Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée du 14 mars 2008	Alle Kantone / tous les cantons In Kraft seit 1. Januar 2009 / en vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2009.
	Vertrag über die Transplantation solider Organe ⁴¹ , gültig ab 1.1.2005 Contrat sur les transplantations d'organes solides, valable à partir du 01.01.2005	Universitätsspital Basel, Inselspital Bern, Hôpital Cantonal Universitaire de Genève, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich

⁴⁰ http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/HSM/01_IVHSM_CIMHS_14032008_d.pdf (letzter Zugriff 30.01.2014)

⁴¹ <http://www.svk.org/assets/stelle/TPLVertragsolideOrgane2005-01-01d.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2014)

- 10 -

	Vertrag über die Transplantation solider Organe ⁴² , gültig ab 1.1.2012 Contrat concernant la transplantation des organes solides, valable à partir du 01.01.2012	H+ Die Spitäler der Schweiz, Bern H+ Les Hôpitaux de Suisse, Berne
	Vertrag über die Transplantation hämatopoietischer Stammzellen ⁴³ , gültig ab 1. 7.2008 Contrat concernant la transplantation de cellules souches hématopoïétiques, valable à partir du 1.7.2008	Kantonsspital Aarau, Universitätsspital Basel, Ente Ospedaliero Cantonale Bellinzona, Inselspital Bern, Hôpitaux Universitaires de Genève, Luzerner Kantonsspital, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich
	Vertrag über die Transplantation hämatopoietischer Stammzellen ⁴⁴ , gültig ab 1.1.2012 Contrat concernant la transplantation de cellules souches hématopoïétiques, valable à partir du 1.1.2012	H+ Die Spitäler der Schweiz, Bern H+ Les Hôpitaux de Suisse, Berne
	Vereinbarung der Kantone BE, BS, BL (sowie der Universitäten BE und BS und den betroffenen Spitälern) über die Strategische Allianz Medizin Basel-Bern (Zusammenarbeit in der medizinischen Lehre, Forschung und Dienstleistung, insbesondere in der hochspezialisierten Medizin) Inkrafttreten 28.8.2008 (ersetzt Vereinbarung vom 6.4.2004)	BE, BS, BL
	Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über das Universitäts-Kinderspital beider Basel (Kinderspitalvertrag) vom 16.2.1998.	BS, BL
	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13.12.2002 (Stand 1.1.2008) (IVSE) ⁴⁵	Alle Kantone
Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden Intégration et prise en charge des invalides		

⁴² <http://www.svk.org/assets/Uploads/TPVVertraagsolideOrgane2012d.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2014)

⁴³ <http://www.svk.org/assets/stelle/VertragTransplantationhaematopoietischerStammzellenV.2.0.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2012)

⁴⁴ <http://www.svk.org/assets/Uploads/TPVVertragStammzellen2012d.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2014)

⁴⁵ <http://sodk.ch/ueber-die-sodk/ivse/regelwerk-ivse/> (letzter Zugriff 16.01.2013)

- 11 -

2. Verträge in Vorbereitung		
Aufgabenbereich	Vertrag	Partnerkantone
Straf- und Massnahmenvollzug Exécution des peines et des mesures	Schaffung eines Schweizerischen Kompetenzzentrums Justizvollzug (SKJV)	Über KKJPD alle Kantone
Agglomerationsverkehr Transports en agglomération	Trägerschaft Agglomerationsprogramm AareLand	AG, SO Grundsatzentscheide Departemente

Annexe 5

Dépenses de transfert entre la Confédération et les cantons

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité offre une évaluation de la péréquation financière au sens strict (péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur). A titre d'information, il s'avère toutefois intéressant de se pencher également sur les transferts financiers entre la Confédération et les cantons, qui interviennent en dehors de ce cadre strict. Les tableaux ci-après rendent compte de ces transferts pour l'année 2011 (données les plus récentes).

Tableau A5.01 Transferts de la Confédération aux cantons, total, année 2015

1000 CHF

	Parts aux recettes de la Confédération*	Péréquation financière et compensation des charges de la Confédération**	Contributions fédérales***	Total	Total du revenu du canton en %	Population résidente moyenne	Surface en hectares
ZH	831'195	68'405	1'432'728	2'332'329	18.3%	1'456'389	172'894
BE	311'678	767'080	1'816'092	2'894'850	25.0%	1'013'451	595'948
LU	161'790	205'165	502'993	869'948	27.6%	396'683	149'352
UR	8'681	56'447	76'828	141'957	34.9%	35'991	107'656
SZ	142'468	6'825	175'674	324'967	24.9%	153'426	90'783
OW	16'470	21'384	64'250	102'104	32.9%	36'955	49'058
NW	35'425	1'270	52'043	88'739	24.1%	42'250	27'584
GL	12'510	46'716	61'030	120'256	35.7%	39'911	68'537
ZG	243'403	0	104'229	347'632	27.3%	121'112	23'873
FR	120'260	263'892	470'990	855'142	25.1%	305'419	167'079
SO	77'547	138'226	247'956	463'729	22.3%	265'069	79'043
BS	255'184	55'310	336'465	646'959	12.6%	191'199	3'695
BL	108'046	0	229'786	337'832	13.0%	282'266	51'767
SH	51'423	1'533	82'297	135'252	20.3%	79'627	29'841
AR	19'746	36'315	78'522	134'583	29.9%	54'304	24'284
AI	5'617	14'324	33'307	53'248	35.7%	15'914	17'248
SG	167'396	246'090	576'064	989'551	22.4%	497'445	202'568
GR	61'531	221'747	769'750	1'053'028	41.1%	196'248	710'540
AG	213'425	112'499	534'915	860'839	17.7%	649'476	140'379
TG	79'660	145'037	267'036	491'733	25.1%	265'581	99'101
TI	141'880	37'886	415'389	595'155	17.4%	351'155	281'214
VD	442'156	68'463	934'962	1'445'580	14.5%	767'427	321'189
VS	86'060	365'391	598'327	1'049'779	29.8%	333'730	522'433
NE	82'227	148'409	268'550	499'186	23.4%	177'717	80'299
GE	450'536	107'214	558'059	1'115'809	12.1%	481'061	28'246
JU	19'001	102'552	238'445	359'998	37.2%	72'596	83'855
****			410'599	410'599			
Total	4'145'316	3'238'182	11'337'285	18'720'783	21.0%	8'282'396	4'128'466

Source: statistique financière

* Excepté les parts affectées des cantons (total 855.559 mio CHF): part des recettes de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP; poste 46008), part des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (poste 46005), part des recettes de la Régie fédérale des alcools (poste 46003); "Ensemble des cantons; tableaux réguliers", feuille de calcul "Einnahmen"

** Péréquation verticale des ressources + compensation des charges + part de la Confédération à la compensation des charges de rigueur

*** Contributions fédérales (cf. aussi liste du tableau A5.03) = postes 4630 et 670 de la statistique financière (contributions courantes et contributions à des investissements):

- pour déterminer le montant total (11'337.285 mio CHF; y c. contributions fédérales ne pouvant être attribuées à un canton précis); "Compte de financement par groupe par nature et par fonction, cantons", feuille de calcul "a2015", également: "Ensemble des cantons; tableaux réguliers", feuille de calcul "Einnahmen", année 2015

- contribution fédérale pouvant être attribuées aux 26 cantons (total 10'926.686 mio CHF); "Cantons en comparaison; tableaux réguliers", feuille de calcul "Einnahmen"

**** Montant ne pouvant être attribué à un canton précis

Tableau A5.02 Transferts de la Confédération aux cantons, volume par habitant, année 2015

CHF par habitant

	Parts aux recettes de la Confédération	Péréquation financière et compensation des charges de la Confédération	Contributions fédérales	Total	
				CHF	Rang
ZH	571	47	984	1'601	24
BE	308	757	1'792	2'856	9
LU	408	517	1'268	2'193	15
UR	241	1'568	2'135	3'944	3
SZ	929	44	1'145	2'118	16
OW	446	579	1'739	2'763	12
NW	838	30	1'232	2'100	17
GL	313	1'171	1'529	3'013	7
ZG	2'010		861	2'870	8
FR	394	864	1'542	2'800	11
SO	293	521	935	1'749	21
BS	1'335	289	1'760	3'384	4
BL	383	0	814	1'197	26
SH	646	19	1'034	1'699	22
AR	364	669	1'446	2'478	13
AI	353	900	2'093	3'346	5
SG	337	495	1'158	1'989	18
GR	314	1'130	3'922	5'366	1
AG	329	173	824	1'325	25
TG	300	546	1'005	1'852	20
TI	404	108	1'183	1'695	23
VD	576	89	1'218	1'884	19
VS	258	1'095	1'793	3'146	6
NE	463	835	1'511	2'809	10
GE	937	223	1'160	2'319	14
JU	262	1'413	3'285	4'959	2
Divers			50	50	
Total	500	391	1'369	2'260	

Tableau A5.03 Contributions fédérales versées aux cantons par domaine

Rubrique	Exemples de sous-rubriques importantes sur le plan financier	Domaines	Montant en mio CHF (année 2015)
1		<i>Ordre et sécurité publics, défense</i>	188
2		<i>Formation</i>	2'727
	23 + 26	Formation professionnelle	771
	27	Hautes écoles	1'357
3		<i>Culture, sport, loisirs, église</i>	37
5		<i>Sécurité sociale</i>	4'913
	51	Maladie et accident	2'355
	52	Invalidité	727
	53	Vieillesse et survivants	732
6		<i>Trafic et télécommunications</i>	2'129
	61	Circulation routière	1'847
	62	Transports publics	282
7		<i>Protection de l'environnement et aménagement du territoire</i>	446
	74	Aménagements	183
8		<i>Economie</i>	3'137
	81	Agriculture	2'894
Total		Total des contributions fédérales*	13'576

Source: AFF, Statistique financière "Compte de financement: dépenses de transferts par fonction entre les unités des administrations publiques", feuille de calcul "BK"

Les données contenues dans les tableaux ci-dessus reflètent uniquement les transferts de la Confédération qui alimentent les budgets cantonaux. Elles ne tiennent pas compte des versements destinés à des tiers dans les cantons, tels que les salaires des collaborateurs de l'administration fédérale, ni des contributions de la Confédération versées directement à des tiers sans transiter par les budgets cantonaux (notamment les contributions aux CFF et aux entreprises de transports publics concessionnaires), ni des acquisitions de biens et de services par la Confédération (qui comprennent par exemple les constructions civiles ou militaires), ni encore des dépenses des EPF. Les données sont donc axées sur la politique financière et non pas sur l'économie politique ou régionale, et ce pour les raisons suivantes:

- Les transferts financiers pris en considération pour ce tableau ont pour but de renforcer les budgets des cantons. En effectuant d'autres dépenses en Suisse, la Confédération finance par ailleurs des tâches qui relèvent de son propre domaine de compétence. Ces dépenses ont donc une tout autre fonction.
- La présentation des seuls transferts qui alimentent les budgets cantonaux a l'avantage de présenter des paiements clairement définissables. La prise en compte d'autres versements de la Confédération brouillerait la vue d'ensemble et conduirait à une décision arbitraire quant aux autres versements à prendre en compte également.

- La détermination des autres dépenses de la Confédération en faveur des cantons pose de gros problèmes techniques et méthodologiques.

Si l'on considère le volume des transferts par habitant, quelques cantons reçoivent des contributions fédérales remarquablement élevées. Parmi eux figurent les cantons du Jura et des Grisons, mais aussi Uri, Obwald et Appenzell Rhodes-Intérieures. Ces cantons affichent toutefois une faible densité de population, de sorte que les montants par habitant apparaissent forcément plus élevés. Si l'on prend comme critère les dépenses nettes des cantons par habitant, c'est-à-dire les dépenses que les cantons financent avec leurs propres ressources (après déduction des contributions fédérales), les deux premiers cantons cités, Jura et Grisons, restent dans la première moitié du classement (cf. aussi à ce sujet chap. 5.5.2). Les versements présentés ici ne permettent pas de conclure automatiquement que seuls ces cantons-là en profitent, surtout lorsqu'il s'agit de prestations fournies par le canton qui ont une portée intercantonale (comme dans le domaine des hautes écoles ou des transports).

Il importe de souligner que ni le volume total des transferts de la Confédération aux cantons ni, plus particulièrement, sa répartition entre les cantons ne constituent une valeur de référence dans la RPT. La réforme avait au contraire pour objectif explicite d'assurer la redistribution entre les cantons uniquement par le biais de la nouvelle péréquation financière au sens strict.

Annexe 6

Critères et paramètres utilisés pour évaluer l'efficacité selon l'annexe 17 OPFCC

- Rapport entre les transferts financiers affectés et les transferts financiers non affectés de la Confédération aux cantons
- Transferts financiers des cantons à la Confédération
- Rapport entre les contributions aux frais et les contributions forfaitaires ou globales
- Différences entre les potentiels de ressources par habitant des différents cantons
- Différences entre les recettes fiscales standardisées par habitant des différents cantons, avant et après la péréquation des ressources
- Recettes fiscales standardisées par habitant du canton ayant le plus faible potentiel de ressources par rapport à la moyenne suisse, avant et après la péréquation des ressources
- Montant de la franchise entrant dans le calcul des revenus déterminants des personnes physiques
- Charges excessives par habitant
- Rapport entre la compensation des charges et les charges excessives
- Recettes, dépenses et dettes des cantons
- Différences en matière de charge fiscale
- Quote-part de l'Etat et quote-part fiscale des cantons et des communes, à l'échelle nationale et internationale
- Allègements fiscaux au sens de la loi fédérale du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement («Lex Bonny»)
- Arrivées et départs de personnes assujetties à l'échelle nationale et internationale
- Charge fiscale marginale effective et charge fiscale moyenne effective des cantons, en comparaison nationale et internationale
- Nombre de sociétés de domicile au sens de l'art. 28, al. 3 et 4, LHID
- Interdépendance entre la charge fiscale d'un canton et son marché immobilier
- Effets des décisions importantes relatives à la politique fiscale sur d'autres cantons
- Effets de la compensation des cas de rigueur sur les recettes fiscales standardisées des cantons
- Evolution du volume des paiements liés à la compensation intercantonale des charges et part liée à l'indemnisation des effets d'externalités territoriales (*spillovers*)

