

Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2020–2025

de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons

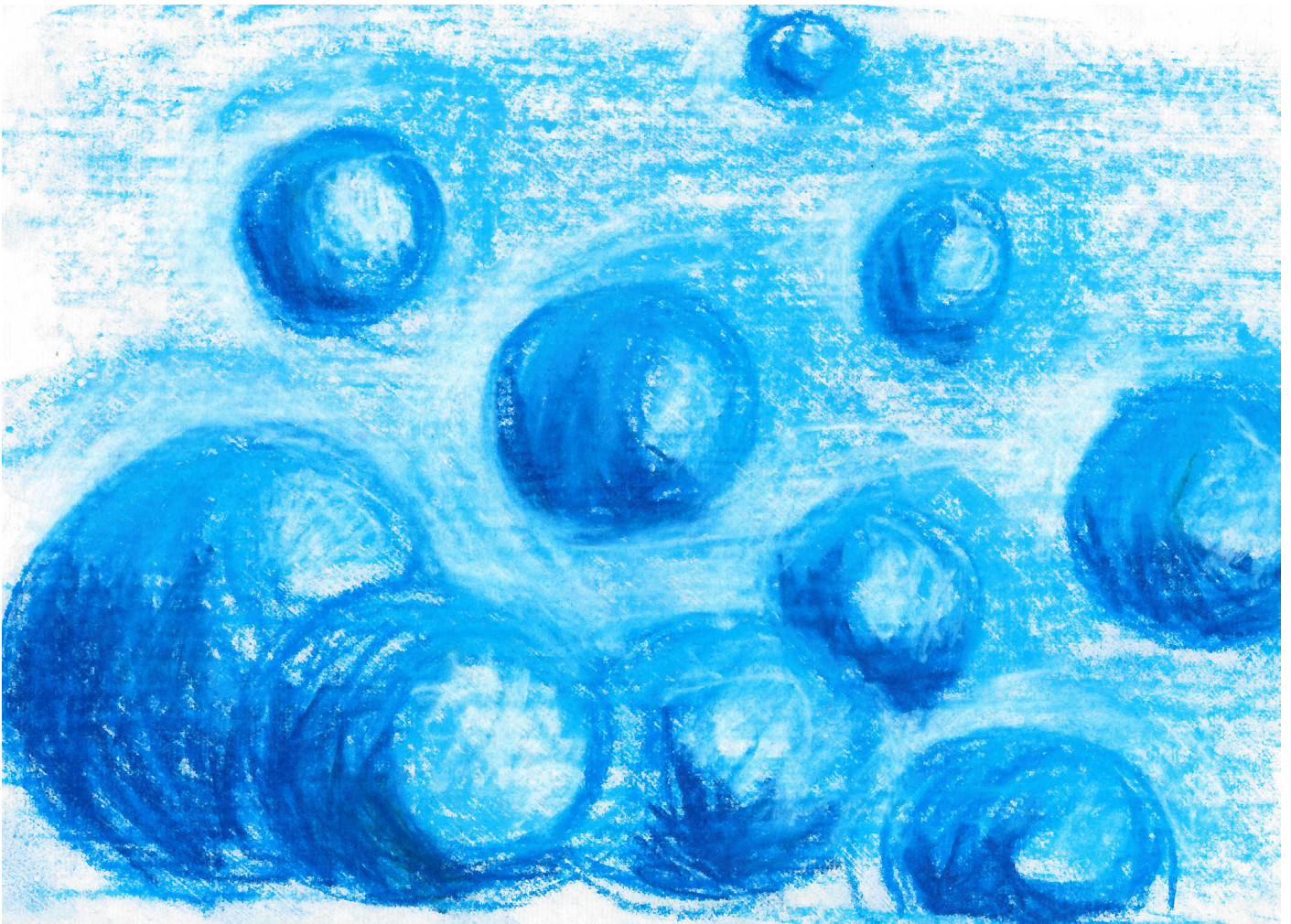


Table des matières

Sigles et abréviations	7
Condensé	9
Atteinte des objectifs de la péréquation financière	9
Propositions du Conseil fédéral	11
1 Contexte et contenu	13
1.1 Introduction	13
1.2 Bases légales et structure	14
1.3 Contenu et structure du quatrième rapport d'évaluation	18
2 Péréquation des ressources et compensation des charges excessives pour la période allant de 2020 à 2024	19
2.1 Péréquation des ressources	20
2.2 Volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources	25
2.3 Compensation des charges	27
3 Bases de données et assurance-qualité	29
3.1 Collecte et traitement des données	29
3.2 Assurance-qualité	30
4 Atteinte des objectifs de la péréquation financière	37
4.1 Objectifs et interdépendance	37
4.2 Renforcement de l'autonomie financière des cantons	41
4.3 Réduction des disparités entre les cantons en termes de capacité financière et de charge fiscale	42
4.4 Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international	49
4.5 Garantie d'une dotation minimale en ressources financières	51
4.6 Compensation des charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) ou socio-démographiques (CCS)	52
4.7 Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons	54
4.8 Synthèse et conclusions	62
5 Vérification du système de péréquation financière actuel	65
5.1 Conséquences de la RFFA	65
5.2 Vérification de la compensation des charges excessives	69
5.3 Effet incitatif	76
5.4 Répartitions fiscales	79
5.5 Mesures d'atténuation temporaires	82
6 Mesures de péréquation financière pour les années 2026 à 2029	85
6.1 Reconduction de la compensation des cas de rigueur	85
6.2 Modifications touchant la compensation des charges	87
6.3 Modification des répartitions fiscales	89
6.4 Avis de l'organe de pilotage politique	89

Glossaire	91
Bibliographie	95
Annexe 1	97
Grandes lignes de la péréquation financière	97
Annexe 2	103
Série chronologique de la péréquation financière	103
Annexe 3	113
Conventions intercantionales	113
Annexe 4	115
Dépenses de transfert entre la Confédération et les cantons	115
Annexe 5	119
Critères et paramètres utilisés pour évaluer l'efficacité selon l'annexe 17 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges	119
Annexe 6	121
Décision instituant le groupe technique chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité	121
Mandat de l'organe de pilotage politique de la péréquation financière réunissant la Confédération et les cantons	123

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
AI	assurance-invalidité
AVS	assurance-vieillesse et survivants
BSS	BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG
CA	comptabilité analytique
CC	compensation des charges excessives
CCG	compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques
CCS A-C	compensation des charges excessives liées 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
Cst.	Constitution fédérale
DFF	Département fédéral des finances
IFD	impôt fédéral direct
IPC	indice suisse des prix à la consommation
IR	indice des ressources
LCF	loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (RS 614.0)
LECF	loi fédérale relative à l'exécution des conventions internationales dans le domaine fiscal (RS 672.2)
LHID	loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)
MAD	écart absolu médian (median absolute deviation)
MT	mesures temporaires
OFS	Office fédéral de la statistique
OPFCC	ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.21)
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
PR	péréquation des ressources
PVR	péréquation verticale des ressources
RFFA	réforme fiscale et financement de l'AVS
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
SD	écart standard (standard deviation)
TFS	taux fiscal standardisé

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 en général 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 écoulée et proposer des mesures pour la période suivante. Quatrième de la série, le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité livre une analyse pour la période allant de 2020 à 2025 et fournit des bases de décision pour l'éventuel ajustement de la péréquation financière qui sera appliquée à partir de 2026. Prévue à l'art. 19b PFCC, la période de six ans qui est ici sous revue déroge à la périodicité normale des rapports sur l'évaluation de l'efficacité.

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 financements communs réglés dans des conventions-programmes. Le troisième rapport a présenté un paquet de mesures d'ajustement du système qui est entré en vigueur en 2020.

Quatrième de la série, le présent rapport d'évaluation traite la période allant de 2020 à 2025. 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^{er} janvier 2026), ce rapport doit déjà être disponible durant le premier trimestre de 2024 et ne peut donc pas porter sur la dernière année de la période considérée (à savoir 2025). En revanche, l'analyse revient aussi sur les années antérieures à 2020 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, d'une part, à examiner le degré d'atteinte des objectifs et, d'autre part, à analyser en profondeur la compensation des charges excessives, la collaboration intercantonale et les effets de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA) sur la péréquation des ressources.

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 entre la Confédération et les cantons (RPT) a sensiblement accru cette part, qui s'est établie à environ 40 % jusqu'en 2020. La part des transferts non affectés a même encore légèrement progressé depuis, sous l'effet de l'augmentation de la part des cantons à l'impôt fédéral direct dans le cadre de la RFFA. Autrement dit, l'autonomie financière des cantons a pu être préservée jusqu'ici, voire renforcée. À l'avenir, elle 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: elles ont tendance à augmenter en période de conjoncture élevée et à diminuer en cas de récession. Au cours des dernières années, on a observé que les disparités progressaient légèrement.

Mesurées à l'aune de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal, les disparités en termes de charge fiscale ont évolué différemment selon qu'il s'agit des personnes physiques ou des personnes morales. Elles n'ont que peu évolué au fil du temps dans le cas des personnes physiques. On a toutefois observé au cours des dernières années qu'elles se sont légèrement réduites. Pour ce qui est des personnes morales, les disparités n'ont cessé de diminuer, et même considérablement au cours des dernières années. L'objectif consistant à réduire les disparités a donc pu être atteint en ce qui concerne ces personnes, même si la fourchette demeure élevée. Certes, la péréquation des ressources réduit l'incitation à baisser les impôts, mais elle n'a qu'un effet restreint sur les disparités intercantionales en matière 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'écrêtement 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'écrêtement marginaux y sont assez élevés. En particulier, le mécanisme progressif de distribution des fonds compensatoires n'encourage guère les cantons au potentiel de ressources le plus faible à faire progresser ce dernier. Malgré le manque d'incitations, certains cantons à faible potentiel de ressources ont procédé à des baisses d'impôt.
- *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières*: la réforme de la péréquation financière de 2020 a introduit une dotation minimale garantie fixée à 86,5 % de la moyenne suisse. Par conséquent, tous les cantons ayant un indice des ressources inférieur à 70 points atteindront la dotation minimale garantie en points après péréquation des ressources. La dotation de la péréquation des ressources est ainsi déterminée de façon endogène: elle dépend du taux de la dotation minimale (86,5 %) et de l'évolution tant des disparités (leur creusement exigeant davantage de moyens financiers) que des recettes fiscales. Afin d'atténuer les effets du changement de système, la dotation minimale garantie a été fixée à 87,7 % pour 2020 et à 87,1 % pour 2021. En outre, dans le cadre des mesures d'atténuation, des paiements d'un montant total de 640 millions de francs ont été prévus à titre transitoire, de 2021 à 2025, en faveur des cantons à faible potentiel de ressources. En raison de difficultés méthodologiques et du fait qu'il ne s'est écoulé que peu de temps depuis que la dotation minimale garantie a été instituée le 1^{er} janvier 2020, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2020-2025 n'examine pas le taux de celle-ci. Il indique cependant qu'aucune mesure supplémentaire n'est proposée en faveur des cantons à faible potentiel de ressources.
- *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 socio-démographiques et quelque 4 % des charges des villes-centres. Avec la réforme de 2020, la dotation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques a progressé de 140 millions de francs par an au total, ce qui correspond à une augmentation d'environ un tiers du taux de couverture des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (14 %) et des charges des villes-centres (5,5 %).
- *Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons*: le présent rapport d'évaluation est le premier à analyser en profondeur le fonctionnement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. La principale conclusion en est que cette collaboration fonctionne bien. La mise en œuvre opérationnelle pourrait toutefois être améliorée. Il serait en outre possible de renforcer encore la collaboration entre les cantons.

Propositions du Conseil fédéral

Les modifications du système de la péréquation financière sont entrées en vigueur en 2020. La période écoulée est encore trop courte pour évaluer ces modifications en profondeur. L'expérience à ce stade montre qu'aucun problème grave ne s'est produit jusqu'ici, de sorte qu'il n'y a pour l'heure pas lieu d'intervenir. La dotation minimale garantie (86,5 %) constitue la valeur de référence pour la péréquation des ressources. Cette valeur résulte d'un compromis âprement négocié entre les cantons. La dotation minimale en ressources financières doit permettre à un canton de mettre à la disposition de ses habitants les prestations publiques de base en maintenant une charge fiscale tolérable. On ne saurait arrêter définitivement sans jugement de valeur les besoins de base que ces prestations doivent couvrir. C'est pourquoi il devrait être impossible de fixer précisément le taux de la dotation minimale nécessaire sur la base de critères purement objectifs. Celui-ci doit donc être déterminé politiquement. Comme les modifications du système sont entrées en vigueur il y a quelques années seulement, le Conseil fédéral considère qu'il est trop tôt pour ouvrir, par le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité, une discussion politique sur le taux de la dotation minimale garantie.

Le présent rapport ne propose aucune modification de la PFCC. En revanche, il contient des propositions de modification technique de l'ordonnance: la pondération des indicateurs de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques doit être fixée dans l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) – comme l'est déjà celle applicable aux facteurs géo-topographiques – et faire l'objet de contrôles périodiques en lien avec l'établissement du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Par ailleurs, l'OPFCC doit réglementer plus précisément la prise en compte des répartitions fiscales. Celles-ci importent en particulier lors de la répartition des bénéfices imposables des entreprises actives dans plusieurs cantons. Il est apparu que la méthode appliquée jusqu'ici était trop peu différenciée et qu'elle induisait entre les cantons impliqués, dans certains cas d'espèce, une répartition insatisfaisante du substrat généré par l'impôt sur le bénéfice.

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 1^{er} 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 financées conjointement par la Confédération et les cantons et d'organiser le financement commun restant 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. 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.

Deux instruments temporaires supplémentaires ont été introduits en 2020 et en 2024. Les mesures d'atténuation permettent d'amortir les conséquences financières de la réforme de la péréquation financière de 2020. Les fonds sont répartis entre les cantons à faible potentiel de ressources en fonction de leur nombre d'habitants. Ils sont versés de 2021 à 2025 et sont financés par la Confédération. Les contributions complémentaires visent à atténuer les conséquences des modifications de la péréquation des ressources dans le cadre de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA). À cet effet, la Confédération met à disposition 180 millions de francs par an de 2024 à 2030.

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 les effets 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. Le deuxième rapport, concernant les années 2012 à 2015, a été publié en mars 2014, et le troisième, qui porte sur les années 2016 à 2019, est paru en mars 2018. Quatrième 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 2020 à 2025 et doit notamment servir de base aux travaux parlementaires 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). Conformément à 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.*

En dérogation à l'art. 18, al. 1, PFCC le Conseil fédéral soumet en 2024 à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'évaluation de l'efficacité pour la période allant de 2020 à 2025 (art. 19b PFCC). Il est ainsi possible d'évaluer au moins une année (année de référence 2024 / année de calcul 2020) incluant des données qui reflètent la mise en œuvre de la RFFA.

L'art. 18, al. 2, PFCC précise le contenu du rapport d'évaluation. Le degré de réalisation des buts de la péréquation financière fixés à l'art. 2 PFCC est au cœur de l'analyse, qui doit porter en particulier sur la période de 2020 à 2025. En fonction des résultats obtenus, le rapport doit aussi proposer d'éventuelles mesures pour la période suivante. Enfin, il 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, le rapport comprend une représentation de la mise en œuvre de la loi fédérale du 28 septembre 2018 relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS dans les cantons, notamment en ce qui concerne la déduction des frais de recherche et de développement et la déduction pour autofinancement.

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. la modification de la dotation minimale garantie de la péréquation des ressources (art. 3a, al. 2, let. a, PFCC),
2. la modification de la dotation de la compensation des charges (art. 9 PFCC),
3. la levée, totale ou partielle, de la compensation des cas de rigueur (art. 19, al. 4, PFCC).

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 législation et au système en général. Les let. b et c précisent que le rapport doit analyser le degré de réalisation des buts de la péréquation financière et indiquer les éventuelles mesures à prendre concernant notamment la péréquation des ressources et la compensation des charges, ainsi que la poursuite de la compensation des cas de rigueur.

Les al. 2 à 5 posent d'autres exigences relatives 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 les éventuelles mesures qui 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.

Les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges doivent être exposés dans un chapitre distinct du rapport d'évaluation (art. 18, al. 3, PFCC). Cette analyse doit s'appuyer sur les buts formulés à l'art. 11 PFCC.

L'art. 46, al. 4, OPFCC précise que les critères retenus pour l'évaluation des buts sont énumérés à l'annexe 17 de l'ordonnance. 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 projet donnant des indications sur les méthodes et indicateurs d'analyse. Ce projet fait partie intégrante du rapport explicatif concernant l'OPFCC¹.

L'art. 46, al. 5, OPFCC 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 exprimées au sein du groupe technique paritaire ayant participé à son élaboration, afin que les divers intérêts des cantons y soient dûment mentionnés, notamment en ce qui concerne les recommandations (voir ch. 1.2.3).

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 précise que les cantons doivent mettre toutes les données nécessaires à la disposition de la Confédération. 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 et organe de pilotage politique de la péréquation financière

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 accompagnée par un groupe technique composé 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 6 du présent rapport.

À la demande des cantons, le Conseil fédéral a adopté, le 13 décembre 2019, le mandat instituant un organe de pilotage politique de la péréquation financière réunissant la Confédération et les cantons. Présidé par la cheffe du Département fédéral des finances (DFF), cet organe accompagne les travaux d'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière et fournit notamment une appréciation politique des propositions du groupe technique chargé du rapport d'évaluation. Il élabore au besoin des propositions en vue d'un développement équilibré de la péréquation financière, à l'intention du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux.

1.2.4 Consultation

Art. 49 OPFCC

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est soumis à la consultation des cantons.

L'art. 49 OPFCC précise que le rapport d'évaluation doit être mis en consultation.

1.3 Contenu et structure du quatrième rapport d'évaluation

Les bases légales énoncent des exigences très précises concernant le contenu du rapport d'évaluation. Il est par conséquent approprié d'aligner la forme et la structure de ce rapport sur les dispositions de l'OPFCC. Le chapitre 2 du présent rapport renseigne sur la péréquation des ressources et la compensation des charges et 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 de réalisation des buts de la péréquation financière, fait l'objet du chapitre 4. Le chapitre 5 porte sur le réexamen du système de la péréquation financière et décrit des propositions d'adaptation. Se fondant sur les analyses précédentes, le chapitre 6 expose les mesures destinées à ajuster la péréquation financière.

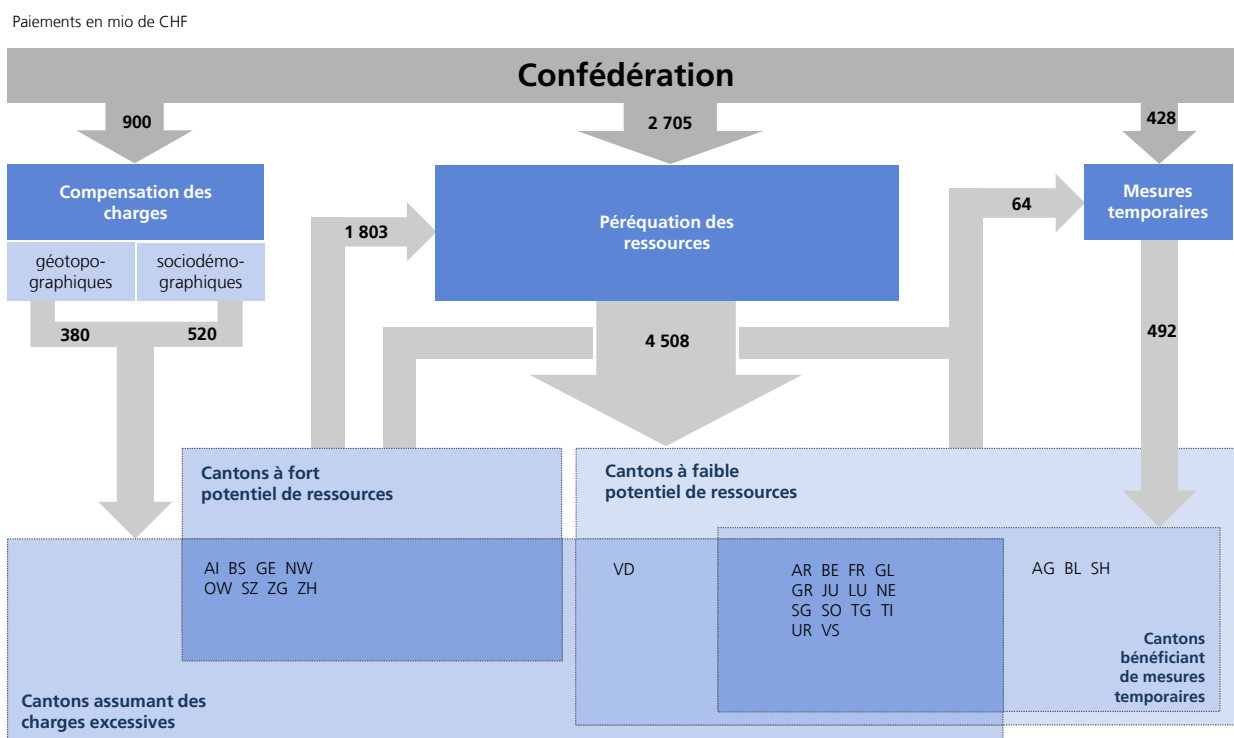
Notes finales sur le chapitre 1

¹ Voir https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/finanzausgleich/rechtsgrundlagen/Erlaeuterungen_FiLaV_f.pdf.

2 Péréquation des ressources et compensation des charges excessives pour la période allant de 2020 à 2024

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) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources). Tenant compte de facteurs géo-topographiques et de facteurs socio-démographiques, la compensation des charges excessives est entièrement financée par la Confédération. Ces deux piliers sont complétés par des instruments temporaires destinés à atténuer les effets des réformes. Le schéma ci-dessous présente le système de péréquation, avec les contributions pour l'année 2024.

Figure 2.01 Flux financiers dans le système de péréquation pour l'année 2024



Les contributions aux cantons à faible potentiel de ressources au titre de la péréquation des ressources se montent à environ 4,5 milliards de francs en 2024. Déterminées par les indices des ressources des cantons, la dotation minimale garantie et la méthode de calcul progressive, elles sont financées à hauteur de 60 % par la Confédération et de 40 % par les cantons.

En outre, la Confédération affecte en 2024 380 millions de francs à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et 520 millions à la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Depuis la réforme de la péréquation financière de 2020, les montants alloués à ces compensations correspondent à la contribution de 2019 adaptée chaque année au renchérissement. Seule l'augmentation des contributions destinées à la CCS n'est pas adaptée au renchérissement.

Les mesures temporaires comprennent la compensation des cas de rigueur, les mesures d'atténuation et les contributions complémentaires:

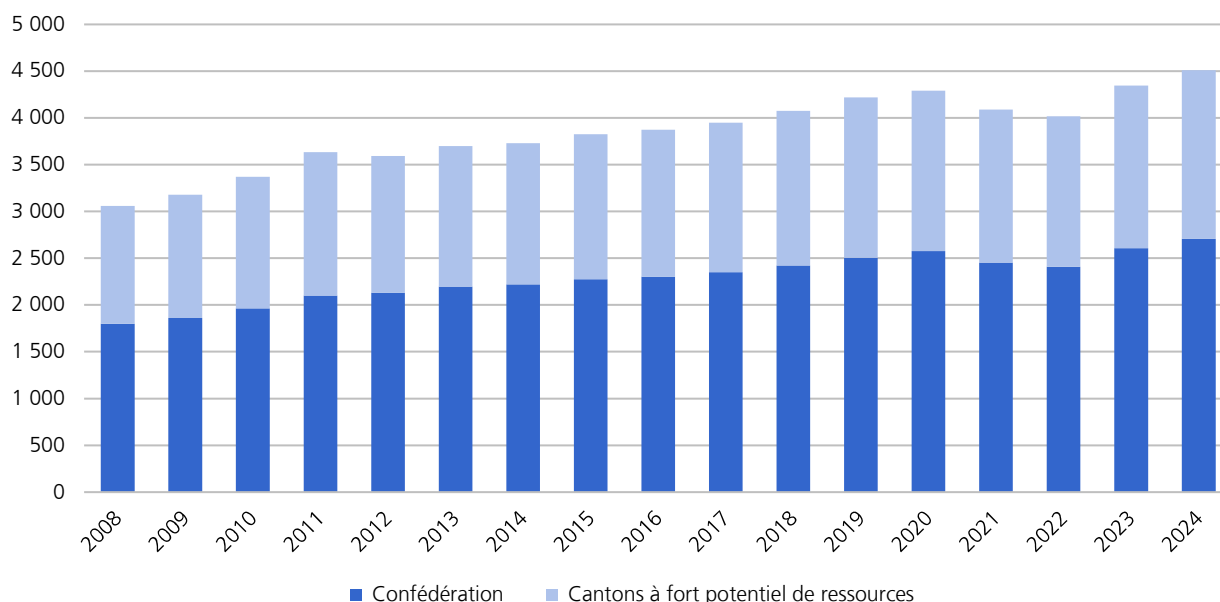
- La compensation des cas de rigueur vise à garantir qu'aucun canton à faible potentiel de ressources ne subisse une dégradation de sa situation financière en raison du passage, en 2008, à l'actuel système de péréquation financière. Elle sera appliquée jusqu'à la fin de 2034 au plus tard et, depuis 2016, son montant diminue chaque année de 5 % par rapport au montant initial. En 2024, 192 millions de francs sont versés à ce titre. Ce montant est financé pour deux tiers par la Confédération et pour un tiers par les cantons.
- Les mesures d'atténuation tempèrent les effets de la réforme de la péréquation financière de 2020. Les versements effectués entre 2021 et 2025, qui totalisent 640 millions de francs, sont financés par la Confédération et répartis entre les cantons à faible potentiel de ressources proportionnellement à leur population. Les fonds alloués décroissent chaque année à compter de 2022 et s'élèvent à 120 millions de francs en 2024.
- Les contributions complémentaires lissent les effets des adaptations de la péréquation des ressources mises en œuvre dans le sillage de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA). À cet effet, la Confédération met à disposition 180 millions de francs par an de 2024 à 2030.

Les pages qui suivent analysent plus en détail l'évolution de la péréquation des ressources et de la compensation des charges excessives entre 2020 et 2024. 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 2024 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. La figure 2.02 indique comment la dotation de la péréquation des ressources a évolué depuis 2008.

Figure 2.02 Évolution de la dotation de la péréquation des ressources de 2008 à 2024 (en millions de francs)



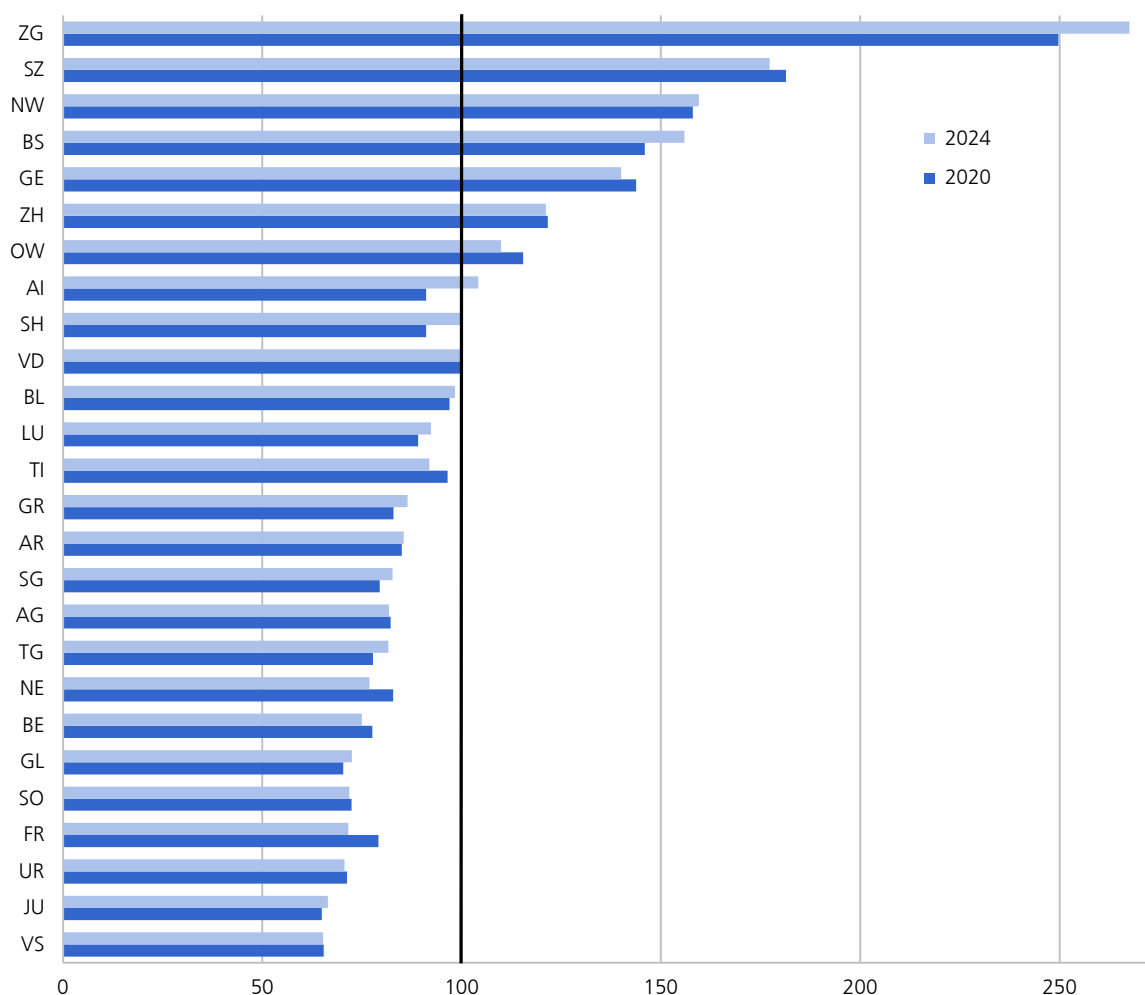
Jusqu'en 2019, la dotation globale de la péréquation des ressources était fixée chaque année sur la base de l'évolution du potentiel de ressources des cantons. Ce potentiel n'a baissé qu'une seule fois, en 2012, de sorte que la dotation a été cette année-là inférieure à celle de l'année précédente. En 2016, sur la base de l'analyse effectuée dans le cadre du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, on a procédé à une réduction de la dotation, même si celle-ci est restée supérieure à celle de l'année précédente en raison de l'augmentation du potentiel de ressources. La dotation a progressé en moyenne de 3,0 % par an de 2008 à 2019. Les fonds ont été répartis de manière progressive sur la base de l'indice des ressources des cantons. Au cours de ces années, la dotation minimale se situait entre 83,3 et 88,3 % de la moyenne suisse.

Un changement de système est intervenu en 2020. La mesure clé de cette réforme a consisté en l'instauration d'une dotation minimale garantie de 86,5 % de la moyenne suisse. Le montant de la dotation résulte donc directement du calcul des versements aux cantons à faible potentiel de ressources. Les versements changent par rapport à l'année précédente en fonction de l'évolution des recettes fiscales des cantons et des communes (déterminantes pour fixer la dotation minimale) et de l'évolution des disparités (modification des indices des ressources des cantons). La dotation minimale garantie a été introduite par étapes: 87,7 % en 2020, 87,1 % en 2021 et 86,5 % à partir de 2022. La dotation a donc baissé en 2021 et en 2022, avant d'augmenter à nouveau nettement en 2023 (+ 8,2 %) et en 2024 (+ 3,8 %). Entre 2019 et 2024, la dotation a augmenté en moyenne de 1,3 % par an, tandis que le potentiel de ressources s'améliorait de 2,0 % par an pendant la même période. Introduit pour modérer les effets de la réforme, l'instrument temporaire des mesures d'atténuation entraîne le versement aux cantons à faible potentiel de ressources de 640 millions de francs supplémentaires au total entre 2021 et 2025.

Le calcul de la péréquation des ressources pour 2024 tient compte pour la première fois de données fiscales reflétant la mise en œuvre de la réforme fiscale des personnes morales décidée dans le cadre de la RFFA. À cet égard, il faut noter que l'effet de la RFFA ne se fait sentir qu'à raison d'un tiers, puisque l'on recourt à la moyenne des années de calcul 2018 à 2020. Les adaptations survenues du fait de la RFFA impactant les paiements compensatoires, la Confédération met à disposition des contributions complémentaires de 180 millions de francs par an pour atténuer ces effets entre 2024 et 2030. Ces fonds sont destinés aux cantons dont le potentiel de ressources est le plus faible.

L'indice des ressources s'obtient en rapportant le potentiel de ressources par habitant d'un canton à la moyenne suisse. La figure 2.03 en indique l'évolution de 2020 à 2024.

Figure 2.03 Indice des ressources en 2020 et en 2024

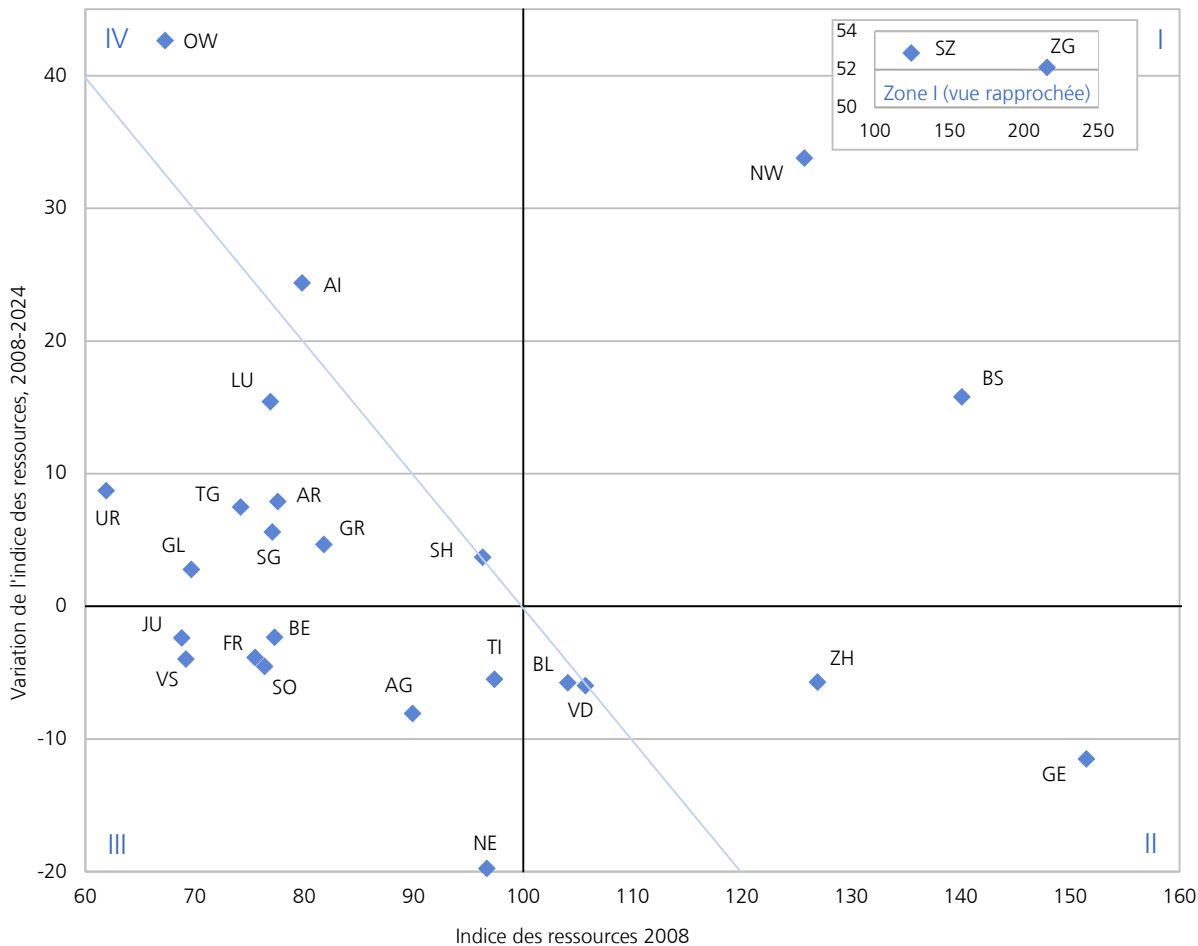


L'indice du canton de Zoug (267,5 points en 2024) est de loin le plus élevé. Il devance ceux des cantons de Schwyz (177,3 points), de Nidwald (159,5) et de Bâle-Ville (155,9). Tous les cantons situés au-dessus de 100 points (ligne noire) ont un fort potentiel de ressources. Huit cantons sont dans ce cas en 2024. Les 18 autres ont un faible potentiel de ressources. Les indices les plus faibles en 2024 sont ceux du Valais (65,2 points), du Jura (66,4), d'Uri (70,6), de Fribourg (71,6) et de Soleure (71,9).

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 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.

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 2024 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 de 2008 à 2024 (en points d'indice)



La ligne diagonale sépare les cantons à faible potentiel de ressources (à gauche) des cantons à fort potentiel de ressources (à droite) en 2024. 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).
- En bas à droite (zone II) figurent les cantons initialement à fort potentiel de ressources qui ont 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, en haut à gauche, font partie du groupe des cantons initialement à faible potentiel de ressources dont l'indice des ressources s'est amélioré entre 2008 et 2024.

L'indice des ressources des cantons de Schwyz, Zoug et Nidwald s'est accru considérablement. Alors que Bâle-Ville, un autre canton à fort potentiel de ressources, a amélioré son indice de 16 points, Schwyz, Zoug et Nidwald ont augmenté le leur de respectivement 53, 52 et

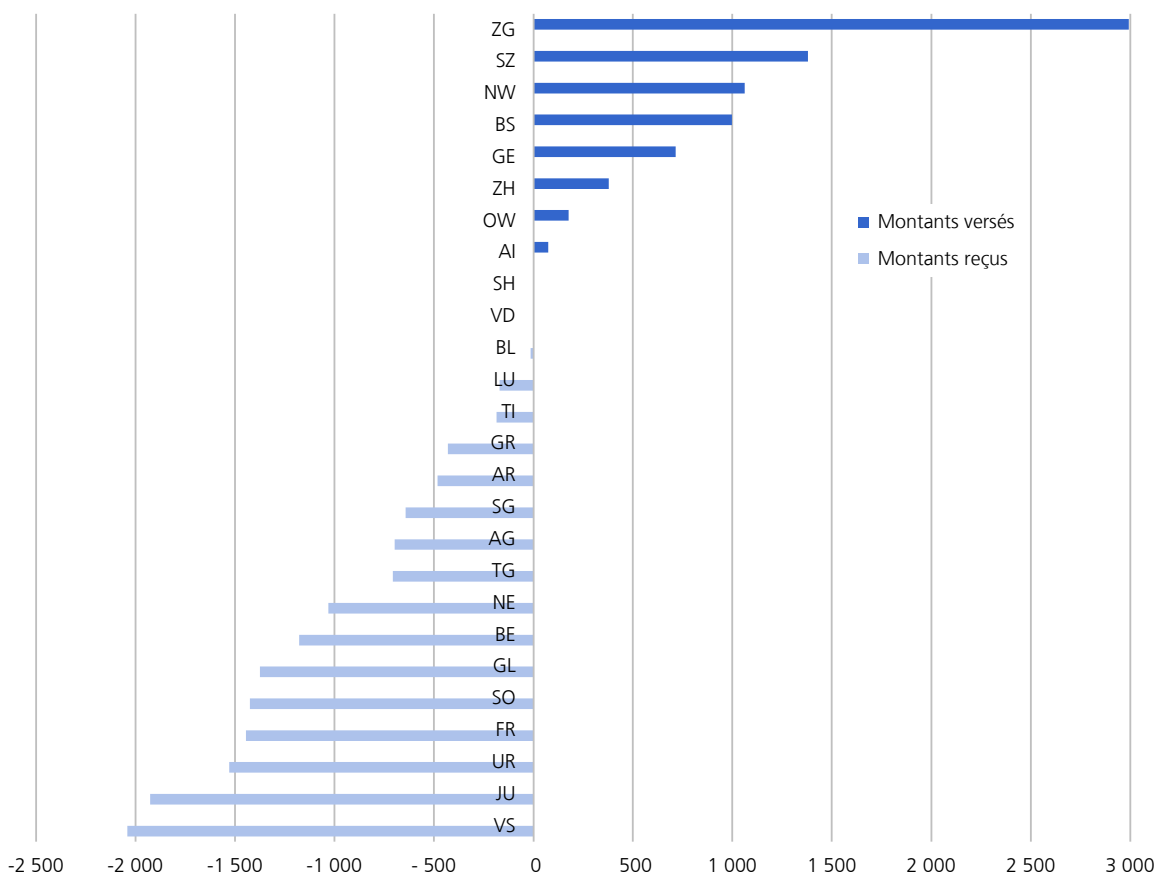
34 points (zone I). Quant aux quatre derniers cantons à fort potentiel de ressources en 2008, soit Bâle-Campagne, Vaud, Zurich et Genève, leur indice est en baisse par rapport à cette période (zone II). Bâle-Campagne (depuis 2016) et Vaud (depuis 2018, à l'exception de 2021) font partie des cantons à faible potentiel de ressources. Le canton de Genève présente la baisse la plus marquée (- 12 points).

L'indice des ressources a reculé entre 2008 et 2024 pour huit cantons dont le potentiel de ressources était initialement faible (zone III), les cantons de Neuchâtel et d'Argovie enregistrant les baisses les plus fortes. Les neuf autres cantons qui affichaient initialement un faible potentiel de ressources ont accru leur indice des ressources durant la période sous revue (zone IV). Les cantons d'Obwald (+ 43 points) et d'Appenzell Rhodes-Intérieures (+ 24 points) sont entrés dans le groupe des cantons à fort potentiel de ressources.

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 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, VS, JU et UR). L'écart standard y est moindre en 2024 qu'en 2008 (voir ch. 4.3.1).

La figure 2.05 indique les contributions à la péréquation des ressources dont les cantons doivent s'acquitter en 2024 (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 2024 (en francs par habitant)



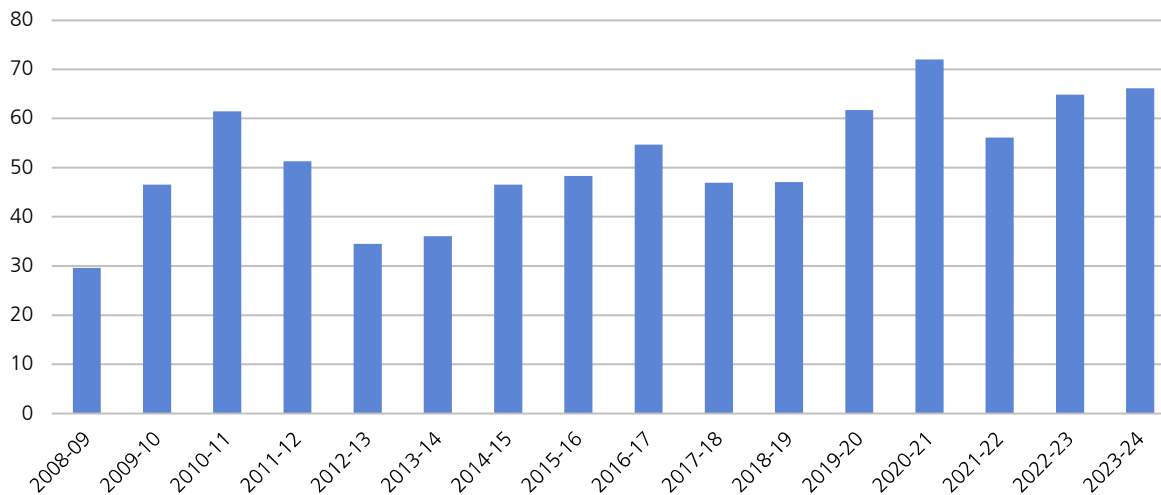
L'année de référence 2024, Zoug affiche les contributions les plus élevées avec 2993 francs par habitant, soit 1612 francs de plus que Schwyz, qui arrive en deuxième position. Nidwald et Bâle-Ville suivent en injectant respectivement 1063 et 998 francs par habitant dans la péréquation des ressources. Les deux cantons dont le potentiel de ressources est le plus faible, le Valais et le Jura, reçoivent respectivement 2041 et 1927 francs par habitant. 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, Schaffhouse, Vaud et Bâle-Campagne, dont les indices des ressources sont proches de 100 points, reçoivent les montants compensatoires les plus faibles.

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.

La figure 2.06 présente l'écart standard des variations annuelles absolues des montants de la péréquation financière. Cet écart standard indique au fil du temps l'ampleur et les variations de la volatilité. Celle-ci s'accroît considérablement de 2008 à 2011 avant de faiblir, puis d'augmenter de nouveau de 2014 à 2017. Après une légère baisse en 2018 et 2019, elle atteint de nouveaux records en 2020 et 2021 et se maintient depuis lors à un niveau supérieur à la moyenne. Il faut toutefois noter que les paiements compensatoires ont augmenté de 47 % durant la période sous revue.

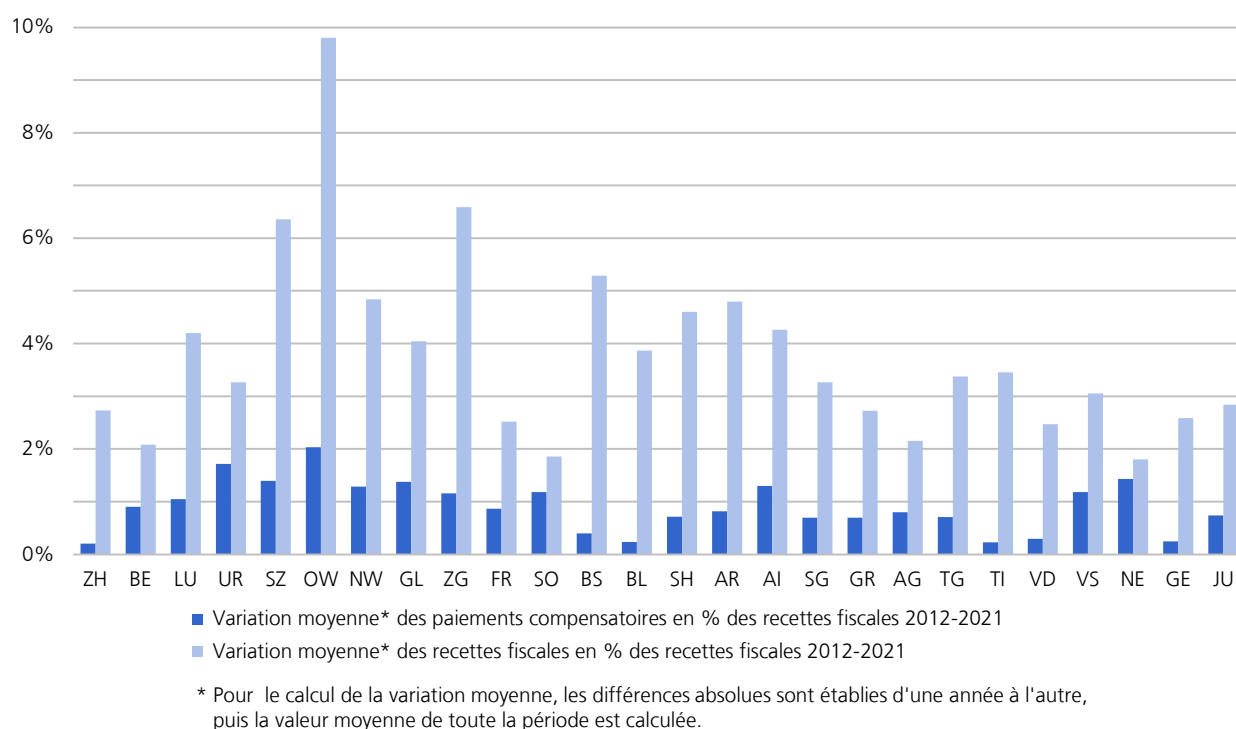
Figure 2.06 Volatilité des paiements compensatoires de 2008 à 2024
(en francs par habitant)*



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

Pour évaluer les effets de la volatilité des paiements compensatoires sur la budgétisation et la planification financière des cantons, il est intéressant de procéder à une comparaison avec les recettes fiscales. À l'instar de la péréquation financière, les recettes fiscales sont des fonds non affectés des cantons, et donc les effets de leur volatilité peuvent faire l'objet d'une analyse similaire.

Figure 2.07 Variation moyenne des paiements compensatoires et des recettes fiscales par rapport aux recettes fiscales moyennes de 2012 à 2021



La figure 2.07 expose les variations moyennes des paiements compensatoires de 2012 à 2021 en pourcentage des recettes fiscales moyennes pendant la même période (colonnes bleu foncé) ainsi que les variations moyennes des recettes fiscales de 2012 à 2021 également exprimées en pourcentage des recettes fiscales moyennes (colonnes bleu clair). Dans tous les cantons, les recettes fiscales fluctuent plus fortement que les paiements compensatoires. Dans de nombreux cantons, la fluctuation des recettes fiscales est même nettement plus prononcée. Cela relativise donc les insécurités liées aux montants de la péréquation financière.

La corrélation entre les variations des paiements compensatoires et les variations des recettes fiscales est modérée (coefficient = 0,45). La corrélation est d'une part limitée en raison 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 (quatre à six ans avant la date de versement). D'autre part, les paiements compensatoires évoluent proportionnellement à l'indice des ressources pour les cantons à fort potentiel de ressources, alors qu'ils sont progressifs pour les cantons à faible potentiel de ressources. La variation des paiements compensatoires est donc plus ou moins forte selon le canton et l'indice des ressources.

2.3 Compensation des charges

La compensation des charges comprend deux mécanismes, soit la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Dans le second cas, une distinction supplémentaire est faite entre la compensation des charges excessives liées 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.

Les contributions destinées à la CCG et à la CCS comprennent d'une part les contributions ordinaires et d'autre part l'augmentation des contributions destinées à la CCS instaurée dans le cadre de la réforme de la péréquation financière de 2020. L'art. 9 PFCC prévoit que les contributions ordinaires correspondent à celles de 2019 adaptées chaque année au renchérissement. Le montant de l'augmentation des contributions destinées à la CCS est fixé à l'art. 9, al. 2^{bis}, PFCC. Il n'est pas adapté au renchérissement. En 2024, les paiements compensatoires se montent au total à 900 millions de francs, soit 380 millions pour la CCG et 520 millions pour la CCS.

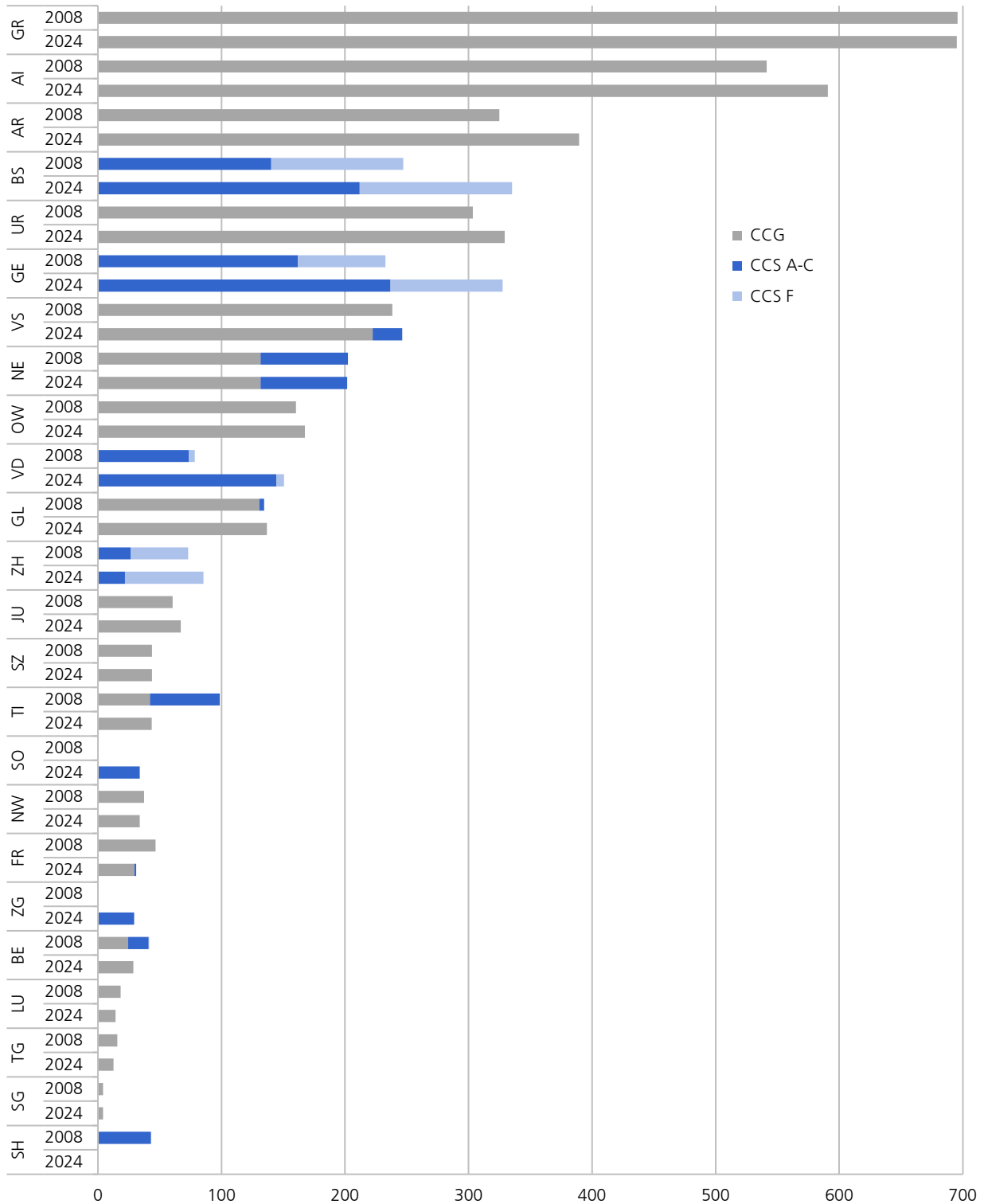
Hormis l'Argovie, Bâle-Campagne et Schaffhouse, tous les cantons ont droit en 2024 à des paiements destinés à compenser leurs charges excessives. La figure 2.08 indique, pour les années 2008 et 2024, le montant (en francs par habitant) des paiements aux cantons au titre des trois instruments de péréquation (CCG, CCS A-C et CCS F). Pour la CCG, les contributions ont globalement augmenté dans la même fourchette que le renchérissement. Pour la CCS, la progression dépasse le renchérissement sous-jacent, car la réforme de 2020 prévoyait une augmentation des contributions qui lui sont destinées.

Les montants compensatoires versés au titre de la CCG n'ont guère changé entre 2008 et 2024, puisque les indicateurs correspondants sont pour une large part des indicateurs structurels stables. En chiffres absolus, les Grisons perçoivent, avec 143 millions de francs, un montant compensatoire presque deux fois plus élevé que le Valais (78 millions), qui arrive en deuxième position. Ces deux cantons de montagne se partagent ainsi près de 60 % de la dotation totale de la CCG. L'allègement dont les cantons de montagne bénéficient apparaît encore plus nettement si l'on considère les paiements compensatoires par habitant (voir figure 2.08). Les cantons du plateau n'obtiennent, le cas échéant, que de faibles montants au titre de l'indicateur «faible densité démographique».

En ce qui concerne la compensation des charges excessives liées à la structure de la population (CCS A-C), les variations sont parfois très importantes, parce que la pondération de l'indicateur «structure d'âge» a été quasiment réduite à zéro ces dernières années, tandis que la pondération de l'indicateur «intégration des étrangers» a augmenté pour atteindre le même niveau que celle de l'indicateur «pauvreté». De ce fait, la liste des cantons bénéficiaires a fortement changé entre 2008 et 2024. Les cantons de Schaffhouse, du Tessin, de Berne et de Glaris ont perdu leur droit à ces compensations, alors que les cantons de Soleure, de Zoug, du Valais et de Fribourg reçoivent désormais des contributions au titre de la CCS A-C. En 2024, les montants par habitant les plus élevés ont été versés aux cantons-villes de Genève et de Bâle-Ville ainsi qu'aux cantons de Vaud et de Neuchâtel.

La CCS F est spécifiquement accordée aux cantons possédant de grands centres urbains. C'est pourquoi seuls Bâle-Ville, Genève, Zurich et Vaud y ont droit. Toutefois, la contribution au canton de Vaud est très modeste, puisque 97 % environ de la dotation totale va aux trois autres cantons. Depuis 2011, le canton de Berne ne reçoit plus de paiements au titre de la CCS F.

Figure 2.08 Paiements au titre de la compensation des charges aux cantons bénéficiaires en 2008 et 2024 (en francs par habitant)



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 différents 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 loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC). Des doutes sur l'exactitude des données utilisées pourraient affaiblir sérieusement la crédibilité de la péréquation financière nationale.

Les chiffres 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 standardisé.

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		Jusqu'au 1er mars au plus tard (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
Traitement des données par l'AFC puis transmission à l'AFF		Jusqu'à la fin du mois de mai au plus tard
Contrôle de qualité Calculs des indices et paiements compensatoires par l'AFF	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)	Ouverture de la consultation (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances)	Fin juin
Rapport de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances au DFF	Rapport de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances au DFF	Fin septembre
Approbation par le Conseil fédéral	Approbation par le Conseil fédéral	Jusqu'à mi-novembre

Collecte des données

Les autorités fiscales cantonales collectent les données se rapportant au potentiel de ressources sur la base des directives du Département fédéral des finances (DFF) du 19 décembre 2008 et des spécifications détaillées correspondantes. 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 dans les délais prescrits au moyen de l'application ANFA prévue à cet effet dans le portail électronique de l'Administration fédérale des contributions (AFC).

La compensation des charges se fonde sur les statistiques de la Confédération visées dans la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF)¹, ainsi que dans la loi du 22 juin 2007 sur le recensement fédéral de la population² 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 des indices des ressources et des paiements compensatoires

L'AFF calcule chaque année le potentiel de ressources et les indices des ressources des cantons pour l'année de référence suivante en se fondant sur les données des trois dernières années de calcul disponibles et sur les propositions du groupe technique chargé de l'assurance-qualité. Les indicateurs de la compensation des charges pour l'année de référence suivante sont déterminés sur la base des dernières données disponibles.

Ensuite, l'AFF calcule les montants compensatoires à verser aux cantons au titre de la péréquation verticale et horizontale des ressources pour l'année de référence suivante. Ces montants sont fonction des indices des ressources des cantons, du taux de la dotation minimale garantie et de la méthode de calcul progressive. Parallèlement, l'AFF calcule les paiements au titre de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques. Les montants compensatoires ont été fixés au niveau de l'année 2019 dans la PFCC et sont adaptés annuellement au renchérissement.

Avis des cantons

L'AFF transmet les calculs à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), à l'attention des cantons. Les cantons contrôlent et confirment l'exactitude des bases de données. Si un canton conteste ces données, il peut s'adresser à la CDF. Celle-ci communique les remarques des cantons au DFF et lui transmet son avis concernant les propositions éventuelles des cantons.

Adoption de l'ordonnance par le Conseil fédéral

L'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (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 excessives, qui sont adoptées par le Conseil fédéral durant le mois de novembre et entrent en vigueur le 1^{er} janvier suivant.

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 le groupe technique sur l'état des données relatives à la péréquation des ressources. De même, l'OFS l'informe de la compensation des charges excessives. 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 demande aux cantons d'y apporter 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 estimations et les corrections demandées. 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 différents cantons, sans exiger de leur part des travaux disproportionnés pour la collecte des données. L'organisation du projet de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) s'est donc accommodée, pour diverses décisions isolées, d'une certaine imprécision des données, dans l'objectif d'obtenir une solution viable et pragmatique, et le groupe chargé de l'assurance-qualité lui a emboîté le pas dans ce domaine. Cet objectif se retrouve aussi dans le cadre des procédures amiables liées aux conventions internationales dans le domaine fiscal, comme on pourra le lire en fin de chapitre. 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.

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 transmises et traitées en vue de l'établissement des statistiques relatives à l'impôt fédéral direct (IFD). Ces contrôles incombent aux instances suivantes:

- cantons;
- AFC / système ANFA;
- AFF;
- CDF.

Contrôles effectués par les cantons et l'AFC avant la transmission des données

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. Ils transmettent ensuite les données au moyen de l'application ANFA dans le portail électronique. Depuis la collecte de données de 2023, lors de leur transmission, les données font l'objet de contrôles automatiques de plausibilité, dont le résultat est aussi automatiquement indiqué au canton. Après avoir corrigé les irrégularités ou confirmé l'exactitude des valeurs singulières, le canton peut valider les données dans le système. Par cette validation, il confirme explicitement que les données sont correctes à des fins de péréquation financière.

Pour les revenus des personnes physiques et les bénéficiaires des personnes morales, les cantons transmettent dans le système ANFA les données individuelles des assujettis à l'impôt. Pour les revenus imposés à la source et la fortune qui ne sont pas soumis à l'IFD, ils ne fournissent que des données agrégées.

Assurance-qualité à l'AFF

L'AFF contrôle les données qui entrent dans le processus de calcul. 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, ce qui permet d'améliorer nettement la qualité, la sécurité et la transparence. 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

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 les processus de collecte des données et les données proprement dites, sur la base d'un échantillon aléatoire de dossiers. 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)³. Elles consistent dans les tâches suivantes:

- Chaque année, entre cinq et neuf 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 des 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.

Avis des cantons

À la fin du mois de juin, les cantons reçoivent le rapport concernant les calculs ainsi que les calculs eux-mêmes à des fins de contrôle. Ils peuvent donner leur avis à ce propos jusqu'à fin septembre. C'est pour eux la dernière occasion de vérifier 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 doivent ainsi 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 pour chaque période fiscale 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

Durant les six années couvertes par le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité, il n'a fallu procéder à aucune correction ou estimation au sens de l'art. 42, al. 2, OPFCC. 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

Durant les années 2019 à 2024, il y a eu quelques erreurs 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. Un canton a dû livrer des données complémentaires pour les années de référence 2019 et 2023, six ont dû faire de même pour l'année de référence 2021, trois pour l'année de référence 2022 et sept pour l'année de référence 2024. L'année 2020 est la seule année de référence pour laquelle aucun canton n'a dû livrer des données complémentaires.

Dans son rapport sur l'année de référence 2024 (CDF 2023), le CDF attribue une bonne note au travail des administrations fiscales cantonales. Il reste toutefois d'avis que des améliorations sont nécessaires, notamment dans les domaines de la documentation des processus d'assurance-qualité et de la gestion des systèmes informatiques.

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. L'AFC a ainsi introduit le système ANFA en décembre 2022 qui permet aux cantons de transférer des données à l'AFC de manière sécurisée, sans rupture de média et en maximisant l'automatisation.

Qualité des données concernant la compensation des charges excessives

Le CDF a aussi jugé que le SCI de l'OFS répondait aux besoins, et il a relevé que les contrôles de qualité, ainsi que leurs résultats, sont documentés de manière systématique. Il a toutefois recommandé à l'OFS d'évaluer, en collaboration avec l'AFF et le groupe technique chargé de l'assurance-qualité, des mesures visant à simplifier la collecte des données ou le calcul de l'indicateur de pauvreté, car il est déjà arrivé qu'un canton fournisse des données erronées pour le calcul de cet indicateur. 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 excessives.

Calcul des paiements compensatoires par l'AFF

Depuis l'année de référence 2019, le calcul des paiements compensatoires se fait au moyen d'une nouvelle solution informatique. Celle-ci a permis d'automatiser l'importation des données, les calculs et l'exportation des résultats. Les interventions manuelles qu'il fallait effectuer avec l'ancienne solution appartiennent donc complètement au passé. Le contrôle des résultats a lui aussi été automatisé et intégré dans la solution informatique. Le CDF a salué ces améliorations, mais a recommandé de formaliser le processus de gestion du changement en vue d'une adaptation future de l'instrument informatique et de garantir la séparation fonctionnelle entre développeurs et testeurs. Cette recommandation a été appliquée lors de l'adaptation de l'instrument informatique aux fins du calcul des paiements compensatoires de 2024 (introduction de la réforme fiscale et du financement de l'AVS). De l'avis du CDF, le SCI est approprié et appliqué tel que décrit, et les étapes de contrôle sont dûment documentées. Le CDF n'a pas relevé d'erreurs dans le calcul des paiements compensatoires au cours de la période sous revue.

Examen d'une modification de la PFCC fondée sur la loi fédérale relative à l'exécution des conventions internationales dans le domaine fiscal

Récemment, le droit fiscal international a connu des changements importants, de sorte que les bases légales applicables ne satisfaisaient plus que partiellement aux nouvelles exigences. C'est pourquoi l'on a procédé à une révision totale en la forme de la loi fédérale du 18 juin 2021 relative à l'exécution des conventions internationales dans le domaine fiscal (LECF). Le principal objectif de la LECF est de régler l'exécution des procédures amiables. Celles-ci sont des procédures entre États fondées sur une convention contre les doubles impositions (CDI) ou une autre convention internationale, par lesquelles les autorités compétentes des États contractants remédient, à la demande d'un contribuable, à une imposition contraire à la convention. La LECF est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022.

Le nombre et la portée financière des procédures amiables ont nettement augmenté ces dernières années. Dans plus de 10 % des cas, le différend concerne une adaptation de l'assiette fiscale supérieure à 100 millions de francs. Suivant l'issue de la procédure amiable, les recettes fiscales concernées peuvent avoir des conséquences considérables pour la Confédération, les cantons et les communes. Comme les procédures sont souvent très longues, leur issue est encore inconnue lorsque les données sont transmises aux fins de la péréquation financière. Or, selon la base juridique actuelle, des corrections ultérieures de l'assiette fiscale ne sont pas possibles.

C'est pourquoi lors de la consultation menée sur le projet, des membres des milieux académiques ont proposé de prévoir pour de tels cas, dans les dispositions relatives à la péréquation financière, un facteur de correction qui s'appliquerait si la correction de l'assiette fiscale figurant dans une décision d'exécution d'une solution amiable dépasse une certaine ampleur. Le groupe technique chargé de l'assurance-qualité a étudié cette proposition de manière approfondie. Il est arrivé à la conclusion qu'il fallait l'écarter et renoncer aussi à la modification correspondante de la PFCC. Ses principales réflexions ont été les suivantes:

- Le calcul de la péréquation des ressources repose sur des règles. De ce fait, il n'est pas possible de satisfaire à chaque cas d'espèce. Ce principe, largement étayé, jouit d'une forte acceptation parmi les cantons. Il concourt à la crédibilité et à la stabilité du système de la péréquation financière.*
- Il peut y avoir d'importants écarts entre la taxation provisoire et la taxation définitive. Conformément à la réglementation actuelle, ces différences ne sont pas corrigées pour des raisons de sécurité budgétaire et de sécurité en matière de planification, bien qu'elles soient au total sensiblement plus importantes que les effets des solutions amiables. En conséquence, eu égard au principe d'égalité de traitement, un facteur de correction devrait aussi s'appliquer dans de tels cas, ce qui impliquerait qu'il faudrait tenir compte chaque année de tels facteurs de correction. Pareille solution ne répondrait pas aux exigences de pragmatisme et de faisabilité pratique.*
- Les cantons n'ont encore jamais soulevé cette problématique ni proposé de correction correspondante. Manifestement, il n'est pas nécessaire d'agir pour le moment. Cette situation s'explique notamment par le fait que les versements effectués au terme d'une procédure amiable sont souvent faibles, voire nuls, même lorsque des prétentions élevées ont été formulées. La péréquation financière n'a pas non plus été évoquée lorsque les deux chambres ont délibéré sur le projet.*

Le groupe technique chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité est aussi d'avis qu'il faut renoncer à modifier les règles de la péréquation financière. Il faut cependant surveiller continuellement l'évolution dans ce domaine, même si aucun problème important ne s'observe encore pour l'heure.

Notes finales sur le chapitre 3

-
- ¹ RS 431.00
 - ² RS 431.112
 - ³ RS 614.0

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. Au ch. 4.1.1, il rappelle les buts inscrits dans la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), montre leur interdépendance et signale les éventuels conflits qui existent entre eux. Ensuite, au ch. 4.1.2, un modèle qualitatif d'évaluation de l'efficacité fait ressortir les liens fondamentaux unissant les buts et les instruments de la péréquation financière. Enfin, le ch. 4.1.3 fournit 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 buts sont en partie 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). 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.

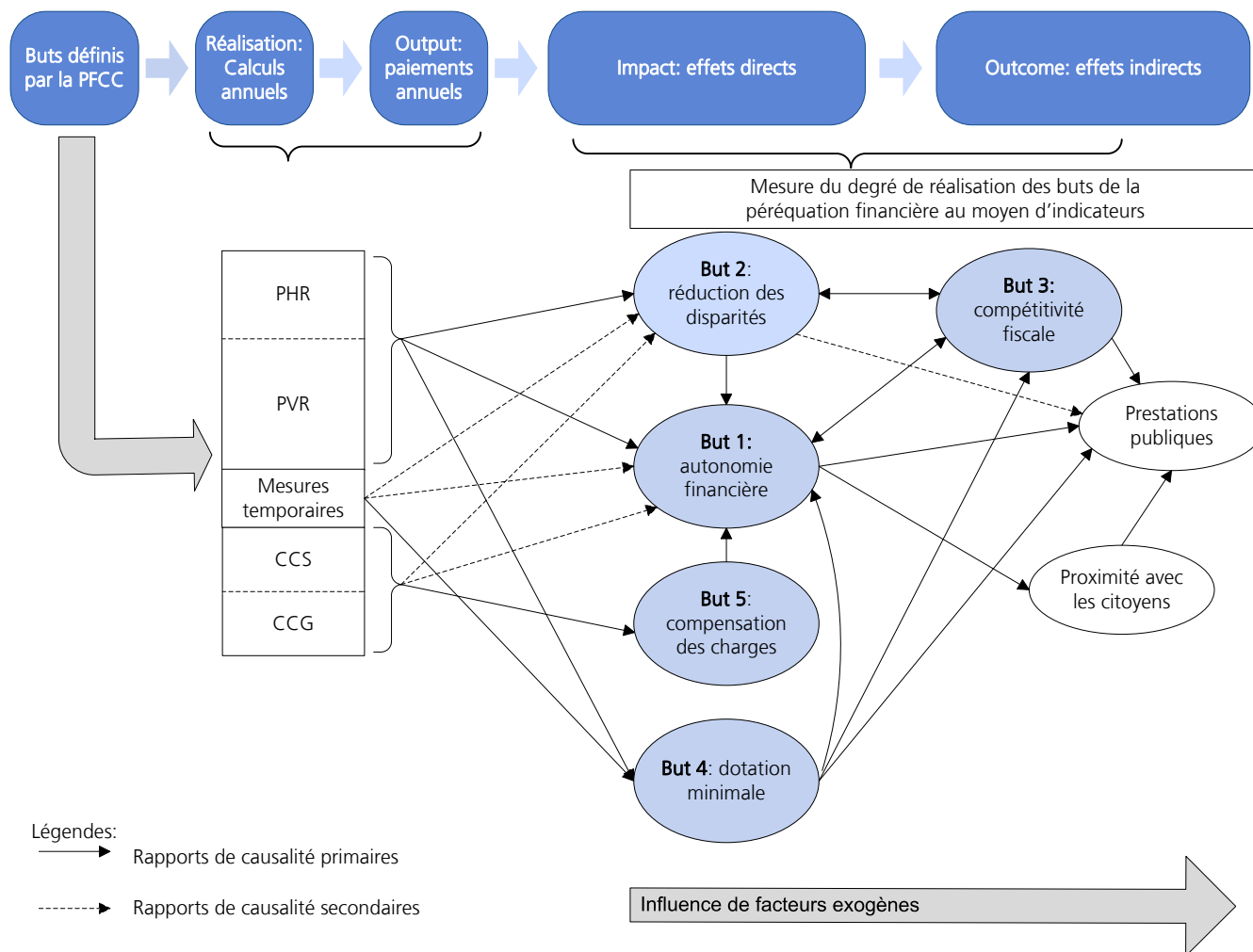
4.1.2 Modèle d'évaluation de l'efficacité

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. La chaîne des effets qui est illustrée dans la figure 4.01 se rapporte à la péréquation financière au sens strict (péréquation des ressources, compensation des charges et mesures temporaires).

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'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) (exécution), approuvés par le Conseil fédéral, puis exécutés l'année suivante (output). Ces prestations doivent avoir des effets directs (impact) sur les finances cantonales et, en fin de compte, des effets indirects (outcome) sur d'autres domaines.

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) sur la base du rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Figure 4.01 Chaîne des effets (péréquation des ressources, compensation des charges excessives et mesures temporaires)



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.

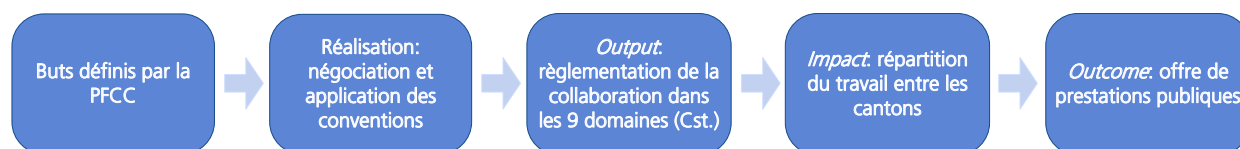
Le terme outcome désigne les effets indirects de la péréquation financière sur l'économicité et l'efficacité des prestations que les cantons fournissent à leurs citoyens. Le principal défi de l'évaluation de l'efficacité réside dans l'identification des relations existant entre les effets directs et 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 4.01 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 (ch. 4.1.1, 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 4.02.

Figure 4.02 Modèle d'évaluation de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges



4.1.3 Aperçu de la suite du chapitre

Les analyses portant sur les effets directs de la péréquation financière sont présentées aux ch. 4.2 (sur l'autonomie financière des cantons), 4.3 (sur les disparités), 4.5 (sur la dotation minimale) et 4.6 (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 ch. 4.3. Les autres thèmes liés à la compétitivité fiscale sont traités au ch. 4.4. Les analyses présentées dans ces chiffres évaluent le degré d'atteinte des objectifs à l'aide de divers critères et paramètres (énoncés à l'annexe 17 OPFCC). Enfin, le ch. 4.7 traite de la compensation intercantonale des charges excessives, et le ch. 4.8 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 4.01 montre comment les transferts entre la Confédération et les cantons ont évolué lors de l'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) et durant les années qui ont suivi. Auparavant, les transferts de la Confédération en faveur des cantons s'élevaient à 16,6 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	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Transferts non affectés	5 271	6 547	7 373	7 454	7 855	8 034	8 422	8 927	9 938
Parts cantonales aux recettes de la Confédération ¹	5 271	3 823	4 135	4 209	4 575	4 695	5 007	5 449	6 440
Péréquation financière ²	–	2 725	3 238	3 246	3 281	3 339	3 415	3 478	3 497
Transferts affectés³	11 361	9 423	11 265	11 253	11 411	11 683	11 879	12 095	12 213
Total transferts	16 633	15 970	18 638	18 707	19 266	19 716	20 300	21 022	22 151
Part des transferts non affectés									
... au total des transferts	32%	41%	40%	40%	41%	41%	41%	42%	45%
... aux recettes fiscales des cantons	14%	17%	17%	16%	17%	17%	17%	18%	20%
TC transferts non affectés ⁴				1.1%	5.4%	2.3%	4.8%	6.0%	11.3%
TC péréquation financière				0.2%	1.1%	1.8%	2.3%	1.9%	0.6%
TC transferts affectés				-0.1%	1.4%	2.4%	1.7%	1.8%	1.0%

Source: AFC, statistique financière

¹ Hors parts cantonales aux recettes de la Confédération affectées: 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»

² Péréquation verticale des ressources + Compensation des charges + Part de la Confédération à la compensation des cas de rigueur + mesures d'atténuation

³ Contributions de la Confédération = contributions permanentes (position 4630) + contributions à des investissements (position 670); 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»

⁴ TC = taux de croissance

La structure des dépenses de transfert de la Confédération en faveur des cantons a profondément changé avec la RPT. En 2007, la part des transferts non affectés était de 32 %. Sous l'effet du passage à la RPT, elle a progressé à 41 % en 2008, puis n'a guère varié pendant longtemps. À partir de 2020, cette part a enregistré une nouvelle hausse, due à l'augmentation de la part des cantons à l'impôt fédéral direct (IFD) décidée dans le cadre de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA). Elle a même atteint 45 % en 2021, année où la part des cantons à l'impôt anticipé a été nettement plus élevée que l'année précédente. Le rapport entre les transferts non affectés et les recettes fiscales des cantons a également évolué d'une manière équivalente. 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 4.

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 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. 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. Or, comme le monitoring du fédéralisme réalisé par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et la Fondation ch l'a montré dans une analyse, les interventions parlementaires révèlent une tendance persistante à la centralisation dans de nombreux domaines de la vie politique.

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

Les chiffres 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

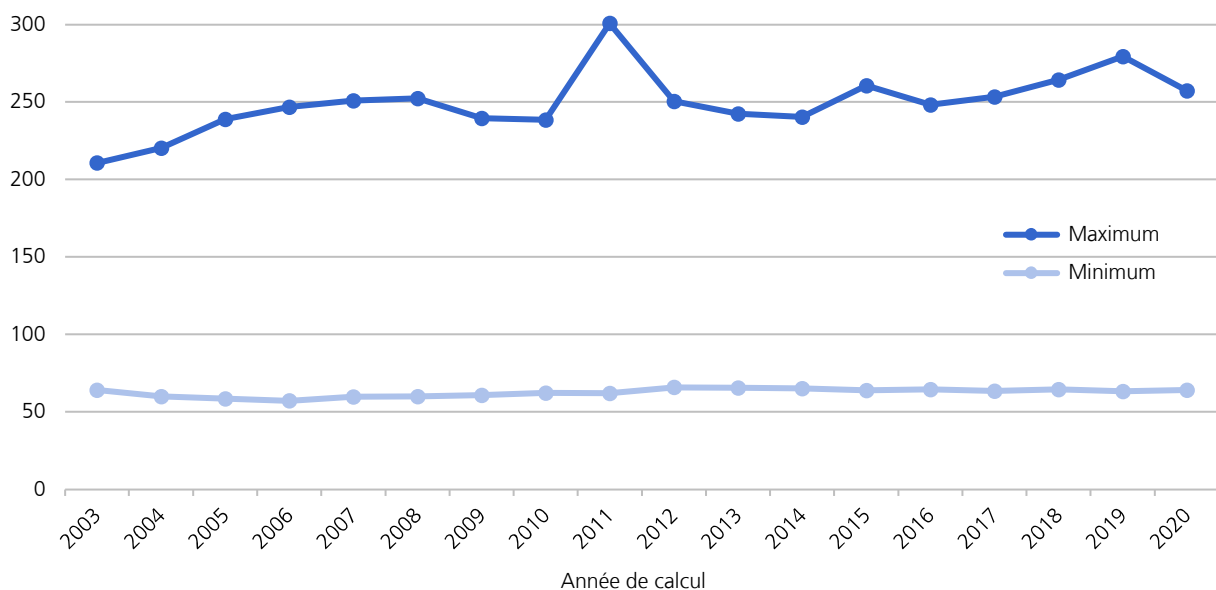
La péréquation financière a pour but explicite de réduire les disparités entre les cantons, en particulier celles qui concernent la capacité financière. Une distinction s'impose à cet égard entre le court et le long terme. L'objectif à court terme est que tous les cantons aient suffisamment de moyens 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 attractivité 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. 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.

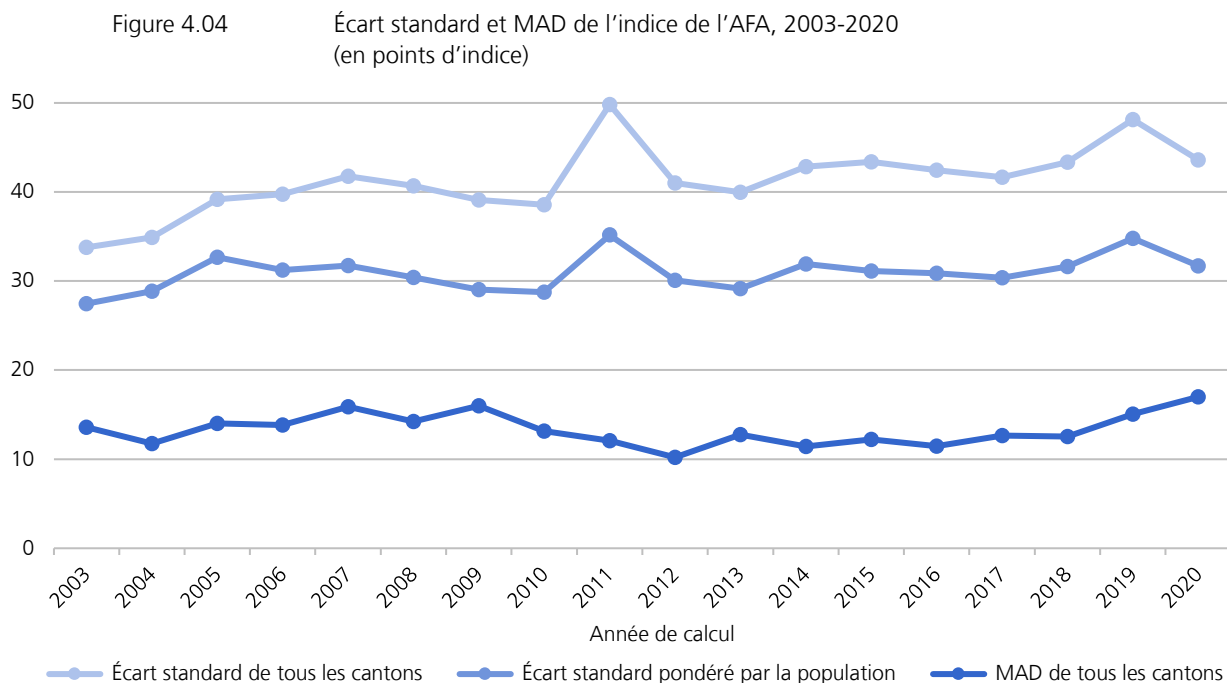
La mesure des disparités repose sur les données relatives à l'assiette fiscale agrégée (AFA). Comme le potentiel de ressources servant à calculer la péréquation des ressources correspond à la valeur moyenne de l'AFA au cours de trois années de calcul, l'évolution examinée dans le présent rapport serait 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 2003 à 2020.

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 et du coefficient de Gini. 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 4.03 Fourchettes de l'indice de l'AFA, 2003-2020



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. 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. Mais la fourchette se resserre quelque peu en 2020, où l'indice de l'AFA du canton au potentiel de ressources le plus fort diminue sous l'effet de la pondération des bénéficiaires des entreprises par le facteur zêta introduite par la RFFA.



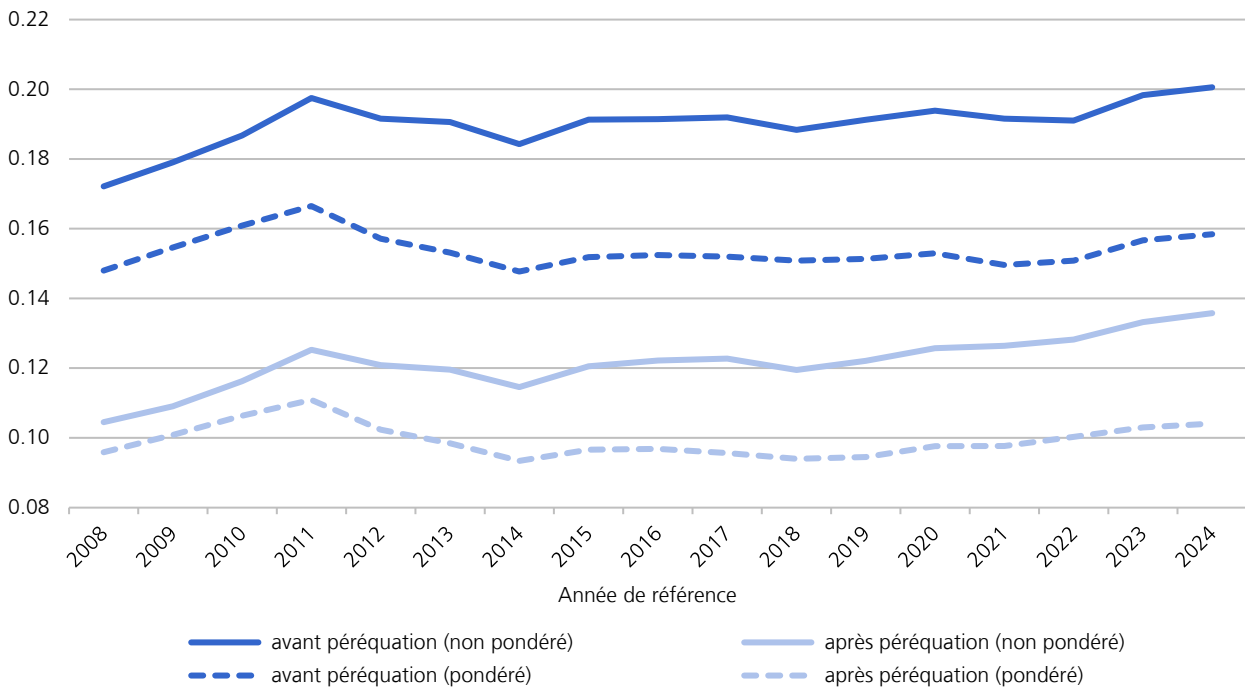
L'écart standard est l'indicateur de référence permettant de mesurer la dispersion. Il rend compte de l'écart moyen par rapport à la moyenne de l'échantillon. Contrairement à celui de la fourchette, le calcul de l'écart standard tient compte de tous les cantons. Une hausse de cet écart signifie que les disparités augmentent. La figure 4.04 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 médiane de la figure 4.04, qui présente l'écart standard pondéré en fonction du nombre d'habitants. En raison de la petite taille du canton, la valeur statistique aberrante relevée dans le canton de Zoug en 2011 se remarque un peu moins. Les modifications de la péréquation des ressources découlant de la RFFA ont par ailleurs abouti en 2020 à une baisse d'origine technique de l'indice de ce canton. Les données ne sont du même coup plus comparables avec celles des années précédentes, et on ignore si la tendance est à la baisse ou à la hausse.

Le MAD est moins sensible aux valeurs aberrantes. La figure 4.04 présente ce paramètre pour l'ensemble des cantons. Selon cet indicateur, les disparités ont un peu diminué entre 2009 et 2012. Entre 2012 et 2018, elles se sont stabilisées à un niveau légèrement plus élevé, avant d'augmenter à nouveau plus fortement à partir de 2019. Si l'on présentait le MAD pondéré en fonction du nombre d'habitants, on obtiendrait quasiment la même image.

Le potentiel de ressources sert de base au calcul d'un autre paramètre, à savoir le coefficient de Gini. 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 4.05 présente l'évolution des inégalités liées à la répartition des recettes fiscales standardisées (RFS) par habitant avant et après la péréquation des ressources, l'évolution en question étant traduite par le coefficient de Gini. Dans une première variante, la pondération est la même pour tous les cantons, alors que dans la seconde, elle est fondée sur le nombre d'habitants par canton. Le coefficient de Gini affiche une certaine stabilité même s'il a légèrement augmenté ces dernières années. La figure 4.05 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 et indique, pour les dernières années, un léger creusement des disparités. La dotation de la péréquation des ressources a augmenté en moyenne, entre 2020 et 2024, de 48 millions de francs par an du fait de l'évolution des disparités. Durant la même période, elle a progressé en moyenne de 111 millions de francs par an sous l'effet de l'évolution des recettes fiscales.

Figure 4.05 Coefficient de Gini des RFS par habitant avant et après la péréquation des ressources, 2008-2024



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. À noter que ces disparités sont influencées de manière déterminante par l'évolution de la conjoncture. Or, celle-ci se répercute en particulier sur les bénéficiaires 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. La question a été examinée en détail dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-2015.

4.3.2 Évolution des disparités en termes de charge fiscale

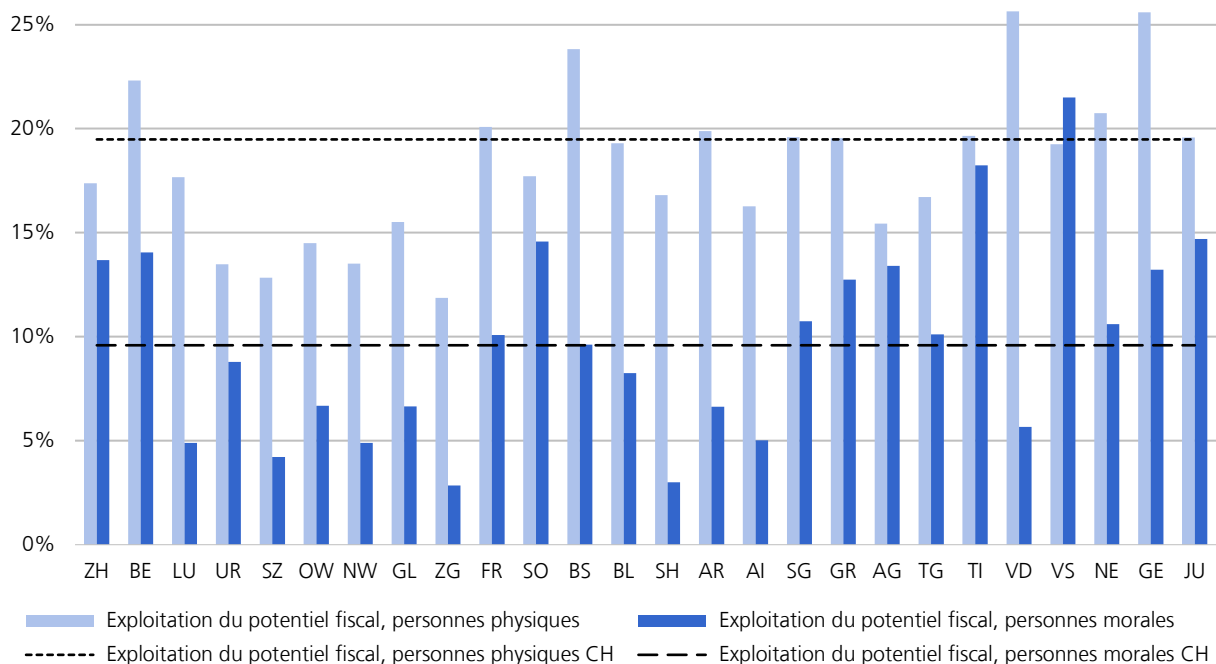
Il s'agit ici de faire une comparaison entre les cantons pour ce qui est de la charge fiscale, à l'aide de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal, dont la conception a été revue en 2024. Par suite de l'instauration des facteurs zêta, les bénéfices des personnes morales sont pondérés, depuis l'année de calcul 2020, sur la base de l'exploitation relative du potentiel fiscal. Si, pour calculer l'exploitation du potentiel fiscal, l'on mettait comme par le passé au dénominateur le potentiel de ressources, les effets sur le numérateur et le dénominateur se neutraliseraient largement en cas de modification de l'exploitation du potentiel fiscal des personnes morales. C'est pourquoi la nouvelle méthode de calcul remplace le potentiel de ressources par l'assiette fiscale non pondérée. Par ailleurs, le calcul s'effectue séparément pour les personnes physiques et pour les personnes morales, parce qu'il ne fait guère de sens d'opérer des comparaisons entre ces deux catégories de personnes et parce que celles-ci présentent une composition très hétérogène dans les cantons. En février 2024 a été publié un communiqué de presse qui présente les nouveaux chiffres et explique les modifications apportées à la méthode de calcul.

Pour calculer l'exploitation du potentiel fiscal d'un canton, on met en relation l'ensemble des recettes fiscales de ce canton et de ses communes (en particulier les impôts directs, l'impôt sur la fortune, l'impôt sur les successions et l'impôt sur les véhicules automobiles), ventilées par personnes physiques et morales, avec l'assiette fiscale correspondante (revenus des personnes physiques, bénéfices des personnes morales). Celle-ci se fonde sur les données fiscales que l'on prend comme base pour calculer la péréquation financière. Ce faisant, l'on tâche de tenir également compte des répartitions fiscales, même s'il n'est pour l'heure pas encore possible de faire une distinction entre personnes physiques et personnes morales dans ce domaine. L'exploitation du potentiel fiscal est divisée par la moyenne suisse de l'exploitation du potentiel fiscal, ce qui donne l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal.

L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal 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. Il reflète donc la perspective macroéconomique. L'exploitation du potentiel fiscal ne permet toutefois pas de tirer de conclusions sur les barèmes fiscaux et les taux d'imposition. 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 ch. 4.4 est consacré à ces questions.

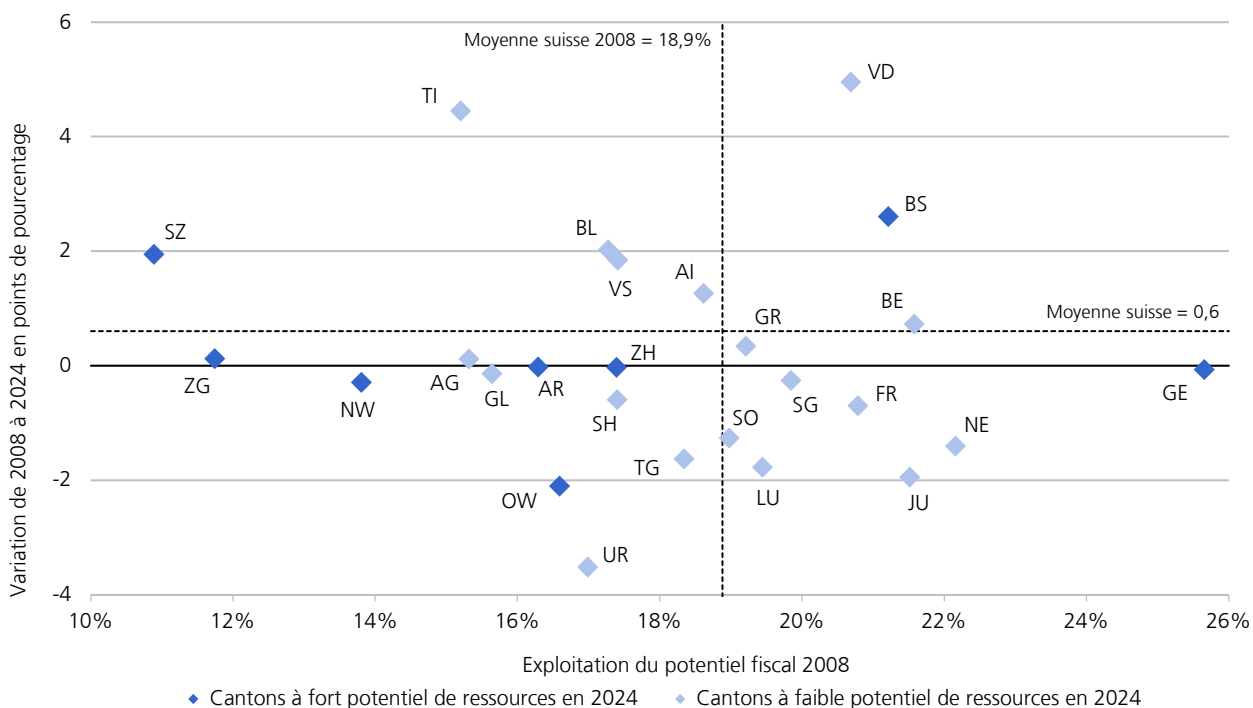
La figure 4.06 présente l'exploitation du potentiel fiscal des personnes physiques et des personnes morales, en se référant aux dernières données disponibles en la matière. En moyenne nationale, elle est deux fois moins élevée dans le cas des personnes morales que dans le cas des personnes physiques. Cette différence a légèrement augmenté ces dernières années. 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.

Figure 4.06 Exploitation du potentiel fiscal en 2024



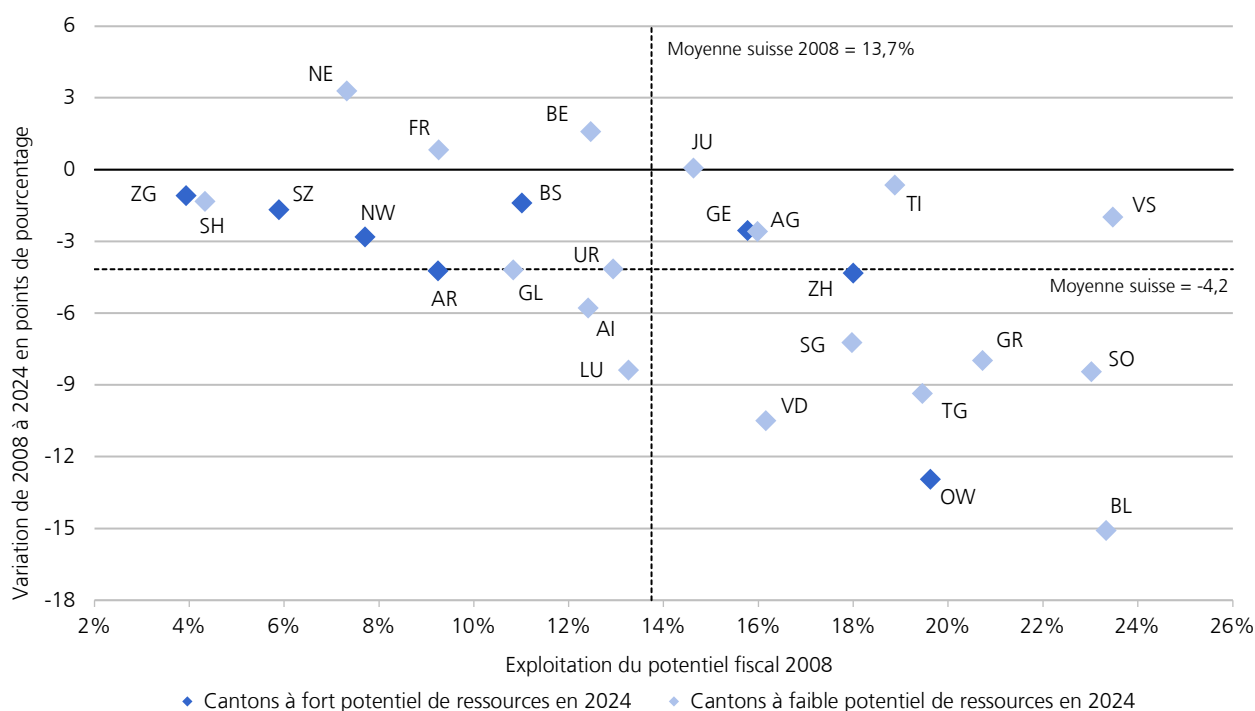
Pour ce qui est des personnes physiques, depuis 2008, l'exploitation du potentiel fiscal a légèrement augmenté (+ 0,6 point de pourcentage) en moyenne suisse. Elle a baissé dans quinze cantons, alors qu'elle a augmenté dans les onze autres (voir figure 4.07).

Figure 4.07 Variation de l'exploitation du potentiel fiscal des personnes physiques entre 2008 et 2024



S'agissant des personnes morales, depuis 2008, l'exploitation du potentiel fiscal s'est nettement réduite (- 4,2 points de pourcentage) en moyenne suisse. Elle a baissé dans 22 cantons, alors qu'elle a augmenté dans les quatre autres (voir figure 4.08). Dans trois cantons (BL, OW et VD), elle est en recul de plus de 10 points de pourcentage.

Figure 4.08 Variation de l'exploitation du potentiel fiscal des personnes morales entre 2008 et 2024



Depuis 2008, les disparités liées à l'exploitation du potentiel fiscal des personnes physiques, mesurées à l'aide d'une fourchette, se sont réduites (voir tableau 4.02). À l'inverse, mesurées sur la base de l'écart standard, elles se sont accrues, alors même que celui-ci, qui était en hausse jusqu'en 2018, était ensuite reparti à la baisse et se maintenait ces dernières années à son niveau de 2012. Dans le cas des personnes morales, les disparités, mesurées à l'aide d'une fourchette ou sur la base de l'écart standard, ont diminué. L'objectif consistant à réduire les disparités a donc pu être atteint en ce qui concerne ces personnes, même si la fourchette demeure élevée.

Tableau 4.02 Disparités relatives à l'exploitation du potentiel fiscal (en points de pourcentage et en %)

	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
Personnes physiques								
Fourchette	14.8	14.9	14.6	14.6	14.2	13.7	13.5	13.8
Écart standard	3.2	3.6	3.8	3.7	3.6	3.6	3.6	3.6
Écart standard pondéré	3.0	3.4	3.4	3.5	3.4	3.4	3.4	3.5
Moyenne de tous les cantons	18.9%	19.0%	19.1%	19.1%	19.2%	19.2%	19.3%	19.5%
Personnes morales								
Fourchette	19.5	19.4	18.0	17.2	19.1	19.5	18.9	18.6
Écart standard	5.7	5.5	5.2	5.0	5.1	4.9	4.7	4.7
Écart standard pondéré	4.4	4.7	4.7	4.3	4.5	4.4	4.2	4.2
Moyenne de tous les cantons	13.7%	11.3%	10.6%	10.5%	10.0%	9.9%	9.4%	9.6%

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.

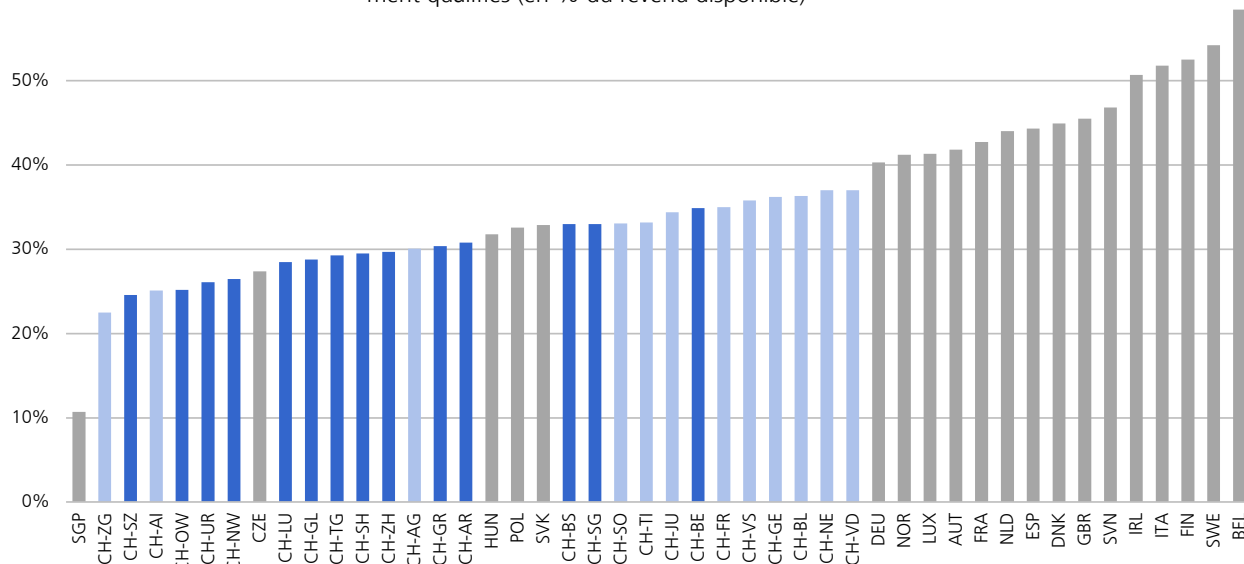
4.4 Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international

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 à l'évolution de la charge fiscale dans les cantons. Comme le Swiss Tax Report 2022 de KPMG² le montre, le taux d'imposition du revenu s'est élevé, en 2022, à 33,52 % en moyenne nationale. Par rapport à 2008, la charge fiscale grevant le revenu n'a guère varié (- 1,1 point de pourcentage). Celle qui pèse sur les entreprises a en revanche nettement diminué. Selon KPMG, le taux d'imposition des bénéficiaires s'est établi, en 2022, à 14,68 % en moyenne, perdant ainsi 4,8 points de pourcentage par rapport à 2008. Cette réduction tient pour beaucoup aux baisses d'impôts consenties en raison de la réforme de l'imposition des entreprises. Comme nous l'avons indiqué au ch. 4.3, les différences de charge fiscale entre les cantons restent considérables, en ce qui concerne tant les personnes physiques que les personnes morales.

Sur le plan international, c'est surtout la charge grevant le substrat fiscal mobile, en particulier les bénéficiaires 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 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 BAK Economics publie régulièrement une comparaison internationale très instructive sur la charge fiscale qui pèse sur les entreprises et sur les travailleurs hautement qualifiés³. L'analyse prend en compte les trois niveaux étatiques (Confédération, canton, commune) du lieu considéré, et cela pour les quatorze cantons examinés. L'Administration fédérale des contributions (AFC) a estimé les chiffres relatifs aux douze autres cantons (AG, AI, BL, FR, GE, JU, NE, SO, TI, VD, VS et ZG) 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 BAK Economics. Le type de ménage choisi correspond largement à la situation du travailleur hautement qualifié disposant d'un revenu de 100 000 euros.

Malgré un écart de 14,5 points entre le canton à la charge fiscale la plus basse (ZG) et ceux à la charge la plus haute (NE et VD) (voir figure 4.09), les cantons suisses sont globalement compétitifs par rapport aux autres pays européens pour ce qui est de la charge fiscale pesant sur les travailleurs hautement qualifiés. 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 BAK Economics (BAK Taxation Index 2022).

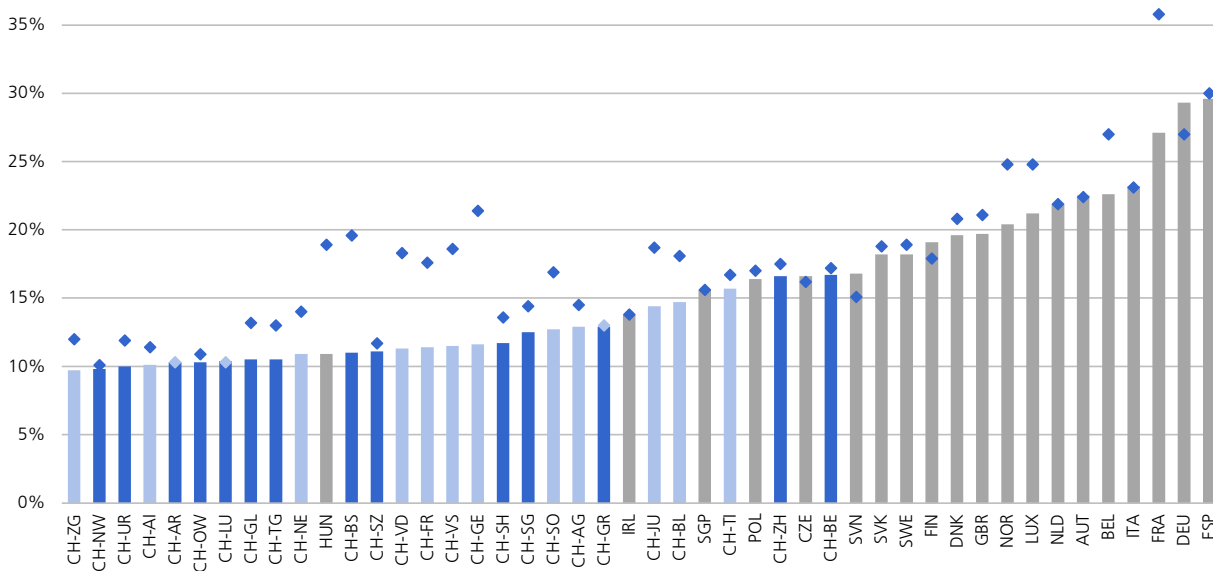
Figure 4.09 Charge fiscale supportée en 2021 et 2022 par les travailleurs hautement qualifiés (en % du revenu disponible)



Source: BAK Economics (colonnes bleu foncé et grises) et AFC (colonnes bleu clair)

La situation des entreprises est analogue à celle des travailleurs hautement qualifiés. La figure 4.10 compare la charge fiscale des entreprises soumises à l'imposition ordinaire. En comparaison internationale, seuls quatre des pays européens pris en considération (Hongrie, Irlande, Pologne, République tchèque) appliquent une charge fiscale inférieure à celle de Berne, le canton suisse ayant la main la plus lourde pour les entreprises. L'écart de charge fiscale entre les cantons est un peu moins marqué que pour les travailleurs hautement qualifiés, tout en restant significatif avec 7 points de pourcentage. 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 BAK Economics (BAK Taxation Index 2022).

Figure 4.10 Charge fiscale supportée en 2021 et 2022 par les entreprises (en % du bénéfice) et comparaison avec 2015



Source: BAK Economics (colonnes bleu foncé et grises), AFC (colonnes bleu clair), rapport sur l'efficacité 2016-2019 (points)

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. La réforme de la péréquation financière de 2020 a introduit la dotation minimale garantie. En conséquence, les cantons à faible potentiel de ressources dont l'indice des ressources est inférieur à 70 points affichent toujours un indice après péréquation des ressources d'exactly 86,5 points; pour les années de transition 2020 et 2021, cet indice s'est établi à respectivement 87,7 et 87,1 points.

Depuis 2020, le montant total de la péréquation des ressources est donc libre de tout pilotage politique et résulte du taux de la dotation minimale, de l'évolution des disparités entre les cantons et de l'évolution nominale des RFS. Toujours depuis 2020, le taux de la dotation minimale constitue le paramètre de pilotage central de la péréquation des ressources, les deux autres facteurs étant fixés de manière exogène.

L'objectif de la dotation minimale en ressources financières doit permettre aux cantons aux potentiels de ressources les plus faibles d'assumer leurs tâches essentielles de manière autonome et sans imposer une charge fiscale excessive à leurs citoyens. L'identification des tâches essentielles s'avère toutefois difficile, car il faudrait opérer une distinction entre les besoins fondamentaux ou essentiels et ceux résultant d'un choix (voir annexe 1), ce qu'il n'est guère possible de faire avec précision. On sait déjà par les analyses empiriques qu'une telle répartition est difficile à réaliser et que la méthode d'analyse utilisée a une forte influence sur les résultats obtenus.

En outre, les dispositions relatives à la dotation minimale garantie ne sont en vigueur que depuis 2020. Aussi le Conseil fédéral juge-t-il prématuré d'ouvrir dans le présent rapport la discussion sur le taux de la dotation minimale. D'une part, la base de données est lacunaire, d'autre part l'évaluation du caractère approprié du taux de la dotation minimale bute sur des difficultés méthodologiques. Il n'est donc guère probable qu'une telle évaluation parvienne à définir une dotation minimale selon des critères purement objectifs, même si elle pouvait s'appuyer sur des données plus abondantes. Premièrement, comme indiqué ci-dessus, l'étendue des besoins fondamentaux est difficile à déterminer et dépend de jugements de valeur: selon les préférences, l'étendue d'un besoin fondamental en prestations publiques qu'un canton doit fournir sera jugée différemment. Deuxièmement, les coûts de fourniture des prestations publiques varient d'un canton à l'autre. Il faudrait utiliser une valeur de référence (benchmark), dont le choix présenterait un certain degré d'arbitraire. C'est pourquoi le présent rapport n'examine pas en profondeur la question du taux de la dotation minimale. Une incertitude considérable entourerait sinon une telle évaluation.

Enfin, il convient de souligner que le taux de la dotation minimale garantie, fixé dans la loi, constitue l'un des principaux éléments d'un paquet de réformes qui est lui-même le résultat d'un compromis entre les cantons. Ce compromis a fait l'objet d'après négociations. Le taux de la dotation minimale garantie ne saurait donc être remis en question sans raisons suffisantes.

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

4.6.1 Pertinence des coûts et pondération des indicateurs

Selon l'annexe 2 du rapport explicatif concernant l'OPFCC, l'efficacité de la compensation des charges excessives 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). Pour les besoins du présent rapport, l'Administration fédérale des finances (AFF) a mis à jour les calculs effectués dans ces expertises afin de vérifier si les données les plus récentes confirment les résultats obtenus précédemment. La méthode de calcul est toutefois restée inchangée.

Les révisions des données de la statistique financière ont abouti à de légères différences au niveau des données des années précédentes. 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).

Pour la période quadriennale sous revue comme pour les précédentes, la pondération des indicateurs est restée stable et la valeur explicative du modèle utilisé s'avère très bonne ($R^2 = 0,92$). Les indicateurs de la CCG, de la CCS A-C et de la CCS F ont une influence (positive) statistiquement significative sur les dépenses.

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 49 % pour l'année de référence 2024), «structure d'âge» (3 %) et «intégration des étrangers» (48 %). Pour la CCS F, les pondérations sont restées stables. Le taux d'occupation est ainsi pondéré à 25 %, la densité de l'habitat à 38 % et la population à 37 %. La pondération des indicateurs partiels appliqués à la CCG a été déterminée à l'échelon politique et n'a pas changé. Pour les calculs suivants des charges excessives, il a toutefois aussi fallu déterminer la pondération des indicateurs de la CCG sur la base d'une analyse des composantes principales.

4.6.2 Indemnisation des charges excessives

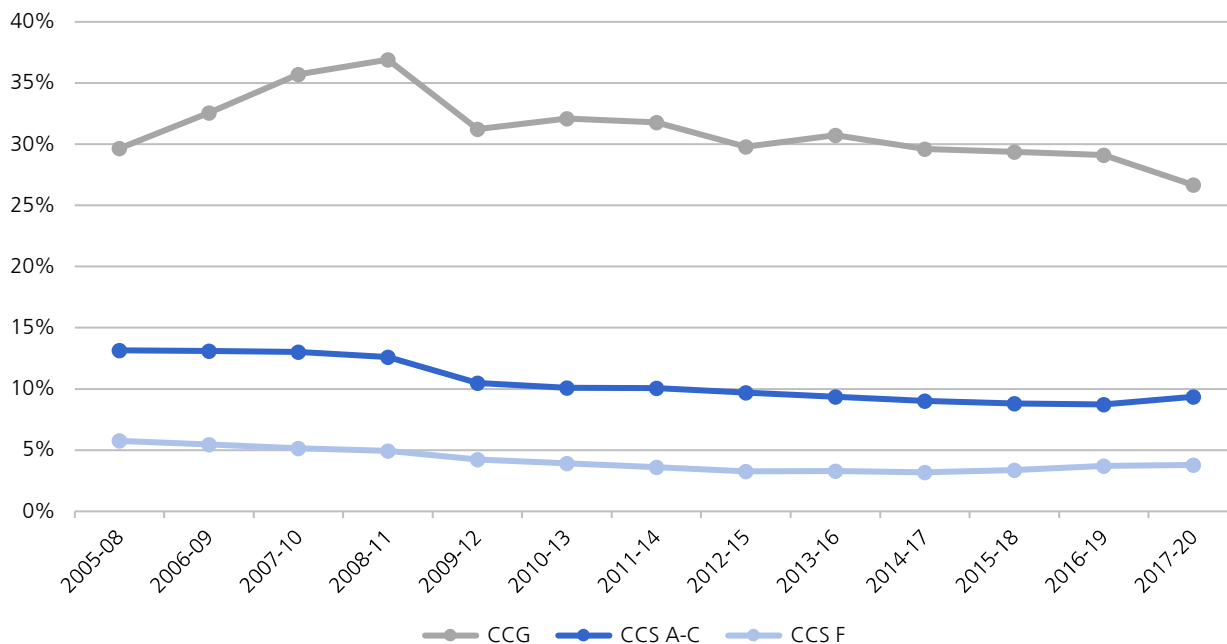
Il n'existe pas de définition uniforme de la notion de «charges excessives». Dans le cadre de la compensation des charges, elles représentent la part des charges qui dépasse la valeur moyenne sur le plan suisse. Selon cette approche, la valeur absolue des charges excessives dépend de différents facteurs. À commencer par le volume des charges dans un domaine spécifique et par la taille des cantons concernés. La répartition des charges entre les cantons influence elle aussi les charges excessives. À supposer qu'un indicateur concernant certaines charges soit le même partout, aucun canton ne se situerait au-dessus de la moyenne et il n'y aurait donc pas de charges excessives dans ce domaine. Autrement dit, une répartition plus uniforme entraîne une diminution des charges excessives.

En raison de ces facteurs, les charges excessives sont nettement plus faibles dans le cas de la CCG que pour la CCS. De plus, les premières sont restées, conformément aux attentes, 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 augmenté ces dernières années. C'est ainsi que durant la période sous revue, la part des charges excessives relevant de la CCS est passée de 81,6 à 84,1 % par rapport aux charges excessives totales (moyenne sur quatre ans). La CCG représente donc aujourd'hui moins de 16 % des charges excessives. La situation est différente en termes d'indemnisation. Jusqu'en 2020, la dotation totale destinée à la compensation des charges était répartie à parts égales entre la CCG et la CCS. Au cours de l'année de référence 2021, la dotation de la CCS a été augmentée de 80 millions de francs supplémentaires. Depuis 2022, la hausse atteint même 140 millions de francs. Ainsi, la part de la CCS à la dotation totale avoisine 58 % en 2024. Cette part est affectée pour deux tiers à la CCS A-C et pour un tiers à la CCS F. Tandis qu'il atteint près de 27 % des charges excessives liées à la CCG, le taux d'indemnisation ne s'élève qu'à 9 % au niveau de la CCS A-C et seulement à 4 % pour la CCS F.

L'indemnisation nettement plus élevée dans la CCG a déjà fait l'objet d'explications détaillées dans les précédents rapports d'évaluation. Comme elle dépend directement du montant de la dotation de la compensation des charges, elle se prête à un pilotage politique. Le Parlement en a profité, lors des délibérations concernant le troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, pour augmenter la dotation de la CCS de 80 millions de francs en 2021, puis 140 millions dès 2022. Cela permet de réduire les disparités. Cette augmentation n'est pas encore visible dans la figure 4.11, qui ne contient que des données allant jusqu'en 2020.

Figure 4.11 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 et examinée en détail dans l'expertise d'Ecoplan (2016), cette diminution tient sans doute à ce que les contributions fédérales supprimées avec l'introduction de la RPT n'ont pas été entièrement compensées par des dépenses plus élevées des cantons. La baisse est illustrée clairement par la figure 4.11. Les périodes ne comprenant plus l'année 2008 affichent un léger recul de l'indemnisation liée à la CCG. Pour la CCS, les indemnités se situent plus ou moins aujourd'hui au niveau de la période 2010-2013. L'évolution en la matière est donc plutôt stable. Le ch. 5.2 ci-après revient sur le calcul des charges excessives, car la méthode actuelle présente certains inconvénients.

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

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ci-après la «collaboration intercantonale») dans les neuf domaines visés à l'art. 48a Cst. est un pilier important du fédéralisme financier suisse. La collaboration horizontale entre les cantons permet de fournir des prestations efficaces et adaptées aux besoins, sans que la Confédération doive intervenir. Le rôle des cantons est ainsi renforcé et la tendance à la centralisation est contrecarrée. Outre les instruments de péréquation, la collaboration intercantonale fait elle aussi l'objet d'analyses d'impact régulières dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

En renforçant le cadre institutionnel de la collaboration intercantonale, la RPT poursuivait essentiellement les objectifs suivants:

- éviter les effets d'externalités territoriales (spillover) et l'utilisation sans contrepartie de prestations fournies par d'autres cantons pour pouvoir fournir des prestations publiques de manière optimale et entraîner une répartition équitable des charges en fonction de l'utilisation effective des prestations;
- améliorer l'efficacité grâce à l'exploitation des économies d'échelle (en lien étroit avec le premier objectif); cette solution offre une solution de rechange à la réforme territoriale;
- prévenir une centralisation excessive; les tâches concernées des cantons peuvent être exécutées par plusieurs cantons 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.

Selon l'art. 11 PFCC, la collaboration intercantonale vise les trois buts suivants:

- a. garantir une offre minimale de services à la collectivité;
- b. exécuter des tâches cantonales collectivement et de manière rationnelle;
- c. compenser de manière équitable les coûts des services profitant à plusieurs cantons en assurant aux cantons concernés une participation adéquate aux décisions et à la mise en œuvre.

Dans l'ensemble, un renforcement de la collaboration intercantonale contribue efficacement à une exécution des tâches efficace et conforme aux besoins. En outre, la collaboration intercantonale permet de réaliser des économies d'échelle. Elle est donc plus rationnelle dans bien des domaines que la réalisation des tâches au niveau cantonal uniquement. L'indemnisation des charges liées à l'exécution des prestations sur la base de la demande effective prévient en outre l'utilisation sans contrepartie de prestations et les externalités territoriales. 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.

4.7.1 Enquête de la CdC auprès des cantons

Pour les besoins du quatrième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, le secrétariat général de la CdC a mené auprès des cantons et des conférences intercantionales, au premier semestre 2021, une enquête portant sur la collaboration intercantonale: globalement, l'enquête fait état

d'une image positive de la collaboration intercantonale. Les avis sont le plus souvent positifs sur la réalisation des objectifs (renforcement de la solidarité entre les cantons, de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale). Ainsi, la collaboration intercantonale permet d'accomplir les tâches d'une manière économique et axée sur les besoins, elle accroît l'efficacité dans la fourniture des prestations grâce aux économies d'échelle, elle améliore la qualité de l'offre et elle favorise la coordination des offres de prestations ainsi que la répartition du travail entre les cantons. Les réactions des cantons sont également majoritairement positives quant au respect des principes de l'accord-cadre intercantonal (ACI). À leurs yeux, la collaboration intercantonale est conçue de façon à ce que les bénéficiaires soient également responsables des coûts et des décisions correspondantes, les coûts globaux moyens servant à déterminer les indemnités, qui elles-mêmes reposent sur des calculs de coûts et de prestations transparents et compréhensibles, tandis que les droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre sont réglés de manière appropriée et qu'il est tenu compte des avantages et désavantages de site importants liés à la fourniture ou l'utilisation des prestations. Pour une partie des domaines toutefois, une importante minorité des cantons porte un jugement plutôt négatif sur le respect des principes de l'ACI. Il s'agit surtout de la question de l'équivalence fiscale et, partant, de la fixation des indemnités et de l'aménagement des droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre: certains cantons estiment que les coûts complets ne sont pas remboursés ou que les droits de participation accordés sont insuffisants ou encore déplorent l'absence d'obligation de collaborer. Aucune tendance claire ne se dégage toutefois entre les cantons fournisseurs, d'une part, et les cantons acquéreurs de prestations, d'autre part.

4.7.2 Résultats de l'étude de bolz+partner consulting

Les précédents rapports sur l'évaluation de l'efficacité se contentaient d'une évaluation sommaire de la collaboration intercantonale. Les cantons en particulier ont émis le souhait que le présent rapport approfondisse l'analyse de l'efficacité de la collaboration intercantonale, compte tenu également des résultats de l'enquête susmentionnée. À cet effet, la CdC, en collaboration avec l'AFF, a chargé la société bolz+partner consulting (ci-après «bolz+partner») d'analyser de manière approfondie le mode de calcul des indemnités dans le cadre de la collaboration intercantonale. Les bases et les principes régissant les indemnités ont été examinés à la lumière du principe de l'équivalence fiscale et des dispositions figurant aux art. 25 à 28 ACI. Le mandat poursuivait cinq objectifs:

- déterminer l'état d'avancement de la mise en œuvre du principe de transparence du calcul des coûts ainsi que la pertinence du cadre réglementaire actuel;
- dresser une représentation statistique du taux de couverture des coûts relevant de la collaboration intercantonale, globalement ainsi que dans certains domaines de tâches;
- mettre en évidence différentes possibilités de définition des coûts complets et leurs implications concrètes;
- développer un modèle d'évaluation des avantages et désavantages de site aisément applicable;
- sur la base des résultats des objectifs précédents, formuler des recommandations en vue d'améliorations techniques (p. ex. ajustement de la version commentée de l'ACI ou élaboration d'un guide pratique).

L'analyse se concentre sur trois domaines illustrant les enjeux de la collaboration intercantonale: les hautes écoles cantonales (universités et hautes écoles spécialisées), l'exécution des peines et des mesures, ainsi que les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

Résultats détaillés

Transparence et calcul des coûts

L'ACI stipule que les indemnités doivent être fixées sur la base d'un calcul des coûts et des prestations transparent et compréhensible, sans toutefois préciser la structure de la comptabilité analytique à adopter. Il incombe aux cantons parties à une convention d'en définir les exigences; aucun cadre réglementaire uniforme n'existe en la matière.

Pour les besoins de l'analyse, différents accords de collaboration intercantonale dans les domaines de tâches mentionnés ont été analysés à l'aide d'un profil d'exigences. Il en ressort que l'absence de cadre réglementaire n'a pas porté préjudice à la transparence des coûts. Tous les accords étudiés remplissent en effet les exigences générales en matière de comptabilité analytique:

- les indemnités sont fixées sur la base d'un calcul des coûts complets par unité de prestations;
- les modalités de calcul des coûts complets sont précisées dans l'accord;
- les modèles de comptabilité analytique appliqués garantissent un bon calcul des coûts.

L'absence de prescriptions détaillées apparaît même plutôt à l'avantage de la collaboration intercantonale en ce qui concerne la structure concrète des modèles de comptabilité analytique: les modèles des accords analysés remplissent les exigences de base et sont plus ou moins approfondis en fonction de la diversité des prestations produites ou de la complexité de l'organisation des producteurs. Les cadres réglementaires propres à chaque accord peuvent ainsi être considérés comme tout à fait appropriés.

Deux points montrent néanmoins que la comptabilité analytique peut atteindre ses limites en tant que base pour la fixation des indemnités: l'ACI prévoit que l'indemnité intervienne sur la base de constats et soit calculée en fonction de l'utilisation effective des prestations. Des analyses complémentaires dépassant le cadre purement opérationnel de la comptabilité analytique s'avèrent alors parfois nécessaires.

Analyse quantitative du taux de couverture des coûts

Les données disponibles ne permettent pas de tirer des conclusions précises sur le taux de couverture des coûts dans le cadre de la collaboration intercantonale. L'analyse sommaire des données de la statistique financière de l'AFF suggère toutefois que les coûts supportés par les cantons sites ne sont pas pleinement couverts par les indemnités. Ce résultat apparaît d'autant plus plausible que les accords intercantonaux les plus importants sur le plan financier, à savoir ceux concernant les hautes écoles cantonales, ne prévoient pas de couverture complète des coûts déterminants.

Il est donc judicieux de déterminer plus précisément dans chaque convention intercantonale le taux de couverture des coûts. La présentation régulière du taux de couverture des coûts réellement atteint dans le cadre des différents concordats et accords de collaboration intercantonale correspond aussi à une exigence de transparence des pièces justificatives en matière de coûts, qui est essentielle non seulement au préalable, lors de la fixation de l'indemnité, mais également ex post, afin de vérifier si les objectifs ont été atteints. Il est alors possible d'évaluer sur cette base si les objectifs de la collaboration intercantonale en matière de couverture des coûts ont été atteints et, partant, de décider d'une éventuelle adaptation de l'indemnité.

Avantages et désavantages de site

Parmi les critères pris en compte lors de la fixation de l'indemnité en vertu de l'ACI figurent les avantages et les désavantages de site importants en lien avec la fourniture ou l'utilisation des prestations, sans toutefois que ces termes soient précisément définis. Les différents accords analysés ne traitent pas tous de la même manière la question des avantages et des désavantages de site.

Comme pour le calcul des coûts, la quantification de l'avantage de site nécessite au préalable une compréhension commune de cette notion. Le rapport de bolz+partner propose une définition «fiscale» et «comparative»: une éventuelle réduction des indemnités en raison d'un avantage de site est déterminée par:

- l'impact de la fourniture de la prestation sur les recettes fiscales du canton (en tenant également compte de l'écrêtement relevant de la péréquation des ressources), et
- la présence d'effets économiques aussi bien dans le canton fournisseur que dans le canton bénéficiaire de la prestation, étant donné qu'au-delà du canton de site, les avantages et désavantages de site peuvent également se répercuter sur des cantons tiers.

En fonction du domaine de tâches en question, la quantification de l'avantage de site est extrêmement complexe. Un modèle d'évaluation simplifié opérant une distinction entre les facteurs quantifiables et non quantifiables a été développé dans le cadre du mandat afin de pouvoir effectuer des analyses plus ou moins approfondies.

Recommandations de l'étude de bolz+partner

À partir des analyses réalisées, quatre recommandations ont été formulées pour assurer le développement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges:

- *Mettre en évidence et justifier les écarts par rapport aux coûts complets*: selon l'ACI, l'indemnité doit être basée sur les coûts globaux moyens, mais doit également tenir compte d'autres critères. L'ACI n'exige ainsi en aucun cas que l'indemnité corresponde sur le plan comptable aux coûts complets, ni que l'intégralité des coûts soit couverte dans le cadre de la collaboration intercantonale. Néanmoins, la place importante qu'occupe cette notion de coûts globaux dans l'ACI est l'expression du rôle central qu'ils doivent jouer dans la fixation de l'indemnisation. Les coûts complets constituent la principale mesure monétaire des besoins immédiats en ressources (intrans) dans le cadre de la production des prestations et représentent par conséquent la première charge financière qu'il s'agit de compenser au titre de la collaboration intercantonale. L'ACI énumère une série de critères à prendre en compte en parallèle des coûts complets lors de la fixation de l'indemnité. Ils peuvent justifier un écart entre le montant de l'indemnité et les coûts complets, à condition que cette décision soit étayée: la pertinence des critères doit faire l'objet d'une évaluation et d'une quantification dans le cas concret de la collaboration intercantonale, selon le principe «appliquer ou expliquer». Sur cette base, il est tout à fait possible de fixer dans l'accord un taux visé de couverture des coûts.
- *Présentation régulière du taux réel de couverture des coûts*: l'enquête sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges menée par la CdC auprès des cantons a montré que ces derniers ne disposent pas d'une vue globale du taux de couverture des coûts atteint. Les lacunes ne pouvant être comblées aux niveaux supérieurs, il faut que des données détaillées sur les coûts et les prestations soient compilées selon une approche ascendante (dite bottom up). Il est par conséquent recommandé d'inscrire le calcul et la présentation régulière du taux réel de couverture des coûts parmi les tâches d'exécution des cantons sites ou des producteurs de prestations fixées dans chaque accord de collaboration intercantonale. De la sorte, les parties contractantes peuvent exercer un véritable pilotage de la mise en œuvre de l'accord en vérifiant régulièrement si le taux cible de couverture des coûts est bien atteint et, le cas échéant, en adaptant le montant de l'indemnisation.
- *Amélioration de la qualité de la statistique financière dans le cadre de la collaboration intercantonale*: l'analyse statistique de l'importance de la collaboration intercantonale a mis en évidence l'existence de lacunes en termes de qualité des données. La statistique financière de l'AFF devrait en principe offrir une base permettant d'observer l'évolution quantitative de la collaboration intercantonale dans un cadre global, à condition que les cantons appliquent

bel et bien des règles uniformes pour l'imputation des paiements selon la classification fonctionnelle. L'AFF est tributaire de la qualité des données fournies par les cantons pour l'élaboration de sa statistique financière.

- *Calcul systématique et transparent des avantages et désavantages de site*: la collaboration intercantonale peut s'accompagner d'avantages et de désavantages de sites importants, aussi bien auprès du fournisseur de la prestation que du bénéficiaire. Leur prise en compte s'inscrit donc dans la logique d'une juste compensation des avantages et des charges liés à ladite prestation. La quantification de ces avantages ou désavantages constitue néanmoins un défi de taille. Comme pour le calcul des coûts, il est pour ce faire recommandé d'adopter une démarche systématique et transparente, basée sur un consensus entre les parties contractantes. Le modèle développé dans le cadre du mandat entend apporter une pierre à cet édifice et vise fournir des éléments factuels et dépolitisés pour les négociations de futurs accords intercantonaux.

Mise en œuvre des recommandations

Il ressort de l'enquête menée par la CdC auprès des cantons que si les principes de l'ACI concernant les indemnités (art. 25 à 28) jouissent d'une grande acceptation sur le plan politique, des problèmes ou des incertitudes demeurent quant à leur application concrète. La présente analyse a également démontré que l'ACI offre un cadre approprié à la collaboration intercantonale. Il a toutefois été volontairement conçu en tant que corpus réglementaire au sens large: les cantons ne voulaient en aucun cas influencer ou limiter leur marge de négociation dans les différents domaines de tâches. Le principal avantage offert par l'ACI en matière de fixation des indemnités réside dans le fait qu'il contient tous les éléments nécessaires à la négociation d'accords de collaboration intercantonale et qu'il fixe par là même un agenda dédié. Dans ce contexte, les résultats de la présente analyse n'ont pas identifié de potentiel d'adaptation de l'ACI. Les recommandations peuvent être mises en œuvre dans le cadre en vigueur.

Il existe néanmoins un potentiel d'amélioration à propos de la vision commune des éléments déterminants pour la fixation des indemnités en vertu de l'ACI, qu'il conviendrait de définir clairement au début des négociations visant à conclure un accord de collaboration intercantonale. Un guide pratique relatif aux art. 25 à 28 ACI a par conséquent été élaboré et adopté en septembre 2023. Il s'agit d'un outil d'aide destiné aux parties contractantes, qui n'a pas le caractère d'une ordonnance d'application ou d'une directive. Il n'est donc pas contraignant, mais contient des recommandations de la CdC visant à aider les parties à structurer le processus de négociation afin de le simplifier et de l'alimenter en éléments objectifs. Par ailleurs, les commentaires de la CdC relatifs aux articles concernant les indemnités ont été mis à jour sur la base des enseignements susmentionnés.

Analyse des droits de participation

En parallèle à l'étude de bolz+partner, la CdC a confié au professeur Kurt Nuspliger l'analyse des droits de participation prévus dans le cadre de la collaboration intercantonale. Cette étude livre les conclusions suivantes:

La collaboration intercantonale vise l'exécution adéquate et rationnelle des tâches. Les bénéficiaires de services à la collectivité doivent également en assumer les coûts et prendre les décisions. Il s'agit de compenser de manière équitable les coûts des services profitant à plusieurs cantons en assurant aux cantons concernés une participation adéquate aux décisions et à la mise en œuvre. À cet effet, les cantons bénéficiaires ou parties prenantes à des organismes responsables communs se voient octroyer des droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre. Au sein d'un organisme responsable commun, ces droits sont en principe accordés sans réserve et paritairement. Ils ne peuvent être pondérés qu'exceptionnellement, en fonction des engagements financiers respectifs. L'acquéreur des prestations dispose en principe au moins d'un droit partiel de participation aux décisions.

Le dispositif relatif à la participation dans le cadre de la collaboration intercantonale ancré dans la Constitution fédérale, la PFCC et l'ACI est largement admis. Les analyses ont néanmoins montré que des optimisations et des précisions étaient indiquées dans plusieurs domaines. Les trois options suivantes sont envisageables:

- compléter les commentaires relatifs aux droits de participation prévus par l'ACI;*
- élaborer un guide des droits de participation dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges;*
- remanier le texte de l'ACI portant sur les droits de participation.*

Le rapport soumet pour chacune de ces options des propositions relatives aux organismes responsables communs et à l'acquisition de prestations. Il tient compte, pour chaque option, des principes directeurs suivants: la participation est un élément clé du principe de l'équivalence fiscale. La collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État devrait décider de cette prestation. Par conséquent, la participation n'est pas seulement un «droit» auquel on peut renoncer, elle est aussi une contribution importante au fonctionnement du dispositif de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Exercer adéquatement les droits de participation se traduit dans l'idéal par une fourniture de prestations à moindre coût et conforme aux besoins. Le bon exercice des droits de participation suppose une transparence totale sur les bases financières et sur l'offre de prestations. L'obligation d'informer incombe en premier lieu aux cantons dans lesquels sont implantées les institutions pour l'utilisation desquelles il y a versement de paiements compensatoires au titre d'une convention intercantonale. L'information doit être complète et fournie à temps. Le montant des indemnités repose sur un calcul des coûts et des prestations transparent et compréhensible. Il est recommandé d'associer suffisamment tôt les comités spécialisés. Les cantons signataires se voient accorder des droits de participation paritaires aux décisions et à la mise en œuvre pour tous les domaines de tâches. Ce droit peut exceptionnellement être pondéré en fonction des engagements financiers respectifs, la pondération pouvant s'avérer nécessaire pour compenser des déséquilibres importants dans l'utilisation des prestations. Certaines décisions peuvent requérir une majorité qualifiée. On l'envisagera notamment pour protéger les cantons qui participent au financement de certaines institutions. Cela permet d'éviter que les cantons sites ne soient mis en minorité par d'autres cantons sur des questions importantes. Les conventions intercantionales doivent viser la recherche de solutions sur mesure pour régler la participation. Ces conventions spécifient les organes et les procédures auxquels les droits de participation s'appliquent. Il convient donc de mettre en place un cadre réglementaire adéquat pour l'exercice des droits de participation. Les droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre se réfèrent de façon générale au niveau des conventions ainsi qu'aux organes de direction politique et aux comités spécialisés concernés. Il ne serait pas judicieux par contre de prévoir une participation aux décisions opérationnelles, car sinon les fournisseurs de prestations risqueraient de perdre leur autonomie institutionnelle.

4.7.3 Évolution des paiements liés à la compensation intercantonale des charges

Dans l'optique de la collaboration intercantonale, dont le cadre institutionnel, défini par la RPT, est en vigueur depuis 2008, il est également intéressant d'examiner comment les paiements relevant de la compensation des charges ont évolué dans les neuf domaines visés à l'art. 48a Cst. (dont en particulier l'exécution des peines et des mesures, les hautes écoles cantonales, les institutions culturelles d'importance suprarégionale, ainsi que les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées). 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 et sur la durabilité de la situation. Le tableau 4.03 ci-après montre l'évolution de la somme des paiements liés à la compensation des charges 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 de francs et seuls les paiements qui sont destinés aux cantons (et pas uniquement aux institutions ou aux entités) sont présentés. Par ailleurs, tous les domaines concernés ne sont pas exposés de manière spécifique dans la statistique financière, notamment la médecine de pointe et les cliniques spéciales.

Tableau 4.03 Évolution des paiements liés à la compensation intercantonale des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst., de 2008 à 2021

en mio CHF	2008	2014	2018	2019	2020	2021
Exécution des peines et des mesures						
Compensation intercantonale des charges	17	8	9	8	10	10
Dépenses totales des cantons	832	1 213	1 326	1 374	1 402	1 369
Compensation des charges en % des dépenses totales	2%	1%	1%	1%	1%	1%
Universités cantonales						
Compensation intercantonale des charges	579	721	789	809	794	846
Dépenses totales des cantons	3 040	3 637	3 760	3 912	3 932	4 066
Compensation des charges en % des dépenses totales	19%	20%	21%	21%	20%	21%
Haute écoles spécialisées (y c. hautes écoles pédagogiques)						
Compensation intercantonale des charges	942	1 087	1 178	1 187	1 215	1 259
Dépenses totales des cantons	2 379	3 292	3 565	3 502	3 690	3 645
Compensation des charges en % des dépenses totales	40%	33%	33%	34%	33%	35%
Institutions culturelles d'importance suprarégionale						
Compensation intercantonale des charges ¹	–	8	7	7	7	7
Dépenses totales des cantons	299	317	317	320	332	323
Compensation des charges en % des dépenses totales	0%	2%	2%	2%	2%	2%
Institutions d'intégration et de prise en charge de personnes handicapées						
Compensation intercantonale des charges	26	31	24	30	14	16
Dépenses totales des cantons	1 959	2 223	2 657	2 532	2 677	2 624
Compensation des charges en % des dépenses totales	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Total des domaines ci-dessus conformément à l'art. 48a Cst.						
Compensation intercantonale des charges	1 564	1 855	2 006	2 041	2 040	2 138
Dépenses totales des cantons	8 509	10 682	11 625	11 640	12 033	12 027
Compensation des charges en % des dépenses totales	18%	17%	17%	18%	17%	18%
A titre de comparaison:						
Compensation intercantonale des charges dans les autres domaines conformément à l'art. 48a Cst.	226	292	244	249	254	257
Dépenses totales des cantons (hors dépenses extraordinaires)	70 508	83 238	89 187	91 004	92 475	94 813

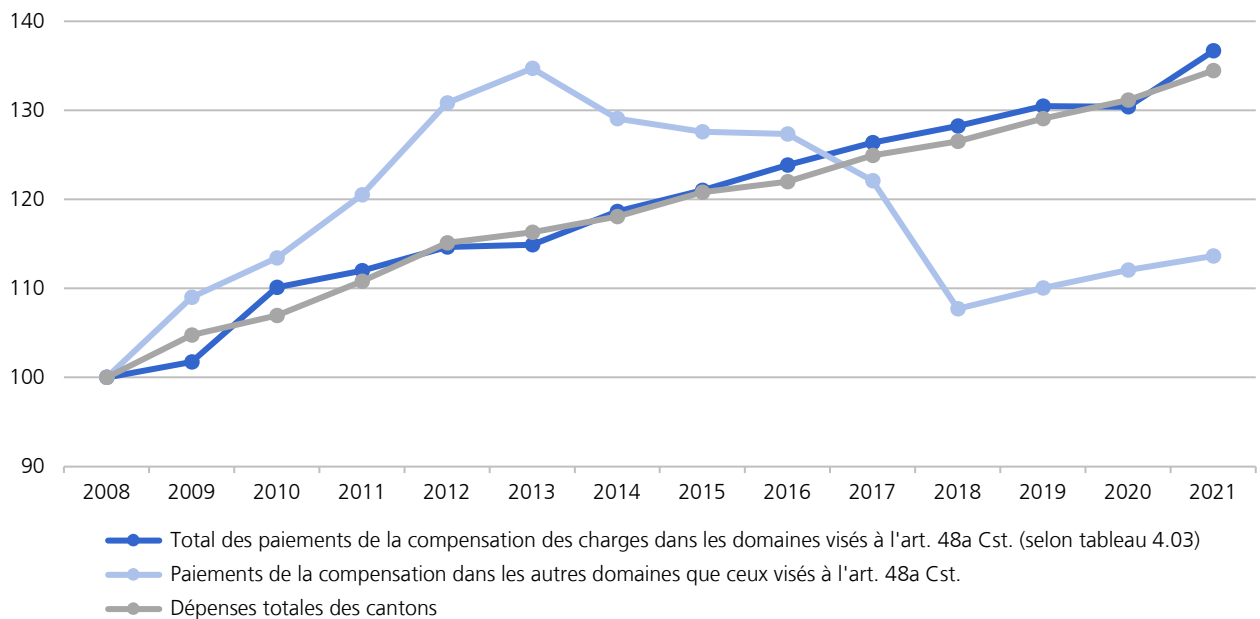
Source: AFF, section Statistique financière (évaluation spéciale)

Les chiffres présentés dans ce tableau diffèrent des chiffres présentés dans le 3ème rapport sur l'évaluation de l'efficacité en raison d'une révision de la Statistique financière.

¹ Paiements en partie directement à des institutions

La figure 4.12 indique que les paiements liés à la compensation des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst. ont évolué de manière similaire aux dépenses totales des cantons. Dans les autres domaines, les paiements intercantonaux liés à la compensation des charges fluctuent davantage. Il est vrai que leur montant est près de sept fois inférieur à celui des paiements dans les domaines visés à l'art. 48a Cst.

Figure 4.12 Évolution des paiements relevant de la compensation intercantonale des charges dans les domaines visés à l'art. 48a Cst., de 2008 à 2021 (indexée, 2008 = 100)



4.7.4 Évaluation de la collaboration intercantonale

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges a pleinement trouvé sa place au sein des structures fédérales en tant que «voie médiane» de la fourniture de prestations publiques, à mi-chemin entre centralisation et décentralisation des tâches. Elle affiche d'ailleurs une croissance légèrement supérieure à celles des tâches centralisées (relevant des compétences de la Confédération) et décentralisées (exécution des tâches par les cantons). On peut en déduire que la collaboration intercantonale contribue de manière stable à une offre minimale de service à la collectivité dans les domaines de tâches définis à l'art. 48a Cst. La collaboration intercantonale est particulièrement importante dans le domaine des hautes écoles cantonales (universités et hautes écoles spécialisées), qui domine clairement le bilan monétaire de celle-ci.

La collaboration intercantonale revêt une importance disproportionnée dans les petits cantons, signe de l'avantage économique qu'elle présente. La collaboration entre les cantons permet de réaliser des économies d'échelle, particulièrement attrayantes pour les collectivités de petite taille: la fourniture de prestations propres leur reviendrait nettement plus cher, raison pour laquelle les solutions intercantionales sont de plus en plus privilégiées. Les grands cantons atteignent en revanche la taille critique pour développer leurs propres offres de prestations. Ils ont donc tendance à acquérir moins de prestations auprès d'autres cantons et se chargent au contraire de produire des prestations au profit d'autres collectivités. Cette «répartition du travail» est un indice de la contribution de la collaboration intercantonale à l'exécution rationnelle des tâches cantonales.

Il ressort globalement des analyses consacrées à la collaboration intercantonale que cet instrument constitue un pilier important du fédéralisme suisse. Dans l'ensemble, la collaboration intercantonale fonctionne bien et apporte une contribution importante à la fourniture de services publics efficaces et adaptés aux besoins. Il ne faut par conséquent adapter ni la PFCC, ni l'ACI. Il existe toutefois un potentiel d'amélioration à propos de la vision commune des éléments déterminants pour la fixation des indemnités en vertu de l'ACI. La CdC a conçu à cet effet un outil d'aide, sous la forme d'un guide pratique qui n'est pas juridiquement contraignant.

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. représentent près d'un cinquième des dépenses totales des cantons dans ces domaines. 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.

Globalement, la collaboration intercantonale a gagné en importance depuis 2008. En volume, elle est certes dominée par les universités et les hautes écoles spécialisées. Mais son potentiel de développement dans d'autres domaines est bien réel. L'évolution au cours des dernières années du volume des paiements effectués au titre de la compensation des charges en apporte la confirmation. Dans l'optique des politiques publiques, il serait souhaitable que les cantons fassent davantage usage des possibilités de collaboration horizontale.

L'instrument de la collaboration intercantonale permet de fournir des prestations à l'échelon supracantonal sans centralisation sur le plan fédéral. La collaboration intercantonale garantit une juste compensation des charges entre les cantons et assure la participation des cantons bénéficiaires des prestations aux décisions et à la mise en œuvre. Le principe de l'équivalence fiscale est ainsi respecté dans la fourniture intercantonale de prestations. Par ailleurs, la collaboration intercantonale renforce le principe de subsidiarité, ce qui présente un intérêt vital pour la Confédération tout en faisant ressortir l'importance d'un tel instrument pour l'État fédéral.

De nouveaux développements de la collaboration intercantonale renforceraient d'autant l'échelon cantonal dans la structure fédéraliste de la Suisse et inverseraient la tendance à une centralisation accrue de la fourniture des prestations étatiques.

4.8 Synthèse et conclusions

Le présent rapport d'évaluation montre que les objectifs de la PFCC ont été en grande partie 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'est établie à environ 40 % jusqu'en 2020. La part des transferts non affectés a même encore légèrement progressé depuis, sous l'effet de l'augmentation de la part des cantons à l'IFD décidée dans le cadre de la RFFA. Autrement dit, l'autonomie financière des cantons a pu être préservée jusqu'ici, voire renforcée. À l'avenir, elle 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: elles ont tendance à augmenter en période de conjoncture élevée et à diminuer en cas de récession. Au cours des dernières années, on a observé que les disparités progressaient légèrement.

Mesurées à l'aune de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal, les disparités en termes de charge fiscale ont évolué différemment selon qu'il s'agit des personnes physiques ou des personnes morales. Elles n'ont que peu évolué au fil du temps dans le cas des personnes physiques. On a toutefois observé au cours des dernières années qu'elles se sont légèrement réduites. Pour ce qui est des personnes morales, les disparités n'ont cessé de diminuer, et même considérablement au cours des dernières années. L'objectif consistant à réduire les disparités a donc pu être atteint en ce qui concerne ces personnes, même si la fourchette demeure élevée. Certes, la péréquation des ressources réduit l'incitation à baisser les impôts, mais elle n'a qu'un effet restreint sur les disparités intercantionales en matière 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'écrtage 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'écrtage marginaux y sont assez élevés. En particulier, le mécanisme progressif de distribution des fonds compensatoires n'encourage guère les cantons au potentiel de ressources le plus faible à faire progresser ce dernier. Malgré le manque d'incitations, certains cantons à faible potentiel de ressources ont procédé à des baisses d'impôt.
- *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières*: la réforme de la péréquation financière de 2020 a introduit une dotation minimale garantie fixée à 86,5 % de la moyenne suisse. Par conséquent, tous les cantons ayant un indice des ressources inférieur à 70 points atteindront la dotation minimale garantie en points après péréquation des ressources. La dotation de la péréquation des ressources est ainsi déterminée de façon endogène: elle dépend du taux de la dotation minimale (86,5 %) et de l'évolution tant des disparités (leur creusement exigeant davantage de moyens financiers) que des recettes fiscales. Afin d'atténuer les effets du changement de système, la dotation minimale garantie a été fixée à 87,7 % pour 2020 et à 87,1 % pour 2021. En outre, dans le cadre des mesures d'atténuation, des paiements d'un montant total de 640 millions de francs ont été prévus à titre transitoire, de 2021 à 2025, en faveur des cantons à faible potentiel de ressources. Aucune autre mesure n'est sinon proposée au bénéfice des cantons à faible potentiel de ressources, et cela indépendamment du fait que le présent rapport n'a pas étudié de près le taux de la dotation minimale garantie, pour les raisons indiquées plus haut.
- *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 socio-démographiques et quelque 4 % des charges des villes-centres. Avec la réforme de 2020, la dotation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques a augmenté de 140 millions de francs par an au total, avec pour effet que le taux de couverture des charges excessives s'est accru de près d'un tiers.

- *Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons*: le présent rapport d'évaluation est le premier à analyser en profondeur le fonctionnement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. La principale conclusion en est que cette collaboration fonctionne bien. La mise en œuvre opérationnelle pourrait toutefois être améliorée. Il serait en outre possible de renforcer encore la collaboration intercantonale.

Notes finales sur le chapitre 4

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

² <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ch/pdf/clarity-on-swiss-taxes-2022-de.pdf>

³ BAK Taxation Index: <https://baktaxation.bak-economics.com/uebersicht>

5 Vérification du système de péréquation financière actuel

Le présent chapitre examine plus précisément différents aspects du système de péréquation financière. Le ch. 5.1 fournit les premières informations sur les conséquences du projet «Réforme fiscale et financement de l'AVS» (RFFA), qui fait partie intégrante de la péréquation des ressources depuis l'année de calcul 2020. Le ch. 5.2 présente en détail l'évolution de la compensation des charges excessives et met en évidence les difficultés inhérentes à la méthode de calcul en vigueur. Les deux chiffres suivants sont de nouveau consacrés à la péréquation des ressources: ils exposent de manière détaillée l'effet incitatif du système actuel (ch. 5.3) et décrivent les points faibles de la méthode de calcul des répartitions fiscales en vigueur ainsi que la façon de les améliorer (ch. 5.4). Enfin, le présent chapitre se penche sur les mesures d'atténuation qui prendront fin en 2025 (ch. 5.5).

5.1 Conséquences de la RFFA

Le projet RFFA a été accepté en votation populaire le 19 mai 2019. Comme indiqué au ch. 4.4, il s'est traduit par une baisse importante de la charge fiscale des personnes morales au niveau cantonal. La réforme fiscale a également eu des effets sur le calcul de la péréquation des ressources: en particulier, la suppression des statuts fiscaux spéciaux et la mise en place de la patent box ont nécessité l'introduction d'une nouvelle méthode de pondération des bénéfices des personnes morales dans le potentiel de ressources. Celle-ci a pris la forme des deux facteurs zêta-1 et zêta-2, qui ont remplacé les précédents facteurs bêta. Le présent chapitre examine donc si les mesures prises ont porté leurs fruits et si la nouvelle contribution complémentaire a permis d'atténuer les conséquences de la RFFA sur les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles. La RFFA étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, les données sur l'utilisation de la patent box ne sont disponibles que pour l'année de calcul la plus récente des trois considérées. Ces données servent de base aux considérations ci-après. L'année de référence 2024 englobe les années de calcul 2018, 2019 et 2020. Les conséquences de la RFFA correspondent donc à la situation observée durant une seule année des trois. La prise en compte de la RFFA dans la péréquation des ressources est expliquée dans le message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale du 28 septembre 2018 relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA).

5.1.1 Suppression des statuts fiscaux spéciaux

Jusqu'à l'année de calcul 2019, les bénéficiaires étrangers des sociétés à statut fiscal spécial étaient pondérés par les facteurs bêta, et seule une part allant de 2,8 % à 12,5 % était prise en compte dans le potentiel de ressources en fonction du statut fiscal. Étant donné que les bénéficiaires étrangers de ces sociétés représentaient plus de 60 % de l'ensemble des bénéficiaires, le total des bénéfices déclarés par les entreprises avant la réforme était réduit et s'inscrivait en moyenne à 52,5 % (année de référence 2023). Considérables, les écarts entre les cantons allaient de 23,6 % dans le canton de Schaffhouse à 96,2 % dans celui d'Uri selon l'importance des bénéfices des sociétés à statut fiscal spécial dans le canton en question. Cette pondération était plus faible, car la législation fédérale (loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, LHID) obligeait les cantons à imposer à un taux réduit les bénéfices étrangers des sociétés à statut fiscal spécial.

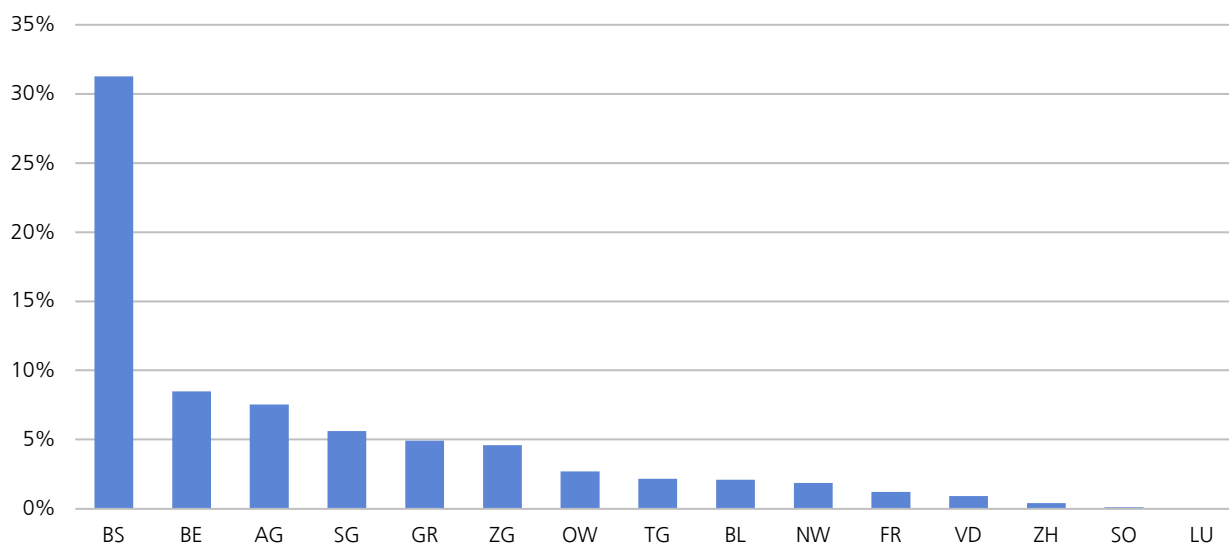
Une suppression unilatérale des statuts fiscaux spéciaux sans mesures fiscales supplémentaires aurait engendré une hausse d'impôts indirecte qui aurait affecté l'attractivité de la place économique suisse, en particulier pour les groupes internationaux. Il existait un risque que les grandes entreprises quittent la Suisse.

5.1.2 Bénéfices provenant de brevets et de droits comparables

La plupart des cantons ont fortement réduit l'imposition des entreprises pour atténuer les conséquences négatives de la suppression des statuts fiscaux spéciaux et préserver la compétitivité de la place économique suisse. De plus, de nouveaux instruments de politique fiscale ont été créés dans le cadre de la RFFA. Du point de vue de la péréquation financière, le principal instrument est la patent box, qui permet aux cantons d'imposer à un taux réduit les bénéfices provenant de brevets et de droits comparables. Ces bénéfices sont pris en compte dans le calcul du bénéfice net imposable avec une réduction pouvant atteindre 90 %. Pour l'année de calcul 2020, les bénéfices éligibles à la patent box ont représenté près de 4 % des bénéfices déclarés, les 96 % restants ayant été imposés de manière ordinaire. La grande majorité des bénéfices éligibles à la patent box provenaient d'anciennes sociétés à statut fiscal spécial (80,8 %). Toutefois, même si les cantons sont tenus de proposer une patent box, les entreprises ne l'utilisent pas dans tous les cantons. Onze d'entre eux n'ont pas déclaré de bénéfices éligibles à la patent box, tandis que ceux-ci équivalaient à moins de 1 % du total des bénéfices dans quatre autres cantons (figure 5.01). Par conséquent, seuls onze cantons ont déclaré d'importants bénéfices éligibles à la patent box pour l'année 2020, dont 80 % ont été enregistrés dans trois cantons (Bâle-Ville, Zoug et Berne).

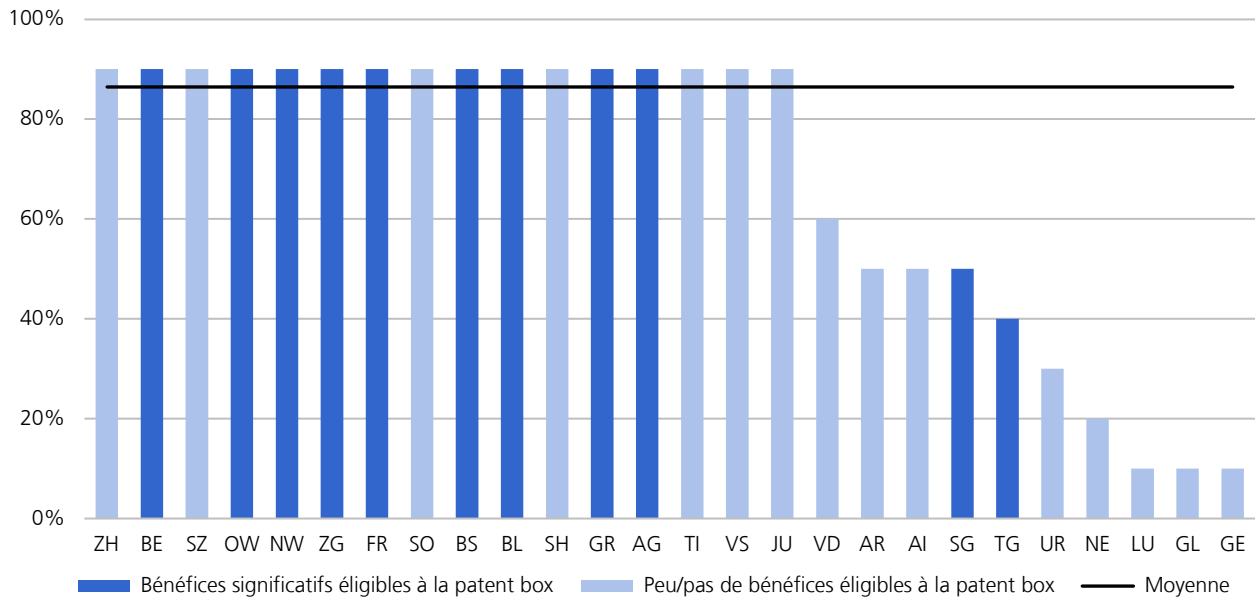
La figure 5.01 présente la part des bénéfices éligibles à la patent box dans les cantons qui en ont déclarés. Le canton de Bâle-Ville affiche de loin la proportion la plus élevée de bénéfices provenant de brevets et de droits comparables.

Figure 5.01 Parts des bénéfices éligibles à la patent box dans les bénéfices déclarés



La pondération réduite des bénéfices éligibles à la patent box est prise en compte dans la péréquation financière à l'aide du facteur zêta-2, qui correspond à la réduction moyenne pondérée octroyée par les cantons. Celle-ci doit être accordée en application de la LHID, mais elle ne peut pas dépasser 90 %. Les cantons ont donc opté pour des réductions diverses. Les pondérations réduites pour l'année de calcul 2020 sont présentées à la figure 5.02. Les colonnes foncées correspondent aux cantons dans lesquels les bénéfices éligibles à la patent box représentent au moins 1 % du total des bénéfices. La plupart de ces cantons accordent une réduction de 90 %, sauf Saint-Gall et la Thurgovie, où elle est inférieure.

Figure 5.02 Pondération réduite des bénéfices éligibles à la patent box, par canton



En 2020, la réduction moyenne pondérée s'établissait à 86,4 % à l'échelle nationale, soit une pondération de $100 - 86,4 = 13,6$ %. Celle-ci n'équivaut cependant pas au facteur zêta-2, car les cantons exploitent en plus le potentiel fiscal des bénéfices éligibles à la patent box à travers leur part à l'impôt fédéral direct (IFD). Comme il n'existe aucune patent box au niveau fédéral, ces bénéfices y sont imposés dans leur intégralité. Si l'on tient compte de ces revenus, les cantons exploitent en moyenne le potentiel fiscal des bénéfices éligibles à la patent box à hauteur de 31,6 %, cette valeur correspondant au facteur zêta-2. Pour éviter des fluctuations excessives du facteur les premières années, l'art. 23a, al. 3, de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) prévoit que le Conseil fédéral peut introduire des seuils et des plafonds applicables aux facteurs zêta durant une période de transition. Conformément à l'art. 57d, al. 2, de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC), ces limites sont comprises entre 27,5 % et 37,5 % pour le facteur zêta-2. La valeur déterminée de ce dernier pour l'année de calcul 2020 s'inscrit donc dans la plage prédéfinie, et les bénéfices éligibles à la patent box sont réduits à 31,6 % pour la première année de calcul.

5.1.3 Pondération réduite par les facteurs zêta

Avant l'entrée en vigueur de la RFFA, près de la moitié du substrat fiscal était imposée à un taux préférentiel et prise en compte dans le potentiel de ressources au moyen d'une pondération réduite grâce aux facteurs bêta. La suppression du statut fiscal et, partant, celle des facteurs bêta auraient gonflé les bénéfices dans le potentiel de ressources sans pour autant permettre une exploitation plus élevée du potentiel fiscal. Dans le même temps, les disparités et, donc, les paiements auraient augmenté. Cet effet a été identifié dès la phase de projet, raison pour laquelle le facteur zêta-1 a été mis en place. Celui-ci corrige simultanément une faiblesse du potentiel de ressources qui fait l'objet de critiques depuis un certain temps: à cause de la mobilité accrue, le potentiel fiscal des bénéfices des entreprises est sensiblement moins exploité que celui des revenus des personnes physiques. Le facteur zêta-1 permet de tenir compte de cela dans la péréquation financière également. Il correspond à l'exploitation moyenne du potentiel fiscal des bénéfices des personnes morales, divisée par l'exploitation moyenne du potentiel fiscal des revenus des personnes physiques. Pour l'année de calcul 2020, la première s'est établie à 8,5 % et la seconde, à 25 %. On obtient dès lors un facteur zêta-1 de 34,0 %, qui se situe dans les limites fixées à l'art. 57d, al. 2, OPFCC (de 27,3 % à 37,3 %).

Le facteur zêta-2 s'applique aux bénéfices provenant de brevets. Grâce à la patent box, 4 % du total des bénéfices sont imposés à un taux préférentiel, contre environ 50 % avant l'entrée en vigueur de la RFFA. Le facteur de pondération zêta-2 est aussi 2,5 fois plus élevé que le facteur bêta le plus haut.

Ces deux facteurs zêta permettent de tenir compte, dans le potentiel de ressources, de près d'un tiers des bénéfices ordinaires (zêta-1) et de 10 % des bénéfices éligibles à la patent box (zêta-2 x zêta-1). Étant donné que les facteurs bêta s'appliquent encore intégralement aux anciennes sociétés à statut fiscal spécial durant la première année de la période transitoire, les bénéfices déclarés des personnes morales sont pris en considération dans ce potentiel à hauteur moyenne de 24,6 % pour l'année de calcul 2020. Cette part était légèrement supérieure à 50 % pour l'année de calcul 2019. Du fait de la réglementation transitoire applicable, les conséquences de la RFFA sur la péréquation financière sont donc fortement lissées.

5.1.4 Maintien temporaire des facteurs bêta

Eu égard à la suppression du statut fiscal spécial, les sociétés concernées doivent déclarer ou prendre en compte d'une autre manière les réserves latentes qu'elles avaient constituées sous ce statut. Les bénéfices imposables aux niveaux cantonal et communal sont donc plus faibles pendant la période transitoire. La péréquation financière est cependant calculée avec les données de l'IFD, pour lequel les sociétés à statut fiscal spécial ne bénéficient pas d'une imposition réduite et les réserves latentes ne sont pas déclarées. Une procédure pragmatique a été retenue pour prendre en considération la déclaration de ces réserves dans la péréquation des ressources: au lieu de collecter chaque année de nombreuses données auprès des cantons, on effectue une imputation forfaitaire en conservant temporairement les facteurs bêta pendant cinq ans, le volume des bénéfices ainsi pondérés étant progressivement réduit. Pendant l'année de référence 2024, ce maintien des facteurs bêta décharge principalement les cantons de Bâle-Ville, de Zoug et de Schaffhouse, dont l'indice des ressources augmenterait sinon plus fortement (de 7,7 à 13,6 points d'indice).

5.1.5 Péréquation des ressources stable

Compte tenu des observations susmentionnées, on peut affirmer que la RFFA n'a occasionné aucune distorsion de la péréquation financière. Entre 2023 et 2024, les indices des ressources ont fluctué de – 2,7 à + 4,1 points, ce qui est relativement faible par rapport aux années précédentes. De même, bien que supérieure à la moyenne, la progression de la dotation n'est pas exceptionnellement forte (+ 163 millions de francs). Les différentes mesures prises en amont ont porté leurs fruits, de sorte qu'aucune fluctuation inhabituellement élevée n'a été enregistrée dans la péréquation des ressources. Les modifications dont celle-ci a fait l'objet ont donc permis de lisser sensiblement les effets de la RFFA.

5.1.6 Contributions complémentaires

L'art. 23a, al. 4, PFCC, prévoit que, durant les années 2024 à 2030, la Confédération verse des contributions complémentaires de 180 millions de francs par an. Proposée initialement dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), cette mesure provisoire visait à atténuer, dans les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles, les conséquences négatives des modifications apportées à la péréquation des ressources découlant de la réforme fiscale. En application de la réglementation alors en vigueur, l'introduction des facteurs zêta aurait entraîné, d'une part, une diminution du potentiel de ressources et, donc, de la dotation de la péréquation des ressources, car cette dotation se fonde sur le taux de croissance de ce potentiel, et, d'autre part, une hausse purement technique de l'indice des ressources de certains cantons à faible potentiel de ressources, réduisant alors les paiements compensatoires.

Lors des débats parlementaires sur la RIE III, un nouvel élément a été ajouté aux modifications apportées à la péréquation des ressources, puisqu'il a été décidé de conserver les facteurs bêta pendant une période transitoire pour pondérer les bénéficiaires des anciennes sociétés à statut fiscal spécial. Les conséquences négatives de l'introduction des facteurs zêta sur certains cantons à faible potentiel de ressources sont ainsi atténuées et réparties sur plusieurs années. La réforme de la péréquation financière de 2020 a également donné lieu à l'instauration d'une dotation minimale garantie; l'évolution du potentiel de ressources ne joue donc plus aucun rôle pour la dotation de la péréquation des ressources. Par conséquent, le contexte a changé et deux arguments en faveur de l'introduction des contributions complémentaires seraient largement caducs. En revanche, la réforme fiscale se traduit effectivement par un recul des recettes de l'impôt sur le bénéfice et, partant, de la dotation minimale garantie en francs. Cette baisse est cependant compensée en partie par une hausse de la part des cantons à l'IFD, de sorte qu'en dépit de la pandémie de COVID-19 et de l'entrée en vigueur de la RFFA, les recettes fiscales standardisées de l'année de calcul 2020 ont encore progressé de 1,7 % par rapport à l'exercice précédent.

Dans le cadre du projet fiscal 17 subséquent et de la RFFA, les modifications de la péréquation des ressources n'ont pas été contestées et ont été reprises telles quelles de la RIE III qui avait été refusée. Même l'instrument provisoire des contributions complémentaires a été conservé tel qu'il était prévu alors que le contexte avait changé. Ces contributions sont conçues de manière à bénéficier en premier lieu aux cantons à faible potentiel de ressources dont l'indice des ressources croît. Elles indemnisent donc les cantons à faible potentiel de ressources dont l'indice des ressources augmente non seulement en raison de l'introduction des facteurs zêta, mais également pour d'autres motifs. En l'espèce, il convient de préciser que seuls les cantons les plus faibles parmi ceux à faible potentiel de ressources sont susceptibles de recevoir des contributions complémentaires.

La base du calcul des paiements aux cantons est constituée des ressources propres déterminantes de chaque canton en 2023 (recettes fiscales standardisées par habitant avant péréquation), dernière année de référence durant laquelle toutes les années de calcul proviendront de l'ancien système. Y sont ajoutés les paiements compensatoires de l'année de référence actuelle. Les ressources issues de la contribution complémentaire sont versées aux cantons qui affichent le montant de base le plus faible. En 2024, six cantons aux potentiels de ressources les plus faibles recevront des contributions: le Valais, le Jura, Uri, Fribourg, Soleure et Glaris, les montants les plus élevés étant versés aux cantons du Valais (203 francs par habitant), de Fribourg (190 francs par habitant) et de Soleure (155 francs par habitant). Dans ces cantons, l'indice des ressources croît de 1,0 à 1,5 point par rapport à l'année précédente. Ces trois cantons représentent 97 % du montant total.

5.2 Vérification de la compensation des charges excessives

5.2.1 Introduction

La méthode de calcul de la compensation des charges excessives n'a pas changé depuis l'instauration de la péréquation financière nationale en 2008. Cette compensation a certes été examinée en détail dans chaque rapport sur l'évaluation de l'efficacité, mais l'indemnisation inégale des charges (voir ch. 4.6) n'a jamais incité à modifier cette méthode.

On a constaté dans l'intervalle que la méthode utilisée pour pondérer les indicateurs de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS) présentait des inconvénients qui sont exposés dans le chiffre ci-après. Une étude externe a été commandée pour améliorer la méthode de calcul des pondérations appliquées dans la compensation des charges. Ses résultats sont résumés au ch. 5.2.3.

5.2.2 Inconvénients de l'analyse des composantes principales

La compensation des charges excessives comporte deux procédures différentes de calcul des paiements compensatoires: dans la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG), la dotation totale est répartie directement entre les indicateurs conformément à l'art. 32 OPFCC, tandis que dans la compensation des charges excessives liées à la structure de la population (CCS A-C) et la compensation des charges excessives des villes-centres (CCS F), on calcule d'abord une moyenne pondérée des trois indicateurs, puis les paiements compensatoires sont répartis sur cette base entre les cantons qui y ont droit. Ces moyennes sont déterminées à l'aide de pondérations fixées chaque année grâce à une analyse des composantes principales (art. 35, al. 1, et 37, al. 1, OPFCC).

Sur le plan technique, cette analyse est un procédé statistique qui vise à réduire les variables dans un ensemble de données multivarié, tout en conservant autant d'informations que possible dans ces données. Concrètement, dans la CCS, les deux ensembles de données et leurs trois indicateurs sont regroupés dans un indicateur chacun, à savoir l'indice des charges, qui est ensuite utilisé pour calculer les paiements compensatoires des cantons.

L'analyse des composantes principales a fait ses preuves pour réduire les variables. Elle fournit des résultats plausibles, y compris pour la CCS. Plusieurs éléments plaident néanmoins contre son utilisation dans le cadre de cette dernière, les deux principaux étant qu'il n'existe aucun lien entre les résultats et les charges excessives effectives et que des pondérations négatives sont possibles.

Absence de lien avec les charges excessives

L'analyse des composantes principales calcule la pondération en se basant uniquement sur les corrélations entre les indicateurs, mais ne tient pas compte des dépenses effectives des cantons. Dès lors, des indicateurs qui présentent une forte corrélation, mais qui engendrent peu de charges excessives peuvent se voir attribuer une pondération élevée et générer une part importante des paiements compensatoires. Dans l'analyse des composantes principales, les indicateurs affichant une faible corrélation sont relégués au rang des autres indicateurs.

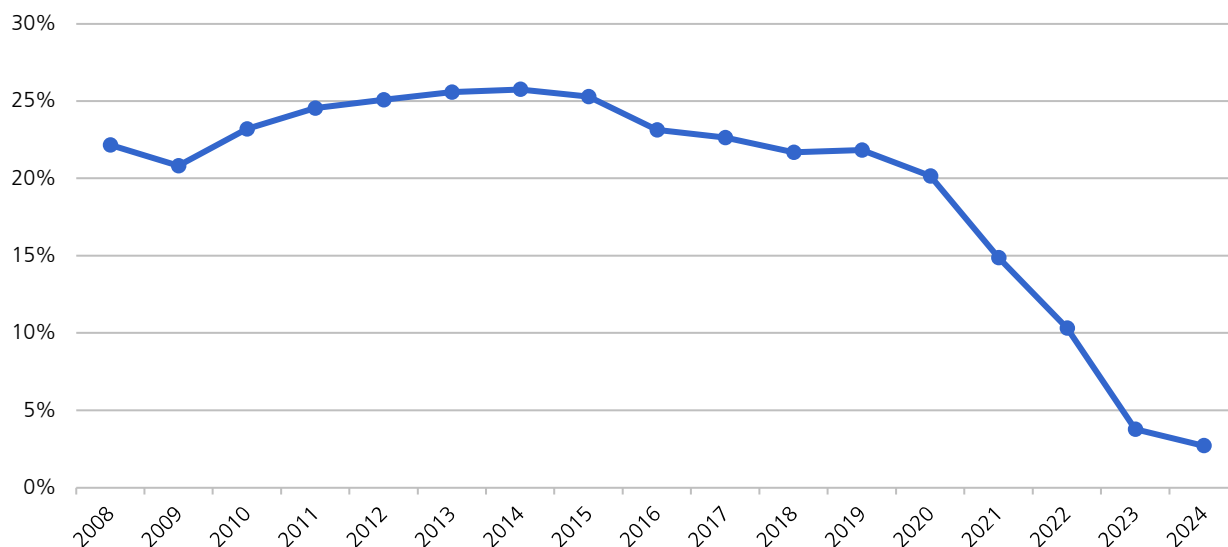
Pondérations négatives

Les indicateurs de la CCS ont été choisis selon l'hypothèse que les groupes de population correspondants occasionnent des dépenses sensiblement plus élevées pour les cantons et que celles-ci progressent à mesure que la valeur d'un indicateur croît. Jusqu'à présent, le choix de ces indicateurs n'a pas été remis en question.

L'analyse des composantes principales peut produire des valeurs tant positives que négatives. Or, la compensation des charges excessives ne devrait pas avoir de pondérations négatives, car la valeur élevée d'un indicateur réduirait alors les paiements compensatoires même si elle se traduisait par des charges supérieures, selon l'hypothèse.

Dans la CCS A-C, l'indicateur «structure d'âge» (part des personnes âgées de 80 ans et plus dans la population résidente permanente totale) risque d'afficher des pondérations négatives. La figure 5.03 montre l'évolution de la pondération au cours des précédentes années de référence. Entre 2008 et 2020, la valeur s'est toujours établie au-dessus de 20 %. Ces dernières années, la pondération a toutefois fortement reculé et elle pourrait devenir négative dans les années à venir à cause d'un manque de corrélation, voire d'une corrélation négative, entre cet indicateur et les deux autres de la CCS A-C. Le problème ne résulte pas de l'analyse des composantes principales, dans laquelle des valeurs négatives sont normales, mais de son utilisation dans le cadre de la compensation des charges.

Figure 5.03 Pondération de l'indicateur «structure d'âge» dans la CCS A-C



Conclusions

Des tests mathématiques permettent d'examiner si l'utilisation de l'analyse des composantes principales dans la compensation des charges excessives est appropriée. Il ressort de toutes les méthodes employées que l'utilisation de cette analyse dans le cadre de la CCS est contestable. L'on perd trop d'informations lorsque l'on passe de trois variables à une seule, car les indicateurs présentent une corrélation trop faible pour une telle réduction. Cette corrélation a même encore diminué au cours des années.

Eu égard aux réserves formulées sur la méthode en vigueur, il semble judicieux d'en trouver une meilleure pour pondérer les indicateurs dans la compensation des charges excessives. Une étude externe, dont les résultats sont présentés dans le chiffre suivant, a donc été commandée à cet effet.

5.2.3 Évaluation de nouvelles méthodes de pondération dans la compensation des charges excessives

Au printemps 2022, BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG (ci-après «BSS») a mené une étude pour évaluer une nouvelle méthode de pondération des indicateurs dans la compensation des charges excessives. Cette méthode a vocation à remplacer l'actuelle analyse des composantes principales. Les conditions suivantes ont été définies:

- les indicateurs en vigueur doivent être considérés comme acquis;
- la méthode devra s'appuyer sur les dépenses nettes effectives;
- les indicateurs étant relativement stables au fil du temps, les pondérations devront également l'être.

Dans le cadre de son étude, BSS a examiné en détail trois méthodes: LASSO / Elastic Net, Best Subset Selection et optimisation quadratique. Le calcul des charges excessives repose sur les dépenses nettes des cantons et de leurs communes, selon la classification fonctionnelle de la statistique financière de l'Administration fédérale des finances (AFF). Le rapport de BSS [2022] présente de manière plus détaillée les trois méthodes et les résultats. Selon l'étude, la méthode «Best Subset Selection» est la plus appropriée des trois. C'est donc sur elle que se fondent les observations ci-après.

Charges excessives

Comme le montre la figure A1.01 de l'annexe 1, les dépenses d'un canton peuvent être subdivisées en besoins fondamentaux, besoins résultant d'un choix et externalités territoriales (spillovers). Ces dernières font l'objet d'une indemnisation entre les cantons dans le cadre de conventions intercantionales assorties d'une compensation des charges, tandis que les besoins résultant d'un choix doivent être intégralement financés par le canton concerné. Restent donc les besoins fondamentaux, pour lesquels les charges excessives revêtent un intérêt. Dans la péréquation financière nationale, on entend par charges excessives les coûts qui grèvent excessivement les finances de certains cantons en raison de particularités d'ordre structurel. L'adverbe «excessivement» se rapporte à la part des besoins fondamentaux qui est supérieure à la moyenne suisse.

Il est difficile de déterminer les charges excessives, car cela nécessite de ventiler les dépenses nettes d'un canton engendrées par les besoins fondamentaux, les besoins résultant d'un choix et les externalités territoriales. Cette répartition ne va toutefois pas de soi, et le montant des charges excessives dépend fortement de la méthode de calcul. Ecoplan utilise des variables de contrôle supplémentaires pour ses calculs (voir ch. 4.6), tandis que BSS n'en emploie aucune dans son étude. Les deux études diffèrent également par les postes de dépenses pris en considération et par le degré de détail des indicateurs. Il n'est dès lors pas étonnant que les charges excessives divergent sensiblement dans les deux calculs: elles s'élèvent à plus de 12 milliards de francs selon BSS, contre seulement quelque 7 milliards avec la méthode d'Ecoplan. Ces 12 milliards représentent vraisemblablement une limite supérieure pour les charges excessives, dont le montant absolu est important pour déterminer l'indemnisation versée au titre de la compensation des charges. En l'espèce, au ch. 4.6, les charges excessives sont celles qui résultent de la méthode appliquée par Ecoplan, car elles sont calculées ainsi depuis 2008 déjà, ce qui permet de suivre leur évolution sur les quinze dernières années.

En revanche, le rapport entre les charges excessives, et non leur montant absolu, présente un intérêt pour déterminer les pondérations. En l'occurrence, les deux méthodes révèlent que les charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques sont sensiblement plus faibles que celles qui sont dues à des facteurs socio-démographiques. Dans la CCS, les trois méthodes examinées par BSS indiquent des charges beaucoup plus élevées pour la CCS A-C, tandis que l'étude d'Ecoplan conclut à des charges plus hautes pour la CCS F.

Le relèvement de la dotation de la CCS en 2021 tenait déjà compte du fait que les charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques sont supérieures à celles qui découlent de facteurs géo-topographiques. Dans la CCS, les deux tiers de la dotation restent consacrés à la CCS A-C et un tiers à la CCS F.

Pondérations

L'étude de BSS entendait clarifier la question de la pondération des indicateurs. Si l'on compare ses résultats avec les pondérations effectives pour l'année 2024, on constate des écarts plus importants (tableau 5.01). Ce n'est guère surprenant, car les pondérations 2024 n'ont pas été calculées sur la base des coûts effectifs.

Tableau 5.01 Pondérations effectives (2024) et pondérations selon BSS

	2024	BSS
CCG		
Altitude	33.3%	14.9%
Déclivité du terrain	33.3%	17.0%
Structure de l'habitat	16.7%	25.6%
Faible densité démographique	16.7%	42.4%
	100.0%	100.0%
CCS A-C		
Pauvreté	49.3%	43.3%
Structure d'âge	2.7%	7.7%
Intégration des étrangers	48.0%	49.0%
	100.0%	100.0%
CCS F		
Population	36.7%	21.5%
Taux d'emploi	25.1%	34.8%
Densité de l'habitat	38.2%	43.7%
	100.0%	100.0%

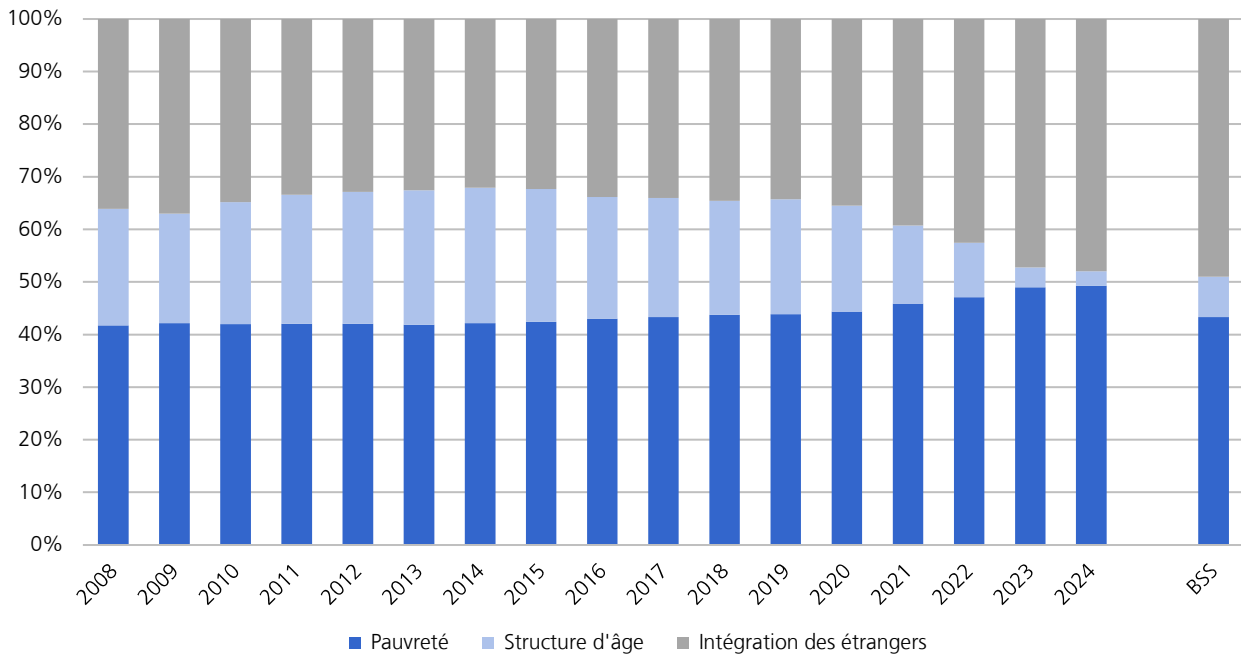
Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques

Les pondérations des indicateurs de la CCG ont été fixées par voie d'ordonnance dans le cadre du premier message sur la RPT. Depuis, les indicateurs et leurs pondérations sont demeurés inchangés. La CCG ne faisant intervenir aucune analyse des composantes principales, il n'est pas impératif de modifier la pondération de ses indicateurs. Celle-ci a cependant dû être calculée pour déterminer les charges excessives dans chaque domaine et, partant, l'indemnisation au titre de la compensation des charges. Si l'on se base sur ces pondérations, on constate que la pondération appliquée dans la CCG, qui a été fixée par les milieux politiques, diverge sensiblement des résultats empiriques. En particulier, la proportion des charges occasionnées par la structure de l'habitat est sensiblement plus élevée que ce qui est indemnisé actuellement, tandis que les parts liées à l'altitude et à la déclivité du terrain sont beaucoup plus faibles. Cela pourrait s'expliquer par le fait que la Confédération cofinance déjà en partie ces charges (p. ex. ouvrages de protection), qui ne figurent dès lors pas dans les dépenses nettes.

Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques

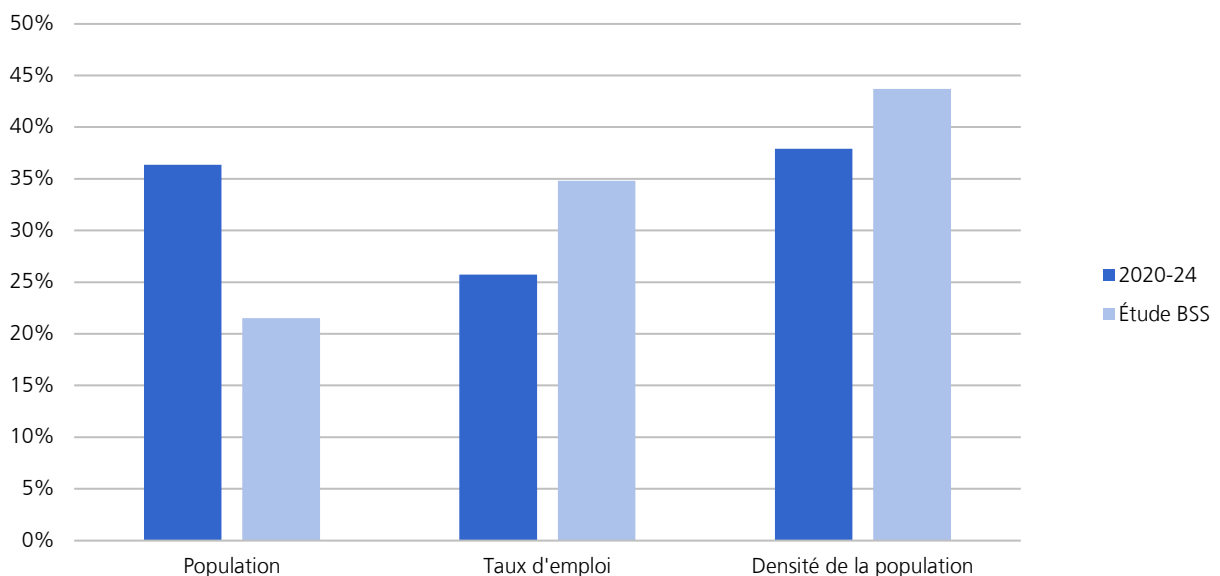
La figure 5.04 présente l'évolution des pondérations au fil des années et la compare avec les résultats de l'étude de BSS (dernière colonne). Stable pendant une longue période, la pondération de l'indicateur «pauvreté» (CCS A) n'a augmenté que ces dernières années pour s'établir à près de 50 %. Dans l'étude de BSS, la valeur avoisine la pondération moyenne pendant toutes ces années. L'indicateur «structure d'âge» (CCS B) a toujours fluctué. Il n'a désormais guère plus d'incidence sur les paiements compensatoires (voir ch. 5.2.2). Son importance est également faible dans l'étude de BSS, probablement parce que la répartition des personnes âgées entre les cantons est relativement équilibrée. Pour la première fois, la valeur de l'année de référence 2024 est inférieure à celle de l'étude. L'intégration des étrangers a fortement gagné en importance ces dernières années. La valeur de l'année de référence 2024 est quasiment la même que celle de l'étude. On peut dès lors affirmer que les calculs réalisés avec l'analyse des composantes principales dans la CCS A-C fournissent des résultats similaires aux résultats empiriques de la nouvelle étude. Les différences seraient plus marquées si les pondérations présentaient des valeurs négatives à l'avenir.

Figure 5.04 Pondérations des indicateurs de la CCS A-C



Les pondérations appliquées dans la CCS F sont plus stables au fil du temps que celles des indicateurs de la CCS A-C, car elles s'appuient en l'occurrence sur les données des communes, de sorte que l'ensemble de données est beaucoup plus vaste. Certaines modifications ou particularités ont donc moins de poids. Les résultats de l'étude de BSS divergent néanmoins de ceux de l'analyse des composantes principales. L'indicateur «population» est beaucoup moins pondéré dans les résultats de BSS, tandis que la densité de l'habitat et, en particulier, celle des postes de travail sont plus fortement pondérées (voir figure 5.05).

Figure 5.05 Pondérations dans la CCS F (moyenne de 2020 à 2024 et BSS)



Digression: indicateur «déclivité du terrain»

Deuxième indicateur de la CCG, la «déclivité du terrain» est définie comme l'altitude médiane des surfaces productives. Dans le premier message sur la RPT, cet indicateur s'appelait uniquement «superficie» et était présenté comme la «superficie située au-dessus de 1080 m d'altitude (sans les surfaces improductives)». Le commentaire précisait que l'«indicateur représente les charges dues à l'altitude et à la déclivité du terrain. Pour l'obtenir, on calcule la superficie habitée ou exploitée d'un canton, située à une altitude supérieure à la médiane suisse de 1080 m. Les surfaces improductives ne sont pas prises en compte.» Pendant la phase de projet, l'altitude médiane de la superficie totale a été remplacée par celle des surfaces productives, harmonisant ainsi la valeur limite et les indicateurs.

La loi ne mentionne pas la «déclivité». 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 première partie relève de l'indicateur «altitude», tandis que la deuxième correspond à l'indicateur «déclivité du terrain» en vigueur.

Le terme «déclivité» apparaît pour la première fois à l'art. 29, al. 1, let. b, OPFCC. L'indicateur y est défini comme suit: «déclivité du terrain: l'altitude médiane des surfaces productives selon la statistique de la superficie».

Dès les premières années, le canton du Tessin a déploré que cet indicateur désavantage les cantons de basse altitude ayant un terrain escarpé, bien que ceux-ci doivent assumer des charges correspondantes. Il convient toutefois de souligner que même s'il présente majoritairement des zones de basse altitude, le Tessin occupe le cinquième rang pour la déclivité du terrain, et la valeur de son indicateur (138 points) est sensiblement supérieure à la moyenne suisse de 100 points. Ce canton perçoit donc des paiements compensatoires de plus de 10 millions de francs par an.

Eu égard aux critiques, le troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité a examiné un autre indicateur de la déclivité du terrain qui tiendrait compte de la déclivité effective d'un canton, indépendamment de l'altitude. Cet indicateur engendrerait assurément un allègement beaucoup plus important pour le Tessin, au détriment du canton des Grisons. Une adaptation avait alors été rejetée aux motifs que la loi ne mentionne pas la déclivité du terrain parmi les critères de la CCG, que la CCG a remplacé l'indice «zone de montagne» dans le projet de RPT et que la prise en compte de l'altitude est dès lors judicieuse du point de vue historique également.

Dans l'étude de BSS [2022], les calculs ont également été réalisés avec l'autre indicateur de la déclivité du terrain, ce qui améliore légèrement les résultats du modèle. Mais comme, selon cette étude, la pondération de la déclivité dans la CCG diminue fortement dans le même temps, les conséquences sont sensiblement plus faibles que celles qui sont exposées dans le troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

L'organe de pilotage politique de la péréquation financière comprend les doléances du Tessin, mais il estime inopportun de modifier un seul indicateur dans la loi à l'heure actuelle. Il préconise d'examiner les dix indicateurs de la compensation des charges lors du prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité, étant donné que ces indicateurs auront alors une vingtaine d'années.

5.2.4 Conclusion

Les indicateurs doivent être pondérés différemment, car toutes les charges n'engendrent pas les mêmes charges excessives. Celles-ci ne pouvant toutefois pas être chiffrées précisément, les pondérations se basent sur des estimations. Les pondérations utilisées pour la CCG ont été fixées par les milieux politiques et sont inscrites dans l'OPFCC. En revanche, pour la CCS, les pondérations sont recalculées chaque année en exécutant une analyse des composantes principales à l'aide des indicateurs. Cette méthode ne tient cependant pas compte des dépenses effectives et n'empêche pas les pondérations négatives. Ces dernières, notamment, pourraient poser problème à l'avenir: jusqu'à présent, l'analyse des composantes principales s'est toujours soldée par des pondérations positives, mais l'indicateur «structure d'âge» de la CCS A-C risque désormais d'afficher une pondération négative. En d'autres termes, des cantons seraient indemnisés, car ils ont une faible proportion de personnes âgées. Cela irait à l'encontre d'une expertise d'Ecoplan réalisée pendant la phase de projet de la RPT, selon laquelle une part importante de personnes âgées accroît significativement les dépenses des cantons. L'analyse des composantes principales en vigueur doit être remplacée pour éviter des pondérations négatives dans la compensation des charges. À cet effet, BSS a mené une étude pour évaluer plusieurs autres méthodes de calcul qui prendraient en considération les dépenses effectives des cantons et détermineraient plus précisément les charges excessives. Selon cette étude, les résultats des différentes méthodes présentent des écarts importants. De plus, des fluctuations annuelles relativement marquées ont été identifiées au sein d'une même méthode, ce qui contredit la relative stabilité des charges dues à des facteurs socio-démographiques et, encore davantage de celles dues à des facteurs géo-topographiques. Les charges excessives estimées et les pondérations des indicateurs ne sont pas stables, car les dépenses nettes des cantons fluctuent parfois beaucoup plus que les indicateurs structurels et il existe, au demeurant, assez peu d'observations du point de vue statistique.

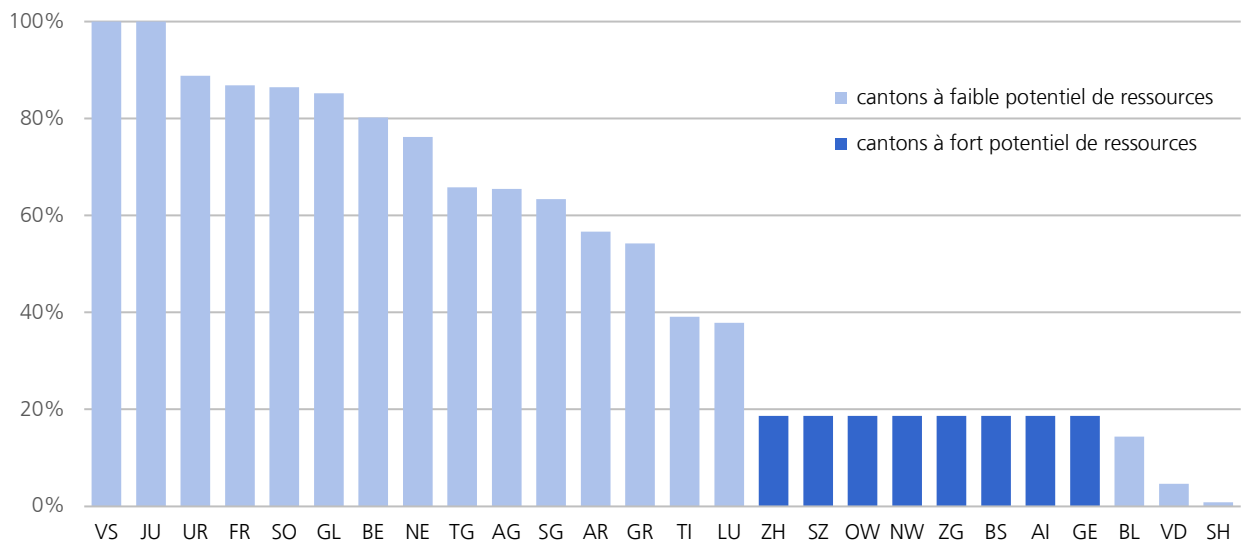
En outre, l'organe de pilotage politique de la péréquation financière a proposé un examen critique des dix indicateurs de la compensation des charges dans le cadre du prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Ces indicateurs étant utilisés de manière inchangée depuis 2008, il est temps de vérifier leur pertinence au bout d'une vingtaine d'années environ. Soutenant cette proposition, le Conseil fédéral est disposé à examiner tant les indicateurs que leur pondération dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2026-2029. Par conséquent, il est peu judicieux de mettre en place une nouvelle pondération des indicateurs dans le cadre du présent rapport. Pour éviter des pondérations négatives au cours de la prochaine période quadriennale, le Conseil fédéral propose cependant au ch. 6.2 d'inscrire les pondérations moyennes des années 2021 à 2023 dans l'OPFCC et de ne plus les recalculer chaque année.

5.3 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, étant donné 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 très 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 2024 sont présentés à la figure 5.06. Les recettes fiscales sont calculées sur la base du taux fiscal standardisé (TFS) de la péréquation des ressources. En raison de la méthode de calcul utilisée, les recettes fiscales supplémentaires des cantons ayant un potentiel de ressources inférieur à 70 points correspondent à la diminution des montants compensatoires dont ils bénéficient au titre de cette péréquation. Le taux d'écrêtage marginal est en l'occurrence de 100 %. La répartition au sein du système présente ainsi une efficacité élevée, puisque la majeure partie des fonds à disposition bénéficient 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 18,6 % de leurs recettes fiscales supplémentaires à titre de contribution à la péréquation des ressources.

Figure 5.06 Écrêtage marginal et TFS, 2024



Exemple de lecture: tous les cantons à fort potentiel de ressources présentent un taux d'écrêtage marginal de 18,6 %. Cela signifie que pour chaque franc de recettes fiscales supplémentaires, ils doivent verser 18,6 centimes à titre de contribution à la péréquation des ressources et peuvent conserver 81,4 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 écrêtage marginal supérieur à celui qui est indiqué dans la figure 5.06. 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, c'est-à-dire que le taux d'écrêtage marginal effectif est supérieur à 100 %. 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.

Ces dernières années, les cantons d'Uri et de Glaris avaient tous deux un taux d'écrêtage marginal effectif supérieur à 100 %. Ils font partie des cantons aux potentiels de ressources les plus faibles et exploitent leur potentiel de ressources à un taux inférieur à la moyenne suisse. Les deux cantons ayant le potentiel de ressources le plus faible, le Valais et le Jura, affichent quant à eux un taux d'écrêtage marginal effectif inférieur à 100 %, car l'exploitation fiscale du potentiel de ressources est supérieure à la moyenne suisse dans ces cantons.

Dans les cantons à fort potentiel de ressources, l'écrêtage marginal effectif ne dépend que des taux fiscaux, étant donné que l'écrêtage relevant de la péréquation des ressources y est identique. C'est ainsi que les cantons où l'exploitation du potentiel fiscal est faible, comme Zoug, Nidwald et Schwyz, présentent des taux d'écrêtage marginal effectif plus élevés que des cantons comme Genève et Bâle-Ville, où l'exploitation du potentiel de ressources est supérieure à la moyenne suisse.

La présentation du taux d'écrêtage ne fait pas de distinction entre les modes d'imposition. Toutefois, l'exploitation du potentiel fiscal des personnes morales est généralement très inférieure à celle des personnes physiques (voir ch. 4.3.2). Étant donné en effet que, dans le potentiel de ressources, la pondération des bénéficiaires soumis à l'imposition ordinaire était la même que celle des revenus des personnes physiques jusqu'à l'année de calcul 2019, l'effet dissuasif de la péréquation des ressources a été plus marqué pour ce qui est des personnes morales que des personnes physiques. L'introduction des facteurs zêta dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises permet de pondérer moins fortement les bénéficiaires ordinaires de celles-ci dans le potentiel de ressources que les revenus des personnes physiques, depuis l'année de calcul 2020. L'effet dissuasif d'un substrat fiscal supplémentaire des entreprises est ainsi sensiblement réduit à compter de l'année de référence 2024.

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. Cela a pour conséquence que l'écrêtage marginal est élevé pour les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles. Ceux-ci ne sont alors pas incités à étendre leur substrat fiscal. Il existe donc des conflits d'objectifs entre le montant de la dotation minimale visée, celui de la dotation et l'effet incitatif. Ainsi, ce dernier 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, comme l'illustrent les exemples suivants:

- Si la redistribution était linéaire et la dotation minimale visée restait fixée à 86,5 % de la moyenne suisse pour le canton au potentiel de ressources le plus faible, les paiements compensatoires augmenteraient de 1,4 milliard de francs en 2024 (60 % à la charge de la Confédération et 40 % à celle des cantons à fort potentiel de ressources). Tous les cantons à faible potentiel de ressources, sauf celui qui a le potentiel le plus bas, recevraient jusqu'à 372 francs de plus par habitant. Le taux d'écrêtage marginal de tous les cantons à faible potentiel de ressources s'établirait à 61,2 %, tandis que celui des cantons à fort potentiel de ressources croîtrait pour passer à 24,5 %.
- Si la redistribution était linéaire et la dotation demeurerait inchangée, la dotation minimale fléchirait et s'inscrirait à 81,4 % de la moyenne suisse. Les sept cantons aux potentiels de ressources les plus faibles recevraient jusqu'à 488 francs de moins par habitant. Les paiements compensatoires aux autres cantons à faible potentiel de ressources augmenteraient jusqu'à concurrence de 174 francs par habitant. Cela ne changerait rien pour la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources. Le taux d'écrêtage marginal de tous les cantons à faible potentiel de ressources serait de 46,6 %.

Ces deux variantes de redistribution linéaire montrent clairement le rapport coûts/avantage défavorable d'une amélioration de l'effet incitatif. Le prix de cette amélioration serait trop élevé, même si l'on optait pour une solution se situant entre la réglementation en vigueur et les variantes susmentionnées de redistribution linéaire.

En pratique, l'effet incitatif a cependant un rôle plutôt mineur dans les décisions fiscales. La dimension politique prime clairement dans les diminutions ou les augmentations d'impôts, d'autant qu'il appartient au parlement ou au peuple d'en décider en dernier ressort. Les cantons qui ont abaissé leurs taux fiscaux ces dernières années malgré l'effet pervers qui en découlait sont là pour le prouver. De même, l'effet incitatif de la péréquation des ressources ne joue guère de rôle dans la politique générale de promotion économique. Les effets sur la péréquation financière ne sont régulièrement pris en compte dans l'évaluation que pour les projets concrets d'implantation d'entreprises et les allègements fiscaux subséquents.

5.4 Répartitions fiscales

Les revenus des personnes physiques et les bénéfices des personnes morales sont recensés dans le potentiel de ressources en se basant sur les assiettes fiscales de l'IFD. Dans la statistique relative à celui-ci, les bases de calcul et les revenus fiscaux sont attribués aux différents cantons en fonction du canton taxateur, c'est-à-dire du canton où se trouve le siège ou le domicile. Ce principe vaut également pour la collecte et la fourniture des données destinées au calcul du potentiel de ressources. Les cantons déclarent les revenus des personnes physiques et les bénéfices des personnes morales avant la répartition intercantonale, ce qui engendre des distorsions au niveau des revenus et des bénéfices déterminants, car les bases de calcul dont l'exploitation du potentiel fiscal relève d'un autre canton ne sont pas affectées correctement.

L'assiette fiscale est rectifiée pour corriger la distorsion. Pour des raisons techniques liées à la collecte des données, cette rectification n'est pas exécutée sur la base de l'assiette effective qui revient aux autres cantons, mais de manière forfaitaire, à l'aide des bonifications comptabilisées par les cantons en faveur d'autres cantons (proportion de la part cantonale à l'IFD). Celles-ci sont multipliées par un facteur de pondération pour les amener à un niveau comparable aux bénéfices et aux revenus imposables. Le facteur de pondération intervenant ici est le rapport entre la base de calcul déterminante de l'IFD (impôt sur le revenu, impôt à la source, impôt sur le bénéfice) et le produit correspondant de l'impôt pour le canton concerné. Le calcul présenté à titre d'exemple dans le tableau ci-après se fonde sur les chiffres théoriques d'un canton.

Tableau 5.02 Calcul de la répartition fiscale déterminante d'un canton selon la méthode en vigueur

CHF 1 000		
A	Bonifications en faveur d'autres cantons	9 000
B	Bonifications reçues d'autres cantons	6 000
C	Solde	B - A -3 000
D	Recettes fiscales IFD	400 000
E	Assiette fiscale déterminante pour l'IFD	5 500 000
F	Facteur de pondération	E / D 13.8
G	Répartition fiscale déterminante	C * F -41 250

5.4.1 Évaluation de la méthode de calcul en vigueur

Lors du calcul des répartitions fiscales déterminantes, les éléments ci-après jouent un rôle majeur dans le résultat de la rectification forfaitaire du potentiel de ressources:

- absence de distinction entre les personnes physiques et les personnes morales;
- rectification sur la base des bonifications comptabilisées (proportion de la part cantonale à l'IFD) et non de la part aux recettes de l'IFD;
- utilisation de facteurs de pondération cantonaux.

Absence de distinction entre les sujets fiscaux

Les données des personnes physiques et morales ne sont pas fournies séparément. Les informations correspondantes sont traitées de la même manière lorsque les répartitions fiscales sont converties en potentiel de ressources. Or, le rapport entre les recettes de l'IFD et son assiette fiscale diverge fortement entre ces sujets fiscaux. Le facteur de pondération appliqué aux personnes morales devrait être sensiblement inférieur à celui des personnes physiques. Comme le même facteur de pondération est appliqué aux deux sujets fiscaux, la compensation est actuellement beaucoup plus élevée pour les personnes morales que pour les personnes physiques.

Renoncer à opérer une distinction entre les bonifications relatives aux personnes physiques et celles qui portent sur les personnes morales peut engendrer de très grandes distorsions en fonction des composantes des bonifications dans un canton. L'idéal serait de fournir des données individuelles, c'est-à-dire de préciser la part correspondante de l'assiette fiscale lors de tout transfert à un canton. Le groupe technique chargé de l'assurance-qualité s'oppose à cette solution en raison de son rapport coûts/utilité. Il préconise cependant un calcul distinct de la rectification forfaitaire des deux sujets fiscaux.

Rectification sur la base des bonifications comptabilisées, sans extrapolation à 100 %

La méthode de calcul en vigueur corrige le potentiel de ressources par rapport à la bonification comptabilisée pour les recettes de l'IFD. Celle-ci correspond à la part d'un autre canton dans la part cantonale à l'IFD (21,2 % depuis 2020). En fait, cette bonification (part transférée à un canton) devrait d'abord être extrapolée aux recettes fiscales (100 %), puis mise en relation avec le produit de l'IFD pour déterminer la proportion du potentiel de ressources qui revient à d'autres cantons. La compensation serait clairement plus élevée, mais elle refléterait beaucoup mieux la réalité. Dans le même temps, la rectification devrait être exécutée séparément pour les personnes physiques et les personnes morales, car il y aurait sinon une nette surcompensation pour ces dernières et une sous-compensation pour les personnes physiques.

Facteurs de pondération cantonaux

Lors du calcul des répartitions fiscales, un facteur de pondération est déterminé pour chaque canton afin de prendre en considération les particularités cantonales relatives à la composition de l'assiette fiscale. Cela ne vaut toutefois que pour les bonifications versées, car il existe alors un lien direct entre les recettes fiscales et l'assiette fiscale du canton. Pour remédier à cette inégalité de traitement, les facteurs de pondération des cantons payeurs devraient s'appliquer aux bonifications reçues. En d'autres termes, chaque canton devrait convertir les bonifications versées par les 25 autres cantons à l'aide de leurs facteurs de pondération. Or, le facteur de pondération cantonal peut parfois engendrer des corrections défavorables même pour les bonifications versées, car la composition de ces dernières et de l'assiette fiscale peut diverger fortement.

On pourrait également appliquer à tous les cantons un facteur de pondération unique qui serait calculé à partir du total de leurs recettes fiscales et de leur assiette fiscale de l'IFD. D'autres calculs de la péréquation des ressources utilisent, eux aussi, des facteurs uniques. De plus, cette solution présenterait l'avantage suivant: un franc de la répartition fiscale se traduirait dans chaque canton par une correction identique du potentiel de ressources. La somme des corrections cantonales serait alors égale à zéro, tout comme la somme des soldes de bonification. Après la redistribution inhérente aux répartitions fiscales, le total du potentiel de ressources ne serait plus supérieur ou inférieur à son niveau précédent.

Par ailleurs, on ignore à quelles années de calcul se réfèrent les données relatives aux répartitions fiscales. Un facteur de pondération unique atténuerait un peu ce problème. Lorsqu'une partie des répartitions fiscales n'est pas déclarée conformément à la période fiscale, le facteur de pondération appliqué ne correspond pas à l'année fiscale de ces bonifications. Les effets subséquents sont plus vastes lors de l'utilisation des facteurs de pondération cantonaux, car ceux-ci fluctuent davantage que la moyenne suisse.

5.4.2 Modification de la méthode de calcul

Eu égard aux constatations susmentionnées, les groupes techniques chargés respectivement de l'assurance-qualité et du rapport sur l'évaluation de l'efficacité recommandent de modifier la méthode de calcul comme suit:

- calcul distinct des répartitions fiscales pour les personnes physiques et morales (données fournies séparément pour ces deux catégories);
- bonifications aux autres cantons (proportion de la part cantonale à l'IFD) extrapolées à 100 %, c'est-à-dire au niveau des recettes fiscales;
- moyenne suisse utilisée comme facteur de pondération.

La modification proposée de la méthode de calcul est présentée à titre d'exemple dans le tableau ci-après en se fondant sur les chiffres théoriques d'un canton.

Tableau 5.03 Calcul de la répartition fiscale déterminante d'un canton selon la nouvelle méthode

CHF 1 000		Personnes physiques	Personnes morales	Total
A	Bonifications en faveur d'autres cantons	3 000	6 000	
B	- calculé sur une base de 100 %	14 151	28 302	
C	Bonifications reçues d'autres cantons	2 000	4 000	
D	- calculé sur une base de 100 %	9 434	18 868	
E	Solde	D - B	-4 717	-9 434
F	Facteur de pondération CH	18.2	3.6	
G	Répartition fiscale déterminante	E * F	-85 849	-33 962
			-119 811	

La nouvelle méthode de calcul se traduit par des répartitions fiscales déterminantes plus élevées et donc par une correction plus marquée de l'assiette fiscale agrégée (AFA) des cantons. Elle n'a toutefois qu'une incidence modeste sur les paiements inhérents à la péréquation des ressources. Elle génère un allègement pour les cantons présentant un solde négatif (bonifications versées supérieures à celles reçues), mais une charge pour les cantons affichant un solde positif. L'ampleur des effets dépend non seulement du solde proprement dit, mais également du rapport entre les bonifications relatives aux personnes physiques et celles qui portent sur les personnes morales.

5.5 Mesures d'atténuation temporaires

Un nouveau système est appliqué depuis 2020 pour le calcul de la péréquation des ressources. Il a été mis en place, car l'objectif d'une dotation minimale de 85 % pour les années 2016 à 2019 a de nouveau été clairement dépassé (valeurs comprises entre 87,3 % et 88,3 %) malgré une diminution de la dotation en 2016. Au lieu de réduire une nouvelle fois celle-ci en 2020, une modification de la méthode de calcul a été proposée. L'introduction d'une dotation minimale garantie s'élevant à 86,5 % de la moyenne suisse a été l'élément central de cette réforme. Même si l'objectif a été relevé, la dotation a en fin de compte été abaissée, car la valeur cible de 85 % avait été largement dépassée au cours des années précédentes.

La modification du système a donc généré un allègement pour la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources et une charge pour les cantons à faible potentiel de ressources. Le niveau de la dotation minimale garantie a été adapté progressivement pour atténuer les conséquences financières sur ces derniers (87,7 % en 2020, 87,1 % en 2021 et 86,5 % dès 2022). Dans le même temps, l'allègement généré pour la Confédération a servi pour moitié à financer une mesure temporaire visant à atténuer les effets sur les cantons à faible potentiel de ressources. Cette mesure a renforcé l'acceptation de la modification systémique par les cantons bénéficiaires. L'autre moitié de l'allègement généré pour la Confédération a été affectée à une augmentation durable de la dotation au titre de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques.

Les mesures d'atténuation temporaires sont réglementées à l'art. 19c PFCC. L'allègement pour la Confédération a été déterminé grâce aux chiffres 2018 de la péréquation financière (160 millions de francs en 2021 et 280 millions à partir de 2022). Le montant de ces mesures a été calculé sur cette base pour les années 2021 à 2025 et réparti entre les différents exercices (2021: 80 millions, 2022: 200 millions, 2023: 160 millions, 2024: 120 millions, 2025: 80 millions). Le montant le plus élevé a été versé en 2022, année de la dernière réduction de la dotation minimale garantie pour la porter à 86,5 %. Ensuite, les versements diminuent régulièrement jusqu'à ce que la mesure prenne fin. Les montants respectifs sont payés aux cantons à faible potentiel de ressources en fonction de leur population. Les cantons à faible potentiel de ressources qui deviennent à fort potentiel de ressources pendant la période transitoire perdent durablement leur droit à la mesure.

Dans le message du 28 septembre 2018 concernant la modification de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, le Conseil fédéral avait déjà précisé qu'il souhaitait examiner, avant l'échéance de la mesure, une reconduction éventuelle de cette aide transitoire après 2025. Les fonds qui ne seront plus affectés à cette aide seront mis à la disposition des cantons.

L'évolution effective des «fonds libérés» de la Confédération est importante pour répondre à cette question. Selon le tableau 5.04, les paiements au titre des mesures d'atténuation entre 2021 et 2024 sont justifiés, car le volume total de la péréquation des ressources diminue jusqu'en 2024 pour s'inscrire à un niveau inférieur à celui qu'il aurait eu si la dotation calculée selon l'ancienne méthode avait été maintenue, en supposant que le Parlement ne l'ait pas réduite dans le précédent système. En revanche, pour la Confédération, les paiements exécutés dans le cadre du relèvement de la dotation de la CCS (140 millions) et des mesures d'atténuation (120 millions) en 2024 dépassent de loin les «fonds libérés» de 57 millions de francs. À compter de 2024, les conséquences des modifications prévues par la RFFA se répercutent sur le potentiel de ressources. Compte tenu de l'introduction des facteurs zêta, la pondération des bénéficiaires diminue dans le potentiel de ressources, de sorte que celui-ci fléchit légèrement à partir de 2024. Pour illustrer cet effet, le tableau 5.04 présente exceptionnellement des prévisions pour les années 2025 et 2026. Avec l'ancienne méthode, la dotation baisserait. En revanche, elle croît parfois sensiblement avec la méthode en vigueur. Les cantons à faible potentiel de ressources sont donc beaucoup mieux lotis dans le nouveau système. La différence

entre la dotation effective et la dotation (hypothétique) selon l'ancien système est positive (voir ligne «Péréquation totale des ressources» dans le tableau 5.04). La Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources versent donc davantage qu'ils ne l'auraient dû dans l'ancien système. Estimés à 280 millions de francs par an dans le message du 28 septembre 2018, les «fonds libérés» de la Confédération devraient avoir entièrement disparu à partir de 2025, celle-ci (et les cantons à fort potentiel de ressources) devant alors assumer une charge supplémentaire par rapport à l'ancien système. Pour les années 2025 et 2026, le tableau 5.04 utilise aux fins d'illustration les prévisions établies en mai 2023 par BAK Economics, qui sont réalisées chaque année pour la Confédération et les cantons en vue de la planification budgétaire et financière. Les «fonds libérés» de la Confédération figurent sur la cinquième ligne avant la fin. Selon les chiffres 2024, ils ne s'élèvent plus qu'à 57 millions de francs. D'après les prévisions de BAK Economics, il n'y aura plus de «fonds libérés» en 2025 et en 2026, mais une charge supplémentaire (croissante) pour la Confédération. Les cantons à fort potentiel de ressources seront eux aussi davantage affectés à partir de 2026 qu'en cas de reconduite hypothétique de l'ancien système. Globalement, le tableau indique que les cantons à faible potentiel de ressources seront nettement moins touchés par les conséquences de la RFFA à partir de 2025 dans le système en vigueur qu'ils ne l'auraient été dans l'ancien. Par conséquent, la poursuite des mesures d'atténuation ou la mise en place de nouveaux instruments temporaires ne se justifient pas.

Tableau 5.04 Évolution de la dotation de la péréquation des ressources de 2019 à 2026

en mio CHF	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ¹	2026 ¹
Évolution du potentiel de ressources								
Potentiel de ressources	278 506	286 486	295 440	305 459	316 674	307 105	301 550	296 948
Δ % année précédente tous les cantons		2.9%	3.1%	3.4%	3.7%	-3.0%	-1.8%	-1.5%
Δ % année précédente cantons à fort potentiel de ressources		3.5%	2.8%	3.8%	4.9%	-2.8%	-1.6%	-1.6%
Ajustement de la dotation selon croissance du potentiel de ressources								
Péréquation verticale des ressources (Confédération)	2 505	2 576	2 657	2 747	2 848	2 762	2 712	2 671
Péréquation horizontale des ressources (cantons)	1 713	1 773	1 823	1 892	1 984	1 928	1 898	1 868
Péréquation totale des ressources	4 217	4 350	4 480	4 639	4 832	4 690	4 609	4 538
Δ % année précédente		3.1%	3.0%	3.6%	4.2%	-2.9%	-1.7%	-1.5%
Dotation effective								
Péréquation verticale des ressources (Confédération)	2 505	2 574	2 454	2 409	2 607	2 705	2 795	2 898
Péréquation horizontale des ressources (cantons)	1 713	1 716	1 636	1 606	1 738	1 803	1 863	1 932
Péréquation totale des ressources	4 217	4 291	4 089	4 015	4 345	4 508	4 658	4 829
Δ % année précédente		1.7%	-4.7%	-1.8%	8.2%	3.8%	3.3%	3.7%
Différence entre dotation effective et ajustement selon croissance du potentiel de ressources								
Péréquation verticale des ressources (Confédération)	–	-2	-203	-338	-241	-57	83	227
Péréquation horizontale des ressources (cantons)	–	-57	-188	-286	-246	-125	-34	64
Péréquation totale des ressources	–	-59	-391	-624	-487	-182	48	291
Utilisation des «fonds libérés» de la Confédération								
Relèvement de la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques								
Mesures d'atténuation temporaires	–	–	80	140	140	140	140	140
Mesures d'atténuation temporaires	–	–	80	200	160	120	80	–

¹ Calcul sur la base des valeurs prévisionnelles de BAK Economics (mai 2023)

Dès le début, les mesures d'atténuation étaient de nature temporaire et visaient à réduire les effets du passage au nouveau système ainsi qu'à accroître l'acceptation de celui-ci auprès des cantons bénéficiaires. Leur formulation dans les bases légales ne laisse, elle aussi, aucun doute quant à leur durée limitée. De plus, la répartition des montants entre les différentes années est dégressive, soulignant ainsi également le caractère provisoire des versements. Compte tenu de ces deux éléments (durée limitée et dégressivité), les mesures d'atténuation sont compatibles avec la fourchette fixée dans la Constitution (Cst.) pour la contribution que les cantons à fort potentiel de ressources apportent à la péréquation des ressources. Non seulement une prolongation des mesures d'atténuation serait incompatible avec les dispositions visées à

l'art. 135, al. 3, Cst., mais elle ne répondrait pas à l'objectif si le nouveau système ne permet pas d'atteindre la dotation minimale en ressources financières dans les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles. Dans ce cas, il faudrait modifier directement la péréquation des ressources, puisque les mesures d'atténuation ne permettent pas d'utiliser efficacement les moyens financiers en raison de la répartition des paiements par habitant entre tous les cantons à faible potentiel de ressources.

Importance dans la politique de l'État

La péréquation financière est une composante essentielle du système fédéral suisse. La réforme de 2020 repose sur un vaste consensus entre les cantons et la Confédération. La répartition des «fonds libérés» de la Confédération (relèvement durable de la dotation de la CCS, mesures d'atténuation temporaires), qui étaient alors estimés à 280 millions de francs, faisait partie intégrante du compromis. La fin des mesures d'atténuation signifie également celle des mesures en faveur des cantons à faible potentiel de ressources, tandis que le relèvement de la CCS est permanent. L'équilibre de cette réforme semble donc remis en cause de prime abord. Toutefois, on ne pouvait pas encore prévoir en 2018 que la réforme de 2020 et les modifications induites par la RFFA avantageraient davantage les cantons à faible potentiel de ressources que dans l'ancien système. En d'autres termes, les charges de la Confédération et des cantons à fort potentiel de ressources devraient augmenter de manière correspondante à partir de 2025. Dès lors, les 140 millions de francs supplémentaires qui sont réclamés en faveur des cantons (à faible potentiel de ressources) dans la péréquation financière à partir de 2026 déséquilibreraient plutôt le système au lieu de le renforcer. De plus, on ignore par quel canal de la péréquation financière ces fonds devraient être distribués. Pour des raisons constitutionnelles, une prolongation des mesures d'atténuation serait extrêmement problématique. C'est d'ailleurs pour ces raisons, notamment, qu'elles sont dégressives.

6 Mesures de péréquation financière pour les années 2026 à 2029

6.1 Reconstitution de la compensation des cas de rigueur

La compensation des cas de rigueur vise à garantir qu'aucun canton à faible potentiel de ressources ne subisse une dégradation de sa situation financière en raison du passage, réalisé en 2008, à l'actuel système de péréquation financière. 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. 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, de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), le montant initial du fonds de compensation des cas de rigueur est fixé pour huit ans, puis il diminue de 5 % par an. La dotation baisse donc depuis l'année de référence 2016. En 2024, son niveau est déjà inférieur de 45 %, et la compensation des cas de rigueur prendra automatiquement fin en 2034. 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 2024, six cantons bénéficient de versements au titre de la compensation des cas de rigueur, et 70,4 % de ces versements vont 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. Il en va de même des mesures d'atténuation (2021-2025) et des contributions complémentaires (2024-2030). Pour permettre une évaluation complète, il faudrait calculer l'indice des RFS après la péréquation des ressources et l'application des mesures temporaires. Les résultats par habitant de l'année 2024 figurent dans le tableau 6.01.

Tableau 6.01 Indice des RFS après la péréquation des ressources et l'application des mesures temporaires, en 2024 (en francs par habitant)

	IR	RFS avant péréquation des ressources	Péréquation	RFS après PR	Indice RFS après PR	Compensation des cas de rigueur	Autres mesures temporaires	RFS après PR et MT	Indice RFS après PR et MT
ZH	121.2	11 626	-378	11 247	117.2	-7	–	11 240	117.2
BE	75.0	7 193	1 177	8 370	87.2	19	23	8 412	87.7
LU	92.3	8 856	171	9 027	94.1	24	23	9 074	94.6
UR	70.6	6 776	1 530	8 305	86.6	-8	62	8 359	87.1
SZ	177.3	17 008	-1 381	15 627	162.9	-7	–	15 620	162.8
OW	109.9	10 547	-177	10 370	108.1	-7	–	10 362	108.0
NW	159.5	15 302	-1 063	14 239	148.4	-8	–	14 231	148.3
GL	72.5	6 954	1 374	8 328	86.8	102	32	8 462	88.2
ZG	267.5	25 666	-2 993	22 673	236.3	-7	–	22 666	236.2
FR	71.6	6 872	1 445	8 317	86.7	228	213	8 758	91.3
SO	71.9	6 894	1 426	8 320	86.7	-8	178	8 490	88.5
BS	155.9	14 955	-998	13 957	145.5	-9	–	13 948	145.4
BL	98.3	9 433	14	9 447	98.5	-8	23	9 463	98.6
SH	100.0	9 592	0	9 592	100.0	-8	23	9 608	100.1
AR	85.5	8 203	482	8 685	90.5	-9	23	8 699	90.7
AI	104.2	9 994	-74	9 919	103.4	-8	–	9 911	103.3
SG	82.7	7 935	643	8 578	89.4	-8	23	8 593	89.6
GR	86.5	8 295	430	8 726	91.0	-8	23	8 741	91.1
AG	81.8	7 849	698	8 547	89.1	-7	23	8 563	89.3
TG	81.7	7 836	707	8 542	89.0	-7	23	8 558	89.2
TI	91.9	8 818	185	9 003	93.8	-8	23	9 019	94.0
VD	99.7	9 567	1	9 568	99.7	-7	–	9 561	99.7
VS	65.2	6 258	2 041	8 299	86.5	-7	226	8 518	88.8
NE	76.9	7 381	1 030	8 411	87.7	328	23	8 762	91.3
GE	140.0	13 432	-715	12 717	132.6	-7	–	12 710	132.5
JU	66.4	6 372	1 927	8 299	86.5	137	61	8 497	88.6
CH	100.0	9 594							

IR = Indice des ressources, RFS = Recettes fiscales standardisées, PR = Péréquation des ressources, MT = Mesures temporaires

Le canton du Valais, dont le potentiel de ressources est le plus faible et dont les recettes fiscales standardisées s'élèvent à 65,2 % de la moyenne suisse, atteint 88,8 points après la péréquation des ressources et l'application des mesures temporaires. Ce canton dispose donc de plus de fonds libres que cinq cantons dont le potentiel de ressources était plus fort avant les versements au titre de la péréquation financière. En outre, son indice n'est inférieur que d'un demi-point à celui du canton d'Argovie, alors que ce dernier avait pourtant déjà un indice des RFS de 81,8 points avant la péréquation. Les six cantons bénéficiant de la compensation des cas de rigueur affichent des valeurs d'indice comprises entre 87,7 et 94,6 points. Sans la compensation des cas de rigueur, la borne inférieure de cette fourchette se situerait à 87,1 points. Selon le canton, la baisse serait comprise entre 0,2 et 3,4 points.

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'avait guère changé pendant la troisième période quadriennale. La situation n'a pas davantage évolué durant la période de six ans couverte par le présent rapport. De plus, les versements diminuent de 5 % chaque année, ce qui fait que durant les années 2026 à 2029, les contributions auront déjà baissé entre 55 et 70 % par rapport aux deux premières périodes quadriennales. Certains des cantons concernés subissent déjà une diminution considérable de leurs recettes.

6.2 Modifications touchant la compensation des charges

Comme indiqué au ch. 5.2, il faudrait remplacer l'analyse des composantes principales à l'aide de laquelle les pondérations sont fixées à l'heure actuelle dans la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Toutefois, les pondérations prévues par l'étude de BSS, qui sont déterminées empiriquement sur la base des dépenses cantonales nettes, présentent des fluctuations annuelles considérables. En outre, on ne s'explique pas complètement pourquoi les charges excessives calculées par BSS sont tellement supérieures à celles obtenues avec la méthode de calcul d'Ecoplan.

Par conséquent, l'organe de pilotage politique n'entend pas, pour l'instant, proposer de modifier en profondeur la compensation des charges, mais prévoit un examen approfondi des indicateurs de la compensation des charges lors de l'établissement du prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Ces indicateurs auront alors été utilisés depuis vingt ans, de sorte qu'il paraît indiqué d'examiner en détail s'ils conservent leur pertinence.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral est d'avis que le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité ne doit pas déboucher sur une modification importante de la compensation des charges. Il estime qu'il faut seulement empêcher une pondération négative des indicateurs de la CCS durant la prochaine période quadriennale. Il propose en outre quelques petites simplifications de calcul sans incidence sur les paiements compensatoires.

6.2.1 Pondérations dans la CCS

Les pondérations dans la CCS A-C et la CCS F ne seront plus déterminées chaque année au moyen d'une analyse des composantes principales. Elles seront fixées pour chaque indicateur dans l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) sur la base des années de référence 2021 à 2023. Le tableau 6.02 illustre le calcul des pondérations. Dans un premier temps, on calcule le rapport entre les pondérations effectives sur la base de l'analyse des composantes principales. Sur cette base, on détermine la moyenne, puis on arrondit le résultat à des pourcentages entiers.

Tableau 6.02 Pondérations des indicateurs de la compensation des charges socio-démographiques

	Pondérations effectives			Pondérations en %			Moyenne	
	2021	2022	2023	2021	2022	2023		arrondi
CCS A-C								
Pauvreté	0.565	0.564	0.560	45.8%	47.1%	49.0%	47.3%	47.0%
Structure d'âge	0.183	0.124	0.043	14.9%	10.3%	3.8%	9.7%	10.0%
Intégration des étrangers	0.484	0.509	0.540	39.3%	42.6%	47.2%	43.0%	43.0%
Total	1.232	1.197	1.144	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
CCS F								
Population	0.470	0.472	0.477	36.3%	36.4%	36.7%	36.4%	36.0%
Taux d'emploi	0.335	0.333	0.327	25.9%	25.6%	25.1%	25.5%	26.0%
Densité de la population	0.491	0.493	0.497	37.9%	38.0%	38.2%	38.0%	38.0%
Total	1.296	1.297	1.301	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Les pondérations proposées pour la CCS correspondent aux valeurs de la dernière colonne et sont presque identiques aux valeurs de 2022. Elles seront inscrites dans l'OPFCC, et réexaminées dans le cadre du prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité, en même temps que les indicateurs, et adaptées au besoin. Il ne sera ainsi plus nécessaire de les calculer chaque année.

En ce qui concerne la CCS A-C, la simulation des effets financiers montre qu'il n'y a guère de différence avec les données de 2022, tandis que les différences des années 2021 et 2023 se neutralisent le plus souvent mutuellement. La principale différence pour les trois années est de seulement 3,5 millions de francs, pour un montant compensatoire de près d'un milliard de francs. Avec les données de 2024, la différence augmente, puisque la pondération de l'indicateur «structure d'âge» est encore plus basse qu'en 2023. Pour la CCS F, les différences sont minimales chaque année: elles sont toutes nettement inférieures à un million de francs.

Le tableau 6.03 représente la simulation des effets en millions de francs pour l'ensemble de la CCS durant les années 2021 à 2024. L'écart moyen pour ces années est inférieur à 3 millions de francs dans tous les cantons, pour un montant compensatoire annuel au titre de la CCS de près d'un demi-milliard de francs.

Tableau 6.03 Effets pour la CCS

en mio CHF	2021	2022	2023	2024	Moyenne
ZH	6.5	0.5	-8.5	-10.0	-2.9
BE	-4.0	-	0.6	-	-0.9
LU	-	-	-	-	-
UR	-	-	-	-	-
SZ	-	-	-	-	-
OW	-	-	-	-	-
NW	-	-	-	-	-
GL	-	-	-	-	-
ZG	1.2	0.1	-1.2	-1.3	-0.3
FR	-	-	-1.0	-0.5	-0.4
SO	-0.7	-0.1	0.6	0.7	0.1
BS	-2.6	-0.2	3.7	4.2	1.3
BL	-	-	-	-	-
SH	-0.5	-0.0	0.6	0.7	0.2
AR	-	-	-	-	-
AI	-	-	-	-	-
SG	-	-	-	-	-
GR	-	-	-	-	-
AG	-	-	-	-	-
TG	-	-	-	-	-
TI	-4.7	-0.5	6.5	7.5	2.2
VD	3.6	0.2	-2.5	-3.2	-0.5
VS	0.6	0.0	-0.6	-0.6	-0.1
NE	-0.7	-0.1	1.1	1.3	0.4
GE	1.6	0.2	0.7	1.3	1.0
JU	-0.2	-	-	-	-0.0
CH	-	-	-	-	-

Pour mettre en place cette nouvelle pondération, il est nécessaire de modifier les art. 35, al. 1, et 37, al. 1, OPFCC. Il faut aussi remanier les annexes 13 et 14.

6.2.2 Pondérations dans la CCG

Les pondérations des indicateurs de la compensation des charges géo-topographiques ont été fixées sur le plan politique. Il n'y a donc pas lieu de les modifier. Ces pondérations seront réexaminées lors de la vérification de l'ensemble des indicateurs, qui est prévue dans le cadre du prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

6.2.3 Autres modifications concernant la compensation des charges

Afin de simplifier les calculs de la CCS, deux adaptations techniques aux effets marginaux pour les cantons sont prévues, à savoir la suppression des arrondis pour les indices des charges et la suppression du coefficient de charges.

À l'exception des indices des charges pour la compensation des charges, aucun résultat intermédiaire n'est arrondi dans tout le processus de calcul de la péréquation financière. Comme l'arrondissement des résultats intermédiaires induit toujours une distorsion du résultat final, il faut également supprimer ces arrondis. L'effet maximum, d'environ 30 000 francs, soit 1 % des paiements compensatoires, est marginal. Les résultats seront ainsi plus précis, et le calcul de la compensation des charges sera simplifié et uniformisé.

Grâce à la suppression du coefficient de charges, les charges excessives déterminantes seront calculées directement à partir de l'indice des charges. Cette opération est sans incidence sur les résultats, puisque le coefficient de charges est obtenu par l'addition d'une valeur qui est de nouveau déduite lors du calcul des charges excessives déterminantes. Il s'agit donc aussi d'une simplification du processus de calcul.

6.3 Modification des répartitions fiscales

Comme exposé au ch. 5.4, la méthode appliquée pour prendre en compte les répartitions fiscales dans la détermination du potentiel de ressources est trop globale et peut conduire, entre les cantons impliqués, à une répartition insatisfaisante du substrat de l'impôt sur le bénéfice. Les adaptations suivantes de la méthode de calcul sont donc proposées:

- le calcul des répartitions fiscales déterminantes est effectué séparément pour les personnes physiques et les personnes morales;
- les bonifications de l'impôt fédéral direct (IFD) allouées à d'autres cantons sont extrapolées au niveau des recettes fiscales totales;
- les bonifications ainsi calculées sont pondérées pour tous les cantons selon un facteur uniforme (rapport entre l'assiette fiscale de l'IFD et les recettes fiscales de l'ensemble des cantons), de manière à les porter à un niveau équivalent à celui des bénéficiaires et revenus imposables.

L'application de cette nouvelle méthode de calcul nécessite une modification de l'art. 21 OPFCC.

6.4 Avis de l'organe de pilotage politique

Pour la première fois, l'élaboration du rapport sur l'évaluation de l'efficacité a été accompagnée sur le plan politique par l'organe de pilotage politique de la péréquation financière réunissant la Confédération et les cantons. Le présent rapport montre que le système de la péréquation financière fonctionne bien dans l'ensemble et que les buts fixés dans la Constitution et dans la loi sont en grande partie atteints. La réforme entrée en vigueur en 2020 et les adaptations découlant de la RFFA ont fait leurs preuves. Pour la prochaine période, l'organe de pilotage politique ne voit donc qu'un besoin ponctuel de modification et souligne la continuité et la stabilité du système de la péréquation financière. Une attention particulière devrait

toutefois être accordée à l'évolution des disparités entre les cantons. D'une part, les disparités augmentent de nouveau plus fortement depuis 2019. D'autre part, il n'est pas exclu qu'elles s'accroissent encore dans les années à venir en raison des réformes fiscales.

Les conséquences de la fin des mesures d'atténuation en faveur des cantons à faible potentiel de ressources en 2025 ont été discutées en détail. Ces mesures faisaient partie intégrante de la réforme de 2020. Dans le message du 28 septembre 2018 concernant la modification de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, le Conseil fédéral avait déjà précisé qu'il entendait réexaminer, avant leur échéance, la nécessité de reconduire les mesures d'atténuation et que les fonds qui ne seraient plus affectés à cette aide transitoire seraient mis à la disposition des cantons (c'est-à-dire de tous les cantons). L'organe de pilotage politique est d'avis que les mesures d'atténuation se justifient pendant la phase de transition, mais que le droit constitutionnel en vigueur exclut de les reconduire de manière illimitée. D'autres instruments du système de la péréquation financière lui semblent inappropriés pour mettre en œuvre la déclaration d'intention figurant dans le message de 2018. La question de savoir comment concrétiser cette déclaration d'intention du Conseil fédéral reste ouverte. La situation financière de la Confédération s'est nettement détériorée depuis 2018, et la marge de manœuvre financière restera très étroite dans les années à venir. Dans ce contexte, l'organe de pilotage politique considère qu'il faut examiner l'utilisation de ces fonds en faveur des cantons dans le cadre d'un futur projet de désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons et qu'elle pourrait par exemple être prise en compte dans le cadre du bilan global.

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 les versements compensatoires ont été calculés.

Assiette fiscale agrégée (AFA)

L'assiette fiscale agrégée reflète le → potentiel de ressources d'un canton. Elle sert à calculer l'→ indice des ressources et la → péréquation des ressources. L'AFA d'un canton est égale à la somme des revenus et de la fortune déterminants des personnes physiques, des bénéficiaires déterminants des personnes morales et des répartitions fiscales.

Bilan global

Le bilan global indique les effets financiers quantifiables de toutes les mesures inhérentes à la RPT, dont les augmentations de charges et les allègements pour la Confédération et les 26 cantons. Il a été établi pour la dernière fois pour la période 2004/2005.

Cantons à faible potentiel de ressources

Les cantons à faible potentiel de ressources ont des ressources propres inférieures à la moyenne. Ils affichent un → indice des ressources inférieur à 100 points.

Cantons à fort potentiel de ressources

Les cantons à fort potentiel de ressources ont des ressources propres supérieures à la moyenne. Ils affichent un → indice des ressources supérieur à 100 points.

Charges excessives des villes-centres (CCS F)

Les charges excessives des villes-centres se calculent en fonction de trois indicateurs que sont l'importance démographique, la densité d'habitat et le nombre de salariés au niveau communal. Les cantons concernés bénéficient de la → compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques F.

Charges excessives liées à la structure de la population (CCS A-C)

Les charges excessives liées à la structure de la population 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 diminue chaque année de 5 % depuis 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 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.

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 de la population (→ CCS A-C) ou de leur fonction de centre (→ CCS F).

Désenchevêtrement des tâches

Le désenchevêtrement des tâches 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 → financement commun).

Dotations minimale

Avec les prestations au titre de la péréquation des ressources, les cantons à faible potentiel de ressources ont la garantie que les ressources qui entrent en ligne de compte pour chaque canton, calculées par habitant, atteignent au minimum 86,5 % de la moyenne suisse (art. 3a, al. 2, let. a, PFCC).

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 intègre la fortune nette, pondérée au moyen du facteur alpha. Le facteur alpha reflète l'exploitation fiscale effective de la fortune. Son calcul se fonde sur la moyenne des six dernières années de calcul disponible.

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.

Facteurs zêta

Avec l'adaptation de la péréquation des ressources dans le cadre de la RFFA, les facteurs zêta, qui servent à pondérer les bénéfices des personnes morales, ont été introduits dans le potentiel de ressources. De cette manière, il est tenu compte du fait que l'exploitation fiscale des bénéfices des entreprises est moins importante que celle des revenus des personnes physiques. Le facteur zêta-1 correspond au rapport entre l'exploitation fiscale des bénéfices des entreprises et l'exploitation fiscale des revenus et de la fortune des personnes physiques. Le facteur zêta-2 permet de tenir compte de l'imposition réduite au niveau cantonal des bénéfices éligibles à la patent box. Il reflète ce privilège fiscal et tient compte de la part des cantons à l'impôt fédéral direct qui, elle, n'est pas assortie d'un tel privilège fiscal. Comme pour le facteur alpha, le calcul des facteurs zêta se fonde sur la moyenne des six dernières années de calcul disponible. La RFFA étant entrée en vigueur en 2020, ce n'est qu'à partir de 2025 que six années de calcul seront disponibles pour établir cette moyenne. Jusqu'en 2025, la moyenne est donc calculée sur la base des valeurs annuelles disponibles.

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 (PHR)

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 (PVR)

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 ou financement commun

Les tâches communes au sens de la RPT sont financées conjointement par la Confédération et les cantons (→ désenchevêtrement). On parle aujourd'hui plutôt de «financement commun», compte tenu de la terminologie utilisée dans la Constitution pour définir la répartition des compétences.

Taux fiscal standardisé (TFS)

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

Administration fédérale des finances (2022) Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2017–2020. Rapport en réponse au postulat 14.3951 Amherd du 26 septembre 2014.

BAK Economics (2022) BAK Taxation Index 2022. Basel.

Bolz+partner consulting (2022) Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges – Analyse de la fixation des indemnités destinées à la compensation des charges (art. 25 à 28 ACI). Rapport à l'intention de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Berne.

BSS Volkswirtschaftliche Beratung (2022) Berechnung der Sonderlasten im Lastenausgleich. Basel. Studie im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2020-2025.

Busmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter Hrsg. (1997) *Einführung in die Politikevaluation*. Basel, Helbing & Lichtenhahn.

Conseil fédéral (2023) Évolution démographique et cohésion nationale. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.4257 Würth CÉ du 25 septembre 2020.

Contrôle fédéral des finances (2023) Péréquation financière 2024 entre la Confédération et les cantons – Examen du traitement des données par les offices cantonaux et fédéraux. Berne.

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.

KPMG (2022) Clarity on Swiss Taxes. Zürich.

Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT; 2001). Berne (FF **2002** 2155).

Nuspliger, Kurt (2022) Droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre – Analyse des droits de participation dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Rapport à l'intention de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Berne.

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) *RPT 2 – Pour une revitalisation du fédéralisme suisse*. Zurich: Avenir Suisse.

Widmer, Thomas (2005) *Guide de l'évaluation de l'efficacité à la Confédération. Instrument d'assurance qualité fondé sur les standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (Standards SEVAL)*. Berne, 2005. Élaboré sur mandat de l'Office fédéral de la justice.

Annexe 1

Grandes lignes de la péréquation financière

Introduite par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (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). À 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 (IFD). Toutefois, il a fallu compléter la statistique de l'IFD 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'IFD 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;
- fortune nette des personnes physiques;
- bénéfices des personnes morales;
- répartitions fiscales de l'IFD.

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.

- La fortune nette des personnes physiques est pondérée par le facteur alpha, qui reflète l'exploitation fiscale moyenne de la fortune. La fortune des personnes assujetties de façon illimitée ou limitée dans le canton est enregistrée.
- Dans le cas des personnes morales, on a tenu compte de l'exploitabilité limitée du potentiel fiscal des bénéfices étrangers réalisés par les sociétés à statut fiscal spécial jusqu'à l'année de calcul 2019, en pondérant ces bénéfices à l'aide de facteurs bêta et en les prenant donc en considération de manière restreinte. La suppression des régimes cantonaux applicables aux sociétés à statut fiscal spécial dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA) a nécessité dès 2020 d'apporter des modifications à la péréquation des ressources. Des facteurs zêta ont été instaurés. Ceux-ci tiennent compte d'une exploitation plus faible du potentiel fiscal des bénéfices des entreprises par rapport aux revenus des personnes physiques. Les bénéfices de l'ensemble des personnes morales sont pondérés par le facteur zeta-1. Les bénéfices provenant de brevets sont en outre diminués du facteur zeta-2. Celui-ci prend en considération le dégrèvement fiscal moyen sur ces bénéfices par rapport aux bénéfices faisant l'objet d'une imposition ordinaire. Les dépenses de recherche et de développement qui ont déjà été prises en compte lors de périodes fiscales antérieures sont aussi pondérées de façon réduite et sont ajoutées au bénéfice lors de l'adhésion à la patent box. Pendant une période de transition, les bénéfices des anciennes sociétés à statut fiscal spécial restent soumis à une pondération par les facteurs bêta. Le volume des bénéfices pondérés par les facteurs bêta diminue progressivement depuis l'entrée en vigueur de la RFFA.
- Les répartitions fiscales correspondent à la compensation intercantonale des recettes provenant de l'IFD. 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, conformément à l'art. 3, al. 4, de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), 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 2024 se fonde ainsi sur les années de calcul 2018 à 2020.

L'indice des ressources s'obtient en rapportant le potentiel de ressources par habitant d'un canton à la moyenne suisse. Les cantons dont l'indice est supérieur à 100 sont réputés à fort potentiel de ressources et versent dès lors, au titre de la péréquation financière, des contributions calculées en fonction de leurs ressources et de l'effectif de 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). Le montant des contributions destinées à la péréquation des ressources correspond à la somme des versements dus aux cantons à faible potentiel de ressources. Celle-ci dépend de l'indice des ressources du canton, du taux de la dotation minimale garantie (86,5 % des recettes fiscales standardisées de la Suisse par habitant) et de la méthode de calcul progressive. La part de la Confédération à la dotation globale a été fixée au maximum prévu par la Constitution dans le cadre de la réforme de la péréquation financière de 2020, si bien que 60 % de cette dotation incombent à la Confédération et 40 % aux cantons.

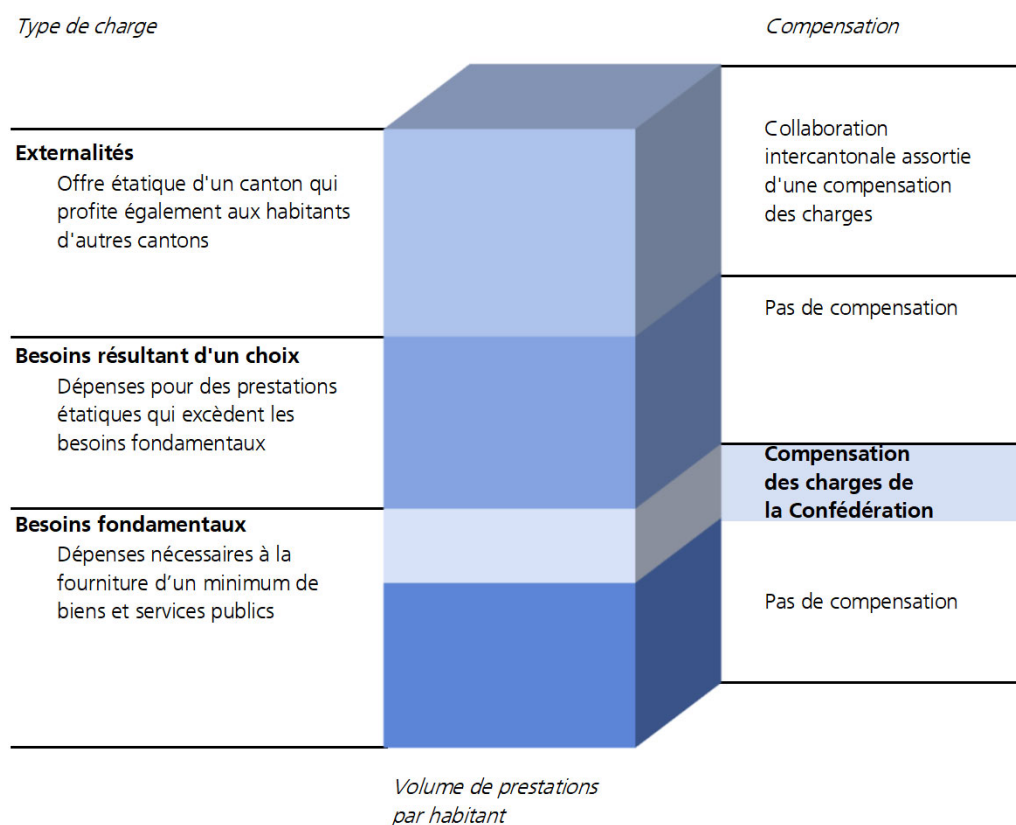
Les **recettes fiscales standardisées (RFS)** correspondent au rendement fiscal hypothétique qu'un canton obtiendrait s'il imposait son potentiel de ressources à un taux uniforme, proportionnel et identique pour tous les cantons, soit le taux fiscal standardisé (TFS). Le calcul des RFS est non seulement déterminant pour fixer la dotation minimale, mais aussi important pour juger de l'effet de la péréquation des ressources. À 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 TFS entrant dans le calcul des RFS 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 de l'IFD revenant aux cantons. Celle-ci est ainsi assimilée aux recettes fiscales propres à chaque canton. Lors du calcul du TFS, 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 excessives

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 excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges excessives 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. À 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).

Figure A1.01 Délémitation des charges excessives



Les contributions destinées à la CCG et à la CCS englobent les contributions ordinaires ainsi que l'augmentation de la CSS décidée dans le cadre de la réforme de la péréquation financière de 2020. La somme des contributions ordinaires a été fixée au niveau de l'année 2019 conformément à l'art. 9 PFCC et est adaptée annuellement au renchérissement. Le montant de l'augmentation des contributions destinées à la CCS est arrêté à l'art. 9, al. 2^{bis}, PFCC; il n'est pas adapté au renchérissement. Pour 2024, les contributions ordinaires se montent à 760 millions de francs. Ce montant est réparti à parts égales entre la CCG et la CCS. Les contributions destinées à la CCS sont relevées de 140 millions de francs en application de la réforme de 2020. Au total, 380 millions de francs seront donc consacrés à la CCG et 520 millions de francs, à la CCS. À la différence de la péréquation des ressources, la compensation des charges excessives est entièrement financée par la Confédération.

Compensation des charges excessives 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 excessives dues à 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 excessives dues aux facteurs socio-démographiques vient en aide aux cantons confrontés à de telles charges. 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 de l'habitat et le taux d'occupation.

Instruments temporaires

Trois instruments temporaires sont appliqués pour atténuer les conséquences des réformes menées: la compensation des cas de rigueur (depuis 2008), les mesures d'atténuation (depuis 2021) et les contributions complémentaires (depuis 2024).

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 2024, un total de 192 millions de francs est versé à six cantons au titre de cette compensation. Le montant est 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 % par an, 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.

Mesures d'atténuation

De 2021 à 2025, la Confédération verse des contributions visant à atténuer les conséquences financières de la réforme de la péréquation financière de 2020. Les montants concernés sont fixés dans la loi et répartis entre les cantons à faible potentiel de ressources en fonction de leur nombre d'habitants. Ils diminuent année après année depuis 2022. Pour 2024, ils se montent à 120 millions de francs. Un canton perd définitivement son droit aux versements lorsque son potentiel de ressources dépasse la moyenne suisse. C'est ce qui est arrivé aux cantons de Vaud et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, qui sont devenus des cantons à fort potentiel de ressources respectivement en 2021 et en 2023.

Contributions complémentaires

De 2024 à 2030, la Confédération versera des contributions complémentaires annuelles de 180 millions de francs afin d'atténuer l'effet des modifications de la péréquation des ressources découlant de la RFFA. Ces contributions seront versées aux cantons dont le potentiel de ressources est le plus faible et sont fixées en fonction des ressources déterminantes en 2023. En 2024, les cantons bénéficiaires de contributions sont le Valais, Fribourg, Soleure, Uri, le Jura et Glaris. Les trois premiers cantons précités recevront plus de 97 % de ces contributions.

Annexe 2

Série chronologique de la péréquation financière

Tableau A2.01 Indice des ressources et indice RFS après péréquation des ressources, 2008–2024

	Indice des ressources							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	126.9	123.1	120.6	121.7	122.4	123.3	123.1	121.2
BE	77.3	75.0	74.2	77.6	80.0	79.5	77.7	75.0
LU	76.9	76.1	83.5	89.1	90.1	91.3	92.5	92.3
UR	61.9	58.9	64.1	71.3	72.2	71.8	70.9	70.6
SZ	124.4	150.1	170.6	181.3	175.9	177.9	173.2	177.3
OW	67.3	81.2	91.7	115.4	116.8	102.4	107.1	109.9
NW	125.7	124.2	143.9	158.0	153.7	155.5	158.1	159.5
GL	69.7	66.2	70.5	70.3	71.8	72.7	72.9	72.5
ZG	215.4	250.0	263.5	249.7	253.9	255.4	265.9	267.5
FR	75.5	71.3	76.6	79.2	75.5	72.0	70.2	71.6
SO	76.4	79.5	76.9	72.4	71.4	71.1	70.8	71.9
BS	140.1	148.8	143.5	146.0	143.4	141.9	153.1	155.9
BL	104.1	101.4	97.6	96.9	97.8	97.3	97.5	98.3
SH	96.3	99.2	98.3	91.1	93.8	95.3	98.9	100.0
AR	77.6	78.5	85.5	85.0	84.8	85.3	85.2	85.5
AI	79.8	82.6	84.5	91.1	94.6	96.3	101.2	104.2
SG	77.1	76.8	79.7	79.5	81.0	83.0	83.6	82.7
GR	81.8	80.5	83.0	82.9	82.8	82.9	83.2	86.5
AG	89.9	87.3	87.7	82.2	81.4	81.6	81.1	81.8
TG	74.2	76.7	78.6	77.7	78.5	79.3	80.1	81.7
TI	97.4	99.2	96.2	96.5	96.8	96.0	93.4	91.9
VD	105.7	107.5	103.9	99.9	100.5	99.6	99.0	99.7
VS	69.2	67.2	67.8	65.4	64.8	64.7	63.8	65.2
NE	96.7	95.8	90.5	82.9	81.1	80.1	77.5	76.9
GE	151.5	148.5	143.3	143.7	137.9	136.6	137.4	140.0
JU	68.8	63.7	64.0	64.9	64.6	65.6	66.7	66.4
CH	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Min.	61.9	58.9	64.0	64.9	64.6	64.7	63.8	65.2

	Indice RFS après péréquation des ressources							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	121.5	118.6	116.4	117.3	118.1	119.1	118.8	117.2
BE	88.1	87.1	88.2	88.9	89.0	88.4	87.9	87.2
LU	88.1	87.4	90.5	92.9	93.0	93.5	94.2	94.1
UR	86.3	85.3	87.3	87.8	87.4	86.7	86.6	86.6
SZ	119.6	140.4	156.3	165.1	161.4	163.8	159.7	162.9
OW	86.5	89.0	94.1	112.4	113.6	102.0	105.8	108.1
NW	120.6	119.5	135.0	146.4	143.5	145.5	147.4	148.4
GL	86.8	85.6	87.7	87.7	87.3	86.8	86.9	86.8
ZG	192.7	221.0	230.4	219.7	224.6	227.3	235.3	236.3
FR	87.7	86.4	88.6	89.3	87.9	86.7	86.5	86.7
SO	87.9	88.4	88.7	88.0	87.3	86.6	86.6	86.7
BS	132.2	139.4	134.7	136.8	135.1	134.3	143.3	145.5
BL	103.2	101.1	98.0	97.5	98.1	97.6	97.7	98.5
SH	97.0	99.2	98.5	93.9	95.2	96.1	99.0	100.0
AR	88.3	88.1	91.2	91.2	90.6	90.4	90.4	90.5
AI	88.9	89.5	90.9	93.9	95.8	96.8	101.0	103.4
SG	88.1	87.6	89.4	89.4	89.3	89.5	89.8	89.4
GR	89.4	88.7	90.3	90.4	89.9	89.5	89.6	91.0
AG	92.9	91.5	92.2	90.2	89.4	89.0	88.8	89.1
TG	87.4	87.5	89.1	89.0	88.6	88.3	88.5	89.0
TI	97.7	99.3	96.9	97.2	97.3	96.6	94.8	93.8
VD	104.6	106.0	103.1	99.9	100.4	99.6	99.0	99.7
VS	86.7	85.7	87.5	87.7	87.1	86.5	86.5	86.5
NE	97.3	96.6	93.5	90.4	89.3	88.5	87.8	87.7
GE	141.3	139.1	134.6	135.0	130.7	130.0	130.5	132.6
JU	86.6	85.4	87.3	87.7	87.1	86.5	86.5	86.5
Min.	86.3	85.3	87.3	87.7	87.1	86.5	86.5	86.5

Tableau A2.02 Potentiel de ressources total et par habitant, 2008–2024

mio CHF		Potentiel de ressources total						
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	43 444	48 616	53 993	61 242	63 735	66 637	69 183	66 283
BE	19 916	21 689	23 530	27 130	28 752	29 478	29 769	27 769
LU	7 296	8 211	10 202	12 203	12 724	13 341	14 016	13 573
UR	577	607	730	891	923	942	961	926
SZ	4 488	6 265	8 093	9 621	9 610	10 051	10 159	10 104
OW	597	817	1 056	1 475	1 534	1 387	1 501	1 490
NW	1 301	1 466	1 897	2 304	2 300	2 401	2 522	2 458
GL	716	751	888	973	1 017	1 058	1 094	1 051
ZG	6 009	8 109	9 699	10 494	11 063	11 562	12 527	12 245
FR	5 071	5 618	6 982	8 329	8 218	8 130	8 251	8 188
SO	5 043	5 898	6 335	6 631	6 739	6 944	7 168	7 053
BS	7 176	8 436	8 773	9 717	9 794	9 988	11 146	10 979
BL	7 358	8 079	8 621	9 416	9 773	10 026	10 387	10 139
SH	1 918	2 207	2 437	2 515	2 665	2 795	3 004	2 943
AR	1 096	1 226	1 457	1 588	1 627	1 686	1 739	1 682
AI	314	372	428	499	532	557	604	600
SG	9 495	10 675	12 344	13 633	14 276	15 060	15 704	15 041
GR	4 200	4 607	5 311	5 801	5 928	6 093	6 303	6 320
AG	13 533	15 079	17 347	18 451	18 893	19 640	20 303	19 952
TG	4 622	5 443	6 347	7 124	7 430	7 784	8 179	8 117
TI	8 310	9 698	10 441	11 680	12 024	12 253	12 264	11 586
VD	18 513	21 787	24 234	26 577	27 678	28 445	29 365	28 737
VS	5 295	5 947	6 949	7 650	7 812	8 059	8 239	8 170
NE	4 373	4 857	5 041	5 081	5 085	5 145	5 101	4 861
GE	17 486	19 598	21 250	23 840	23 653	24 272	25 373	25 098
JU	1 254	1 295	1 440	1 620	1 654	1 726	1 810	1 738
CH	199 404	227 354	255 823	286 486	295 440	305 459	316 674	307 105

CHF		Potentiel de ressources par habitant						
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	34 047	36 675	38 645	41 643	42 762	44 178	45 365	43 025
BE	20 743	22 350	23 766	26 562	27 948	28 493	28 646	26 620
LU	20 651	22 671	26 747	30 487	31 469	32 712	34 101	32 775
UR	16 615	17 563	20 557	24 403	25 245	25 716	26 152	25 075
SZ	33 384	44 742	54 678	62 076	61 457	63 721	63 857	62 944
OW	18 070	24 193	29 392	39 519	40 824	36 698	39 486	39 033
NW	33 742	37 005	46 122	54 093	53 700	55 722	58 295	56 630
GL	18 718	19 726	22 587	24 064	25 097	26 048	26 878	25 737
ZG	57 824	74 493	84 449	85 471	88 734	91 499	98 035	94 985
FR	20 267	21 260	24 559	27 102	26 378	25 789	25 895	25 433
SO	20 507	23 683	24 649	24 794	24 950	25 478	26 106	25 514
BS	37 602	44 349	45 990	49 961	50 094	50 841	56 448	55 347
BL	27 927	30 209	31 297	33 181	34 182	34 854	35 927	34 912
SH	25 858	29 560	31 513	31 179	32 784	34 136	36 458	35 500
AR	20 836	23 404	27 388	29 102	29 621	30 553	31 421	30 358
AI	21 426	24 607	27 080	31 193	33 075	34 483	37 297	36 986
SG	20 703	22 889	25 544	27 209	28 318	29 719	30 835	29 367
GR	21 945	23 981	26 605	28 378	28 931	29 691	30 667	30 700
AG	24 119	26 014	28 121	28 140	28 440	29 224	29 886	29 049
TG	19 906	22 845	25 194	26 610	27 421	28 408	29 536	28 998
TI	26 137	29 566	30 825	33 034	33 820	34 387	34 444	32 633
VD	28 374	32 033	33 296	34 184	35 105	35 669	36 480	35 406
VS	18 575	20 018	21 732	22 389	22 642	23 168	23 511	23 160
NE	25 961	28 551	29 011	28 367	28 331	28 700	28 556	27 315
GE	40 659	44 255	45 935	49 206	48 188	48 929	50 666	49 709
JU	18 462	18 979	20 506	22 214	22 581	23 500	24 602	23 583
CH	26 839	29 801	32 051	34 231	34 945	35 824	36 865	35 507

Tableau A2.03 Recettes fiscales standardisées totales et par habitant, 2008–2024

mio CHF		Recettes fiscales standardisées totales						
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	12 122	13 517	14 402	15 976	16 535	17 186	17 674	17 910
BE	5 557	6 030	6 276	7 078	7 459	7 603	7 605	7 503
LU	2 036	2 283	2 721	3 184	3 301	3 441	3 581	3 668
UR	161	169	195	232	239	243	246	250
SZ	1 252	1 742	2 159	2 510	2 493	2 592	2 595	2 730
OW	167	227	282	385	398	358	383	403
NW	363	408	506	601	597	619	644	664
GL	200	209	237	254	264	273	279	284
ZG	1 677	2 255	2 587	2 738	2 870	2 982	3 200	3 309
FR	1 415	1 562	1 862	2 173	2 132	2 097	2 108	2 213
SO	1 407	1 640	1 690	1 730	1 748	1 791	1 831	1 906
BS	2 002	2 345	2 340	2 535	2 541	2 576	2 847	2 966
BL	2 053	2 246	2 300	2 456	2 535	2 586	2 654	2 740
SH	535	614	650	656	691	721	767	795
AR	306	341	389	414	422	435	444	455
AI	88	103	114	130	138	144	154	162
SG	2 649	2 968	3 293	3 556	3 704	3 884	4 012	4 064
GR	1 172	1 281	1 417	1 513	1 538	1 571	1 610	1 708
AG	3 776	4 193	4 627	4 813	4 901	5 065	5 187	5 391
TG	1 290	1 513	1 693	1 858	1 928	2 008	2 090	2 193
TI	2 319	2 696	2 785	3 047	3 119	3 160	3 133	3 131
VD	5 166	6 058	6 464	6 933	7 181	7 336	7 502	7 765
VS	1 478	1 654	1 854	1 996	2 027	2 079	2 105	2 208
NE	1 220	1 351	1 345	1 326	1 319	1 327	1 303	1 314
GE	4 879	5 449	5 668	6 219	6 136	6 260	6 482	6 782
JU	350	360	384	423	429	445	463	470
CH	55 639	63 213	68 238	74 736	76 646	78 780	80 898	82 982
TFS	27.9%	27.8%	26.7%	26.1%	25.9%	25.8%	25.5%	27.0%

TFS = Taux fiscal standardisé (recettes fiscales standardisées / potentiel de ressources)

CHF		Recettes fiscales standardisées par habitant						
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	9 500	10 197	10 308	10 864	11 094	11 394	11 589	11 626
BE	5 788	6 214	6 339	6 929	7 251	7 348	7 318	7 193
LU	5 762	6 303	7 134	7 953	8 164	8 437	8 712	8 856
UR	4 636	4 883	5 484	6 366	6 549	6 632	6 681	6 776
SZ	9 315	12 440	14 585	16 194	15 944	16 434	16 313	17 008
OW	5 042	6 727	7 840	10 309	10 591	9 465	10 087	10 547
NW	9 415	10 289	12 303	14 111	13 931	14 371	14 892	15 302
GL	5 223	5 485	6 025	6 278	6 511	6 718	6 866	6 954
ZG	16 134	20 712	22 526	22 297	23 020	23 598	25 044	25 666
FR	5 655	5 911	6 551	7 070	6 843	6 651	6 615	6 872
SO	5 722	6 585	6 575	6 468	6 473	6 571	6 669	6 894
BS	10 492	12 331	12 267	13 034	12 996	13 112	14 420	14 955
BL	7 792	8 399	8 348	8 656	8 868	8 989	9 178	9 433
SH	7 215	8 219	8 406	8 134	8 505	8 804	9 314	9 592
AR	5 814	6 507	7 305	7 592	7 685	7 880	8 027	8 203
AI	5 978	6 842	7 223	8 137	8 581	8 893	9 528	9 994
SG	5 777	6 364	6 814	7 098	7 346	7 665	7 877	7 935
GR	6 123	6 668	7 097	7 403	7 506	7 657	7 834	8 295
AG	6 730	7 233	7 501	7 341	7 378	7 537	7 635	7 849
TG	5 554	6 352	6 720	6 942	7 114	7 327	7 545	7 836
TI	7 293	8 220	8 222	8 618	8 774	8 869	8 799	8 818
VD	7 917	8 906	8 881	8 918	9 107	9 199	9 319	9 567
VS	5 183	5 566	5 797	5 841	5 874	5 975	6 006	6 258
NE	7 244	7 938	7 739	7 400	7 350	7 402	7 295	7 381
GE	11 345	12 305	12 253	12 837	12 502	12 619	12 943	13 432
JU	5 151	5 277	5 470	5 795	5 858	6 061	6 285	6 372
CH	7 489	8 286	8 549	8 930	9 066	9 239	9 418	9 594

Tableau A2.04 Recettes fiscales standardisées par habitant après péréquation, 2008–2024

CHF	Recettes fiscales standardisées par habitant après péréquation							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	9 102	9 827	9 952	10 477	10 708	11 004	11 189	11 247
BE	6 600	7 219	7 537	7 942	8 069	8 164	8 274	8 370
LU	6 597	7 240	7 737	8 292	8 435	8 637	8 872	9 027
UR	6 461	7 066	7 468	7 844	7 921	8 011	8 156	8 305
SZ	8 954	11 637	13 364	14 740	14 634	15 131	15 041	15 627
OW	6 479	7 371	8 048	10 033	10 301	9 424	9 964	10 370
NW	9 035	9 901	11 544	13 074	13 005	13 441	13 882	14 239
GL	6 499	7 094	7 495	7 834	7 915	8 024	8 181	8 328
ZG	14 429	18 308	19 699	19 621	20 363	20 997	22 162	22 673
FR	6 570	7 158	7 577	7 976	7 970	8 014	8 149	8 317
SO	6 585	7 322	7 582	7 857	7 911	8 003	8 154	8 320
BS	9 899	11 548	11 515	12 212	12 248	12 411	13 498	13 957
BL	7 732	8 377	8 378	8 705	8 893	9 019	9 206	9 447
SH	7 263	8 224	8 423	8 382	8 633	8 878	9 321	9 592
AR	6 609	7 301	7 799	8 140	8 216	8 355	8 514	8 685
AI	6 655	7 413	7 768	8 384	8 683	8 944	9 508	9 919
SG	6 600	7 258	7 639	7 983	8 098	8 269	8 453	8 578
GR	6 698	7 350	7 724	8 073	8 150	8 266	8 437	8 726
AG	6 959	7 582	7 880	8 053	8 108	8 224	8 366	8 547
TG	6 547	7 252	7 615	7 945	8 032	8 157	8 338	8 542
TI	7 320	8 225	8 285	8 677	8 820	8 925	8 929	9 003
VD	7 833	8 786	8 814	8 918	9 099	9 201	9 326	9 568
VS	6 492	7 101	7 477	7 831	7 896	7 992	8 146	8 299
NE	7 284	8 000	7 994	8 073	8 099	8 180	8 268	8 411
GE	10 584	11 527	11 504	12 054	11 847	12 007	12 293	12 717
JU	6 487	7 075	7 468	7 831	7 896	7 992	8 146	8 299

Tableau A2.05 Paiements au titre de la péréquation des ressources, totaux et par habitant, 2008–2024
(+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton

CHF 1 000	Total des paiements au titre de la péréquation des ressources							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	507 285	490 786	496 974	569 285	575 469	588 686	610 776	582 785
BE	-780 041	-975 306	-1 185 983	-1 034 042	-842 250	-843 510	-993 459	-1 227 763
LU	-294 972	-339 349	-229 760	-135 717	-109 680	-81 821	-66 026	-70 734
UR	-63 434	-75 431	-70 409	-53 982	-50 140	-50 511	-54 219	-56 473
SZ	48 476	112 436	180 671	225 364	204 775	205 570	202 317	221 620
OW	-47 481	-21 761	-7 463	10 309	10 908	1 542	4 694	6 775
NW	14 647	15 366	31 227	44 180	39 681	40 050	43 685	46 137
GL	-48 840	-61 245	-57 787	-62 921	-56 916	-53 009	-53 524	-56 134
ZG	177 231	261 705	324 638	328 529	331 241	328 669	368 273	385 830
FR	-229 043	-329 396	-291 563	-278 296	-351 188	-429 593	-488 602	-465 153
SO	-212 298	-183 660	-258 785	-371 529	-388 333	-390 465	-407 851	-394 168
BS	113 095	148 773	143 435	159 773	146 298	137 818	182 180	198 029
BL	15 965	6 001	-8 193	-13 822	-7 074	-8 570	-7 917	-4 098
SH	-3 536	-349	-1 368	-20 026	-10 412	-6 039	-575	-1
AR	-41 870	-41 607	-26 276	-29 907	-29 222	-26 224	-26 955	-26 695
AI	-9 935	-8 625	-8 604	-3 946	-1 640	-817	329	1 208
SG	-377 742	-417 152	-398 844	-443 465	-378 857	-306 245	-293 328	-329 096
GR	-110 089	-131 041	-125 216	-137 061	-132 094	-124 951	-123 831	-88 611
AG	-128 546	-202 520	-234 081	-467 108	-484 791	-461 433	-496 972	-479 359
TG	-230 440	-214 528	-225 437	-268 482	-248 817	-227 644	-219 480	-197 880
TI	-8 732	-1 534	-21 320	-21 036	-16 244	-20 200	-46 058	-65 852
VD	54 964	81 759	48 882	-322	6 225	-1 184	-5 140	-627
VS	-373 154	-456 104	-537 293	-680 219	-697 793	-701 615	-749 945	-720 021
NE	-6 715	-10 577	-44 370	-120 417	-134 469	-139 449	-173 847	-183 320
GE	327 337	344 231	346 483	378 880	321 094	303 716	325 622	360 818
JU	-90 698	-122 741	-140 239	-148 499	-149 310	-141 846	-136 963	-142 020
CH	-1 798 569	-2 131 868	-2 300 683	-2 574 480	-2 453 537	-2 409 076	-2 606 815	-2 704 803

CHF	Paiements compensatoires de la péréquation des ressources par habitant							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	398	370	356	387	386	390	401	378
BE	-812	-1 005	-1 198	-1 012	-819	-815	-956	-1 177
LU	-835	-937	-602	-339	-271	-201	-161	-171
UR	-1 825	-2 183	-1 984	-1 478	-1 371	-1 379	-1 475	-1 530
SZ	361	803	1 221	1 454	1 310	1 303	1 272	1 381
OW	-1 437	-644	-208	276	290	41	124	177
NW	380	388	759	1 037	926	930	1 010	1 063
GL	-1 276	-1 609	-1 471	-1 557	-1 405	-1 306	-1 315	-1 374
ZG	1 705	2 404	2 827	2 676	2 657	2 601	2 882	2 993
FR	-915	-1 247	-1 026	-906	-1 127	-1 363	-1 533	-1 445
SO	-863	-737	-1 007	-1 389	-1 438	-1 433	-1 485	-1 426
BS	593	782	752	821	748	702	923	998
BL	61	22	-30	-49	-25	-30	-27	-14
SH	-48	-5	-18	-248	-128	-74	-7	-
AR	-796	-794	-494	-548	-532	-475	-487	-482
AI	-677	-571	-545	-247	-102	-51	20	74
SG	-824	-894	-825	-885	-752	-604	-576	-643
GR	-575	-682	-627	-670	-645	-609	-602	-430
AG	-229	-349	-379	-712	-730	-687	-732	-698
TG	-992	-900	-895	-1 003	-918	-831	-793	-707
TI	-27	-5	-63	-59	-46	-57	-129	-185
VD	84	120	67	-	8	-1	-6	-1
VS	-1 309	-1 535	-1 680	-1 991	-2 022	-2 017	-2 140	-2 041
NE	-40	-62	-255	-672	-749	-778	-973	-1 030
GE	761	777	749	782	654	612	650	715
JU	-1 336	-1 798	-1 998	-2 037	-2 038	-1 931	-1 861	-1 927

Tableau A2.06 Dotation de la péréquation horizontale des ressources (PHR) et de la péréquation verticale des ressources (PVR), 2008–2024, et rapport PHR/PVR

CHF 1 000	Péréquation verticale des ressources	Péréquation horizontale des ressources	Dotation	Rapport PHR/PVR
2008	1 798 569	1 258 998	3 057 566	70.0%
2009	1 861 615	1 315 027	3 176 642	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%
2019	2 504 679	1 712 737	4 217 417	68.4%
2020	2 574 480	1 716 320	4 290 800	66.7%
2021	2 453 537	1 635 692	4 089 229	66.7%
2022	2 409 076	1 606 051	4 015 126	66.7%
2023	2 606 815	1 737 877	4 344 692	66.7%
2024	2 704 803	1 803 202	4 508 005	66.7%

Tableau A2.07 Paiements au titre de la compensation des charges excessives, totaux et par habitant, 2008–2024
(+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton

CHF 1 000	Total des paiements au titre de la compensation des charges							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	-93 087	-78 843	-74 390	-67 133	-89 618	-109 001	-125 443	-131 452
BE	-39 793	-54 810	-44 563	-39 625	-32 281	-28 124	-29 011	-29 823
LU	-6 485	-7 011	-6 445	-6 167	-6 080	-6 008	-5 740	-5 874
UR	-10 549	-11 408	-11 524	-11 766	-11 617	-11 496	-11 742	-12 155
SZ	-5 886	-6 330	-6 859	-6 909	-6 893	-6 928	-6 881	-7 034
OW	-5 296	-5 712	-6 416	-6 134	-6 038	-6 115	-6 198	-6 395
NW	-1 437	-1 569	-1 269	-1 297	-1 313	-1 400	-1 414	-1 471
GL	-5 151	-5 414	-5 348	-5 429	-5 327	-5 339	-5 445	-5 584
ZG	–	–	–	–	-464	-1 939	-3 280	-3 784
FR	-11 679	-12 424	-9 450	-8 989	-8 586	-8 865	-10 521	-9 987
SO	–	–	-1 799	-3 438	-7 372	-8 316	-9 250	-9 372
BS	-47 162	-51 355	-53 668	-53 954	-63 190	-69 937	-66 325	-66 512
BL	–	–	–	-1 269	–	–	–	–
SH	-3 186	-2 042	-1 188	-1 750	-1 198	-683	–	–
AR	-17 102	-18 498	-19 062	-19 964	-19 810	-20 246	-20 741	-21 580
AI	-7 943	-8 584	-8 307	-8 618	-8 677	-8 678	-9 150	-9 590
SG	-1 929	-2 095	-1 663	-1 920	-1 748	-1 868	-1 867	-2 058
GR	-133 174	-143 844	-136 260	-138 270	-136 612	-137 085	-140 572	-143 112
AG	–	–	–	–	–	–	–	–
TG	-3 623	-3 916	-3 714	-3 599	-3 561	-3 160	-3 296	-3 507
TI	-31 338	-35 836	-32 387	-29 004	-25 646	-21 081	-15 425	-15 464
VD	-51 178	-63 941	-70 133	-79 455	-101 086	-120 000	-124 582	-122 296
VS	-67 907	-73 212	-73 369	-82 087	-85 038	-86 763	-85 777	-86 867
NE	-34 098	-40 661	-37 821	-37 750	-37 729	-37 813	-36 510	-35 902
GE	-100 104	-105 337	-107 388	-108 891	-136 181	-157 488	-157 094	-165 397
JU	-4 108	-4 779	-4 861	-5 260	-4 597	-4 491	-4 633	-4 942
CH	-682 216	-737 624	-717 881	-728 678	-800 663	-862 825	-880 895	-900 159

CHF	Paiements au titre de la compensation des charges par habitant							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	-73	-59	-53	-46	-60	-72	-82	-85
BE	-41	-56	-45	-39	-31	-27	-28	-29
LU	-18	-19	-17	-15	-15	-15	-14	-14
UR	-304	-330	-325	-322	-318	-314	-319	-329
SZ	-44	-45	-46	-45	-44	-44	-43	-44
OW	-160	-169	-179	-164	-161	-162	-163	-167
NW	-37	-40	-31	-30	-31	-33	-33	-34
GL	-135	-142	-136	-134	-131	-132	-134	-137
ZG	–	–	–	–	-4	-15	-26	-29
FR	-47	-47	-33	-29	-28	-28	-33	-31
SO	–	–	-7	-13	-27	-31	-34	-34
BS	-247	-270	-281	-277	-323	-356	-336	-335
BL	–	–	–	-4	–	–	–	–
SH	-43	-27	-15	-22	-15	-8	–	–
AR	-325	-353	-358	-366	-361	-367	-375	-389
AI	-541	-568	-526	-538	-539	-538	-565	-591
SG	-4	-4	-3	-4	-3	-4	-4	-4
GR	-696	-749	-683	-676	-667	-668	-684	-695
AG	–	–	–	–	–	–	–	–
TG	-16	-16	-15	-13	-13	-12	-12	-13
TI	-99	-109	-96	-82	-72	-59	-43	-44
VD	-78	-94	-96	-102	-128	-150	-155	-151
VS	-238	-246	-229	-240	-246	-249	-245	-246
NE	-202	-239	-218	-211	-210	-211	-204	-202
GE	-233	-238	-232	-225	-277	-317	-314	-328
JU	-61	-70	-69	-72	-63	-61	-63	-67
CH	-92	-97	-90	-87	-95	-101	-103	-104

Tableau A2.08 Compensation des cas de rigueur, 2008–2024
(+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton

	Total des paiements au titre de la compensation des cas de rigueur							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
CHF 1 000								
ZH	20 626	20 626	19 239	14 789	13 803	12 817	11 831	10 845
BE	-36 041	-36 041	-34 517	-27 562	-25 725	-23 887	-22 050	-20 212
LU	-17 857	-17 857	-17 065	-13 585	-12 680	-11 774	-10 868	-9 963
UR	585	585	546	419	391	363	336	308
SZ	2 159	2 159	2 014	1 548	1 445	1 342	1 239	1 135
OW	-8 898	-8 898	-8 463	390	364	338	312	286
NW	623	623	581	447	417	387	358	328
GL	-7 521	-7 521	-7 156	-5 662	-5 285	-4 907	-4 530	-4 152
ZG	1 658	1 658	1 547	1 189	1 110	1 030	951	872
FR	-133 273	-133 273	-126 679	-100 087	-93 415	-86 742	-80 070	-73 397
SO	4 098	4 098	3 823	2 939	2 743	2 547	2 351	2 155
BS	3 251	3 251	3 033	2 331	2 176	2 020	1 865	1 710
BL	4 343	4 343	4 051	3 114	2 906	2 699	2 491	2 284
SH	-5 402	-5 402	1 155	888	828	769	710	651
AR	902	902	841	647	604	561	517	474
AI	247	247	231	177	165	154	142	130
SG	7 576	7 576	7 066	5 432	5 070	4 708	4 345	3 983
GR	3 186	3 186	2 972	2 284	2 132	1 980	1 827	1 675
AG	9 133	9 133	8 519	6 548	6 112	5 675	5 239	4 802
TG	3 843	3 843	3 584	2 755	2 571	2 388	2 204	2 020
TI	5 187	5 187	4 838	3 719	3 471	3 223	2 975	2 727
VD	10 613	10 613	9 899	7 609	7 102	6 595	6 088	5 580
VS	4 613	4 613	4 302	3 307	3 087	2 866	2 646	2 425
NE	-106 018	-106 018	-100 765	-79 606	-74 299	-68 992	-63 685	-58 378
GE	6 897	6 897	6 433	4 945	4 615	4 286	3 956	3 626
JU	-18 247	-18 247	-17 354	-13 723	-12 808	-11 893	-10 978	-10 063
CH	-243 718	-243 718	-227 327	-174 748	-163 098	-151 448	-139 798	-128 148

Tableau A2.09 Mesures d'atténuation et contributions complémentaires, 2021–2024
(+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton

CHF 1 000	Total des paiements au titre des mesures d'atténuation				
	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	-	-	-	-	-
BE	-	-16 050	-40 075	-32 113	-24 043
LU	-	-6 308	-15 798	-12 701	-9 545
UR	-	-570	-1 419	-1 136	-851
SZ	-	-	-	-	-
OW	-	-	-	-	-
NW	-	-	-	-	-
GL	-	-632	-1 573	-1 258	-941
ZG	-	-	-	-	-
FR	-	-4 861	-12 211	-9 847	-7 421
SO	-	-4 214	-10 557	-8 485	-6 371
BS	-	-	-	-	-
BL	-	-4 461	-11 143	-8 934	-6 694
SH	-	-1 268	-3 172	-2 546	-1 911
AR	-	-857	-2 138	-1 710	-1 277
AI	-	-251	-625	-	-
SG	-	-7 865	-19 629	-15 739	-11 804
GR	-	-3 197	-7 949	-6 352	-4 744
AG	-	-10 364	-26 032	-20 994	-15 830
TG	-	-4 227	-10 614	-8 558	-6 452
TI	-	-5 547	-13 803	-11 003	-8 183
VD	-	-	-	-	-
VS	-	-5 383	-13 475	-10 829	-8 131
NE	-	-2 800	-6 944	-5 520	-4 102
GE	-	-	-	-	-
JU	-	-1 143	-2 845	-2 274	-1 699
CH	-	-80 000	-200 000	-160 000	-120 000

CHF 1 000	Total des paiements au titre des contributions complémentaires				
	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	-	-	-	-	-
BE	-	-	-	-	-
LU	-	-	-	-	-
UR	-	-	-	-	-1 446
SZ	-	-	-	-	-
OW	-	-	-	-	-
NW	-	-	-	-	-
GL	-	-	-	-	-378
ZG	-	-	-	-	-
FR	-	-	-	-	-61 109
SO	-	-	-	-	-42 771
BS	-	-	-	-	-
BL	-	-	-	-	-
SH	-	-	-	-	-
AR	-	-	-	-	-
AI	-	-	-	-	-
SG	-	-	-	-	-
GR	-	-	-	-	-
AG	-	-	-	-	-
TG	-	-	-	-	-
TI	-	-	-	-	-
VD	-	-	-	-	-
VS	-	-	-	-	-71 485
NE	-	-	-	-	-
GE	-	-	-	-	-
JU	-	-	-	-	-2 812
CH	-	-	-	-	-180 000

Annexe 3

Conventions intercantionales

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) publie sur son site Internet une liste des conventions intercantionales dans les domaines de tâches relevant de l'art. 48a Cst. On trouvera la liste actuelle de ces conventions dans la rubrique «Collaboration intercantonale avec compensation des charges», à l'adresse suivante:

<https://kdk.ch/fr/themes/perequation-financiere-et-repartition-des-taches>

Annexe 4

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 excessives et mesures temporaires). À 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 2021 (données les plus récentes).

Tableau A4.01 Transferts de la Confédération aux cantons, total, année 2021

CHF 1 000	Parts aux recettes de la Confédération ¹	Péréquation financière et compensation des charges de la Confédération ²	Contributions fédérales ³	Total	en % des recettes totales du canton	Population résidante permanente moyenne	Surface en hectares
ZH	1 266 480	89 618	1 695 787	3 051 885	18.1%	1 559 043	172 894
BE	471 607	578 011	1 730 539	2 780 157	21.7%	1 045 303	595 951
LU	297 341	89 253	533 941	920 535	22.0%	418 337	149 352
UR	14 047	42 272	86 225	142 544	31.7%	36 933	107 653
SZ	207 538	6 893	185 821	400 251	23.7%	162 923	90 788
OW	29 713	6 038	88 460	124 211	32.9%	38 272	49 058
NW	42 155	1 313	58 709	102 177	21.5%	43 707	27 585
GL	19 524	43 921	68 796	132 241	33.3%	41 021	68 531
ZG	437 195	464	106 957	544 616	28.9%	129 291	23 873
FR	176 011	288 224	533 958	998 193	25.2%	327 653	167 142
SO	112 270	244 586	273 874	630 731	24.9%	278 854	79 046
BS	305 221	63 190	394 818	763 229	14.0%	196 386	3 695
BL	234 918	8 705	268 322	511 944	16.2%	291 893	51 767
SH	127 162	8 713	104 130	240 005	25.0%	83 551	29 842
AR	29 821	38 200	74 737	142 759	26.9%	55 447	24 284
AI	10 194	9 913	33 488	53 594	30.8%	16 327	17 248
SG	277 036	236 927	643 414	1 157 377	22.1%	516 875	202 820
GR	98 386	219 065	621 085	938 536	33.2%	200 736	710 530
AG	312 517	301 239	579 067	1 192 823	19.5%	698 579	140 380
TG	127 255	157 079	301 888	586 222	24.6%	284 437	99 433
TI	202 184	40 939	487 952	731 075	17.6%	351 584	281 215
VD	769 284	101 086	1 130 845	2 001 215	16.3%	818 865	321 202
VS	128 775	509 097	586 497	1 224 369	28.1%	350 856	522 463
NE	90 305	171 999	286 784	549 089	22.1%	176 030	80 216
GE	621 657	136 181	624 467	1 382 305	12.5%	507 896	28 249
JU	34 803	104 373	187 926	327 101	33.2%	73 754	83 851
Divers ⁴			524 799	524 799			
Total	6 443 398	3 497 298	12 213 285	22 153 982	20.5%	8 704 546	4 129 068

Source: statistique financière

¹ Excepté les parts affectées des cantons : 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); «Cantons en comparaison; tableaux réguliers», feuille de calcul «einnahmen»

² Péréquation verticale des ressources + compensation des charges + part de la Confédération à la compensation des cas de rigueur + mesures d'atténuation

³ Contributions fédérales = contributions courantes (poste 4630) et contributions à des investissements (poste 670):
- contributions fédérales pouvant être attribuées aux 26 cantons: «Cantons en comparaison; tableaux réguliers», feuille de calcul «einnahmen»

- montant total (y c. contributions ne pouvant être attribuées à un canton précis): «Ensemble des cantons; tableaux réguliers», feuille de calcul «einnahmen»

⁴ Montant ne pouvant être attribué à un canton précis

Tableau A4.02 Transferts de la Confédération aux cantons, volume par habitant, année 2021

CHF par habitant	Parts aux recettes de la Confédération	Péréquation financière et compensation des charges de la Confédération	Contributions fédérales	Total	Rang
ZH	812	57	1 088	1 958	24
BE	451	553	1 656	2 660	14
LU	711	213	1 276	2 200	21
UR	380	1 145	2 335	3 860	5
SZ	1 274	42	1 141	2 457	16
OW	776	158	2 311	3 246	8
NW	964	30	1 343	2 338	18
GL	476	1 071	1 677	3 224	9
ZG	3 381	4	827	4 212	3
FR	537	880	1 630	3 046	11
SO	403	877	982	2 262	19
BS	1 554	322	2 010	3 886	4
BL	805	30	919	1 754	25
SH	1 522	104	1 246	2 873	12
AR	538	689	1 348	2 575	15
AI	624	607	2 051	3 283	7
SG	536	458	1 245	2 239	20
GR	490	1 091	3 094	4 675	1
AG	447	431	829	1 707	26
TG	447	552	1 061	2 061	23
TI	575	116	1 388	2 079	22
VD	939	123	1 381	2 444	17
VS	367	1 451	1 672	3 490	6
NE	513	977	1 629	3 119	10
GE	1 224	268	1 230	2 722	13
JU	472	1 415	2 548	4 435	2
Divers			60	60	
Total	740	402	1 403	2 545	

Tableau A4.03 Contributions fédérales versées aux cantons par domaine, année 2021

Rubrique	Exemples de sous-rubriques importantes sur le plan financier	Domaines	en mio CHF
1		Ordre et sécurité publics, défense	222
2		Formation	3 034
	23 + 26	Formation professionnelle	790
	27	Hautes écoles	1 490
3		Culture, sport, loisirs, église	180
5		Sécurité sociale	5 730
	51	Maladie et accident	2 849
	52	Invalité	819
	53	Vieillesse et survivants	883
6		Trafic et télécommunications	1 761
	61	Circulation routière	1 642
	62	Transports publics	119
7		Protection de l'environnement et aménagement du territoire	399
	74	Aménagements	236
8		Economie	3 474
	81	Agriculture	2 913
		Total	14 800

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 le 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.

Si l'on considère le volume des transferts par habitant, certains cantons reçoivent des contributions fédérales remarquablement élevées. Parmi eux figurent les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des Grisons, du Jura et d'Uri. Ces cantons affichent toutefois une faible densité de population, de sorte que les montants par habitant apparaissent forcément plus élevés. 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).

Le rapport qui est établi tous les quatre ans en réponse au postulat 14.3951 «Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons. Plus de transparence» fournit une analyse détaillée de cette question. Il répartit les dépenses et les recettes de la Confédération entre les différents cantons. Le rapport le plus récent, qui a été publié le 15 novembre 2022, indique que les différentes contributions versées par les cantons au financement du budget fédéral et la péréquation financière ont pour effet de réduire les disparités intercantionales. D'après les résultats de l'analyse réalisée, chaque canton contributeur net, selon la péréquation financière, est également un contributeur net au budget de la Confédération, tandis que les cantons bénéficiaires nets de la péréquation financière sont en majorité aussi des bénéficiaires nets des activités de la Confédération. Cela signifie que le budget de la Confédération conduit dans l'ensemble à une redistribution ciblée des cantons à fort potentiel de ressources vers les cantons à faible potentiel.

Annexe 5

Critères et paramètres utilisés pour évaluer l'efficacité selon l'annexe 17 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges

- 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'État et quote-part fiscale des cantons et des communes, à l'échelle nationale et internationale
- Allégements 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
- Évolution du volume des paiements liés à la compensation intercantonale des charges et part liée à l'indemnisation des effets d'externalités territoriales (spillovers)

Annexe 6

Décision instituant 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, März 2022

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 und 19b)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 Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) – eingesetzt:

Präsident:

Peter Schwendener, stellvertretender Direktor, Eidg. Finanzverwaltung

Vertreter des Bundes:

- Roger Ammann, Abteilung Volkswirtschaft und Statistik, Eidg. Steuerverwaltung
- Bertrand Bise, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte I, Bundesamt für Justiz
- Patrick Olsthoorn, Finanzdienst I, Eidg. Finanzverwaltung
- Werner Weber, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

Stellvertreterinnen und Stellvertreter:

- Walter Flückiger, Abteilung Volkswirtschaft und Statistik, Eidg. Steuerverwaltung
- Ana Thoonen-Tornic, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte I, Bundesamt für Justiz
- Pascal Utz, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Jean-Pierre Witschard, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Susanne Kaufmann, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

¹ SR 613.2

² SR 613.21

Vertreter der Kantone:

- Thomas Lötscher, Finanzdirektion Kanton Zug
- Sven Michal, Finanzdirektion Kanton Basel-Stadt
- 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

Stellvertreterinnen und Stellvertreter:

- Joëlle Andenmatten Louis, République et canton de Genève
- Andreas Betschart, Finanzdepartement Kanton Schwyz
- Francesco Ré, Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie del Cantone Ticino
- Niklaus Fuchs, Finanzdepartement Kanton St. Gallen
- Rolf Müller, Finanzdepartement Kanton Uri

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

Vertreter mit Beobachterstatus:

- Alexander Jungo, Beauftragter NFA der (KdK)
- Peter Mischler, Generalsekretär der Finanzdirektorenkonferenz (FDK)
- Simon Berset, stellvertretender Generalsekretär 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 2015.

Eidg. Finanzdepartement



Ueli Maurer

Beilage:

- Rechtsgrundlagen für den Wirksamkeitsbericht

Mandat de l'organe de pilotage politique de la péréquation financière réunissant la Confédération et les cantons



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Le chef du Département fédéral des finances DFF

Berne, le 1^{er} septembre 2020

Mandat de l'organe de pilotage politique de la péréquation financière Confédération-cantons

approuvé par le Conseil fédéral le 13 décembre 2019 et par les gouvernements cantonaux lors de l'Assemblée plénière CdC du 20 décembre 2019

Contexte

Les Chambres fédérales ont adopté le projet d'optimisation de la péréquation financière Confédération-cantons lors du vote final du 21 juin 2019. Les modifications de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et seront réévaluées dans le cadre de l'élaboration du rapport sur l'efficacité portant sur la période 2020-2025.

Les expériences réalisées dans le cadre de l'élaboration des précédents rapports sur l'efficacité ont montré que, si le suivi technique est essentiel, l'évolution de la péréquation financière nationale ne peut se passer d'une évaluation politique. Un organe de pilotage politique paritaire avait été créé dès la phase de mise en place de la RPT ; il a fait ses preuves et a même été un facteur déterminant de la réussite du projet.

Dans leur rapport final consacré à l'optimisation de la péréquation financière (mars 2017) et leur prise de position du 28 juin 2018 sur le rapport sur l'efficacité 2016-2019, les gouvernements cantonaux ont proposé de mettre sur pied un nouvel organe de pilotage politique compte tenu des enjeux politiques majeurs liés à la péréquation financière.

Mise en place d'un organe de pilotage politique

Au vu de ces éléments, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux instituent un organe de pilotage politique composé paritairement et placé sous la direction du DFF. L'objectif est de suivre de manière active l'évolution de la compensation des ressources et des charges et, le cas échéant, d'envisager pendant les travaux consacrés aux rapports sur l'efficacité les adaptations qui s'avèreraient nécessaires. Il s'agit d'assurer durablement la viabilité du dispositif péréquatif de sorte qu'il soit considéré et reconnu comme un élément majeur de la cohésion au sein de l'État fédéral.

Les groupes de travail techniques restent en place; ils conseillent et assistent l'organe de pilotage politique.

Composition

Représentants de la Confédération :

- chef du DFF, présidence
- représentant de la Confédération
- représentant de la Confédération

Représentants des cantons :

- président CdC
- représentant des cantons à faible potentiel de ressources
- représentant des cantons à fort potentiel de ressources

Les cantons veilleront à garantir une représentation équitable des régions linguistiques en s'assurant qu'au moins un des trois membres de la délégation cantonale sera un représentant de la Suisse latine.

Les membres de l'organe de pilotage politique peuvent se faire accompagner de collaborateurs de l'administration fédérale et de la CdC/CDF.

L'AFF gère le secrétariat.

Mandat

L'organe de pilotage politique encadre les travaux d'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière et procède à une appréciation politique des propositions formulées par le groupe technique.

Si besoin est, l'organe de pilotage politique élabore à l'attention du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux des propositions de solution destinées à garantir une évolution équilibrée de la péréquation financière.

Il informe le Conseil fédéral, via le DFF, et les gouvernements cantonaux, via la CdC, de l'avancement des travaux, des solutions proposées et des recommandations.

Toute nouvelle période d'évaluation sera précédée d'un réexamen du mandat et de son adaptation, si nécessaire. Dans le cadre de l'évaluation de la période de péréquation financière 2020-2025, il s'agira principalement d'analyser:

- s'il faut reconduire les aides transitoires versées aux cantons à faible potentiel de ressources;
- les effets de la mise en œuvre du projet RFFA sur le potentiel de ressources des cantons;
- les effets incitatifs de la péréquation des ressources pour les cantons à faible potentiel de ressources;
- s'il est nécessaire d'intervenir sur les instruments de compensation des charges;
- dans quelle mesure l'objectif lié à la collaboration intercantonale avec compensation des charges dans les domaines prévus à l'art. 48a Cst. a été atteint.

L'organe de pilotage politique siège en fonction des besoins, mais au moins une fois par an.

Département fédéral des finances



Ueli Maurer

Conférence des gouvernements cantonaux



Christian Rathgeb