Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

31 mars 2010

Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons – 2008-2011

Table des matières

Condensé **8**

1 Contexte et contenu **15**

1.1 Introduction 15

1.2 Bases légales et structure du rapport 16

1.3 Portée du premier rapport d'évaluation 21

2 Péréquation des ressources et compensation des charges en 2008-10 ..... **23**

2.1 Contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges en 2008 23

2.2 Péréquation des ressources 24

2.3 Compensation des charges 33

3 Exécution de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges **37**

3.1 Processus de collecte des données 37

3.2 Assurance-qualité 39

3.3 Mesures destinées à améliorer la qualité des données 45

3.4 Corrections rétroactives des erreurs – base juridique 49

4 Volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources **54**

5 Réalisation des buts de la péréquation financière **59**

5.1 Renforcement de l'autonomie financière des cantons 59

5.2 Réduction des disparités en ce qui concerne la capacité financière 61

5.3 Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international 63

5.4 Garantie aux cantons d'une dotation minimale en ressources financières 71

5.5 Compensation des charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques 73

5.6 Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons 78

6 Analyse de la phase de transition relative à l'introduction de la RPT **81**

6.1 Neutralité budgétaire 81

6.2 Nouvelle répartition des tâches 84

6.3 Mise en place de conventions-programmes 89

7 Effets anticipés de la RPT **93**

7.1 Effets anticipés d'ordre général 93

7.2 Révisions des lois fiscales cantonales 94

8 Mesures de péréquation financière pour les années 2012 à 2015 ..... **96**

8.1 Contributions au titre la péréquation des ressources et la compensation des charges pour les années 2012 à 2015 96

8.2 Reconduction de la compensation des cas de rigueur 98

8.3 Limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources 107

9 Vérification des bases de calcul **111**

9.1 Indice des ressources 111

9.2 Prise en compte des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources 112

ANNEXE **122**

A) Rapport sur l'évaluation de l'efficacité: Décision instituant le groupe technique chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, bases légales et calendrier 122

C) Révisions des lois fiscales dans les cantons depuis le 1er janvier 2007 131

D) Enquête de la CdC sur la collaboration intercantonale 138

E) Enquête de la CdC concernant la mise en œuvre de la répartition des tâches 141

Table des illustrations

Figure 1 Flux financiers dans le système de péréquation pour l'année 2008, avec mention entre parenthèses des valeurs pour 2010 (en millions de francs) 23

Figure 2 Indice des ressources en 2010, niveau et variation entre 2008 et 2010 29

Figure 3 Délimitation des charges excessives 33

Figure 4 Variation moyenne des paiements compensatoires de 2008 à 2010 et variation moyenne des recettes fiscales 55

Figure 5 Variation des RFS et des paiements par habitant en francs; cantons à fort potentiel de ressources; 2009 – 2010 57

Figure 6 Variation des RFS et des paiements par habitant en francs; cantons à faible potentiel de ressources; 2009 – 2010 57

Figure 7 Exploitation du potentiel fiscal par canton en % en 2010 70

Figure 8 Variation de l'exploitation du potentiel fiscal en points de pourcentage de 2008 à 2010 70

Figure 9 Indice des ressources avant et après la péréquation des ressources en 2008 71

Figure 10 Indice des ressources avant et après la péréquation des ressources en 2009 72

Figure 11 Indice des ressources avant et après la péréquation des ressources en 2010 72

Figure 12 Evolution de l'indice des ressources des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, depuis 2004/2005 100

Figure 13 Evolution des recettes fiscales standardisées par habitant des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, en 2010 par rapport à 2004/2005, avant et après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur 101

Figure 14 Evolution hypothétique des recettes fiscales standardisées par habitant des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, en 2010 par rapport à 2004/2005, avant et après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur, en cas d'abandon de la compensation des cas de rigueur au cours de l'année 2010 103

Figure 15 Paiements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources, par habitant, 2008-2010 107

Table des tableaux

Tableau 1 Evolution du potentiel de ressources entre 2008 et 2010 26
Tableau 2 Evolution du potentiel de ressources en francs par habitant (2008-2010)..... 27
Tableau 3 Evolution des indices de ressources entre 2008 et 2010 28
Tableau 4 Paiements compensatoires en francs par habitant (2008-2010) 30
Tableau 5 RFS par habitant (en francs) avant et après la péréquation et variation en % . 32
Tableau 6 Indice des ressources avant / indice des RFS après péréquation et variation (2008-2010) 32
Tableau 7 Paiements compensatoires pour la CCG et la CCS (2008 – 2010)..... 35
Tableau 8 Total des paiements au titre de la compensation des charges et variations (2008-10) 35
Tableau 9 Paiements au titre de la compensation des charges par indicateur (en francs, 2010)..... 36
Tableau 10 Aperçu du processus annuel de calcul des indices des ressources et des charges 37
Tableau 11 Services responsables de l'assurance-qualité..... 39
Tableau 12 Règles applicables aux documents 41
Tableau 13 Corrections et estimations pour les années de calcul 2003 à 2006..... 43
Tableau 14 Montants minimaux pour l'année 2010 52
Tableau 15 Variation annuelle moyenne de l'indice des ressources et des paiements au titre de la péréquation des ressources de 2008 à 2010..... 54
Tableau 16 Volume des transferts entre la Confédération et les cantons 60
Tableau 17 Fourchette entre les valeurs extrêmes et écart-type de l'indice des recettes fiscales standardisées (RFS) avant et après la péréquation des ressources, 2008 à 2010..... 62
Tableau 18 Variation moyenne en pourcentage de l'indice des recettes fiscales standardisées sous l'effet de la péréquation des ressources 63
Tableau 19 Taux maximaux d'imposition statutaires des entreprises, en comparaison avec l'OCDE 65
Tableau 20 Taux d'imposition moyen effectif des entreprises du secteur secondaire en comparaison internationale..... 66
Tableau 21 Taux moyen d'imposition effectif de la main-d'œuvre (personnes seules, revenu de 100 000 euros par an) en comparaison internationale 68
Tableau 22 Evolution des charges excessives; 2002 – 2006 74
Tableau 23 Taux de couverture des charges excessives par la compensation des charges; 2006 75
Tableau 24 Dotations selon l'OPFCC en vigueur et selon l'expertise d'Ecoplan..... 75
Tableau 25 Paiements compensatoires pour les deux variantes, sur la base des données de 2010 76
Tableau 26 Effets de la variante de l'expertise E sur la base des paiements compensatoires de 2010 77
Tableau 27 Répartition de 100 millions de francs supplémentaires entre les différents cantons 82
Tableau 28 Evolution de l'indice des ressources des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, depuis 2004/2005 100
Tableau 29 Evolution des recettes fiscales standardisées par habitant des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, en 2010 par rapport à 2004/2005,

avant et après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur 102

Tableau 30 Evolution hypothétique des recettes fiscales standardisées par habitant des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, en 2010 par rapport à 2004/2005, avant et après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur, en cas d'abandon de la compensation des cas de rigueur au cours de l'année 2010 103

Tableau 31 Chiffres détaillés permettant d'évaluer un éventuel plafonnement des paiements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources, 2008-2010 108

Tableau 32 Revenu déterminant imposé à la source: comparaison de deux variantes 115

Tableau 33 Rapport entre revenu imposé à la source et revenu des personnes physiques: comparaison de deux variantes 116

Tableau 34 Potentiel de ressources par habitant: comparaison de deux variantes 117

Tableau 35 Indice des ressources: comparaison de deux variantes 118

Tableau 36 Paiements compensatoires: comparaison de deux variantes..... 119

Tableau 37 Montants des paiements: comparaison de deux variantes..... 120

Table des abréviations

ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges
AFA	Assiette fiscale agrégée
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AHES	Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées
AI	Assurance-invalidité
AIU	Accord intercantonal universitaire
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BAK	BAK Basel Economics AG
BNS	Banque nationale suisse
CC	Compensation des charges
CCG	Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques
CCR	Compensation des cas de rigueur
CCS	Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDF	Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances
CIIS	Convention intercantonale relative aux institutions sociales
CIMHS	Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée
CLASS	Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales
Cst.	Constitution fédérale
DFF	Département fédéral des finances
FF	Feuille fédérale
FkF	Groupe d'études pour les finances cantonales
IFD	Impôt fédéral direct
IR	Indice des ressources
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LCF	Loi sur le Contrôle des finances (RS 614.0)
LCo	Loi sur la consultation (RS 172.061)
LIA	Loi fédérale sur l'impôt anticipé (SR 642.21)
LIPPI	Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (RS 831.26)
LSu	Loi sur les subventions (RS 616.1)
LTVA	Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (RS 641.20)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OPFCC	Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.21)
PFCC	Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges

	(RS 613.2)
PIB	Produit intérieur brut
PR	Péréquation des ressources
RFS	Recettes fiscales standardisées
RIS	Revenus imposés à la source
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SCI	Système de contrôle interne
SEVAL	Société suisse d'évaluation
TFS	Taux fiscal standardisé
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Condensé

Les dispositions constitutionnelles sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ont été acceptées par la majorité du peuple et des cantons en 2004. La RPT est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Cette réforme vise en priorité à réduire les disparités cantonales sur le plan de la capacité financière et à accomplir les tâches plus efficacement au sein de l'Etat fédéral. La RPT repose sur quatre piliers: le désenchevêtrement des tâches et de leur financement entre la Confédération et les cantons, l'amélioration de la collaboration Confédération-cantons dans le domaine des tâches communes, le renforcement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et enfin la réforme de la péréquation financière au sens strict.

La nouvelle péréquation financière au sens strict et la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges sont régies par la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges[1] (PFCC). La nouvelle péréquation au sens strict repose sur deux instruments autonomes, qui poursuivent des objectifs différents. Premièrement la péréquation des ressources, dont la finalité est de réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière, par le biais d'une péréquation horizontale et d'une péréquation verticale des ressources. Deuxièmement la compensation des charges, qui sert à indemniser les cantons confrontés à des coûts structurels dépassant leurs possibilités, dans certains domaines de tâches. Ces «charges excessives», ainsi qu'elles ont été appelées dans la loi, sont compensées par le biais de deux instruments péréquatifs: 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). Les ressources allouées à ces deux fonds de péréquation sont définies par l'Assemblée fédérale tous les quatre ans, sous la forme de contributions de base que le Conseil fédéral adapte ensuite pour les trois exercices suivants, en se fondant sur des indicateurs prédéfinis. La PFCC exige que le Conseil fédéral établisse un «rapport sur l'évaluation de l'efficacité» tous les quatre ans afin de faire le point sur l'exécution et sur les effets de la péréquation financière au sens strict ainsi que de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Ce rapport doit aussi servir de base de discussion au Parlement lors du débat sur la dotation des fonds de péréquation pour la période quadriennale suivante.

Conformément aux exigences de la PFCC, qui ont été concrétisées dans l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC), le rapport sur l'évaluation de l'efficacité doit contenir des informations sur les points suivants:

- exécution de la loi fédérale sur la péréquation financière;
- volatilité des contributions à la péréquation des ressources;
- degré de réalisation des buts de la péréquation financière;
- mesures à prendre pour la prochaine période quadriennale.

[1] RS **613.2**

Les rapports d'évaluation portant sur les deux premières périodes quadriennales doivent aussi décrire les effets de la transition de l'ancien au nouveau régime de péréquation financière. Le rapport sur la première période quadriennale doit en outre présenter les effets anticipés de la RPT. Enfin, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité peut aussi contenir des recommandations relatives à un réexamen des bases de calcul de la péréquation financière.

Le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité, premier du genre, porte sur la période 2008 à 2011. Il faut cependant souligner que, compte tenu des délais réglementaires (procédure de consultation de trois mois, évaluation, rédaction du message du Conseil fédéral et débats parlementaires), il a déjà dû être rédigé au début de l'année 2010. La période d'observation a donc été relativement brève, limitant les possibilités d'analyse, notamment sur le degré de réalisation des buts de la péréquation financière. Les principales informations et analyses ainsi que les recommandations formulées pour la période quadriennale 2012 à 2015 sont résumées ci-après.

Exécution de la loi fédérale sur la péréquation financière

La RPT a complètement réformé le mode de calcul des paiements compensatoires. La péréquation verticale et horizontale des ressources se fonde sur le potentiel de ressources, qui correspond à la valeur des ressources qui peuvent être exploitées fiscalement. Pour établir le potentiel de ressources individuel des cantons, de nombreuses informations doivent être collectées auprès de leurs administrations. Vu l'ampleur des flux monétaires liés à la péréquation des ressources, la plus grande précision est de rigueur pour gérer cet énorme volume de données, par ailleurs très complexes. La collecte des données de base ainsi que l'assurance-qualité et les contrôles de qualité des données jouent donc un rôle central dans l'exécution de la PFCC.

La qualité et la sécurité des données n'ont cessé de s'améliorer depuis le début de la RPT. Néanmoins, toutes les faiblesses n'ont pas encore été surmontées. Les processus doivent être présentés de façon adéquate et les responsables des offices cantonaux des contributions être systématiquement impliqués dans le dépouillement des données. Par ailleurs, les rôles et les responsabilités doivent être clairement définis et les échéances respectées à la lettre par toutes les parties engagées dans les processus.

Des mesures ont déjà été prises, notamment à travers la publication des directives du DFF du 19 décembre 2008[2]. Des améliorations ont été apportées au calendrier annuel du processus de dépouillement des données et au programme informatique de calcul des montants compensatoires, et les contrôles de plausibilité ont été renforcés. Ces mesures, ainsi que d'autres, conjuguées à l'expérience accumulée, contribueront à réduire le risque d'erreur à un niveau minimal pour l'ensemble des opérations (de la collecte des données au calcul des montants) notamment liées à la péréquation des ressources.

La manière actuelle d'aborder les erreurs détectées tardivement dans le cadre de la péréquation des ressources ou de la compensation des charges ne donne pas satisfaction. A cet égard, et dans la perspective de la prochaine période quadriennale, nous avons formulé une proposition concrète qui vise à régler ces cas par le biais d'une base légale inscrite dans la PFCC. Selon cette proposition, les paiements compensatoires incorrects ne pourraient être

[2] Instructions du DFF concernant la collecte et la remise des données nécessaires par les cantons; directives du DFF concernant le traitement par l'AFC, l'OFS et l'AFF des données relatives au calcul annuel des indices des ressources et de la compensation des charges. Voir également ch. 3.1, note 15

corrigés avec effet rétroactif que lorsque l'erreur a d'importantes conséquences financières pour un canton et qu'elle est découverte ou signalée dans un délai de deux ans à compter du versement des contributions visées.

Volatilité des contributions à la péréquation des ressources

Les calculs montrent qu'au cours des trois premières années de référence de la RPT, la péréquation des ressources n'a pas affiché de fortes variations imprévues. Il est vrai que l'indice des ressources du canton de Zoug a fluctué très fortement, avec une progression annuelle atteignant presque 11 points, ce qui a naturellement débouché sur une très forte variation des montants compensatoires par habitant et en pourcentage des recettes fiscales. Mais dans l'ensemble, les fluctuations des paiements compensatoires ont été légèrement inférieures à ce que les simulations présentées dans le troisième message sur la RPT ne laissaient présager. De plus, la variation du rapport entre les montants compensatoires et les recettes fiscales a été plus faible que le taux de fluctuation annuel moyen des recettes fiscales elles-mêmes, dans tous les cantons. Le Conseil fédéral considère donc que la volatilité des paiements compensatoires tout à fait supportable pour les cantons.

Degré de réalisation des buts de la péréquation financière

Selon l'analyse d'impact, au cours de la période examinée la péréquation financière a largement atteint les objectifs visés. Plusieurs éléments y ont concouru.

- *Renforcement de l'autonomie financière des cantons* – Avec le passage à la RPT, les transferts affectés entre la Confédération et les cantons ont fortement diminué. En 2008 ils ont en effet atteint 4,8 milliards de francs, soit 35 % de moins que l'année précédente. En revanche, les transferts non affectés de la Confédération aux cantons ont augmenté de 1,4 milliard de francs ou 28 %, d'où un net renforcement de l'autonomie financière des cantons. Le recul des transferts entre la Confédération et les cantons signifie par exemple que grâce à la RPT, les cantons assument plus de tâches sous leur propre responsabilité financière. Grâce à la plus grande part des transferts non affectés dans le volume résiduel des transferts, les cantons disposent également de ressources non affectées plus importantes qu'avant l'entrée en vigueur de la RPT.

- *Réduction des disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière* – Vu les données disponibles, le degré de réalisation de ce but ne peut être évalué qu'avec certaines restrictions. Les données sur le potentiel de ressources mises à disposition jusqu'ici se réfèrent par exemple aux années 2003 à 2006 et ne reflètent donc pas les développements induits par la RPT. Par conséquent il n'est pas encore possible de se prononcer concernant l'impact de la nouvelle péréquation financière sur l'évolution des disparités entre les potentiels de ressources des cantons. Les analyses ont toutefois montré qu'entre 2008 et 2010, l'écart entre les valeurs extrêmes des indices avant les paiements compensatoires s'était élargi. Vu le décalage temporel des données, cette augmentation n'est cependant pas imputable à la RPT. On observe même que les paiements effectués dans le cadre de la péréquation des ressources ont freiné l'augmentation des écarts.

- *Maintien de la compétitivité fiscale des cantons au niveau national et international* – La Suisse et les cantons sont toujours très compétitifs, tant sur le plan de la taxation des entreprises que de l'impôt sur le revenu. De plus, les cantons à fort potentiel de ressources sont parvenus à maintenir, voire à réduire encore la pression fiscale, malgré la charge financière induite par la nouvelle péréquation. L'objectif de maintenir des taux d'imposition compétitifs tant au niveau national qu'international est donc pleinement atteint.

- *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières* – Il faut tout d'abord rappeler qu'il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une dotation minimale garantie, mais explicitement d'une valeur cible. La dotation minimale par habitant de 85 % de la moyenne suisse, visée à l'art. 6 PFCC, a été atteinte dans tous les cantons en 2008 et en 2009. En 2010, seuls Uri et le Valais se situaient encore juste en dessous de ce seuil après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur. L'indice des ressources du canton du Jura s'est également retrouvé en dessous de 85 points après la péréquation des ressources. Mais étant donné que, selon l'art. 19, al. 8, PFCC, les prestations du fonds de compensation des cas de rigueur doivent aussi être prises en considération, en 2010 ce canton a tout de même atteint l'objectif de dotation minimale. Les contributions au titre de la péréquation des ressources se sont donc aussi révélées adéquates dans l'optique de cet objectif.

- *Compensation des charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques* – Les résultats de la compensation des charges prévus dans le troisième message sur la RPT ont été confirmés dans les faits, soit qu'avec une dotation identique de la CCG et de la CCS, les charges excessives sont compensées diversement selon leur nature. Selon les calculs actualisés du cabinet Ecoplan, 28 % des charges excessives sont imputables à des facteurs géo-topographiques, 33 % à la structure démographique et 39 % à des facteurs propres aux villes-centres. La compensation des charges par la Confédération couvre en moyenne 12 % des charges excessives identifiées soit, dans le détail, 22 % des charges excessives de nature géo-topographiques, 12 % des charges excessives liées à la structure démographique et enfin 5 % des charges excessives propres aux villes-centres.

- *Garantie d'une compensation des charges équitable entre les cantons* – L'accord-cadre intercantonal (AIC) constitue la base nécessaire à la mise en œuvre et au développement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. En l'absence de données statistiques, il n'est cependant pas encore possible de tirer des conclusions quantitatives de la compensation intercantonale des charges. Des évaluations qualitatives montrent toutefois que le renforcement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges est en bonne voie. Dans deux des domaines clés mentionnés à l'art. 48*a* Cst., à savoir la médecine de pointe et les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées, des conventions ont été ratifiées par tous les cantons. En outre, la première convention relative à la compensation interrégionale des charges culturelles est entrée en vigueur le 1er janvier 2010 et lie les cantons de Zurich, Lucerne Schwyz, Zoug et Uri.

Analyse de la transition à la RPT

L'examen de la neutralité budgétaire du passage à la RPT a montré que les cantons ont subi des charges supplémentaires de l'ordre de 100 millions de francs par rapport aux hypothèses émises dans le troisième message sur la RPT (allégement de 47 millions de francs au profit de la Confédération, de 53 millions de francs au profit des assurances sociales). Le Conseil fédéral n'en conclut cependant pas qu'il existe un «écart important» au principe de la neutralité budgétaire au sens du troisième message sur la RPT. De fait, l'écart par rapport à la dotation des fonds de péréquation calculée dans ce message (2,5 milliards de francs) n'est que de 4 %. Les écarts constatés pour les différents postes de désenchevêtrement sont eux aussi faibles puisqu'ils atteignent en moyenne moins de 6 % des transferts de charges prévus initialement, voire moins de 5 % si l'on exclut les facteurs exceptionnels. Dans ces circonstances, le Conseil fédéral ne souhaite pas entreprendre de modifications, ni structurelles ni temporaires, des paiements compensatoires et veut reconduire les montants déterminés selon la méthode actuelle, en fonction de l'évolution du potentiel de ressources. Les cantons ne sont pas du même avis. Selon eux, la péréquation verticale des ressources devrait être dotée de 100 millions de francs supplémentaires par an de manière permanente

et il faudrait envisager une hausse temporaire des dotations pour la prochaine période quadriennale, afin de compenser les quatre fois 100 millions de francs que les cantons n'auront pas touchés pendant la période quadriennale en cours. Les représentants des cantons-villes demandent en outre que cette compensation soit affectée exclusivement à l'augmentation du fonds de compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques, afin de mieux refléter la ventilation des charges excessives, sans grever les cantons de montagne.

D'autres analyses ont porté sur la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons. De premières conclusions ont pu être tirées au sujet du désenchevêtrement financier et politique dans des secteurs importants, à savoir les routes nationales et les institutions pour personnes handicapées, mais aussi à propos des conventions-programmes. Vu les données disponibles actuellement, l'impact économique de la RPT ne pourra être étudié que dans le cadre du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Dans le domaine des routes nationales, un bilan intermédiaire de l'Office fédéral des routes (OFROU) fait état de gains d'efficience et d'efficacité de l'ordre de 120 à 205 millions de francs en 2008. Cette évolution s'explique principalement par des prix plus bas au titre de l'entretien courant et par des optimisations au niveau des projets (en renonçant à des éléments superflus, ou *nice to have*, pour les investissements). Les gains d'efficience et d'efficacité découlant d'une meilleure pratique en matière d'adjudications, de l'harmonisation des intervalles de remise en état ainsi que de la réorganisation des tâches des maîtres d'ouvrage n'ont pas encore pu être chiffrés.

En ce qui concerne les institutions pour personnes handicapées, les écoles spécialisées et l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (aide et soins à domicile), pour les trois années qui ont suivi le passage à la RPT il faut s'intéresser à la mise en application des dispositions transitoires de la Constitution (art. 197, ch. 3 à 5, Cst.). Celles-ci exigent que les prestations des assurances sociales de la Confédération continuent d'être versées jusqu'à la conception et à l'entrée en vigueur de règles de financement sur le plan cantonal. Le Conseil fédéral n'a pas connaissance de plaintes de la part d'institutions pour non-respect des dispositions transitoires de la Constitution par les cantons. Comme le montre une enquête menée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), en raison de la période transitoire de trois ans évoquée ci-dessus, une nouvelle réglementation cantonale ne pourra pas entrer en vigueur avant le 1er janvier 2011 (cf. annexe 8.2). Les travaux de conception vont bon train dans tous les cantons, tandis qu'une intensive collaboration intercantonale s'est mise en place dans le domaine des institutions pour personnes handicapées.

Les premières expériences enregistrées avec ce nouvel instrument que sont les conventions-programmes peuvent être qualifiées de satisfaisantes. Quelques défauts de jeunesse doivent toutefois être éliminés. Dans le cadre d'un audit transversal, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a ainsi pu constater que la mise en œuvre des conventions-programmes et le recours à des forfaits plutôt qu'à des subventions individuelles était en bonne voie, mais que le degré de réalisation était très différents suivant les offices et les domaines de tâches. Pour simplifier et favoriser l'échange d'expériences, l'AFF va mettre en place une plateforme d'informations à laquelle tous les offices intéressés participeront.

Effets anticipés de la RPT

Il ressort d'une enquête menée auprès des cantons sur la révision des législations fiscales cantonales, qu'après l'introduction de la RPT, les cantons à fort potentiel de ressources participent toujours autant que les cantons à faible potentiel de ressources au jeu de la concurrence fiscale. Ce constat est d'ailleurs confirmé par une étude sur l'évolution de la charge fiscale en comparaison internationale. Vu les données disponibles, il serait toutefois prématuré d'en conclure que la RPT a provoqué un retournement de tendance vers un rétrécissement des écarts de la charge fiscale, car la période d'observation est trop brève. Dans cette

perspective, aucune augmentation ou réduction de la péréquation des ressources ne s'impose pour la prochaine période.

Mesures à prendre pour la prochaine période quadriennale (2012-2015)

L'analyse du degré de réalisation des buts énumérés à l'art. 2 PFCC montre que la péréquation des ressources ne nécessite aucun changement majeur. Le Conseil fédéral recommande donc, pour la prochaine période quadriennale, de reconduire les montants déterminés avec la méthode actuelle, sur la base de l'évolution du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel (montant destiné à la péréquation horizontale) et de l'ensemble des cantons (montant destiné à la péréquation verticale). Les cantons à fort potentiel de ressources ne sont pas du même avis. Ils demandent une diminution de leur contribution à la péréquation horizontale des ressources, qui devrait ainsi passer d'environ 70 % à deux tiers de la contribution de la Confédération.

Pour la dotation de la compensation des charges, le Conseil fédéral est favorable au maintien de la répartition actuelle (CCG: 50 %; CCS: 50 %). Cette proposition confirme ce qui avait déjà été dit dans le troisième message sur la RPT, à savoir que le montant absolu des charges excessives n'est qu'un critère d'évaluation parmi d'autres[3] et qu'il faut tenir compte de la capacité des cantons à les assumer. Le Conseil fédéral rejoint aussi les cantons de montagne sur l'argument qu'ils avancent fréquemment, soit que la compensation des charges a été créée initialement pour remplacer l'indice «zone de montagne» de l'ancien système de péréquation financière et que la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques n'a fait son entrée dans la RPT en tant que nouvel objet de péréquation que dans un deuxième temps. Cela justifie un taux de couverture plus élevé des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. Les représentants des cantons-villes ont une opinion divergente. Ils sont favorables à la variante «CCS: 73 %; CCG: 27 %» présentée au ch. 5.5. Selon eux, cela permettrait d'adapter la répartition du montant global de la compensation des charges en fonction du montant effectif des charges excessives.

Les analyses de la compensation des cas de rigueur montrent que ce mécanisme n'a pas eu d'effets notables sur l'évolution des recettes fiscales standardisées (RFS) par habitant durant les années de référence 2008 à 2010 par rapport aux années de base (bilan global 2004/2005). Il faut dire que les versements au titre de la compensation des cas de rigueur sont constants en termes nominaux pendant les huit premières années. Les seules variations relatives tiennent à l'évolution démographique et sont par conséquent minimes sur le court terme. Le constat se vérifie même à propos de Vaud qui, ayant rejoint le groupe des cantons à fort potentiel de ressources dès l'année de l'introduction de la RPT, a perdu son droit à la compensation des cas de rigueur. Une simulation montre toutefois qu'un abandon complet de la compensation des cas de rigueur dès 2010 serait lourd de conséquences pour certains cantons dont les recettes fiscales standardisées afficheraient une évolution bien inférieure à la moyenne suisse. Ce serait notamment le cas pour Fribourg et Neuchâtel. Il est donc recommandé de ne pas prévoir pour le moment une levée anticipée – totale ou partielle – de la compensation des cas de rigueur.

Par ailleurs, comme le prévoit l'OPFCC, divers calculs ont porté sur une éventuelle limitation des charges des cantons à fort potentiel de ressources. L'accent y est mis sur l'excédent RFS. Cette expression désigne la part des recettes fiscales standardisées par habitant d'un

[3] FF **2007** 597, 627 s.

canton à fort potentiel de ressources qui se situe au-dessus de la moyenne suisse. Les paiements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources correspondent à un pourcentage uniforme de leur excédent RFS. Or les calculs montrent que ce rapport a légèrement fléchi dans les années de référence 2008 à 2010, passant de 19,7 à 19 %. Autrement dit, la charge supportée par les cantons à fort potentiel de ressources a légèrement diminué. Ce résultat ainsi que les inconvénients qu'il y aurait à plafonner les contributions à la péréquation des ressources dictent de renoncer encore à introduire une telle limite. Ce point de vue n'est pas partagé par les cantons à fort potentiel de ressources. Ils demandent un plafonnement des contributions car des modifications dans un canton donateur peuvent entraîner des variations des charges de grande amplitude dans d'autres cantons donateurs, variations susceptibles d'entraîner des charges supplémentaires insupportables pour certains cantons.

Réexamen des bases de calcul

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité aborde deux thèmes (comparaison du potentiel de ressources et du revenu cantonal; revenu des frontaliers dans le potentiel de ressources). Les examens ont montré qu'une modification des bases de calcul ne s'impose que pour le revenu des frontaliers: les trois «cantons frontaliers» qui sont plus particulièrement touchés par cette problématique doivent en effet faire face à des effets d'externalité à caractère transfrontalier et donc à des charges auxquelles les nouvelles dispositions constitutionnelles et législatives sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne s'appliquent pas. Dans cette perspective, il serait juste de réduire le revenu des frontaliers pris en compte dans le potentiel de ressources. Concrètement, il est proposé de sous-pondérer légèrement les salaires bruts des frontaliers dans le calcul du potentiel de ressources.

1 Contexte et contenu

1.1 Introduction

Les nouvelles dispositions constitutionnelles concrétisant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ont été acceptées par la majorité du peuple et des cantons lors de la votation populaire du 28 novembre 2004.

La RPT comporte quatre volets: premièrement, une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a simplifié les relations financières entre les deux niveaux de l'Etat fédéral (désenchevêtrement) tout en réduisant les transferts financiers réciproques. Les principes fondateurs qui président aujourd'hui à l'attribution des tâches étatiques sont, d'une part, le principe de subsidiarité, qui veut que la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme et, d'autre part, le principe de l'équivalence fiscale, qui exige une adéquation entre les bénéficiaires de prestations publiques, les collectivités qui assument les coûts de ces prestations et celles qui ont le pouvoir de décision. De cette manière, les cantons doivent bénéficier d'une responsabilité accrue. C'est ainsi que, dans le cadre de la RPT, certaines tâches ont été transférées dans la sphère de responsabilité exclusive des cantons, comme le financement des institutions d'aide aux personnes handicapées. A l'inverse, pour gagner en efficacité dans la production de biens et services par l'Etat, d'autres tâches ont été transférées dans la sphère de compétences exclusive de la Confédération, comme la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales. L'achèvement du réseau des routes nationales reste quant à lui une tâche assumée conjointement par la Confédération et les cantons.

Deuxièmement, pour les tâches qui continuent d'être financées conjointement, appelées tâches communes, les modalités de la collaboration entre la Confédération et les cantons ont été redéfinies. En lieu et place de subventions individuelles octroyées pour un objet précis, les parties travaillent désormais sur la base de conventions-programmes qui prévoient, entre autres, une séparation des rôles plus claire dans le cadre de l'exécution des tâches conjointes, ce qui permet là aussi de faire bénéficier les cantons d'une responsabilité accrue. Pour ces tâches communes, la Confédération doit se limiter à fixer des objectifs, tandis que la responsabilité opérationnelle est confiée aux seuls cantons. La contribution fédérale est fixée sous forme de contribution globale ou forfaitaire.

Troisièmement, la collaboration intercantonale ainsi que la compensation intercantonale des charges ont été institutionnalisées. La réflexion à la base de cette nouvelle réglementation est que de nombreuses tâches étatiques peuvent être remplies plus efficacement par le biais d'une coopération entre plusieurs cantons que par chaque canton individuellement lorsque, pour des questions de subsidiarité, une solution fédérale n'est pas pertinente. La nouvelle collaboration internationale assortie d'une compensation des charges doit aussi permettre de remédier à la problématique des effets d'externalité territoriale (*spillover*) dans les agglomérations. Dans ce contexte, la Confédération est appelée à jouer le rôle d'arbitre dans la mesure où elle peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantonales et obliger les cantons à y adhérer.

Enfin, quatrièmement, le système de la péréquation financière au sens strict a été entièrement repensé. Les anciens suppléments péréquatifs et l'échelonnement en fonction de la capacité financière qui étaient utilisés pour calculer les subventions et la quote-part des cantons aux recettes fédérales ont été remplacés par des paiements compensatoires non affectés reposant sur un nouveau système d'indicateurs.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la péréquation financière au sens strict ont été transposées dans la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges[4] (PFCC), qui réglemente aussi la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. La nouvelle péréquation financière repose sur deux instruments péréquatifs autonomes, qui poursuivent des objectifs différents. Premièrement la péréquation des ressources, dont la finalité est de réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière, par le biais d'une péréquation verticale et d'une péréquation horizontale des ressources. Deuxièmement la compensation des charges, qui sert à indemniser les cantons qui sont confrontés à des coûts structurels dépassant leurs possibilités, dans certains domaines de tâches. Ces «charges excessives», ainsi qu'elles ont été appelées dans la loi, sont compensées par le biais de deux instruments péréquatifs: 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). Les ressources allouées à ces deux fonds de péréquation sont définies par l'Assemblée fédérale tous les quatre ans, sous la forme de contributions de base que le Conseil fédéral adapte ensuite pour les trois exercices suivants en se fondant sur des indicateurs prédéfinis. La PFCC est entrée en vigueur le 1er janvier 2008, en même temps que l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges[5] (OPFCC), que les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la RPT et que toutes les autres modifications législatives en relation avec la RPT.

La PFCC exige que le Conseil fédéral établisse un rapport sur l'exécution et les effets de la nouvelle péréquation financière tous les quatre ans. Ce rapport d'évaluation doit exposer le degré de réalisation des buts de la nouvelle péréquation financière et sert de base de discussion au Parlement lors du débat sur la dotation des fonds de péréquation pour la période quadriennale suivante. Dans le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité, qui porte sur la première période de quatre ans (2008-2011), le Conseil fédéral rend compte des premiers effets constatés de la péréquation financière.

1.2 Bases légales et structure du rapport

La base légale du rapport sur l'évaluation de l'efficacité est l'art. 18 PFCC. Selon l'al. 1, le rapport doit rendre compte non seulement des effets de la péréquation financière et de la compensation des charges, mais aussi de l'exécution de la loi et donc, indirectement, évaluer les processus de collecte des données et de calcul des paiements compensatoires, de même que les processus administratifs et d'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.

---

4 RS **613.2**

5 RS **613.21**

L'al. 2 précise le contenu du rapport d'évaluation. Les buts de la péréquation financière fixés à l'art. 2 PFCC sont donc au cœur de l'analyse. Pour ce qui est de l'horizon temporel, les considérations doivent mettre l'accent sur la période quadriennale écoulée, dans le cas présent les années 2008 à 2011. Le Conseil fédéral doit aussi proposer des mesures pour la période suivante, ici les années 2012 à 2015, en se fondant sur les résultats obtenus. La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, dont les effets sont indépendants de ceux de la péréquation financière au sens strict, doit aussi occuper une place particulière dans le rapport.

L'art. 18 PFCC est concrétisé aux art. 46 à 49 OPFCC. L'art. 57 OPFCC comporte en outre une disposition transitoire sur le contenu des deux premiers rapports d'évaluation, soit ceux portant sur les périodes 2008-2011 et 2012-2015.

1.2.1 Contenu du rapport d'évaluation

Art. 46 OPFCC – Contenu [du rapport sur l'évaluation de l'efficacité]

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

a. il renseigne sur:

1. l'exécution de la péréquation financière, notamment sur la collecte des données requises pour la péréquation des ressources et la compensation des charges,

2. la volatilité annuelle des contributions des cantons à fort potentiel de ressources à la péréquation horizontale des ressources ainsi que celle des paiements compensatoires aux cantons à faible potentiel de ressources sur la période quadriennale écoulée;

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

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

1. l'adaptation des dotations respectives de la péréquation des ressources et de la compensation des charges,

2. la levée totale ou partielle de la compensation des cas de rigueur (art. 19, al. 4, PFCC),

3. la nécessité ou l'opportunité de fixer une limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources dans la péréquation horizontale des ressources.

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

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

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

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

L'art. 46, al. 1, OPFCC définit le champ d'analyse du rapport d'évaluation. La let. a, ch. 1, précise que l'exécution de la péréquation financière devra être appréciée en accordant une place particulière au processus de collecte des données requises pour la péréquation des

ressources et la compensation des charges. A ce sujet, le rapport devra avant tout fournir des informations sur les mesures adoptées pour garantir la qualité des données. Le ch. 2 étend explicitement le champ des recherches à la volatilité des contributions à la péréquation des ressources. Dans l'intérêt d'une politique budgétaire fiable, il s'agit ici d'examiner les variations respectives des cantons à fort et à faible potentiel de ressources sur la période considérée et, le cas échéant, de présenter les mesures nécessaires du point de vue de la loi et du système en général.

Toujours en relation avec la volatilité des contributions des cantons, la let. c, ch. 3, exige que le rapport sur l'évaluation de l'efficacité aborde la question de l'opportunité d'une limite maximale des charges pour les cantons à fort potentiel de ressources dans la péréquation horizontale des ressources. L'ordonnance donne donc un « mandat de révision » contraignant au Conseil fédéral. Il en va de même pour l'adaptation des dotations respectives de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (ch. 1) ainsi que pour la reconduction de la compensation des cas de rigueur (ch. 2).

Les alinéas suivants formulent encore d'autres exigences quant au contenu du rapport ainsi que des précisions sur le processus d'élaboration. L'al. 2 indique notamment que le rapport d'évaluation peut recommander un réexamen des bases de calcul de la péréquation financière. Le rôle du rapport est ici de montrer si et où des interventions s'imposent. Cela peut être le cas, par exemple, lorsqu'au cours de la période examinée la législation fédérale ou cantonale a subi des modifications en profondeur qui affectent le potentiel de ressources des cantons, ou lorsqu'il y a de bonnes raisons de penser que les méthodes appliquées ne restituent pas correctement ce potentiel de ressources. Il ne s'agit cependant pas de procéder à une analyse technique approfondie des bases de calcul ni de proposer des alternatives, car cela déborderait du cadre strict d'un rapport d'évaluation.

Les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges doivent être présentés dans un chapitre distinct du rapport sur l'évaluation de l'efficacité (art. 18, al. 3, PFCC). Dans l'appréciation des effets de cette collaboration, le rapport doit se référer explicitement aux objectifs formulés à l'art. 11 PFCC.

L'al. 4 précise encore que les critères d'évaluation des buts sont énumérés à l'annexe 17 de l'ordonnance[6]. Cette liste n'est toutefois pas exhaustive. Il faut souligner à cet égard que la conception mise au point par le groupe de travail «Rapport d'évaluation» durant la phase de projet RPT donne aussi des indications sur les méthodes et indicateurs d'analyse. Cette conception est intégrée dans le rapport explicatif concernant l'OPFCC.[7]

L'al. 5 revêt une importance particulière. Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité émane du Conseil fédéral et reflète donc la position de la Confédération. Toutefois, pour que les intérêts multiples et variés des cantons trouvent aussi leur expression dans le rapport, notamment au sujet des recommandations, les opinions divergentes doivent aussi y être mentionnées.

---

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

[7] Rapport explicatif concernant l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges, Annexe 2, p. 30 s.

1.2.2 Bases de données

Art. 47 OPFCC – Bases de données

[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 être utilisées dans le rapport d'évaluation et oblige les cantons à fournir à la Confédération toutes les données nécessaires à l'établissement du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Il faut souligner qu'aux termes de l'al. 1, le rapport d'évaluation se fonde en priorité sur les statistiques de la Confédération et des cantons. Il s'agit principalement de la statistique des finances publiques et de la statistique fiscale de la Confédération. On notera aussi que plusieurs facteurs de réalisation des objectifs de la péréquation financière peuvent être évalués directement à l'aide des bases de calcul de la péréquation. Les données et analyses externes à l'administration n'entrent donc en ligne de compte que dans des cas exceptionnels, par exemple pour les données qui ne font l'objet d'aucune statistique officielle.

1.2.3 Groupe de travail paritaire

Art. 48 OPFCC – Groupe technique chargé du rapport d'évaluation

[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 rapport sur l'évaluation de l'efficacité a été établi par le DFF, en collaboration avec les cantons. Son élaboration a été suivie par un groupe technique paritaire formé de représentants de la Confédération et des cantons. Le terme paritaire signifie que les délégations de la Confédération et des cantons sont de taille égale. C'est aux cantons qu'il incombait de veiller à ce que leur délégation présente une composition équilibrée (communautés linguistiques, régions urbaines et rurales, cantons à fort et à faible potentiel de ressources). La délégation des cantons a été constituée 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 secrétariat est assuré par l'AFF. Le mandat et la composition du groupe technique paritaire figurent dans les annexes du présent rapport.

1.2.4 Consultation

Art. 49 OPFCC – Consultation

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

L'art. 49 OPFCC oblige le Conseil fédéral à mettre le rapport d'évaluation en consultation avec les arrêtés fédéraux sur l'adaptation des dotations des instruments de péréquation. Cette exigence découle de l'art. 46, al. 1, let. c, ch. 1, OPFCC, selon lequel le rapport d'évaluation doit indiquer s'il est nécessaire d'adapter les dotations respectives de la péréquation des ressources et de la compensation des charges.

1.2.5 Premier et deuxième rapports d'évaluation

Art. 57 OPFCC – [Deux premiers rapports d'évaluation]

Les rapports sur l'évaluation de l'efficacité des deux premières périodes quadriennales suivant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance décriront en outre les effets de la transition de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière. Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la première période quadriennale présentera en outre les effets anticipés de la réforme de la péréquation financière.

Le premier et le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité doivent aussi présenter les effets du passage de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière ce qui, selon le rapport explicatif concernant l'OPFCC, inclut notamment une appréciation sur le désenchevêtrement des tâches dans le cadre de la RPT. Il s'agit en particulier de fournir des explications sur la neutralité budgétaire du changement de système de péréquation ainsi qu'une analyse de l'évolution des domaines désenchevêtrés par la RPT. Le rapport explicatif concernant l'OPFCC précise aussi que si des écarts majeurs apparaissent par rapport aux chiffres figurant dans le troisième message sur la RPT, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité devra formuler des recommandations au sujet des dotations pour la prochaine période quadriennale.[8] Le lien avec le troisième message sur la RPT, qui prévoit explicitement ce contrôle, est donc établi.[9] Le Conseil fédéral a notamment décidé que le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité aura pour tâche de vérifier si la neutralité budgétaire est respectée, en se fondant sur les comptes annuels 2008, et que si d'importants écarts devaient être établis, il faudra en tenir compte de façon appropriée lors de la fixation des contributions de base pour la nouvelle période de quatre ans.

Le premier rapport s'en tient à des analyses pour l'année d'introduction de la nouvelle péréquation financière (2008). Pour la péréquation des ressources et la compensation des charges, il peut cependant se fonder sur les années de référence 2008-2010. En outre, il doit présenter les effets anticipés de la RPT pour cette première période quadriennale et dresser un inventaire des conventions-programmes. Pour consolider les bases de décision en vue des délibérations du Parlement, une mise à jour du rapport avec les données de l'année de référence 2011 a été prévue et fera l'objet d'un rapport complémentaire.

---

[8] Rapport explicatif concernant l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges, p. 24 s.

[9] FF **2007** 597, 629 s.

1.2.6 Remarque dans la perspective du deuxième rapport d'évaluation

Comme cela a déjà été évoqué, vu la courte période d'observation et la faible quantité de données disponibles, le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité ne tient pas compte de tous les critères et paramètres énumérés à l'annexe 17 OPFCC. Tel est par exemple le cas du rapport entre les contributions aux frais et les contributions forfaitaires ou globales, des arrivées et départs de personnes assujetties, du nombre de sociétés de domicile, et enfin de l'interdépendance entre la charge fiscale des cantons ainsi qu'entre la charge fiscale des cantons et leur marché immobilier. Dans le troisième message sur la RPT, le Conseil fédéral précise aussi que les deux premiers rapports sur l'évaluation de l'efficacité devront analyser l'évolution des domaines de tâches importants en matière de RPT et formuler les conclusions qui s'imposent.[10] Il faudra toutefois attendre le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, car à l'heure actuelle les statistiques des finances publiques ne portent encore que sur un exercice (2008).

D'autres problématiques nécessitant une plus longue période d'observation devront aussi être abordées dans le deuxième rapport d'évaluation. Notamment la vérification de la pertinence de l'objectif de 85 % fixé dans la PFCC et du bon fonctionnement du système de péréquation. Des sujets thématisés lors de la procédure de consultation ou durant les débats parlementaires, et nécessitant des approfondissements, pourront aussi être abordés dans ce deuxième rapport.

1.2.7 Structure du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

La loi et l'ordonnance donnent des directives très précises sur le contenu du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Il a donc paru judicieux de structurer ce rapport en suivant l'ordre des dispositions de l'OPFCC.

Le présent rapport est accompagné d'une annexe contenant les projets d'une révision partielle de la PFCC et de l'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges pour la période 2012-2015, avec les rapports explicatifs correspondants.

1.3 Portée du premier rapport d'évaluation

La RPT est entrée en force le 1er janvier 2008. Le présent rapport a été rédigé en janvier 2010, alors que le nouveau régime était en vigueur depuis deux ans à peine. Il n'a donc pas été possible d'étayer la présentation des effets de la RPT. Tel est notamment le cas pour l'évaluation de certains objectifs de la péréquation financière, mais aussi, et surtout, pour l'examen de la nouvelle répartition des tâches exigé dans les dispositions transitoires de l'OPFCC. En l'espèce, et dans le meilleur des cas, seules des estimations peuvent être fournies. Une appréciation détaillée des mesures prises dans le cadre de la réforme de la répartition des tâches, plus concrètement du désenchevêtrement et du recours aux conventions-programmes, ne pourra donc être donnée que dans le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, soit dans quatre ans. Il en va de même pour la question des gains d'efficacité réalisés par la Confédération et par les cantons grâce à la nouvelle répartition des tâches et aux nouvelles formes de collaboration. Et même lors de la publication du deuxième rapport

[10] FF **2007** 597, 636

d'évaluation, les conclusions qui pourront être tirées à l'échelon cantonal auront encore une portée très limitée, car dans les domaines de tâches désenchevêtrés ou «cantonalisés» les cantons agissent sous leur propre responsabilité, selon leurs propres priorités et standards, raison pour laquelle une comparaison avec la situation qui prévalait avant l'introduction de la RPT ne paraît pas judicieuse.

Même en ce qui concerne la péréquation financière au sens strict, le noyau dur du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, dans certains cas les conclusions sont limitées, voire inexistantes. Dans le présent rapport, il n'a par exemple pas été possible de tenir compte de tous les critères et paramètres d'évaluation de l'efficacité énumérés à l'annexe 17 OPFCC, pour la simple raison que, par nature, la péréquation financière repose sur des données qui remontent à quatre voire six ans. On dispose ainsi de certains chiffres sur l'évolution de la charge fiscale de certains cantons en comparaison internationale, pour les années RPT 2008 et 2009, mais cela ne permet pas encore d'en tirer des conclusions fondées au sujet de l'influence de la nouvelle péréquation financière sur la concurrence fiscale. Pour être tout de même en mesure de brosser un tableau assez actuel de l'évolution récente de la charge fiscale, un sondage a été effectué auprès des administrations cantonales des contributions. Les résultats sont présentés sous une forme condensée au ch. 7.2 ainsi qu'à l'annexe C du présent rapport.

Pour ce qui est des paiements compensatoires à proprement parler, soit les versements au titre de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, seuls les chiffres des années 2008, 2009 et 2010 étaient disponibles lors de la rédaction du rapport, ce qui n'a permis d'analyser l'évolution que de 2008 sur 2009 et de 2009 sur 2010. De ce fait la portée des conclusions qui ont pu en être tirées est limitée, notamment au sujet de la volatilité de la péréquation des ressources ou de l'éventuelle fixation d'une limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources. Un rapport complémentaire, qui intégrera aussi les montants compensatoires 2011, sera en outre établi à l'intention des Chambres fédérales au cours du premier semestre 2010. Toutefois, une analyse plus complète ne sera possible que pour le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

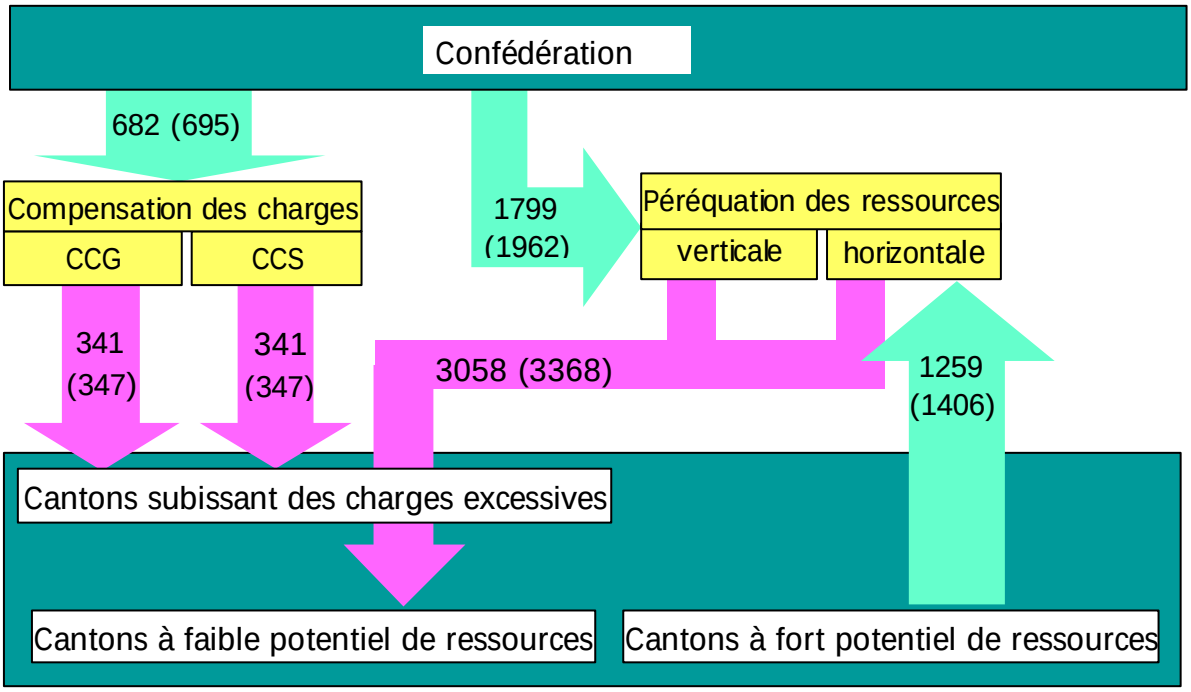
Enfin, il convient encore de rappeler que selon les bases légales actuelles, l'analyse des effets de la péréquation financière et les recommandations qui en sont éventuellement tirées doivent explicitement se référer à la période écoulée. Le présent rapport d'évaluation ne comporte donc aucune projection de l'évolution des bases de calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Il existe depuis peu un modèle de prévision développé par le Groupe d'études pour les finances cantonales (FkF), mais il n'a encore pas fait l'objet de tests suffisamment approfondis et ni d'un contrôle par un organe indépendant. Le FkF a donné un mandat à cette fin à l'institut BAK Basel Economics; les résultats sont attendus au printemps 2010.

2 Péréquation des ressources et compensation des charges en 2008-10

2.1 Contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges en 2008

La nouvelle péréquation financière établit une distinction entre la péréquation des ressources (redistribution de ressources financières) et la compensation des charges (contributions à la compensation des charges excessives). La péréquation des ressources est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et par les cantons forts (péréquation horizontale des ressources). Quant à la compensation des charges, elle englobe des facteurs géo-topographiques et des facteurs socio-démographiques, et la Confédération en assume le financement intégral. Tandis que la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) corrige les charges excessives dues à l'habitat dispersé, à la faible densité de population ainsi qu'au facteur d'altitude des cantons périphériques, la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS) bénéficie avant tout aux cantons urbains, dont les charges excessives sont imputables à la surreprésentation de certains groupes de population ou à la fonction de ville-centre. La figure 1 schématise le système de péréquation, avec les contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges de l'année 2008 et, entre parenthèses, les contributions de l'année de référence 2010.

Figure 1 Flux financiers dans le système de péréquation pour l'année 2008, avec mention entre parenthèses des valeurs pour 2010 (en millions de francs)



Les contributions de base de la Confédération pour l'année 2008 reposent sur l'hypothèse d'un passage à la RPT financièrement neutre sur le plan budgétaire. Cette année-là, la suppression des suppléments péréquatifs et de l'échelonnement des subventions fédérales, les effets du désenchevêtrement des tâches ainsi que la réduction de la part des cantons à

l'impôt fédéral direct de 30 à 17 % ont entraîné pour la Confédération, selon le plan financier, un allégement financier net de 2,481 milliards de francs. Ce montant était donc disponible pour la dotation des nouveaux instruments de péréquation. La répartition de cette somme entre les divers fonds pour la première période quadriennale 2008-11 a été effectuée de concert avec les cantons. La discussion s'est basée sur le consensus auquel la Confédération et les cantons étaient déjà parvenus à l'occasion du premier message sur la RPT, à savoir que l'année de l'entrée en vigueur de la RPT, la totalité du montant à disposition de la Confédération devait être utilisée à raison de 72,5 % pour la péréquation verticale des ressources et de 27,5 % pour la compensation des charges. En outre, le rapport entre la péréquation horizontale et verticale des ressources devait se situer à 70 % durant cette année de transition. Quant à la compensation des charges, une répartition identique des contributions était prévue pour les facteurs géo-topographiques et pour les facteurs socio-démographiques. Ces dotations ont été fixées définitivement dans l'arrêté fédéral du 22 juin 2007 concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges[11].

La contribution de base de la Confédération à la péréquation des ressources s'est montée en 2008, année d'introduction de la RPT, à 1,799 milliard de francs. Elle a été adaptée par la suite annuellement, selon l'art. 5, al. 2, PFCC, en fonction de l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons, passant à 1,862 milliard de francs en 2009 et 1,962 milliard de francs en 2010. En 2008, les cantons à fort potentiel de ressources se sont acquittés d'une contribution de base de 1,259 milliard de francs. Le montant a augmenté entre-temps en fonction de l'évolution du potentiel de ressources desdits cantons (art. 5, al. 2, PFCC), pour atteindre 1,315 milliard de francs en 2009 et 1,406 milliard en 2010. La Constitution fédérale a prévu une limite indirecte des charges, en fixant une fourchette pour le rapport entre la péréquation horizontale et verticale des ressources. Selon l'art. 135, al. 3, Cst., les prestations des cantons à fort potentiel de ressources équivalent au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de la part de la Confédération. Le rapport de 70 %, adopté quand il a fallu déterminer pour la première fois les contributions de base, est passé à 70,6 % en 2009, puis 71,7 % en 2010. Leur quote-part est ainsi restée relativement stable.

En ce qui concerne la compensation des charges, 341 millions de francs ont été affectés à chaque fois aux charges dues à des facteurs géo-topographiques ou provenant de facteurs socio-démographiques. Ces montants ont été adaptés en fonction du renchérissement pour 2009 et 2010, selon l'art. 9, al. 2, PFCC, pour atteindre 347 millions à chaque fois en 2010.

2.2 Péréquation des ressources

La péréquation des ressources se base sur la notion de potentiel de ressources des cantons. Le potentiel de ressources reflète la base économique dont dispose un canton pour fournir des biens et services publics. Il sert à mesurer la substance financière dont proviennent les impôts ou redevances payés dans un canton. Ainsi, le potentiel de ressources renseigne indirectement sur la capacité financière d'un canton.

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

[11] RS **613.22**

Les éléments du potentiel de ressources doivent en principe être enregistrés sur la base de l'assiette fiscale de l'impôt fédéral direct. La statistique de l'impôt fédéral direct a toutefois dû être complétée, avant le passage à la RPT, par certains éléments repris des statistiques fiscales cantonales pour refléter entièrement la valeur ajoutée fiscalement exploitable. En outre, il faut tenir compte des délimitations fiscales entre les cantons, de sorte que les répartitions fiscales de l'impôt fédéral direct ont également été prises en compte. La base de données du potentiel de ressources est par conséquent appelée assiette fiscale agrégée (AFA). Les données fiscales entrant dans l'AFA sont les suivantes:

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

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

- Une franchise est déduite du revenu imposable des personnes physiques, en raison de l'exploitabilité fiscale limitée des très bas revenus. Le revenu imposable inclut les dividendes et les revenus d'intérêts nets. Seuls les revenus imposables des personnes assujetties dans le canton sont pris en compte. Les revenus des salariés travaillant dans le canton mais résidant dans un autre canton ou à l'étranger ne sont pas imposables dans le canton – sous réserve de l'imposition à la source et de l'imposition des indépendants – et ne sont donc pas fiscalement exploitables dans le canton.
- Les revenus bruts des personnes imposées à la source sont pondérés par un facteur «gamma», afin de réduire les revenus bruts à un niveau équivalent au revenu imposable. Des facteurs de réduction supplémentaires tiennent compte du fait que les revenus des frontaliers ne sont qu'en partie imposables en Suisse.
- Dans le cas de la fortune nette des personnes physiques, seule la croissance de fortune peut être considérée comme de la valeur ajoutée. D'où la nécessité de partir, pour l'enregistrement, du rendement de la fortune. Il faut toutefois prendre en compte le fait que les éléments de revenu tels que les intérêts et les dividendes sont déjà intégrés dans le revenu imposable. Par conséquent, seule est enregistrée la composante d'augmentation de valeur, à l'aide du facteur «alpha». La fortune des personnes assujetties de façon illimitée ou limitée dans le canton est enregistrée.
- Dans le cas des personnes morales, il faut tenir compte de d'exploitabilité fiscale limitée des sociétés holding et d'administration, en vertu de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)[12]. A cet effet, les parties du bénéfice non entièrement imposables en vertu de la LHID sont pondérées par des facteurs «bêta».
- Les répartitions fiscales de l'impôt fédéral direct sont enregistrées comme répartitions fiscales. Elles doivent être multipliées par un facteur de pondération, de façon à atteindre un niveau comparable aux bénéfices et revenus imposables.

[12] RS **642.14**

L'AFA se réfère à une seule année de calcul. En revanche, pour déterminer le potentiel de ressources d'une année de référence (année de péréquation), il faut se fonder selon l'art. 3, al. 4, PFCC[13], sur la moyenne des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles. Et comme les données fiscales ne sont fournies que tardivement, il en résulte un décalage de 4 à 6 ans. L'année de référence 2008 fait exception: faute de données pour l'année 2002, elle se base sur deux années de calcul seulement (2003 et 2004).

Le potentiel de ressources sert de base au calcul de l'indice des ressources. Ce dernier est égal au résultat, multiplié par le facteur 100, de la division du potentiel de ressources du canton par habitant par le potentiel de ressources de la Suisse par habitant. Les montants péréquatifs par canton sont ensuite calculés pour la nouvelle année de référence sur la base de l'indice des ressources et des montants votés par le Parlement pour la péréquation verticale et horizontale des ressources et de leur adaptation au sens de l'art. 5, al. 2, PFCC.

Tableau 1 Evolution du potentiel de ressources entre 2008 et 2010

	Potentiel de ressources			**Variation**		
	2008	**2009**	**2010**	**2008-09**	**2009-10**	**2008-10**
année de calcul	*2003-04*	*2003-05*	*2004-06*			
unité	*en milliers de francs*			*en %*	*en %*	*en %*
Zurich	43'436'580	46'542'441	49'514'267	7.2%	6.4%	14.0%
Berne	19'913'442	20'511'267	21'344'560	3.0%	4.1%	7.2%
Lucerne	7'294'002	7'499'793	7'780'336	2.8%	3.7%	6.7%
Uri	577'214	582'948	582'605	1.0%	-0.1%	0.9%
Schwyz	4'487'075	4'672'835	5'144'160	4.1%	10.1%	14.6%
Obwald	596'639	604'450	679'225	1.3%	12.4%	13.8%
Nidwald	1'300'966	1'370'299	1'417'843	5.3%	3.5%	9.0%
Glaris	716'271	729'373	746'235	1.8%	2.3%	4.2%
Zoug	6'008'163	6'491'833	7'284'251	8.1%	12.2%	21.2%
Fribourg	5'069'853	5'129'030	5'249'056	1.2%	2.3%	3.5%
Soleure	5'043'117	5'197'748	5'527'793	3.1%	6.3%	9.6%
Bâle-Ville	7'203'639	7'366'253	7'670'137	2.3%	4.1%	6.5%
Bâle-Campagne	7'371'765	7'497'557	7'761'224	1.7%	3.5%	5.3%
Schaffhouse	1'920'551	1'973'613	2'057'439	2.8%	4.2%	7.1%
Appenzell Rh.-E	1'096'265	1'105'417	1'141'828	0.8%	3.3%	4.2%
Appenzell Rh.-I	314'402	331'937	344'994	5.6%	3.9%	9.7%
Saint-Gall	9'496'222	9'683'586	9'910'173	2.0%	2.3%	4.4%
Grisons	4'203'691	4'289'217	4'405'376	2.0%	2.7%	4.8%
Argovie	13'395'617	13'673'849	14'089'201	2.1%	3.0%	5.2%
Thurgovie	4'623'625	4'735'611	4'979'390	2.4%	5.1%	7.7%
Tessin	8'302'567	8'477'926	8'876'999	2.1%	4.7%	6.9%
Vaud	18'518'690	18'439'738	20'542'759	-0.4%	11.4%	10.9%
Valais	5'293'155	5'399'844	5'562'212	2.0%	3.0%	5.1%
Neuchâtel	4'376'144	4'556'552	4'663'655	4.1%	2.4%	6.6%
Genève	17'420'518	18'083'121	18'770'834	3.8%	3.8%	7.8%
Jura	1'256'660	1'265'685	1'280'231	0.7%	1.1%	1.9%
Total	**199'236'833**	**206'211'924**	**217'326'786**	**3.5%**	**5.4%**	**9.1%**
Croissance des cantons à fort potentiel de ressources				*4.5%*	*6.9%*	*11.7%*

Le tableau 1 montre l'évolution du potentiel de ressources de chaque canton au cours des années 2008 à 2010. Il importe de préciser que contrairement aux chiffres adoptés dans l'OPFCC, toutes les corrections signalées entre-temps par les cantons ont été dûment prises en compte dans les années de calcul correspondantes. Tel est le cas, outre les données modifiées rétroactivement des cantons de Saint-Gall et du Jura, des données corrigées sans

[13] RS **631.2**

effet rétroactif pour l'Argovie, les Grisons et Vaud.[14] Les potentiels de ressources indiqués dans le tableau 1 diffèrent par conséquent légèrement des données apparaissant dans les annexes correspondantes de l'OPFCC[15].

Le potentiel de ressources des 26 cantons a augmenté de 3,5 % entre 2008 et 2009, puis de 5,4 % entre 2009 et 2010. Les cantons d'Obwald, Zoug, Vaud et Schwyz ont même bénéficié de taux de croissance supérieurs à 10 % entre 2009 et 2010. Le potentiel de ressources des cantons forts s'est amélioré de 4,5 % entre 2008 et 2009, puis de près de 7 % entre 2009 et 2010. Ces taux de croissance relativement élevés tiennent notamment à l'évolution conjoncturelle favorable des années de calcul correspondantes (2003 à 2006). En effet, le PIB nominal a connu de 2004 à 2006 des taux de croissance de 3,1 %, 2,8 % et 5,8 %.

Tableau 2 Evolution du potentiel de ressources en francs par habitant (2008-2010)

	Potentiel de ressources par habitant			**Variation**					
	2008	**2009**	**2010**	**2008-09**		**2009-10**		**2008-10**	
unité	*francs*	*francs*	*francs*	*francs*	*%*	*francs*	*%*	*francs*	*%*
ZH	34'041	36'319	38'283	2'278	6.7%	1'965	5.4%	4'242	12.5%
BE	20'740	21'337	22'141	597	2.9%	805	3.8%	1'401	6.8%
LU	20'645	21'179	21'857	533	2.6%	678	3.2%	1'211	5.9%
UR	16'609	16'790	16'807	181	1.1%	17	0.1%	198	1.2%
SZ	33'379	34'582	37'655	1'203	3.6%	3'072	8.9%	4'276	12.8%
OW	18'062	18'290	20'472	228	1.3%	2'182	11.9%	2'410	13.3%
NW	33'736	35'372	36'290	1'636	4.8%	918	2.6%	2'554	7.6%
GL	18'712	19'085	19'574	372	2.0%	489	2.6%	862	4.6%
ZG	57'816	61'987	68'637	4'171	7.2%	6'650	10.7%	10'821	18.7%
FR	20'261	20'356	20'526	95	0.5%	170	0.8%	265	1.3%
SO	20'508	21'110	22'393	602	2.9%	1'283	6.1%	1'885	9.2%
BS	37'748	38'621	40'242	872	2.3%	1'621	4.2%	2'493	6.6%
BL	27'979	28'414	29'305	435	1.6%	891	3.1%	1'326	4.7%
SH	25'894	26'616	27'726	722	2.8%	1'111	4.2%	1'832	7.1%
AR	20'833	21'035	21'786	202	1.0%	751	3.6%	953	4.6%
AI	21'424	22'460	23'101	1'036	4.8%	642	2.9%	1'678	7.8%
SG	20'706	21'079	21'492	373	1.8%	413	2.0%	787	3.8%
GR	21'962	22'413	23'010	451	2.1%	597	2.7%	1'048	4.8%
AG	23'873	24'281	24'815	408	1.7%	534	2.2%	942	3.9%
TG	19'912	20'341	21'252	429	2.2%	911	4.5%	1'341	6.7%
TI	26'112	26'547	27'558	435	1.7%	1'010	3.8%	1'445	5.5%
VD	28'383	28'103	30'948	-280	-1.0%	2'845	10.1%	2'565	9.0%
VS	18'568	18'844	19'194	276	1.5%	350	1.9%	626	3.4%
NE	25'983	27'009	27'577	1'026	4.0%	568	2.1%	1'594	6.1%
GE	40'506	41'831	43'028	1'325	3.3%	1'197	2.9%	2'522	6.2%
JU	18'506	18'640	18'844	134	0.7%	204	1.1%	337	1.8%
CH	**26'817**	**27'667**	**28'960**	**850**	**3.2%**	**1'294**	**4.7%**	**2'144**	**8.0%**

Le potentiel de ressources par habitant doit tenir compte de l'AFA et de la population résidante moyenne durant une période identique[16]. Son calcul doit donc se fonder sur le chiffre de la population des années de calcul. Sont réputés cantons à fort potentiel de ressources

[14] La problématique des données erronées communiquées par les cantons est traitée au chapitre 3.2 du présent rapport.

[15] RS **613.21**

[16] Pour calculer le potentiel de ressources par habitant, on utilise au dénominateur la population résidante moyenne. Cette valeur correspond à la moyenne de la population habitant en Suisse pour une année civile donnée, sur la base du *domicile économique*. A la différence de l'assujettissement, qui est basé sur le domicile civil au 31 décembre de l'année fiscale, l'indice des ressources vise à comparer non pas la capacité financière des assujettis, mais la valeur ajoutée fiscalement exploitable des différents cantons. Par conséquent, la population résidante moyenne constitue le paramètre approprié et adéquat.

les cantons dont le potentiel de ressources par habitant est supérieur à la moyenne suisse, tous les autres étant des cantons à faible potentiel de ressources.

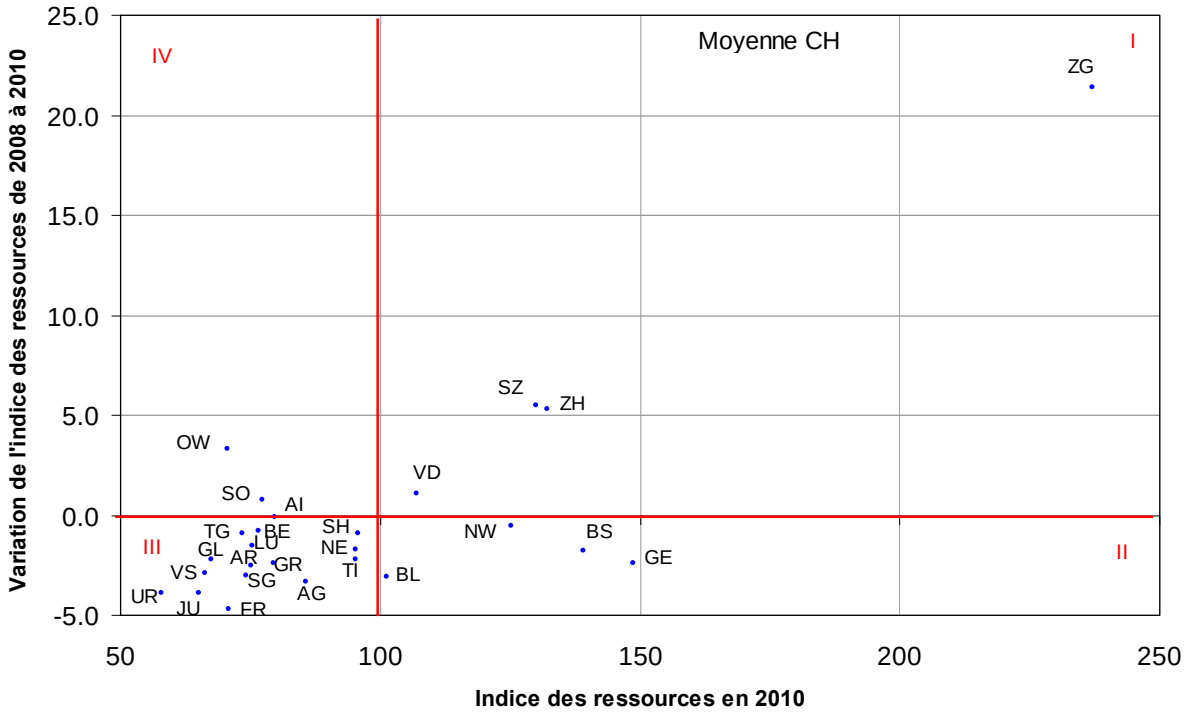
Il ressort de comparaisons portant sur le potentiel de ressources par habitant que la majorité des cantons à fort potentiel de ressources ont connu entre 2008 et 2010 une croissance supérieure à la moyenne. Les valeurs des cantons de Zoug, Schwyz et Zurich sont celles qui ont le plus progressé en pour-cent. Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, Obwald et dans une moindre mesure Soleure affichent une croissance particulièrement vigoureuse.

Tableau 3 Evolution des indices de ressources entre 2008 et 2010

	Indice des ressources			Différence		
	2008	2009	2010	2008-09	2009-10	2008-10
Zurich	126.9	131.3	132.2	4.4	0.9	5.3
Berne	77.3	77.1	76.5	-0.2	-0.6	-0.8
Lucerne	77.0	76.5	75.5	-0.5	-1.0	-1.5
Uri	61.9	60.7	58.0	-1.2	-2.7	-3.9
Schwyz	124.5	125.0	130.0	0.5	5.0	5.5
Obwald	67.4	66.1	70.7	-1.3	4.6	3.3
Nidwald	125.8	127.8	125.3	2.0	-2.5	-0.5
Glaris	69.8	69.0	67.6	-0.8	-1.4	-2.2
Zoug	215.6	224.1	237.0	8.5	12.9	21.4
Fribourg	75.6	73.6	70.9	-2.0	-2.7	-4.7
Soleure	76.5	76.3	77.3	-0.2	1.0	0.8
Bâle-Ville	140.8	139.6	139.0	-1.2	-0.6	-1.8
Bâle-Campagne	104.3	102.7	101.2	-1.6	-1.5	-3.1
Schaffhouse	96.6	96.2	95.7	-0.4	-0.5	-0.9
Appenzell Rh.-E	77.7	76.0	75.2	-1.7	-0.8	-2.5
Appenzell Rh.-I	79.9	81.2	79.8	1.3	-1.4	-0.1
Saint-Gall	77.2	76.2	74.2	-1.0	-2.0	-3.0
Grisons	81.9	81.0	79.5	-0.9	-1.5	-2.4
Argovie	89.0	87.8	85.7	-1.2	-2.1	-3.3
Thurgovie	74.3	73.5	73.4	-0.8	-0.1	-0.9
Tessin	97.4	96.0	95.2	-1.4	-0.8	-2.2
Vaud	105.8	101.6	106.9	-4.2	5.3	1.1
Valais	69.2	68.1	66.3	-1.1	-1.8	-2.9
Neuchâtel	96.9	97.6	95.2	0.7	-2.4	-1.7
Genève	151.0	151.2	148.6	0.2	-2.6	-2.4
Jura	69.0	67.4	65.1	-1.6	-2.3	-3.9
Total	**100**	**100**	**100**	**0.0**	**0.0**	**0.0**

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. Il est donc parfaitement possible que l'indice des ressources d'un canton diminue alors même que son potentiel de ressources par habitant a augmenté. A titre d'exemple, l'indice des ressources du canton de Genève a fléchi de 151,2 à 148,6 points d'indice, alors même que pendant la même période (2009/10) son potentiel de ressources par habitant s'améliorait de près de trois pour-cent. Les variations d'indice dépendent en principe de façon prépondérante de l'évolution par rapport à la moyenne suisse. La figure 2 met en regard le niveau de l'indice des ressources de 2010, d'une part, et sa variation dans les années 2008 à 2010, d'autre part. Cette approche rend mieux compte de l'évolution des trois dernières années de référence.

Figure 2 Indice des ressources en 2010, niveau et variation entre 2008 et 2010



Dans la figure 2, deux lignes droites partagent le graphique en quatre zones:

- En haut à droite figurent les cantons à fort potentiel de ressources (indice supérieur à 100) dont l'indice des ressources a progressé depuis l'année d'introduction 2008 (zone I).
- La zone II figure également des cantons à fort potentiel de ressources. Ces cantons ont toutefois perdu des points d'indice depuis l'introduction de la RPT.
- Les cantons à faible potentiel de ressources (indice inférieur à 100) se trouvant en bas à gauche dans la zone III sont également en recul.
- Les cantons de la zone IV font partie du groupe des cantons à faible potentiel de ressources dont l'indice des ressources s'est amélioré entre 2008 et 2010.

Il est frappant de constater que Zoug, canton affichant le plus fort potentiel de ressources, soit aussi celui dont l'indice a le plus progressé entre 2008 et 2010. Trois autres cantons forts (Schwyz, Zurich et Vaud) sont également parvenus à améliorer leur indice des ressources (zone I). Les autres cantons forts (Genève, Bâle-Ville, Nidwald et Bâle-Campagne), dont le potentiel de ressources par habitant a moins progressé que la moyenne, affichent par contre une valeur d'indice moins élevée qu'en 2008 (zone II). Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, seuls Obwald et Soleure sont parvenus à améliorer leur indice pendant la période sous revue (zone IV). Les seize autres cantons à faible potentiel de ressources ont subi entre 2008 et 2010 un recul d'indice (zone III).

Il convient de souligner, à propos des trois années qui se sont écoulées depuis l'introduction de la RPT, qu'aucun canton à fort potentiel de ressources ne s'est retrouvé parmi les cantons à faible potentiel de ressources et vice-versa. Il serait toutefois prématuré d'y voir un lien de cause à effet avec la RPT. Car les données actuellement disponibles pour les années de référence 2008 à 2010 portent sur les années de calcul 2003 à 2006, autrement dit les variations apparues durant ces années peuvent tout au plus être interprétées comme un effet anticipé de la RPT.

Les paiements effectués au titre de la péréquation montrent une évolution analogue à l'indice des ressources. Pour faciliter les comparaisons entre cantons, l'optique retenue est celle des paiements par habitant. En outre, les corrections avec effet rétroactif opérées pour les cantons de Saint-Gall (année de référence 2008) et du Jura (2009) ont été dûment prises en compte pour les années correspondantes. D'où la garantie que l'année de référence indique à chaque fois les paiements effectivement dus par les cantons forts ou les contributions que les cantons faibles ont réellement perçues.

Tableau 4 Paiements compensatoires en francs par habitant (2008-2010)

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

	Paiements ***2008***	**Paiements** ***2009***	**Paiements** ***2010***	**Différence 2008-09**	**Différence 2009-10**	***Somme de la différence 2008-10***
unité	*francs*	*francs*	*francs*	*francs*	*francs*	*francs*
Zurich	398	462	478	65	15	*80*
Berne	-812	-809	-817	4	-8	*-5*
Lucerne	-835	-842	-873	-7	-31	*-38*
Uri	-1'825	-1'899	-2'061	-74	-162	*-236*
Schwyz	361	369	445	8	76	*84*
Obwald	-1'437	-1'499	-1'161	-62	338	*276*
Nidwald	380	411	375	31	-35	*-5*
Glaris	-1'276	-1'309	-1'363	-33	-54	*-87*
Zoug	1'705	1'837	2'032	131	195	*326*
Fribourg	-915	-1'018	-1'148	-102	-131	*-233*
Soleure	-863	-859	-773	4	86	*90*
Bâle-Ville	593	584	578	-9	-6	*-14*
Bâle-Campagne	61	39	18	-22	-21	*-43*
Schaffhouse	-48	-50	-55	-2	-5	*-7*
Appenzell Rh.-E	-796	-871	-890	-75	-19	*-94*
Appenzell Rh.-I	-677	-598	-642	79	-44	*35*
Saint-Gall	-824	-865	-948	-41	-83	*-124*
Grisons	-575	-623	-657	-48	-34	*-82*
Argovie	-229	-263	-370	-33	-108	*-141*
Thurgovie	-992	-1'018	-995	-25	22	*-3*
Tessin	-27	-54	-65	-27	-11	*-38*
Vaud	84	22	102	-62	80	*18*
Valais	-1'309	-1'362	-1'451	-53	-89	*-142*
Neuchâtel	-40	-25	-65	15	-40	*-25*
Genève	761	759	721	-2	-38	*-40*
Jura	-1'336	-1'416	-1'534	-81	-118	*-199*

Comme le laissait deviner la figure 2, les paiements compensatoires par habitant à charge du canton de Zoug ont sensiblement augmenté entre 2008 et 2010, suite à la vigoureuse progression de son indice des ressources. Zoug débourse ainsi, pour l'année de référence 2010, 326 francs de plus par habitant qu'en 2008 en faveur des cantons à faible potentiel de ressources. De même, les paiements compensatoires dus par Schwyz et Zurich ont augmenté entre 2008 et 2010 de 84 et 80 francs par habitant. En revanche, Bâle-Campagne, Genève, Bâle-Ville et Nidwald se sont acquittés de paiements compensatoires moins élevés, suite à une baisse de leur indice des ressources.

Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, Obwald, Soleure et Appenzell Rhodes-Intérieures ont perçu au titre de la péréquation des ressources, pour l'année de référence 2010, moins d'argent qu'en 2009. Obwald et Soleure ont amélioré leur indice des ressources. Quant à Appenzell Rhodes-Intérieures, son indice s'est certes contracté de 0,1 point entre 2008 et 2010, mais cet effet a été largement compensé par la baisse d'indice plus sévère des autres cantons à faible potentiel de ressources. En 2010, les cantons ayant enregistré la plus forte hausse de paiements compensatoires par rapport à 2008 sont Uri (+236 francs) et Fribourg (+233 francs), suivis du Jura (+199 francs). Il convient de noter que la contribution allouée par habitant augmente progressivement en fonction de la différence

croissante entre les ressources déterminantes d'un canton et celles de la moyenne suisse (voir art. 6 PFCC). Aussi le Tessin, Neuchâtel et Schaffhouse, dont les indices des ressources sont proches de 100, sont-ils les cantons percevant les plus faibles montants compensatoires.

Les recettes fiscales standardisées (RFS) correspondent au rendement fiscal hypothétique qu'un canton obtiendrait s'il imposait son potentiel de ressources à un taux uniforme, proportionnel et identique pour tous les cantons, soit le taux fiscal standardisé (TFS). Le calcul des recettes fiscales standardisées est important pour juger de l'effet de la péréquation des ressources, notamment par rapport à l'objectif figurant à l'art. 6, al. 3, PFCC[17]. A ce propos, il faut tenir compte du fait que comme il ne se fonde pas sur les recettes effectives du canton mais sur son assiette fiscale, le potentiel de ressources ne permet pas en soi d'évaluer directement l'effet de péréquation. L'assiette fiscale du canton ne varie pas directement en fonction de la péréquation des ressources. En effet, cette dernière a une incidence sur la situation financière du canton, mais elle n'affecte pas directement les revenus du travail et du capital générés dans le canton. D'où la nécessité de disposer d'une unité de mesure permettant de comparer directement et objectivement les paiements effectués au titre de la péréquation et les recettes fiscales potentielles par canton.

Le taux fiscal standardisé entrant dans le calcul des recettes fiscales standardisées correspond à l'exploitation fiscale effective du potentiel de ressources de la Suisse par l'ensemble des cantons et des communes au cours des années de calcul. Il inclut la part des cantons à l'impôt fédéral direct (IFD) s'élevant, à l'entrée en vigueur de la RPT, à 17 % du produit de l'impôt qui leur est attribué (art. 128, al. 4, Cst.[18]). La part cantonale à l'IFD est ainsi assimilée aux recettes fiscales propres à chaque canton. Lors du calcul du taux fiscal standardisé, il importe de veiller – par analogie avec le potentiel de ressources par habitant – à la concordance temporelle avec les années de calcul. Le taux fiscal standardisé[19] de tous les cantons affiche une tendance continue à la baisse, passant de 27,9 % initialement (2008) à 27,0 % (2010). C'est signe que les cantons ont globalement réduit leur charge fiscale durant les années de calcul 2003 à 2006.

Le tableau 5 décrit les RFS avant et après péréquation de 2008 à 2010, ainsi que leur croissance. Il en ressort clairement que grâce à la péréquation des ressources, les cantons à faible potentiel de ressources enregistrent une forte croissance de leurs recettes fiscales standardisées. En 2010, l'amélioration atteint 45 % pour Uri, soit le canton le plus faible. Quant à la baisse supportée par Zoug, canton au plus fort potentiel de ressources, elle avoisine 11 % pour chacune des trois années de référence.

---

[17] Les ressources qui entrent en ligne de compte pour chaque canton, calculées par habitant, devraient atteindre, après addition des versements de la péréquation des ressources, 85 % au moins de la moyenne suisse.

[18] RS **101**

[19] Le taux fiscal standardisé (TFS) est égal aux recettes fiscales standardisées (RFS) divisées par le potentiel de ressources par habitant de la Suisse.

Tableau 5 RFS par habitant (en francs) avant et après la péréquation et variation en %

	2008			2009			2010		
	RFS par habitant avant péré-quation	RFS par habitant après péré-quation	Variation avant et après pé-réquation	RFS par habitant avant péré-quation	RFS par habitant après péré-quation	Variation avant et après pé-réquation	RFS par habitant avant péré-quation	RFS par habitant après péré-quation	Variation avant et après pé-réquation
ZH	9'506	9'109	-4.2%	9'955	9'492	-4.6%	10'339	9'861	-4.6%
BE	5'792	6'603	14.0%	5'848	6'654	13.8%	5'980	6'796	13.7%
LU	5'765	6'593	14.4%	5'805	6'644	14.5%	5'903	6'776	14.8%
UR	4'638	6'462	39.3%	4'602	6'491	41.1%	4'539	6'600	45.4%
SZ	9'321	8'960	-3.9%	9'479	9'110	-3.9%	10'169	9'724	-4.4%
OW	5'044	6'473	28.3%	5'013	6'510	29.8%	5'529	6'690	21.0%
NW	9'421	9'040	-4.0%	9'695	9'285	-4.2%	9'801	9'425	-3.8%
GL	5'226	6'493	24.3%	5'231	6'530	24.8%	5'286	6'649	25.8%
ZG	16'146	14'439	-10.6%	16'990	15'157	-10.8%	18'536	16'504	-11.0%
FR	5'658	6'566	16.0%	5'579	6'588	18.1%	5'543	6'692	20.7%
SO	5'727	6'583	14.9%	5'786	6'637	14.7%	6'048	6'821	12.8%
BS	10'542	9'939	-5.7%	10'586	10'001	-5.5%	10'868	10'289	-5.3%
BL	7'814	7'750	-0.8%	7'788	7'748	-0.5%	7'914	7'896	-0.2%
SH	7'231	7'273	0.6%	7'295	7'343	0.6%	7'488	7'542	0.7%
AR	5'818	6'607	13.6%	5'766	6'633	15.1%	5'884	6'774	15.1%
AI	5'983	6'653	11.2%	6'156	6'746	9.6%	6'239	6'881	10.3%
SG	5'782	6'599	14.1%	5'778	6'634	14.8%	5'804	6'752	16.3%
GR	6'133	6'702	9.3%	6'143	6'744	9.8%	6'214	6'871	10.6%
AG	6'667	6'928	3.9%	6'655	6'954	4.5%	6'702	7'072	5.5%
TG	5'561	6'545	17.7%	5'575	6'590	18.2%	5'739	6'735	17.3%
TI	7'292	7'319	0.4%	7'276	7'328	0.7%	7'442	7'507	0.9%
VD	7'926	7'840	-1.1%	7'703	7'679	-0.3%	8'358	8'255	-1.2%
VS	5'185	6'492	25.2%	5'165	6'524	26.3%	5'184	6'635	28.0%
NE	7'256	7'292	0.5%	7'403	7'426	0.3%	7'448	7'512	0.9%
GE	11'312	10'559	-6.7%	11'466	10'709	-6.6%	11'620	10'899	-6.2%
JU	5'168	6'488	25.6%	5'109	6'516	27.5%	5'089	6'623	30.2%
CH	**7'489**	**7'489**		**7'583**	**7'583**		**7'821**	**7'821**	

Tableau 6 Indice des ressources avant / indice des RFS après péréquation et variation (2008-2010)

	2008			2009			2010			
	Indice des ressources (IR) avant péréquation	Indice des RFS après péréqua-tion	Différence IR - RFS après pé-réquation	Indice des ressources (IR) avant péréquation	Indice des RFS après péréqua-tion	Différence IR - RFS après pé-réquation	Indice des ressources (IR) avant péréquation	Indice des RFS après péréqua-tion	Différence IR - RFS après pé-réquation	
ZH	126.9	121.6	-5.3	131.3	125.2	-6.1	132.2	126.1	-6.1	ZH
BE	77.3	88.2	10.9	77.1	87.7	10.6	76.5	86.9	10.4	BE
LU	77.0	88.0	11.0	76.5	87.6	11.1	75.5	86.6	11.1	LU
UR	61.9	86.3	24.4	60.7	85.6	24.9	58.0	84.4	26.4	UR
SZ	124.5	119.6	-4.9	125.0	120.1	-4.9	130.0	124.3	-5.7	SZ
OW	67.4	86.4	19.0	66.1	85.8	19.7	70.7	85.5	14.8	OW
NW	125.8	120.7	-5.1	127.8	122.4	-5.4	125.3	120.5	-4.8	NW
GL	69.8	86.7	16.9	69.0	86.1	17.1	67.6	85.0	17.4	GL
ZG	215.6	192.8	-22.8	224.1	199.9	-24.2	237.0	211.0	-26.0	ZG
FR	75.6	87.7	12.1	73.6	86.9	13.3	70.9	85.6	14.7	FR
SO	76.5	87.9	11.4	76.3	87.5	11.2	77.3	87.2	9.9	SO
BS	140.8	132.7	-8.1	139.6	131.9	-7.7	139.0	131.6	-7.4	BS
BL	104.3	103.5	-0.8	102.7	102.2	-0.5	101.2	101.0	-0.2	BL
SH	96.6	97.1	0.5	96.2	96.8	0.6	95.7	96.4	0.7	SH
AR	77.7	88.2	10.5	76.0	87.5	11.5	75.2	86.6	11.4	AR
AI	79.9	88.8	8.9	81.2	89.0	7.8	79.8	88.0	8.2	AI
SG	77.2	88.1	10.9	76.2	87.5	11.3	74.2	86.3	12.1	SG
GR	81.9	89.5	7.6	81.0	88.9	7.9	79.5	87.9	8.4	GR
AG	89.0	92.5	3.5	87.8	91.7	3.9	85.7	90.4	4.7	AG
TG	74.3	87.4	13.1	73.5	86.9	13.4	73.4	86.1	12.7	TG
TI	97.4	97.7	0.3	96.0	96.6	0.6	95.2	96.0	0.8	TI
VD	105.8	104.7	-1.1	101.6	101.3	-0.3	106.9	105.6	-1.3	VD
VS	69.2	86.7	17.5	68.1	86.0	17.9	66.3	84.8	18.5	VS
NE	96.9	97.4	0.5	97.6	97.9	0.3	95.2	96.1	0.9	NE
GE	151.0	141.0	-10.0	151.2	141.2	-10.0	148.6	139.4	-9.2	GE
JU	69.0	86.6	17.6	67.4	85.9	18.5	65.1	84.7	19.6	JU
CH	**100**			**100**			**100**			**CH**
Minimum	**61.9**	**86.3**	**24.4**	**60.7**	**85.6**	**24.9**	**58.0**	**84.4**	**26.4**	**Minimum**

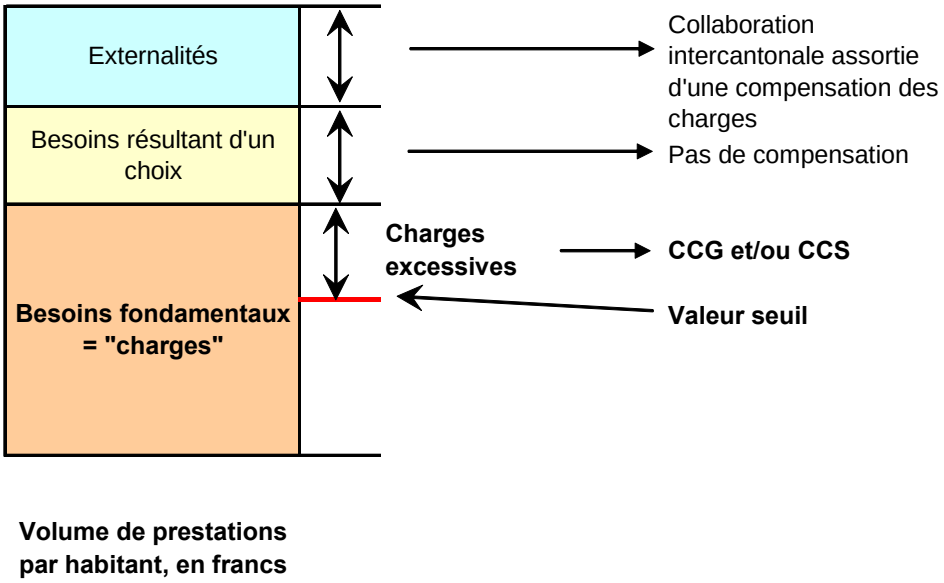
Un indice des RFS après péréquation est calculé, afin de contrôler si la valeur-cible de 85 points d'indice a été atteinte. Cet indice correspond objectivement à un indice des ressources à l'issue des paiements compensatoires. Le tableau 6 montre que pour les années 2008 et 2009, l'indice des RFS après péréquation a été supérieur ou égal à 85 points pour tous les cantons. Pour l'année de référence 2010, la valeur-cible n'a de justesse pas été atteinte pour tous les cantons. Tel est le cas d'Uri (84,4), du Jura (84,7) et du Valais (84,8). L'indice du canton au plus faible potentiel de ressources, soit Uri, a toutefois progressé de 58 à 84,4 points d'indice. L'art. 6, al. 1, PFCC précise encore que le classement des cantons ne doit pas être modifié par la péréquation des ressources. La formule servant au calcul des paiements compensatoires prend en compte cette exigence.

2.3 Compensation des charges

Nature et rôle de la compensation des charges dans le système de péréquation financière

Les cantons de montagne et les cantons-centres subissent, lors de la fourniture de biens et services publics, des coûts plus élevés qu'ils ne peuvent influencer. La RPT y remédie grâce à deux mécanismes, la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Or il ne suffit pas que les dépenses par habitant soient supérieures à la moyenne pour qu'on puisse parler de charges excessives. A titre d'exemple, des dépenses plus élevées dans le domaine de la santé peuvent refléter aussi bien des charges excessives que les préférences individuelles des cantons (besoins résultant d'un choix). La figure 3 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 3 Délimitation des charges excessives



Comme pour la péréquation des ressources, le Parlement fixe tous les quatre ans les contributions de base de la Confédération aux deux fonds de péréquation, en s'appuyant sur le rapport sur l'évaluation de l'efficacité. En 2010, la dotation totale de la compensation des

charges s'élève à 695 millions de francs. Ce montant se répartit pour moitié entre la CCG et la CCS. A la différence de la péréquation des ressources, la compensation s'opère toutefois ici de manière exclusivement verticale.

Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques

Cet instrument vise à corriger trois types de charges structurelles:

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

Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques

Les zones urbaines attirent souvent davantage de personnes âgées nécessiteuses et d'étrangers. Or ces groupes sociaux peuvent occasionner à la collectivité des charges supérieures à la moyenne, par ex. 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 infrastructurels inhérents aux zones à forte densité d'habitat ou de places de travail (surcoûts de proximité). La compensation des charges dues aux facteurs socio-démographiques vient en aide aux cantons confrontés à de telles charges excessives.

Evolution des paiements effectués au titre de la compensation des charges

Le montant total des paiements effectués au titre de la compensation des charges est adapté chaque année au renchérissement (mesuré selon l'indice suisse des prix à la consommation, IPC). Alors qu'en 2009 les prix à la consommation renchérissaient de 2,2 %, ils ont reculé en 2010 de 1 %, si bien que les paiements compensatoires, qui étaient passés de 682 millions de francs (2008) à 702 millions de francs (2009), sont retombés à 695 millions de francs (2010). Hormis Zoug, Soleure, Bâle-Campagne et l'Argovie, tous les cantons ont eu droit à la compensation des charges. Si l'on ne considère que le volet de la CCS, Glaris est le seul canton à avoir perdu son droit depuis 2009. Il a néanmoins continué à recevoir des moyens financiers au titre de la CCG.

Les variations relatives aux paiements compensatoires sont restées mineures la plupart du temps et se situent dans les limites du renchérissement. Les fluctuations plus marquées concernent principalement l'indice de pauvreté de la CCS. Ce constat vaut pour les deux années sous revue dans les cantons de Schaffhouse et Genève et pour 2010 dans le canton de Vaud. En revanche, la hausse des paiements compensatoires reçus par le canton de Berne en 2010 tient à une augmentation de tous les indicateurs liés à la structure de la population (CCS).

Tableau 7 Paiements compensatoires pour la CCG et la CCS (2008 – 2010)

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

	CCG						CCS					
	2008		2009		2010		2008		2009		2010	
	total	par habitant	total	par habitant	total	par habitant	total	par habitant	total	par habitant	total	par habitant
	en milliers fr.	en francs	en milliers fr.	en francs	en milliers fr.	en francs	en milliers fr.	en francs	en milliers fr.	en francs	en milliers fr.	en francs
ZH	0	-478	0	0	0	0	-93'087	-73	-87'529	-68	-86'111	-66
BE	-23'439	817	-24'214	-25	-24'118	-25	-16'354	-17	-18'068	-19	-22'325	-23
LU	-6'485	873	-6'673	-19	-6'606	-18	0	0	0	0	0	0
UR	-10'549	2'061	-10'867	-311	-10'757	-307	0	0	0	0	0	0
SZ	-5'886	-445	-6'045	-44	-5'970	-42	0	0	0	0	0	0
OW	-5'296	1'161	-5'447	-161	-5'393	-159	0	0	0	0	0	0
NW	-1'437	-375	-1'480	-37	-1'469	-36	0	0	0	0	0	0
GL	-4'995	1'363	-5'146	-135	-5'096	-133	-156	-4	0	0	0	0
ZG	0	-2'032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FR	-11'679	1'148	-11'957	-46	-11'784	-45	0	0	0	0	0	0
SO	0	773	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BS	0	-578	0	0	0	0	-47'162	-254	-48'453	-262	-46'270	-250
BL	0	-18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SH	0	55	0	0	0	0	-3'186	-43	-2'639	-36	-2'375	-32
AR	-17'102	890	-17'601	-335	-17'425	-331	0	0	0	0	0	0
AI	-7'943	642	-8'173	-534	-8'091	-523	0	0	0	0	0	0
SG	-1'929	948	-1'985	-4	-1'965	-4	0	0	0	0	0	0
GR	-133'174	657	-137'036	-729	-135'637	-719	0	0	0	0	0	0
AG	0	370	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TG	-3'623	995	-3'728	-16	-3'691	-15	0	0	0	0	0	0
TI	-13'373	65	-13'740	-42	-13'593	-41	-17'966	-56	-17'702	-54	-19'232	-59
VD	0	-102	0	0	0	0	-51'178	-78	-50'821	-77	-58'338	-87
VS	-67'907	1'451	-69'838	-237	-69'090	-231	0	0	0	0	0	0
NE	-22'183	65	-22'835	-135	-22'607	-133	-11'914	-71	-11'851	-70	-12'972	-76
GE	0	-721	0	0	0	0	-100'104	-232	-113'938	-263	-99'867	-228
JU	-4'108	1'534	-4'233	-61	-4'197	-60	0	0	0	0	0	0
CH	**-341'108**	**11'120**	**-351'000**	**-47**	**-347'490**	**-46**	**-341'108**	**-46**	**-351'000**	**-47**	**-347'490**	**-46**

Tableau 8 Total des paiements au titre de la compensation des charges et variations (2008-10)

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

	Total (CCG + CCS)						Variation					
	2008		2009		2010		2008 - 2009			2009 - 2010		
	total	par habitant	total	par habitant	total	par habitant	total	en %	par habitant	total	en %	par habitant
	en milliers fr.	en francs	en milliers fr.	en francs	en milliers fr.	en francs	en milliers fr.		en francs	en milliers fr.		en francs
ZH	-93'087	-73	-87'529	-68	-86'111	-66	5'558	-6.0%	5	1'418	-1.6%	2
BE	-39'793	-41	-42'282	-44	-46'443	-48	-2'489	6.3%	-3	-4'161	9.8%	-4
LU	-6'485	-18	-6'673	-19	-6'606	-18	-188	2.9%	-1	67	-1.0%	1
UR	-10'549	-301	-10'867	-311	-10'757	-307	-318	3.0%	-10	110	-1.0%	4
SZ	-5'886	-43	-6'045	-44	-5'970	-42	-159	2.7%	-1	75	-1.2%	2
OW	-5'296	-159	-5'447	-161	-5'393	-159	-151	2.9%	-2	54	-1.0%	2
NW	-1'437	-36	-1'480	-37	-1'469	-36	-43	3.0%	-1	11	-0.7%	1
GL	-5'151	-135	-5'146	-135	-5'096	-133	5	-0.1%	0	50	-1.0%	2
ZG	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
FR	-11'679	-46	-11'957	-46	-11'784	-45	-278	2.4%	0	173	-1.4%	1
SO	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
BS	-47'162	-254	-48'453	-262	-46'270	-250	-1'291	2.7%	-8	2'183	-4.5%	12
BL	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
SH	-3'186	-43	-2'639	-36	-2'375	-32	547	-17.2%	7	264	-10.0%	4
AR	-17'102	-325	-17'601	-335	-17'425	-331	-499	2.9%	-10	176	-1.0%	4
AI	-7'943	-522	-8'173	-534	-8'091	-523	-230	2.9%	-12	82	-1.0%	11
SG	-1'929	-4	-1'985	-4	-1'965	-4	-56	2.9%	0	20	-1.0%	0
GR	-133'174	-709	-137'036	-729	-135'637	-719	-3'862	2.9%	-20	1'399	-1.0%	10
AG	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
TG	-3'623	-15	-3'728	-16	-3'691	-15	-105	2.9%	-1	37	-1.0%	1
TI	-31'339	-97	-31'442	-96	-32'825	-100	-103	0.3%	1	-1'383	4.4%	-4
VD	-51'178	-78	-50'821	-77	-58'338	-87	357	-0.7%	1	-7'517	14.8%	-10
VS	-67'907	-233	-69'838	-237	-69'090	-231	-1'931	2.8%	-4	748	-1.1%	6
NE	-34'097	-203	-34'686	-205	-35'579	-209	-589	1.7%	-2	-893	2.6%	-4
GE	-100'104	-232	-113'938	-263	-99'867	-228	-13'834	13.8%	-31	14'071	-12.3%	35
JU	-4'108	-59	-4'233	-61	-4'197	-60	-125	3.0%	-2	36	-0.9%	1
CH	**-682'216**	**-92**	**-702'000**	**-94**	**-694'980**	**-92**	**-19'784**	**2.9%**	**-2**	**7'020**	**-1.0%**	**2**

Tableau 9 Paiements au titre de la compensation des charges par indicateur (en francs, 2010)

en francs

	CCG				CCS	
	Altitude	Déclivité du terrain (altitude)	Structure de l'habitat	Densité démographique	Pauvreté, structure d'âge et intégration des étrangers	Charges excessives liées aux villes-centres
ZH	-	-	-	-	24'704'873	61'406'283
BE	2'118'579	1'336'231	17'691'717	2'971'240	21'993'989	331'231
LU	-	-	6'606'302	-	-	-
UR	645'549	5'244'796	1'222'225	3'644'725	-	-
SZ	1'915'226	2'000'370	1'474'219	580'165	-	-
OW	373'513	2'718'767	1'043'586	1'257'235	-	-
NW	-	505'819	729'303	234'196	-	-
GL	-	3'132'997	-	1'962'891	-	-
ZG	-	-	-	-	-	-
FR	1'348'653	-	9'452'772	982'903	-	-
SO	-	-	-	-	-	-
BS	-	-	-	-	26'399'536	19'870'435
BL	-	-	-	-	-	-
SH	-	-	-	-	2'374'931	-
AR	15'734'281	206'138	1'484'478	-	-	-
AI	4'911'931	378'566	2'436'792	363'548	-	-
SG	-	-	1'964'902	-	-	-
GR	41'850'649	60'755'062	8'029'638	25'001'733	-	-
AG	-	-	-	-	-	-
TG	-	-	3'690'502	-	-	-
TI	-	9'376'453	-	4'216'902	19'231'786	-
VD	-	-	-	-	55'244'375	3'093'733
VS	25'600'232	28'115'370	567'414	14'806'852	-	-
NE	20'547'668	2'059'413	-	-	12'972'220	-
GE	-	-	-	-	68'738'256	31'128'300
JU	783'702	-	1'521'140	1'892'603	-	-
CH	**115'829'983**	**115'829'983**	**57'914'991**	**57'914'991**	**231'659'965**	**115'829'983**

Les paiements compensatoires par sous-indice ne varient guère au fil des ans, puisqu'il s'agit d'indicateurs géographiques (CCG) et socio-démographiques (CCS). Pour cette raison, seuls les montants de l'année 2010 figurent dans le tableau 9.

3 Exécution de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges

La RPT a entièrement remis à neuf les bases de calcul des paiements versés au titre de la péréquation. La péréquation tant verticale qu'horizontale des ressources se fonde sur le potentiel de ressources, soit sur les ressources exploitables fiscalement. L'AFA se calcule sur la base d'un grand nombre d'éléments, afin de cerner le plus exactement possible le potentiel de ressources de chaque canton, tout en tenant compte des particularités fiscales de chacun. 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. D'où le rôle central joué, dans l'exécution de la PFCC, par la collecte des données de base correspondantes et par l'assurance-qualité et les contrôles correspondants. Des doutes sur l'exactitude des données utilisées pourraient affaiblir sérieusement la crédibilité de la nouvelle péréquation financière.

Les sous-chapitres qui suivent décrivent d'abord les processus actuels de collecte des données et de contrôle de la qualité et présentent les principales expériences réalisées en matière d'exécution. Des explications suivent sur les mesures adoptées ou prévues sur la base de ces premières expériences afin d'améliorer la qualité des données. Enfin, on y trouve la réglementation légale préconisée au cas où il s'avérerait par la suite que les données contiennent des erreurs.

3.1 Processus de collecte des données

Le calcul annuel du potentiel de ressources et des indices des charges repose sur le processus suivant, qui a été standardisé[20].

Tableau 10 Aperçu du processus annuel de calcul des indices des ressources et des charges

Horizon temporel	Péréquation des ressources	Compensation des charges
Pour la *péréquation des ressources*: entre le 15 nov. et le 1er mars (selon les composantes de l'AFA) Pour la *compensation des charges*: jusqu'au 31 mars au plus tard	Collecte et transmission des données par les administrations fiscales cantonales	Calcul des données brutes par l'OFS
Jusqu'au 31 mars au plus tard	Contrôles par le CDF dans des cantons choisis	Transmission des données à l'AFF
Jusqu'à fin mai au plus tard	Traitement des données par l'AFC puis transmission à l'AFF	

[20] Base: art. 43s OPFCC, instructions du DFF du 19 décembre 2008 concernant la collecte et la remise des données nécessaires par les cantons et directive du DFF du 19 décembre 2008 concernant le traitement des données par l'AFC, l'OFS et l'AFF.

Mai – juin	Contrôle de qualité/Calculs des indices et des paiements compensatoires par l'AFF	Contrôle de la qualité/Calcul des indices et des paiements compensatoires par l'AFF
Début juillet	Ouverture de la consultation (CDF)	Ouverture de la consultation (CDF)
Fin septembre	Rapport de la CDF au DFF	Rapport de la CDF au DFF
Jusqu'à mi-novembre	Adoption par le Conseil fédéral	Adoption par le Conseil fédéral

Collecte des données

Les autorités fiscales cantonales collectent les données se rapportant au potentiel de ressources sur la base des instructions du DFF du 19 décembre 2008[21]. Ce document a abrogé, à son entrée en vigueur, les anciennes «spécifications détaillées[22]» de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Les nouvelles instructions contiennent des explications détaillées, avec les délais, pour la collecte (extraction) et la remise des données. Les administrations fiscales cantonales livrent à l'AFC, dans les délais prescrits, les données de chaque année de calcul.

La compensation des charges se fonde sur les plus récentes statistiques disponibles de la Confédération visées dans la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale[23], ainsi que dans la loi fédérale du 26 juin 1998 sur le recensement fédéral de la population[24] et les ordonnances s'y rapportant. 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'AFF.

Calcul du potentiel de ressources et des indices de charges

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

Calcul des paiements compensatoires

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

---

[21] Ces instructions sont publiées dans Internet, sous (www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php).

[22] Les spécifications détaillées sont également publiées (en allemand) dans Internet, sous: (www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/index.php).

[23] RS **431.00**

[24] RS **431.112**

Avis des cantons

L'AFF transmet les calculs à la CDF, à l'attention des cantons. Ces derniers se prononcent sur le résultat. Si un canton conteste les données, il peut s'adresser à la CDF ou directement au DFF. La CDF confirme au DFF que les cantons ont pris connaissance des calculs et lui transmet son avis concernant les propositions éventuelles des cantons.

Adoption de l'ordonnance par le Conseil fédéral

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

3.2 Assurance-qualité

L'assurance-qualité implique divers acteurs au cours du processus de traitement des données. Elle débute auprès des fournisseurs de données, soit les cantons, puis comporte les étapes décrites ci-dessous.

Tableau 11 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

Le DFF a institué, en vue des contrôles de qualité, le «groupe technique chargé de l'assurance-qualité de la péréquation des ressources et de la compensation des charges». Ce groupe d'accompagnement, formé paritairement de représentants de la Confédération et des cantons, bénéficie du soutien du CDF. Fort de son statut d'observateur, le CDF lui prodigue des conseils et peut formuler des recommandations ou propositions.

L'AFC informe régulièrement le groupe technique à propos de la situation en matière de données relatives à la péréquation des ressources. De même, l'OFS ou l'AFF l'informent au sujet de la compensation des charges. Le groupe technique se réunit durant les mois de mai à septembre. Il examine la situation en matière de données et détermine avec le CDF les mesures à prendre.

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

- si des données sont de qualité insuffisante mais exploitables, l'AFC corrige les données remises de façon appropriée;
- si des données sont manquantes ou inexploitables, l'AFF estime le potentiel de ressources à l'aide de méthodes de calcul standardisées. Ces méthodes seront conçues de façon à ne pas avantager les cantons qui ne fournissent pas de données ou seulement des données insuffisantes par rapport à ceux qui font une déclaration correcte. Les méthodes de calcul figurent à l'art. 42 OPFCC.

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

Examens et contrôles de plausibilité

Les données fournies par les cantons sont soumises à divers examens ou contrôles de plausibilité, lors du dépouillement de la statistique de l'impôt fédéral direct (IFD). Les examens se répartissent entre différentes catégories:

Les contrôles portant sur les données et leur plausibilité incombent à plusieurs acteurs:

- cantons
- Administration fédérale des contributions (AFC)
- Administration fédérale des finances (AFF)
- Contrôle fédéral des finances (CDF)

Le contrôle des données et de leur plausibilité intervient dès le début du processus, soit au niveau des cantons. Ceux-ci sont priés de vérifier leurs données avant de les transmettre à l'AFC. La personne indiquée par le canton dans le formulaire d'annonce ou le bulletin de livraison confirme expressément que les données transmises ont été contrôlées. Une fois parvenues à l'AFC, les données font l'objet d'examens détaillés. L'AFC parle avec les administrations fiscales cantonales des résultats de ses contrôles et vérifications de la plausibilité et rectifie les données le cas échéant. Le canton est ensuite prié de compléter une attestation confirmant formellement l'exactitude des résultats (après d'éventuelles corrections par l'AFC). Une fois traitées les données de tous les cantons, divers contrôles de la plausibilité servent encore à comparer chacun des cantons avec la Suisse entière.

Alors que l'AFC et l'AFF procèdent à Berne – sur la base des données livrées – à leurs contrôles des données et de la plausibilité pour tous les cantons, le CDF examine sur place (chaque année dans cinq à sept cantons à tour de rôle) les processus de collecte des données et les données proprement dites, sur la base d'un échantillon aléatoire de dossiers.

Un programme informatique contrôle individuellement chaque type de données, pour les personnes physiques comme pour les personnes morales. Près de 5 millions de données individuelles sont ainsi passées en revue par année fiscale à traiter.

Divers contrôles de la plausibilité visent à identifier les anomalies ou valeurs aberrantes. D'une part, les résultats cantonaux sont comparés à ceux de l'année précédente; d'autre part, les écarts à la moyenne suisse donnent lieu à un dépouillement et – si la marge de tolérance n'est pas respectée – à des investigations plus poussées.

Contrôle des données et des résultats par les cantons

Les cantons connaissent mieux que quiconque leurs propres données. Par conséquent, les annexes des instructions du DFF du 19 décembre 2008 concernant la collecte et la remise

des données nécessaires par les cantons les prient de contrôler au préalable leur livraison de données et de confirmer l'avoir fait – soit au moyen du bulletin de livraison à signer, soit par la simple remise du formulaire d'annonce.

A l'issue du traitement des données, l'AFC transmet à chaque canton une attestation exposant les résultats trouvés. Si l'AFC a opéré des corrections sur les données livrées par le canton, ces modifications sont expliquées en détail. Le canton est tenu de confirmer formellement à l'AFC, par sa signature, l'exactitude des résultats, ce qui lui donne à nouveau l'occasion d'effectuer des examens ou contrôles de la plausibilité. D'où la nécessité qu'une personne confirme l'exactitude de la première livraison de données au moyen du bulletin de livraison ou du formulaire d'annonce et qu'une autre personne signe plus tard l'attestation. C'est l'unique façon de garantir l'application du principe des quatre yeux.

Tableau 12 Règles applicables aux documents

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

Contrôle des données et de leur plausibilité par l'AFC

Le montant de l'impôt (total) figurant dans les données fournies par les cantons est soumis à un contrôle de la plausibilité, dans le cas des revenus des personnes physiques et des bénéfices des personnes morales. L'AFC dispose à cet effet des décomptes des impôts et des amendes (formulaire 57) qu'il incombe aux cantons de remettre à une autre unité organisationnelle de l'AFC pour l'année fiscale en question. Après avoir reçu les données livrées par les cantons, l'AFC compare le montant total de l'impôt indiqué avec celui inscrit dans le formulaire 57. Tout écart dépassant +/-3 % donne lieu à un contrôle dans le canton.

En outre, les résultats communiqués par le canton sont comparés avec ceux de l'année précédente dans les domaines suivants:

- revenus des personnes physiques;
- bénéfices des personnes morales;
- revenus des personnes imposées à la source;
- fortune des personnes physiques;
- répartitions fiscales de l'impôt fédéral direct.

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

Il s'ensuit que si depuis 2003, première année de calcul, un canton fournit toujours des données comportant la même lacune – par exemple pour la fortune des personnes physiques –, l'AFC ne sera pas en mesure de le remarquer (le canton des Grisons a ainsi omis de signaler, parmi les données concernant la fortune, la fortune des personnes imposées à forfait et le CDF ne l'a constaté qu'à la fin d'avril 2009, lors d'un contrôle sur place).

D'autres contrôles de plausibilité font suite au traitement des données par l'AFC. Ainsi, une fois toute les données recueillies, chaque canton est encore comparé au reste de la Suisse. Ces contrôles de plausibilité seront intensifiés ou systématisés à l'avenir (voir chap. 3.3.1).

Activités de contrôle du CDF

Les activités annuelles de contrôle menées par le CDF se fondent sur l'art. 6, let. j de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF)[25] et ont la teneur suivante:

- Chaque année, six cantons font l'objet de contrôles sur place. Ces audits ont pour but de confirmer l'enregistrement régulier, du point de vue de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la traçabilité, des données servant au calcul du potentiel de ressources, ou d'identifier les défauts éventuels.
- 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'absence de faille.
- De même, des contrôles sont réalisés à l'AFF, responsable du calcul des indices des ressources, des indices des charges et des paiements qui en résultent pour l'année suivante (année de référence) au titre de la péréquation. En particulier, toute la chaîne de calcul est soumise à un examen portant sur sa traçabilité et l'absence de faille.
- Le CDF publie chaque année son rapport de contrôle, transmis à la Délégation des finances des Chambres fédérales. Le rapport contient, outre les résultats des activités de contrôle effectuées, des recommandations à propos desquelles les services responsables sont tenus de se prononcer.

Contrôle final dans le cadre de la consultation

Même si la base exploitée au stade de la consultation ne contient en principe que des données correctes, cette procédure offre aux cantons une ultime possibilité de contrôle des données.

3.2.2 Expérience acquise

Qualité des données concernant le potentiel de ressources

En principe, on peut constater que la qualité des données n'a cessé de s'améliorer depuis l'introduction 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» se rapportant au potentiel de ressources. Les cantons ont ainsi dû adapter leurs solutions informatiques aux nouvelles exigences, former leur personnel et remanier en partie leurs processus internes. De tels travaux d'adaptation sont ardus et demandent du temps.

Des lacunes restent néanmoins à signaler. Ainsi, toutes les administrations fiscales cantonales ne disposent pas encore d'un concept d'assurance-qualité. Or il va de soi qu'une

[25] RS **614.0**

assurance-qualité systématique est indispensable pour garantir au bout du compte l'acceptation de la péréquation financière. Aussi le CDF a-t-il prié les cantons de combler au plus vite leurs lacunes en matière de contrôle de la qualité. Il importe toutefois de rappeler que le calcul des paiements compensatoires repose sur la collecte et le traitement de plus de cinq millions de données individuelles. Il s'ensuit qu'à l'avenir non plus, il n'y aura pas de garantie absolue du «zéro erreur».

Corrections et estimations

Comme le montre ci-après le tableau récapitulatif des corrections effectuées et des estimations portant sur l'année de référence 2010 (années de calcul 2004 à 2006), il a fallu procéder à moins d'estimations et de corrections que pour les deux années de référence précédentes (années de calcul 2003 à 2005), grâce à l'amélioration de la situation des données. Concrètement, on ne trouve pour 2006, soit la plus récente année de calcul, qu'une correction (Jura) et une estimation (Grisons) concernant les revenus déterminants pour l'imposition à la source. Le canton d'Argovie a livré a posteriori, en été 2009, ces données concernant les années de calcul 2004 à 2006, rendant caduque l'estimation antérieure. En ce qui concerne les autres composantes de l'AFA, les données transmises dans les délais ou livrées ultérieurement en 2006 ont pu être reprises sans exception.

Tableau 13 Corrections et estimations pour les années de calcul 2003 à 2006

	Revenu déterminant des personnes physiques en 2010				Revenus déterminants pour l'imposition à la source en 2010				Fortune déterminante des personnes physiques en 2010				Bénéfices des personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial en 2010			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
LU									correction	correction	correction					
TI													correction			
VD	correction	correction							estimation	correction						
GE													correction	correction	correction	
JU							correction	correction								
GR							estimation	estimation								
AG					estimation	Des données correctes ayant été fournies en été 2009 pour les années 2004 à 2006, les valeurs estimées pour ces trois années de calcul ont été abandonnées.										

Erreurs de transmission des données

Depuis l'introduction du nouveau système, des erreurs sont ponctuellement survenues quand les administrations fiscales cantonales transmettaient leurs données à l'AFC en vue du calcul de l'assiette fiscale agrégée. Plusieurs méritent d'être citées:

- livraison de données erronées par Fribourg et par Bâle-Ville à propos des bénéfices déterminants des personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial, suite à une erreur de codage;
- livraison de données erronées par Vaud à propos des données concernant les revenus déterminants pour l'imposition à la source, suite à une confusion d'année de calcul;
- déclaration erronée de Schwyz à propos des bénéfices déterminants des personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial, suite à une erreur de codage;
- livraisons de données erronées par les Grisons à propos de la fortune nette (omission des assujettis imposés à forfait);
- livraisons de données erronées par Zurich et le Tessin, à propos des revenus déterminants pour l'imposition à la source;
- livraisons de données erronées par le Valais et Zurich, à propos des fortunes nettes déterminantes.

Toutes les erreurs de transmission susmentionnées ont été découvertes suffisamment tôt et communiquées aux services compétents (AFC, AFF, CDF), ce qui a permis d'en tenir compte à temps dans la partie chiffrée, soit avant l'adoption de l'OPFCC par le Conseil fédéral.

Corrections rétroactives d'erreurs

Saint-Gall

Lors d'un réexamen des données ayant servi au calcul du potentiel de ressources, l'AFC a constaté au début de mai 2008 qu'une erreur grossière s'était glissée dans la livraison de données du canton de Saint-Gall pour l'année de calcul 2004. C'est ainsi que pour une catégorie donnée d'assujettis, des revenus imposables cent fois trop élevés avaient alimenté la base de données et les exploitations statistiques[26]. D'où une surestimation du potentiel de ressources du canton de Saint-Gall. L'indice des ressources trop élevé ainsi obtenu a abouti à des paiements compensatoires trop bas pour l'année courante. L'erreur a causé en 2008 à Saint-Gall un manque à gagner de près de 87 millions de francs, tandis que les autres cantons à faible potentiel de ressources recevaient indûment un montant équivalent au titre de la péréquation.

L'erreur s'est produite au stade de la livraison des données par l'administration fiscale cantonale à l'AFC, à l'occasion d'une communication ultérieure, et n'a pas été décelée lors du traitement en masse des données. Dans sa prise de position du 15 août 2008, le CDF a constaté que l'autorité fiscale du canton de Saint-Gall était tout autant responsable que l'AFC («les responsabilités de l'erreur sont partagées. Par son comportement, le canton de Saint-Gall a notamment clairement contribué à créer le malentendu qui a constitué la source de l'erreur ensuite accomplie par l'AFC»).

Contrairement à la proposition de la CDF, le Conseil fédéral a décidé, lors de l'adoption de l'OPFCC révisée avec les chiffres de 2009, de corriger rétroactivement l'erreur exposée au profit du canton de Saint-Gall, en répartissant les montants manquants sur les années 2009 à 2011 et en procédant, en compensation, à des corrections équivalentes pour les autres cantons bénéficiaires. Il a également souligné, rejoignant la CDF, la nécessité d'un régime juridique approprié pour le traitement des erreurs découvertes a posteriori (voir chap. 3.4).

Jura

Au moment de remettre ses données concernant l'année de calcul 2006, le canton du Jura s'est aperçu d'une erreur commise l'année précédente lors de la transmission de données. L'AFC a contrôlé le résultat et confirmé qu'il était correct. Suite à cette erreur, le canton du Jura a reçu en 2009, au titre de la péréquation des ressources, près de 6,4 millions de francs de moins que le montant dû, tandis que les autres cantons à faible potentiel de ressources recevaient un montant d'autant trop élevé.

Le Conseil fédéral a décidé, lors de l'adoption de l'OPFCC révisée avec les chiffres de 2010, de compenser intégralement cette année l'erreur portant sur 6,4 millions de francs. Concrètement, le Jura percevra un versement de rattrapage unique qui sera compensé par des retenues équivalentes auprès des autres récipiendaires.

---

[26] Au lieu d'un revenu déterminant, en centaines de francs, de 97 400 francs, c'est un revenu imposable de 9 740 000 francs, en centaines de francs, qui a été enregistré par erreur.

Tant la Confédération que les cantons jugent nécessaire de régler le problème des corrections rétroactives d'erreurs sur la base d'un régime juridique clairement formulé. La situation actuelle, qui équivaut de fait à un «automatisme», laisse à désirer faute d'incitation à fournir des données de qualité élevée.

Qualité des données de la compensation des charges

Dans son rapport du 19 octobre 2009, le CDF signale que l'Office fédéral de la statistique (OFS) qui, comme propriétaire des données, fournit les données destinées au calcul de la compensation des charges, dispose d'un système adéquat de contrôle interne (SCI). L'adaptation des bases statistiques relatives aux fonctionnaires internationaux et aux diplomates permet désormais à l'AFF d'effectuer sans lacune les calculs concernant la compensation des charges. L'OFS est par ailleurs invité à ne livrer à l'avenir que des données de nature définitive, pour éviter tout retraitement manuel par l'AFF. Cette recommandation vaut particulièrement pour les données à caractère communal (voir aussi les explications concernant la nouvelle solution informatique de calcul des paiements au titre de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, chap. 3.3.3).

Bilan

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

Même si les progrès accomplis sur le plan de la qualité des données sont perceptibles et réjouissants, il reste ponctuellement nécessaire d'agir. Comme le relève le CDF dans son rapport du 19 octobre 2009, l'extraction des données concernant les revenus imposés à la source (et dans un petit nombre de cas aussi la fortune des personnes physiques) laisse à désirer, faute de documentation suffisante de la «chaîne de traitement» et d'intégration adéquate de l'informatique. En outre, le CDF relève à propos de l'assurance-qualité que deux seulement des six cantons audités en 2009 ont mis sur pied un concept définissant clairement les rôles, les responsabilités et les délais à respecter. D'où sa recommandation de mieux formaliser les processus et d'impliquer davantage que jusqu'ici les directions des administrations fiscales cantonales dans le traitement des données. Aussi longtemps que le contrôle interne ne sera pas pleinement garanti, il subsistera un risque de transmission lacunaire des données à l'AFC. Aussi le chef du département des finances a-t-il invité les cantons, par lettre du 20 novembre 2009, à adopter des mesures propres à assurer une transmission complète et irréprochable des données à l'AFC.

3.3 Mesures destinées à améliorer la qualité des données

3.3.1 Vérifications de la plausibilité

Les vérifications de la plausibilité décrites plus haut auxquelles sont soumises les données livrées pour établir le potentiel de ressources ont été adaptées. Jusqu'ici l'AFF présentait, dans son rapport établi pour la consultation des cantons, l'écart du bénéfice déterminant des personnes morales par rapport à l'année précédente. A l'avenir, l'AFC procédera déjà au calcul du bénéfice déterminant avant de transmettre les chiffres à l'AFF et discutera avec les cantons, sur la base des critères définis, des éventuels écarts sautant aux yeux.

Cet accent (n'ayant rien d'exclusif) mis sur les bénéfices déterminants des personnes morales tient au fait que cette composante de l'AFA est naturellement sujette à d'importantes fluctuations d'une année à l'autre, notamment en raison des risques entrepreneuriaux, et donc requiert une attention particulière. Par contre, la marge de fluctuation des revenus et de la fortune déterminante des personnes physiques est beaucoup plus restreinte.

Il n'est pas rare que les bénéfices déterminants des personnes morales enregistrent des fluctuations de 150 % en comparaison de l'année précédente. De tels bonds ou plongeons peuvent être dus à quelques entreprises du canton concerné, voire à une seule. Par ailleurs l'implantation, le départ ou la restructuration d'un petit nombre de sociétés sont à l'origine de telles évolutions. Les résultats de la statistique de l'impôt fédéral direct (période fiscale 2005) sont révélateurs dans ce contexte:

- dans plus de 53 % des sociétés, la taxation ne présente aucun bénéfice net imposable;
- seules 2,7 % de toutes les sociétés (en chiffres absolus: 6652 sociétés) affichent lors de la taxation un bénéfice net imposable d'au moins un million;
- plus de 96 % des bénéfices imposables taxés proviennent de ces 2,7 % des sociétés.

Si lors des contrôles internes à l'AFC – où l'administration fiscale cantonale est ponctuellement consultée – une comparaison des chiffres des plus grandes sociétés suffit à expliquer les variations cantonales, rien ne justifie de mettre en doute la qualité des livraisons de données du canton. D'autant moins que comme indiqué précédemment, elles sont transmises à l'AFC avec une attestation cantonale, soit après un réexamen et en connaissance des valeurs de l'année précédente.

Néanmoins, les contrôles ponctuels seront renforcés à l'avenir. Cela signifie concrètement qu'à l'avenir, chaque canton fera l'objet d'examens plus poussés si, lors de la comparaison annuelle, il sort des limites définies (valeur moyenne +/- écart-type sur le plan suisse). Ces réexamens auront un caractère systématique, autrement dit ils auront lieu même si le canton concerné a confirmé par attestation le caractère exact et complet des données fournies et donc a pleinement connaissance des écarts apparus par rapport à l'année précédente.

A l'initiative du groupe technique chargé de l'assurance-qualité, le rapport concernant les paiements compensatoires de 2010[27] présente encore les montants des trois années de calcul sous-jacentes aux années de référence. Ainsi, la consultation des cantons offre une dernière occasion d'analyser les écarts manifestes entre les années de calcul.

3.3.2 Optimisation du processus annuel de traitement des données

Comme indiqué plus haut, le processus annuel de calcul des indices des ressources ainsi que des indices des charges suit un déroulement structuré et connu de tous les acteurs concernés, avec des périodes fixées précisément pour la saisie des données et des délais d'annonce contraignants. Les services impliqués (administrations fiscales cantonales, AFC, CDF, groupe technique chargé de l'assurance-qualité, OFS et AFF) doivent se conformer scrupuleusement aux échéances prévues, sans quoi tout le projet serait bloqué, en raison

[27] Voir www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/Bericht_Konferenz_kant_Finanzdir_f.pdf

des interdépendances mutuelles. Ce calendrier serré fait que même de légers retards sont lourds de conséquences pour tout le processus de traitement des données.

Tel a été le cas en 2009, où le rapport de l'AFF du 26 juin 2009 sur la péréquation des ressources et la compensation des charges en 2010 mis en consultation auprès des cantons a été publié avec des données à caractère provisoire. Deux cantons (Zurich et Valais) n'avaient pas encore effectué leurs livraisons complémentaires. Les chiffres indiqués dans le rapport pour l'année de péréquation 2010 ont par conséquent encore subi des changements pour tous les cantons, notamment les montants des paiements compensatoires. D'où la mauvaise humeur bien compréhensible des cantons, qui ont dû se prononcer sur un projet dont ils savaient qu'il comportait des incertitudes.

Il est donc indispensable aux yeux de l'AFF que la consultation des cantons sur les paiements compensatoires se fasse autant que possible avec les chiffres définitifs. Il est également nécessaire que les calculs de l'AFF reposent sur des données de base définitives, sachant que la Confédération et les cantons s'y référeront pour établir leurs budgets. Par conséquent, l'AFF doit avoir reçu le 31 mai au plus tard les livraisons complémentaires renfermant les résultats des cantons. Il lui reste ainsi une bonne semaine de travail afin de remanier, dans la partie chiffrée, les résultats de ces envois dans les délais, soit avant la publication du rapport.

Diverses mesures sont préconisées afin d'accélérer le processus de traitement des données:

- L'AFC prie les cantons qui seront contrôlés par le CDF de lui livrer leurs données le plus tôt possible. Le 7 octobre 2009, elle a envoyé une lettre à ce sujet aux responsables des administrations fiscales cantonales. L'AFC traite en première priorité les données des cantons qui reçoivent la visite du CDF. Les données disponibles sont à chaque fois validées jusqu'au 28 février suivant.
- Le CDF effectue ses révisions sur place dans la deuxième quinzaine de mars; pour préparer le terrain, un premier entretien est prévu dans les cantons concernés dans la deuxième quinzaine de novembre de l'année précédente, en compagnie d'un représentant de l'AFC. Le CDF achève ses révisions pour le 31 mars et informe aussitôt l'AFC des résultats ou des données qui doivent encore lui parvenir. L'AFC pourra ainsi réclamer aux cantons, au plus tard au début d'avril, les éventuelles livraisons complémentaires. L'AFC dispose encore du temps nécessaire pour contrôler les données livrées a posteriori et pour les remettre à temps à l'AFF, soit au plus tard le 31 mai.
- Le CDF remet son rapport de révision destiné au groupe technique chargé de l'assurance-qualité (ainsi qu'à la consultation) jusqu'au 20 avril. Le groupe technique peut ainsi se réunir entre le 20 et le 30 avril. Le rapport du CDF, qui continue à faire partie intégrante du rapport de l'AFF soumis aux cantons, documente tous les cas impliquant des estimations ou des corrections. Les cas non traités dans le rapport du CDF ne pourront être pris en considération la même année, à moins que les cantons ne les aient eux-mêmes soumis dans le cadre de la consultation.

Les acteurs concernés feront leur possible pour respecter les points-clés susmentionnés, afin de garantir que le rapport destiné à la consultation puisse être publié sur la base de données validées. Quant au rapport proprement dit, on aura soin d'y documenter les estimations ou corrections effectuées, pour garantir un maximum de transparence et de traçabilité. Enfin, les envois de données après la publication du rapport ne seront plus acceptés à l'avenir que dans des cas tout à fait exceptionnels et dûment justifiés. Tous les acteurs devront d'autant plus respecter précisément le calendrier révisé. Les cantons ont beau avoir souvent demandé, dans une optique de sécurité de planification, à ce que la consultation soit ouverte au début de juin déjà, soit quatre semaines plus tôt que dans la pratique actuelle, ce ne sera pas possible pour des raisons liées au traitement des données,

au niveau cantonal notamment. Pour que la consultation débute plus tôt, il faudrait que les données fournies par les cantons parviennent d'autant plus tôt à l'AVC, et la qualité s'en ressentirait. Le cas échéant, il faudrait s'accommoder de données provisoires et donc peu fiables, et les calculs du potentiel de ressources (AFA) seraient d'autant moins bien acceptés. L'optimisation esquissée du processus de traitement des données tient dûment compte de la demande de simplification de la procédure, mais sans remettre en question l'exigence de qualité des données.

3.3.3 Equipement de l'AFF pour le traitement des données

Les calculs annuels de la péréquation des ressources et de la compensation des charges font principalement appel aux données fiscales de l'AFC ainsi qu'aux données géo-topographiques et socio-démographiques de l'OFS. Ces données étaient transmises jusqu'ici à l'OFS sous forme de fichiers Excel, puis combinées à l'aide de modèles Excel spécialement créés. Ainsi, la majeure partie des calculs effectifs étaient automatisés et protégés par mot de passe. Les calculs mathématiques plus complexes utilisaient en outre un programme d'analyse statistique (SAS), dont il fallait ensuite réexporter les résultats dans Excel. Le traitement des données avait beau être en bonne partie automatisé et toutes les mesures possibles être prises pour réduire le risque de fausses manipulations, de nombreuses interventions manuelles restaient nécessaires dans le processus de calcul. Il en résultait une lourde charge de travail, notamment en cas de corrections rétroactives ou lorsque des simulations étaient souhaitées.

La solution informatique créée suite à une recommandation formulée en 2006 par le CDF automatise presque complètement le processus de calcul et rend en bonne partie superflues les interventions manuelles, voire même les empêche dans le cas des données de base de l'AFC et de l'OFS. En outre, les livraisons de données de l'AFC et de l'OFS reposent sur des fichiers XML standardisés. Toutes les modifications apportées ultérieurement aux données ou aux processus sont ainsi consignées par écrit et leur traçabilité est garantie.

Si tous les tests sont concluants, les calculs devraient être effectués pour la première fois avec cette nouvelle solution informatique pour l'année de référence 2011. Les calculs resteront toutefois tributaires d'un facteur temporel, soit la disponibilité des données de l'AFC (au plus tard à la fin de mai). Il s'ensuit que même à l'avenir, les chiffres de la péréquation des ressources et de la compensation des charges ne pourront pas être publiés plus tôt.

3.3.4 Saisie de l'état de la taxation

Les périodes sont définies et les processus annuels aménagés pour que l'on puisse partir de l'idée que la majeure partie des taxations sur lesquelles se fondent les données de l'assiette fiscale agrégée avaient un caractère définitif au moment de l'extraction des données. Dans le cas des personnes morales, le groupe technique chargé de l'assurance-qualité peut à chaque fois savoir par l'AFC quelle est la part des taxations définitives. Des mécanismes d'incitation sont également en place, dans le cas des sociétés jouissant d'un statut fiscal spécial, pour que les cantons procèdent le plus rapidement possible à leur taxation. En revanche, l'AFC ne dispose pas de telles informations pour les indicateurs relatifs aux personnes physiques, qui dominent dans l'assiette fiscale agrégée.

Alors que pour les personnes morales, l'attribut «provisoire ou «définitif» s'avère une incitation délibérée à traiter rapidement les sociétés jouissant d'un statut fiscal spécial, pour lesquelles des facteurs autres que l'impôt fédéral direct peuvent être déterminants, la fourniture de données se rapportant aux autres taxations provisoires reste sans conséquences pour les cantons concernés.

Dans ce contexte, le CDF a suggéré d'obliger à l'avenir les cantons à signaler, pour les personnes physiques également, si les taxations sont de nature provisoire ou définitive.

Cette annonce supplémentaire se réfère toutefois à une très grande quantité de taxations (près de 4,5 millions). De premières vérifications réalisées dans le canton de Zurich ainsi qu'avec l'application de taxation NEST ont montré que l'effort lié à ladite annonce resterait néanmoins raisonnable. Il faudrait toutefois prévenir les cantons de bonne heure d'une telle extension de leurs communications de données, sachant qu'elle requiert des modifications des registres fiscaux cantonaux et peut-être aussi des adaptations du logiciel de taxation et des processus de travail.

Le groupe technique chargé de l'assurance-qualité examinera encore de près la problématique évoquée par le CDF et mettra notamment en lumière les avantages ou inconvénients de la saisie de l'état de la taxation des personnes physiques, compte tenu du surcroît de travail occasionné aux cantons (analyse coût/bénéfice). Il est encore trop tôt pour formuler une recommandation définitive.

3.4 Corrections rétroactives des erreurs – base juridique

Dans la situation actuelle, les erreurs doivent être corrigées rétroactivement indépendamment de leur portée financière, le Conseil fédéral étant astreint à mettre en œuvre la PFCC et l'OPFCC conformément aux règles et donc sans erreur.

La CDF a souligné, à propos de la correction liée à l'erreur concernant Saint-Gall, qu'elle préférerait une réglementation permanente excluant expressément les corrections rétroactives des erreurs découvertes tardivement (proposition principale). Si toutefois une telle solution devait être abandonnée pour des motifs justifiés, la CDF pourrait approuver une solution qui permette une correction rétroactive, strictement limitée dans le temps, des erreurs importantes (proposition subsidiaire).

Le groupe technique chargé des questions d'assurance-qualité dans la RPT s'est lui aussi prononcé à l'unanimité contre une correction rétroactive des erreurs, pour des motifs matériels ainsi que pour éviter toute incitation inopportune.

3.4.1 Bases juridiques

Contexte constitutionnel

Le principe de proportionnalité figure à l'art. 5, al. 2, Cst.: «L'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé». Il s'applique «dans le domaine de l'administration de prestation comme dans celui de l'administration de restriction. Dans ces deux domaines, il s'adresse aux autorités chargées d'appliquer le droit, mais aussi au législateur»[28].

Dans la pratique, les développements liés au principe de proportionnalité se réfèrent notamment aux empiètements sur les droits fondamentaux ainsi qu'au droit administratif. L'art. 5,

[28] Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 136, ad art. 4, al. 2, P-Cst.; Yvo Hangartner, St.Galler BV-Kommentar, 2e éd. 2008, art. 5, ch. marg. 36.

al. 2, Cst. est formulé de manière certes plus générale. Mais cette généralisation aux contours imprécis revient à dire que l'action étatique doit être adéquate[29]. Ainsi, il faudra respecter le principe de proportionnalité dans la réglementation légale sur la restriction de la correction des erreurs. Il exige que la restriction constitue un moyen adéquat, nécessaire et proportionné pour faire prévaloir les intérêts publics en jeu. L'évaluation de cette question laisse une importante marge de manœuvre en droit.

Une exclusion complète des corrections d'erreurs ne serait guère proportionnée et n'est pas non plus nécessaire à la sécurité du droit. Compte tenu de l'intérêt que présente une planification budgétaire et financière stable, il serait envisageable de restreindre la correction aux erreurs importantes et de limiter le délai durant lequel les erreurs peuvent encore être corrigées.

Garantie de l'accès au juge

La garantie de l'accès au juge visée à l'art. 29*a* Cst. ne s'applique pas au présent cas. Il s'agit d'un droit fondamental, que seuls des particuliers peuvent faire valoir[30]. L'AFF considère donc, du moins dans la situation présente, que les cantons ne peuvent en faire usage.

Inscription dans le droit

Comme une correction d'erreur rétablirait la répartition conforme à la loi des ressources de la péréquation, une réglementation sur l'exclusion ou la limitation dans le temps des corrections s'avérerait insuffisante à l'échelon réglementaire. Sinon, les cantons pénalisés pourraient remettre en question et faire réexaminer, dans une procédure d'action au sens de l'art. 120 de la loi sur le Tribunal fédéral, la légalité d'une telle disposition d'ordonnance, au risque que le Tribunal fédéral refuse que soient appliquées l'exclusion ou la limitation promulguées par voie d'ordonnance. D'où la nécessité d'une révision partielle de la PFCC.

3.4.2 Proposition de solution

Il est légitime de vouloir amener les cantons à soigner la qualité de leurs données en excluant toute correction rétroactive des erreurs. Toutefois, outre les réserves juridiques émises ci-dessus, une telle solution ne serait guère réaliste politiquement. En effet, même si le Parlement inscrivait dans la loi l'exclusion absolue des corrections rétroactives d'erreurs, il est tout à fait concevable que dans un cas concret des cantons concernés – a fortiori si le montant en jeu est élevé – mettent tout en œuvre, sinon juridiquement (en raison de l'absence de juridiction constitutionnelle), du moins politiquement pour faire annuler la révision de loi au sens de la proposition principale. En d'autres termes, il est à craindre qu'une exclusion complète des corrections rétroactives ne provoque, lors du premier cas grave, une longue bataille politique entre la Confédération et les cantons.

Ces réserves appellent une révision qui respecte aussi bien le principe de proportionnalité que l'exigence d'équilibre et de durabilité politiques, sans oublier l'enjeu de la stabilité en matière de planification budgétaire et financière. Une réglementation au sens de la

[29] Hangartner (voir note précédente, ch. marg. 35)

[30] Esther Tophinke, Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, Schweizerisches Zentralblatt 2006, p. 89.

proposition subsidiaire de la CDF, ne prévoyant une correction rétroactive, strictement limitée dans le temps, que pour les erreurs importantes, correspondrait à ces attentes. Une telle solution, mise au point par le groupe technique chargé des questions d'assurance-qualité, est exposée ci-dessous.

Importance de l'erreur: paramètre de calcul et montant minimal

Les paramètres envisageables pour déterminer l'importance de l'erreur sont essentiellement les paiements compensatoires nets et le potentiel de ressources.

- La variante «paiements compensatoires nets» serait facile à appliquer. L'importance d'une erreur serait déterminée à partir de l'écart qu'elle occasionne dans les paiements compensatoires nets. Une correction rétroactive ne serait opérée que si l'écart dépasse une limite à définir. Cependant, un tel modèle aboutit parfois à des résultats peu convaincants, notamment en obligeant à effectuer des corrections pour de petits montants, dans les cantons percevant des paiements compensatoires peu élevés. Or ce serait en contradiction avec l'objectif déclaré de n'autoriser une correction que pour les erreurs importantes.
- Le paramètre du «potentiel de ressources» présente l'avantage de ne pas contenir d'éléments discrétionnaires et de tenir compte aussi, de manière indirecte, du volume des finances cantonales. Les résultats calculés avec ce modèle paraissent donc plus convaincants en comparaison intercantonale. Pour cette raison, il est préférable de retenir comme paramètre de calcul le potentiel de ressources.

Pour définir le montant minimal, on se fonde dans une première étape sur les dépenses totales des cantons (étalon de mesure). L'hypothèse émise ici est qu'un écart d'un pour-cent par rapport aux dépenses totales des cantons resterait supportable. Un point de pourcentage des dépenses totales, qui avoisinent 74,7 milliards de francs (année 2007), correspond à 747 millions de francs. Si l'on rapporte ce montant au potentiel de ressources de 217,3 milliards de francs (2010), on obtient un taux de 0,35 %. Cette valeur permet de calculer, dans une seconde étape, le montant minimal pour chaque canton (exprimée en francs). Le résultat représente ainsi le montant minimal déterminant, au-delà de laquelle une erreur devra être corrigée.

Le tableau qui suit indique par canton les montant minimaux, sur la base des hypothèses qui précèdent. Dès que la correction d'une erreur apparue entraîne, pour les paiements compensatoires d'*un canton*, un changement supérieur à la charge maximale qu'il est en mesure de supporter (soit p. ex. au moins 4 480 807 francs pour le Jura), l'erreur est à corriger. Le cas échéant, il faudra naturellement corriger les paiements compensatoires de *tous les cantons*.

Tableau 14 Montants minimaux pour l'année 2010

Canton	Montant-limite *en francs*	Canton	Montant-limite *en francs*
ZH	173'299'936	SH	7'201'036
BE	74'705'960	AR	3'996'399
LU	27'231'178	AI	1'207'479
UR	2'039'117	SG	34'685'606
SZ	18'004'560	GR	15'418'815
OW	2'377'286	AG	49'312'204
NW	4'962'452	TG	17'427'866
GL	2'611'823	TI	31'069'498
ZG	25'494'877	VD	71'899'658
FR	18'371'697	VS	19'467'743
SO	19'347'275	NE	16'322'791
BS	26'845'481	GE	65'697'920
BL	27'164'285	JU	4'480'807

Alors que la PFCC énumérerait les conditions et les principes régissant une correction rétroactive d'erreur, le Conseil fédéral fixerait par voie d'ordonnance les montants minimaux par canton.

Les représentants des cantons au sein du groupe technique acceptent sur le principe la proposition de solution consistant à régler dans la loi la correction rétroactive des erreurs, mais proposent majoritairement d'abaisser fortement le montant minimal. Selon eux, il faudrait la fixer à un niveau tel que seules les erreurs effectivement supportables dans une optique budgétaire ne soient pas corrigées. Une minorité des représentants des cantons refuse de définir tout montant minimal (nécessairement subjectif) et préconise de s'en tenir à la limitation dans le temps prévue pour les corrections rétroactives d'erreurs.

Plus le montant minimal est fixé à un niveau élevé, plus l'incitation à fournir des données de qualité irréprochable augmente. A contrario plus il est bas, plus on s'exposerait à devoir corriger des erreurs d'un montant dérisoire, ce qui pourrait amener les cantons à négliger la qualité des données. Bien entendu, la fixation du montant minimal ne saurait être fondée sur des considérations scientifiques et requiert en dernier lieu une décision politique.

Délais de prescription

En ce qui concerne la limitation dans le temps des corrections rétroactives d'erreurs, il faudra définir une période restreinte, pour inciter les cantons à livrer des données de qualité irréprochable. Il est en outre dans leur intérêt que les paiements compensatoires calculés à une date antérieure pour une année de référence soient considérés comme une affaire conclue et définitive, au lieu d'être sujets à des changements pendant plusieurs exercices encore, en cas de corrections. Par conséquent, lors de corrections, seules les années de calcul faisant partie de la période de calcul en cours doivent être prises en compte. La correction rétroactive sera toutefois apportée à toutes les années de référence de l'année de calcul. Concrètement, comme les données d'une année de calcul figurent dans trois années de référence consécutives, les corrections rétroactives affecteront au maximum deux années de référence.

Le groupe technique recommande donc de limiter le délai pour une correction rétroactive d'erreur à deux années (de référence) au maximum. Cela signifie que pour une année de référence T, toutes les erreurs découvertes après l'adoption de l'OPFCC pourront être corrigées au plus tard jusqu'au calcul des chiffres de l'année de référence T+2. L'année de référence T corrigée fera également ensuite l'objet de l'audition concernant les chiffres de l'année de référence T+2. Un exemple concret servira à illustrer cette réflexion

Si l'on découvre dans les calculs à effectuer pour l'année de référence 2010 (base: années de calcul 2004, 2005 et 2006) une erreur dans les données de l'année de calcul 2004, le processus de correction se présentera de la manière suivante:

- Les données correctes de l'année de calcul 2004 seront utilisées pour l'année de référence 2010.
- Conformément au délai de prescription de deux ans, les années de référence 2008 et 2009 sont également corrigées rétroactivement. Les montants des paiements ainsi corrigés seront intégralement compensés avec les paiements de l'année de référence 2010. A titre exceptionnel, la correction pourra être échelonnée dans le temps, si le montant du remboursement s'avère particulièrement élevé. Une telle solution exerce un effet de lissage sur les retenues à opérer, atténuant le «choc du remboursement» notamment pour les cantons astreints à rembourser les montants les plus élevés en francs. Pour cette raison, le cas de Saint-Gall a lui-même donné lieu à un remboursement échelonné dans le temps (voir ch. 3.2.2).

Une erreur survenue dans le passé peut également avoir avantagé un canton (au détriment des autres cantons). La correction rétroactive d'erreurs intervient logiquement aussi aux dépens d'un canton ayant indûment perçu des moyens compensatoires trop élevés. Le Conseil fédéral procède aux corrections requises d'office ou à la demande d'un canton ou de la CDF, dans le respect du délai de prescription de deux ans.

Prise en compte de la compensation des charges

Les «montants minimaux» s'appliqueraient également au cas où des erreurs de calcul seraient constatées après coup pour la compensation des charges. Un tel scénario s'avère toutefois moins probable. En effet, les données de base entrant dans le calcul de la compensation des charges sont calculées par l'OFS («propriétaire des données») qui les transmet ensuit à l'AFF. L'OFS fournira à l'avenir, en réponse à une demande du CDF, l'intégralité des données servant au calcul des paiements compensatoires à l'AFF, qui ne devra plus apporter de changements manuels à ces données brutes. Cette mesure contribuera en outre à limiter au minimum absolu les sources potentielles d'erreurs.

4 Volatilité des contributions destinées à la péréquation des ressources

Conformément à l'art. 46 OPFCC, l'analyse de la volatilité des contributions annuelles à la péréquation tant horizontale que verticale des ressources durant la période sous revue fait explicitement l'objet du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Un chapitre entier est consacré à de telles analyses. Il est vrai que la brève période d'observation ne permet pas de calculer un indicateur de volatilité, comme p. ex. la variation affichée par les indices et les paiements compensatoires. Néanmoins, les fluctuations annuelles enregistrées par les paiements compensatoires attestent de la stabilité du système de péréquation.

Tableau 15 Variation annuelle moyenne de l'indice des ressources et des paiements au titre de la péréquation des ressources de 2008 à 2010

	Indice des ressources en 2010	Variation annuelle moyenne, 2008-2010			Ø Variation des paiements compensatoires en % des recettes fiscales
		Indice des ressources	Paiement compensatoire		
			total (en milliers de fr.)	par habitant (en francs)	
Zurich	132.2	± 2.6	± 55'201	± 40	± 0.5%
Berne	76.5	± 0.4	± 6'320	± 6	± 0.1%
Lucerne	75.5	± 0.8	± 7'899	± 19	± 0.3%
Uri	58.0	± 2.0	± 4'006	± 118	± 2.4%
Schwyz	130.0	± 2.8	± 6'156	± 42	± 0.7%
Obwald	70.7	± 3.0	± 6'541	± 200	± 3.7%
Nidwald	125.3	± 2.3	± 1'253	± 33	± 0.5%
Glaris	67.6	± 1.1	± 1'560	± 43	± 0.7%
Zoug	237.0	± 10.7	± 19'207	± 163	± 1.7%
Fribourg	70.9	± 2.3	± 32'326	± 117	± 1.8%
Soleure	77.3	± 0.6	± 10'734	± 45	± 0.6%
Bâle-Ville	139.0	± 0.9	± 1'422	± 7	± 0.1%
Bâle-Campagne	101.2	± 1.6	± 5'626	± 21	± 0.3%
Schaffhouse	95.7	± 0.4	± 255	± 3	± 0.1%
Appenzell Rh.-E	75.2	± 1.3	± 2'391	± 47	± 0.7%
Appenzell Rh.-I	79.8	± 1.4	± 923	± 61	± 1.2%
Saint-Gall	74.2	± 1.5	± 29'694	± 62	± 0.9%
Grisons	79.5	± 1.2	± 7'860	± 41	± 0.5%
Argovie	85.7	± 1.7	± 40'801	± 71	± 1.1%
Thurgovie	73.4	± 0.4	± 5'090	± 24	± 0.3%
Tessin	95.2	± 1.1	± 6'099	± 19	± 0.2%
Vaud	106.9	± 4.8	± 46'858	± 71	± 0.7%
Valais	66.3	± 1.5	± 23'685	± 71	± 1.3%
Neuchâtel	95.2	± 1.5	± 4'667	± 28	± 0.3%
Genève	148.6	± 1.4	± 7'187	± 20	± 0.1%
Jura	65.1	± 2.0	± 6'772	± 99	± 1.5%
Moyenne	**96.2**	**± 2.0**		**± 57**	**± 0.9%**

La variation absolue a été calculée à chaque fois, pour éviter que des variations négatives et positives ne s'annulent. Les signes (+) et (-) n'ont pas été pris en compte (adoption du symbole "±").
Exemple: la moyenne des valeurs absolues -3% et 5% correspond à (3 + 5) ÷ 2 = ± 4%

Volatilité des paiements compensatoires de 2008 à 2010

Le tableau 15 indique la variation moyenne des paiements effectués au titre de la péréquation des ressources inscrite dans la RPT. A cet effet, les différences sont établies d'une période à l'autre, puis la valeur moyenne est calculée. La volatilité de l'indice des ressources et des paiements de la péréquation des ressources (montant total et par habitant) est indiquée par canton. En outre, les variations moyennes enregistrées par les

paiements au titre de la péréquation des ressources sont exprimées en pourcentage des recettes fiscales, selon la statistique des finances publiques de l'année 2007.

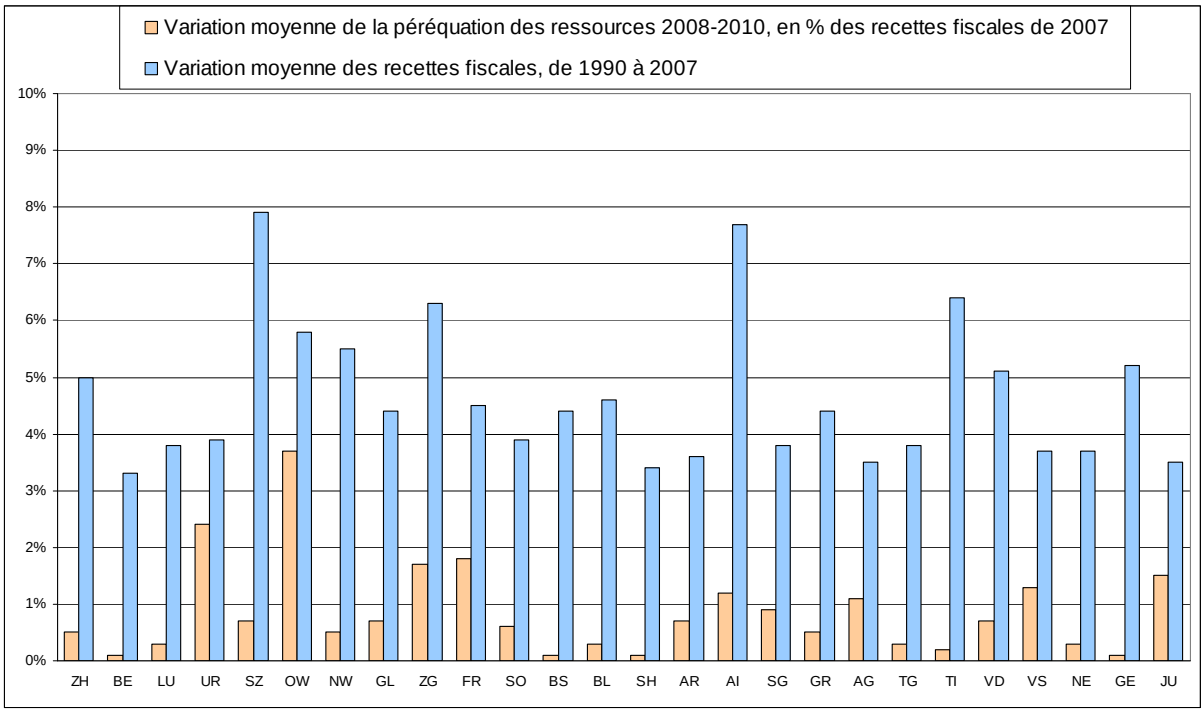
Les indices des ressources des cantons – Zoug excepté – affichent des fluctuations relativement faibles entre les trois années sous revue. Leurs valeurs n'ont varié en moyenne que de 2,0 points d'indice, sans que l'on puisse constater de corrélation systématique entre les fluctuations et le niveau de l'indice des ressources. Tant des cantons forts que des cantons faibles affichent des fluctuations supérieures à la moyenne. Outre Zoug, c'est le cas des cantons de Zurich, Schwyz, Obwald, Nidwald, Fribourg et Vaud.

Les fluctuations des contributions par habitant permettent de juger de la variation des paiements compensatoires. La moyenne pour l'ensemble des cantons au cours des années 2008 à 2010 s'élève à 57 francs et comporte une importante marge de fluctuation. Alors que les paiements sont restés pratiquement constants pour certains cantons entre 2008 et 2010, d'autres ont enregistré en matière de péréquation des ressources des variations moyennes allant jusqu'à 200 francs par année et par habitant. Ces adaptations sont toutefois restées inférieures à 10 % du paiement total pour la grande majorité des cantons. Les variations n'ont ainsi dépassé en moyenne 100 francs par habitant que dans quatre cantons (Obwald, Zoug, Uri et Fribourg).

Les cantons à faible potentiel de ressources ont été davantage sujets à d'importantes variations des paiements par habitant. Ainsi, les cantons aux plus faibles indices des ressources en 2010 appartiennent presque tous aux cantons enregistrant les plus fortes fluctuations (Uri, Obwald, Fribourg, Valais, Jura). Cela tient d'abord à ce que ces cantons perçoivent des contributions très élevées au titre de la péréquation des ressources. Ensuite, plus la valeur d'indice baisse, plus l'élasticité des paiements compensatoires basés sur l'indice des ressources est grande, en raison de la progressivité du système.

Parmi les cantons à fort potentiel de ressources, seul Zoug affiche une volatilité aussi élevée que les cantons à faible potentiel de ressources. Ces mouvements relativement importants tiennent toutefois à la variation nettement supérieure à la moyenne affichée par l'indice des ressources de ce canton.

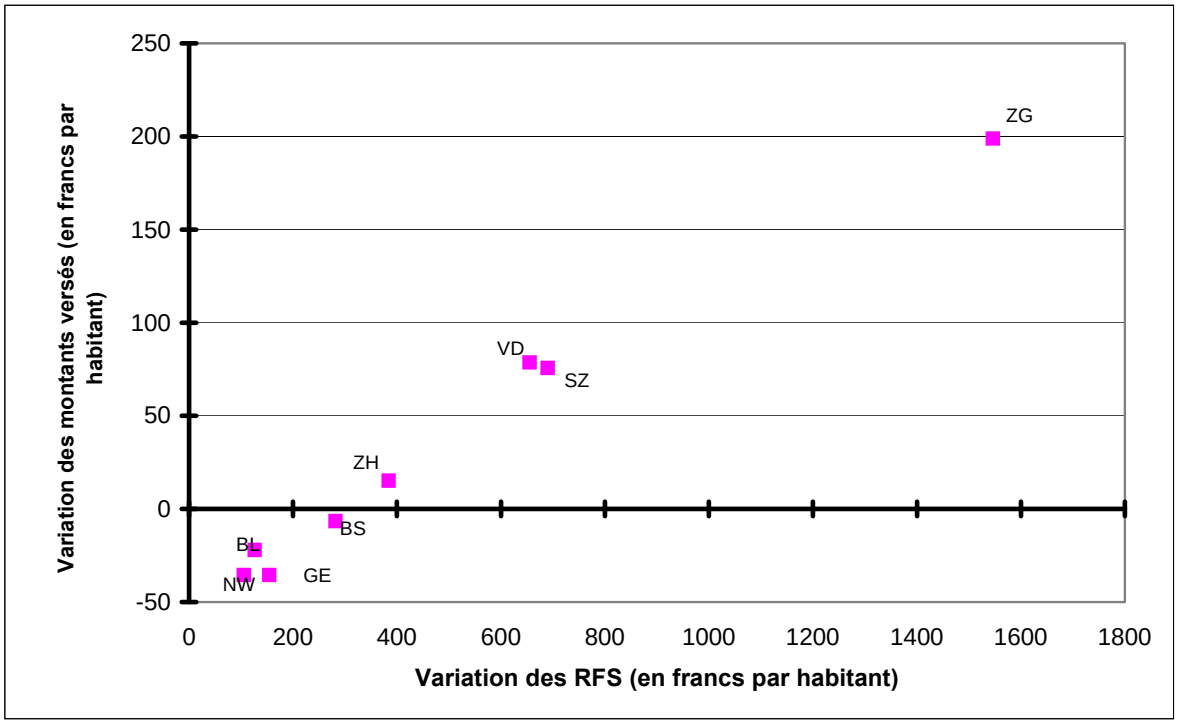
Figure 4 Variation moyenne des paiements compensatoires de 2008 à 2010 et variation moyenne des recettes fiscales



Les recettes fiscales se prêtent également à des comparaisons intéressantes dans ce contexte. A l'instar de la péréquation financière, il s'agit de moyens non affectés des cantons, et donc les effets de leur volatilité sur la budgétisation et la planification financière des cantons peuvent faire l'objet d'une analyse analogue. Les variations moyennes des paiements compensatoires entre 2008 et 2010 sont comparées avec les recettes fiscales de 2007, pour des raisons de disponibilité des données. Ainsi, les cantons connaissant la plus grande variabilité au niveau des paiements compensatoires affichent également les fluctuations les plus marquées quant à leurs propres recettes fiscales en 2007. Les valeurs les plus élevées apparaissent dans les cantons d'Obwald (3,7 %) et Uri (2,4 %). Ces variations sont toutefois sensiblement inférieures aux fluctuations annuelles en pourcentage des recettes fiscales cantonales elles-mêmes, comme le montre la figure 4. Dans chaque canton, les recettes fiscales varient davantage que les paiements au titre de la péréquation des ressources, ce qui relativise les insécurités liées aux montants de la RPT.

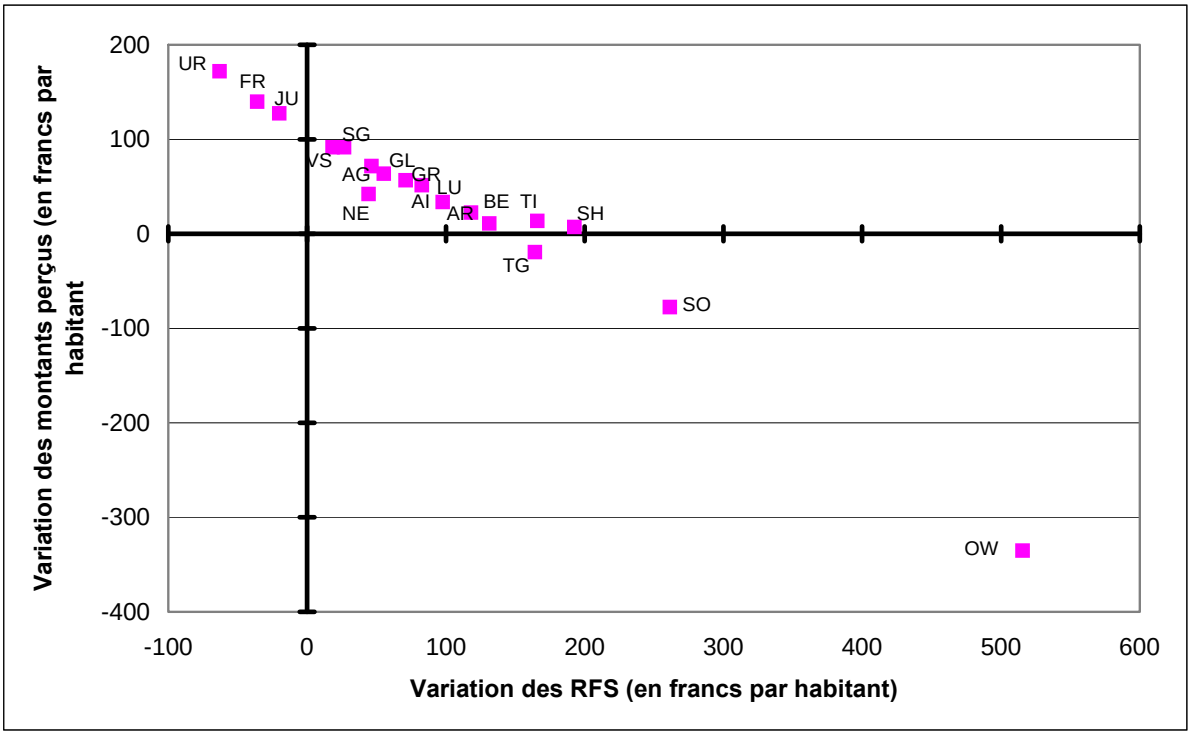
La figure 5 illustre la variation, au cours des années 2009 et 2010, des recettes fiscales standardisées par habitant des cantons à fort potentiel de ressources ainsi que des paiements dont ils doivent s'acquitter par habitant au titre de la compensation des ressources. Il apparaît ainsi que ces variables connaissent une évolution clairement parallèle. En outre, les paiements compensatoires enregistrent des fluctuations nettement moins marquées que les recettes fiscales standardisées (RFS). Les objectifs définis pour le calcul des paiements dus par les cantons à fort potentiel de ressources sont par conséquent atteints.

Figure 5 Variation des RFS et des paiements par habitant en francs; cantons à fort potentiel de ressources; 2009 – 2010



La figure 6 montre que le système de calcul des paiements compensatoires fonctionne également correctement pour les cantons à faible potentiel de ressources. Là encore, les paiements affichent une évolution proportionnelle aux RFS.

Figure 6 Variation des RFS et des paiements par habitant en francs; cantons à faible potentiel de ressources; 2009 – 2010



Comparaison avec la simulation portant sur les années 1998 à 2006

Les variations annuelles moyennes avaient déjà été calculées à l'occasion du message du 8 décembre 2006 sur la dotation des instruments de la péréquation (3e message sur la RPT), à l'aide d'une simulation portant sur les années 1998 à 2006, dans l'hypothèse où la RPT serait entrée en vigueur en 1998[31]. La moyenne indiquée dans ces calculs peut être comparée avec celle du présent tableau 15.

L'indice des ressources (moyenne de tous les cantons) a moins fortement varié que dans la simulation du message. Il s'est modifié entre 2008 et 2010 de 2,0 points d'indice en moyenne, contre 2,1 points dans la simulation. De même, les variations des paiements par habitant ont été un peu plus élevées dans la simulation (+/- 68 francs) que les variations effectives (+/- 57 francs) mesurées dans les années de référence 2008 à 2010. Par conséquent, les fluctuations rapportées aux recettes fiscales ont été moindres dans la réalité que dans la simulation du message. Elles avoisinent +/- 0,9 %, et restent ainsi près de 0,3 point de pourcentage en deçà des valeurs calculées dans le message pour la période 1998 à 2006.

Bilan et recommandation

Les calculs et la comparaison avec le calcul de simulation figurant dans le troisième message sur la RPT montrent que la péréquation des ressources n'a pas connu, durant les trois premières années de référence du nouveau régime, de fluctuations supérieures aux attentes. Le canton de Zoug a certes enregistré une progression particulièrement marquée, avec une variation annuelle de son indice des ressources de presque 11 points. Mais il en est également résulté des variations supérieures à la moyenne des paiements compensatoires par habitant ainsi qu'en pourcentage des recettes fiscales. Dans l'ensemble, les fluctuations des paiements compensatoires sont toutefois légèrement inférieures à ce que les simulations du troisième message sur la RPT laissaient prévoir. Et si on les compare à l'évolution des recettes fiscales des cantons, les variations annuelles moyennes sont partout moindres. Le Conseil fédéral estime par conséquent que les fluctuations des paiements compensatoires sont supportables pour les cantons. Les cantons ne partagent toutefois pas cet avis. Ils signalent que leurs charges respectives dues à la RPT varient très fortement d'une année à l'autre. Et comme ces fluctuations impossibles à prévoir leur sont communiquées en dernière minute, il leur serait pratiquement impossible d'établir une planification financière sérieuse.

Pour terminer, on constate qu'il serait vain de vouloir évaluer la volatilité hors du contexte. Comme indiqué au chapitre 2.2, l'indice des ressources se fonde à chaque fois sur les données de base de trois années de calcul. Or les plus récentes données disponibles remontent à quatre ans, et donc les trois années de calcul se situent quatre à six ans plus tôt. La moyenne sur trois ans vise à produire un effet de lissage et en dernier lieu à réduire la volatilité des paiements compensatoires. Il serait bien entendu possible d'atténuer la volatilité en prenant encore davantage d'années de calcul. Mais compte tenu du décalage de quatre ans susmentionné, les années de calcul supplémentaires remonteraient le cas échéant à plus de six ans. Une telle solution serait contraire à un autre objectif, soit éviter autant que possible que les paiements compensatoires ne soient à la traîne de l'évolution conjoncturelle.

---

[31] FF **2007** 634.

5 Réalisation des buts de la péréquation financière

Selon l'art. 18 PFCC, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité doit renseigner sur le degré de réalisation des buts de la péréquation financière durant la période écoulée. Ces buts sont énumérés de façon exhaustive à l'art. 2 PFCC:

Art. 2 *Buts*

La péréquation financière vise à:

a. renforcer l'autonomie financière des cantons;

b. réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière et la charge fiscale;

c. maintenir la compétitivité fiscale des cantons au niveau national et international;

d. garantir aux cantons une dotation minimale en ressources financières;

e. compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques;

f. garantir une compensation des charges équitable entre les cantons.

L'analyse s'appuie, dans les limites des données à disposition, sur les bases méthodologiques exposées dans le concept défini pour le rapport sur l'évaluation de l'efficacité.[32] Le premier rapport se concentre sur le passage à la RPT et sur les effets anticipés de la réforme de la péréquation financière. La raison tient à ce que les données nécessaires à une évaluation détaillée du respect des objectifs ne sont pas encore disponibles. En particulier, les données concernant la charge fiscale et la statistique financière ne sont livrées qu'avec un décalage temporel. De même, une analyse concernant les effets de la nouvelle péréquation financière sur les différences de capacité financière des cantons ainsi que la garantie aux cantons d'une dotation minimale en ressources financières n'est possible que pour les trois premières années de référence 2008 à 2010. Les données des années antérieures reposaient sur des estimations et ne sont donc pas comparables avec les chiffres effectifs des années 2008 à 2010.

5.1 Renforcement de l'autonomie financière des cantons

Un des buts importants de la RPT consiste 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 certains projets et tâches, moins l'autonomie des cantons est importante et plus les incitations inopportunes sont fortes dans l'allocation des ressources de l'Etat. Les subventions affectées réduisent

[32] Voir le rapport explicatif concernant l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC), annexe 2, p. 30-39.

indirectement le coût de production des prestations étatiques au profit des cantons, ce qui est censé les inciter à développer ces prestations ou tout au moins à les offrir.

Pour corriger cet emploi inefficace des ressources publiques allouées, il s'agissait de désenchevêtrer autant que possible les tâches, les compétences et les flux financiers de la Confédération et des cantons. En même temps, un système de péréquation entièrement neuf dans sa conception visait à corriger les incitations inopportunes de l'ancienne péréquation financière. Il misait en premier lieu sur le remplacement des suppléments péréquatifs affectés par des contributions à libre disposition. Les cantons y gagnent en autonomie et en responsabilité, et leurs ressources peuvent être utilisées d'une manière plus conforme aux besoins de leur population. En outre, les cantons à faible potentiel de ressources ne sont plus obligés de fournir davantage de prestations propres afin d'obtenir une part plus élevée des paiements prévus dans la péréquation financière.

Le tableau suivant montre dans quelle mesure les transferts entre la Confédération et les cantons ont varié, en raison essentiellement de l'introduction de la RPT. Comme la section Statistique financière n'a pas terminé le traitement des données cantonales de l'année 2008, les chiffres sont repris du compte d'Etat de la Confédération. D'où l'impossibilité d'interpréter pour le moment l'évolution au niveau d'un canton ou d'un groupe de cantons. Les contributions cantonales aux assurances sociales de la Confédération en 2007 sont basées sur les chiffres de la statistique financière.

Tableau 16 Volume des transferts entre la Confédération et les cantons

en millions de francs	2007	2008	2009
Transferts non affectés	**5'101**	**6'532**	**6'335**
- Parts cantonales aux recettes de la Confédération	5'101	3'807	3'527
- Péréquation financière	–	2'725	2'808
Transferts affectés	**13'819**	**8'976**	**9'494**
- Contributions versées par la Confédération aux cantons	11'086	8'976	9'494
- Contributions des cantons aux assurances sociales de la Confédération	2'734	–	–
Total des transferts	**18'921**	**15'508**	**15'830**

Les transferts financiers entre la Confédération et les cantons se montaient à quelque 18,9 milliards de francs en 2007 – dernière année avant l'introduction de la RPT. La majeure partie (11,1 milliards) de cette somme consistait en contributions affectées versées aux cantons par la Confédération. Les contributions des cantons aux assurances sociales de la Confédération (AVS, AI, allocations familiales dans l'agriculture), à hauteur de 2,7 milliards de francs, forment l'autre poste des dépenses affectées. La Confédération a encore alloué près de 5,1 milliards de francs de ressources non affectées aux cantons, sous forme de parts cantonales à ses recettes (impôt fédéral direct, impôt anticipé, taxe d'exemption du service militaire). La part des paiements non affectés au montant total des transferts entre la Confédération et les cantons s'élevait ainsi à 27 %.

Les transferts entre la Confédération et les cantons ainsi qu'aux assurances sociales de la Confédération ont fortement diminué suite à l'introduction de la RPT. En 2008 comme en 2009, la somme des transferts se situait plus de 3 milliards de francs en dessous du niveau de 2007. Cette baisse est imputable à la réduction marquée des transferts affectés. Le changement résulte ici du désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, d'une part, et de la diminution du volume de transferts liés aux autres tâches communes, d'autre part. Cette évolution se reflète très clairement dans le compte d'Etat. En 2008, année de l'introduction de la RPT, les transferts affectés ont été inférieurs de 4,8 milliards de francs ou 35 % à la valeur de l'année précédente, alors même qu'un premier versement annuel de l'ordre de 0,5 milliard était effectué en 2008 pour alimenter le fonds d'infrastructure.

En 2009, les contributions versées par la Confédération aux cantons ont progressé de 5,8 %, hausse nettement supérieure à celle des dépenses totales de la Confédération. Les domaines de l'agriculture, de la formation et de l'énergie ont généré près de quatre cinquièmes de cette augmentation. Dans l'agriculture (+178 mio; +6,6 %), les paiements directs se sont fortement accrus grâce aux crédits supplémentaires accordés dans le cadre de la politique agricole et au changement du système de soutien du marché. Dans la formation et la recherche (+135 mio; +8,1 %), les contributions allouées aux hautes écoles et à la formation professionnelle pèsent désormais beaucoup plus lourd. Dans le domaine de l'énergie enfin, le surcroît de dépenses de 85 millions par rapport à l'exercice précédent est destiné au financement d'un programme d'assainissement énergétique des bâtiments. En dépit de cette évolution, les transferts affectés restent bien en dessous du niveau de 2007.

En même temps, le nouveau système de péréquation a conduit à une hausse des transferts non affectés. Cette augmentation découle des paiements au titre de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur, lesquels ont largement compensé la réduction de 30 à 17 % de la part des cantons à l'impôt fédéral direct. Les transferts non affectés ont ainsi augmenté en 2008 de 1,4 milliard de francs (+28 %), si bien que la quote-part des paiements non affectés a progressé à plus de 42 % du volume total des transferts. Une partie de cette hausse tient toutefois à l'évolution inattendue du produit de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé – et donc des parts correspondantes revenant aux cantons. En outre, la part des cantons à l'IFD perçu pour la Confédération s'élevait encore parfois à 30% dans les décomptes de janvier et février.

En 2009, les recettes de l'impôt anticipé sont restées plus de 2 milliards inférieures à l'année précédente et les parts des cantons à cet impôt ont elles aussi baissé (-205 mio). Quant aux recettes de l'IFD, elles ont beau avoir légèrement dépassé le chiffre de l'année précédente, là encore la part des cantons a été légèrement moindre (-75 mio), vu qu'en 2009 tous les versements ont été décomptés à 17 %. Les paiements plus élevés effectués au titre de la péréquation financière (+83 mio) n'ont que partiellement comblé ce manque à gagner. Par conséquent, les transferts non affectés ont légèrement diminué par rapport à 2008 (-197 mio). Leur quote-part au volume total des transferts, soit 40 %, reste toutefois sensiblement plus élevée que l'année d'avant l'introduction de la RPT.

5.2 Réduction des disparités en ce qui concerne la capacité financière

Cette section porte sur la compensation des disparités de capacité financière des cantons. Etant donné la brièveté de la période d'observation (années de référence 2008 à 2010) et comme de surcroît les années de calcul 2003 à 2006 sont antérieures à l'introduction de la RPT, il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives sur l'évolution en la matière. En outre, les années de calcul observées se situent dans une phase de haute conjoncture, où l'expérience montre que les cantons-centres, à fiscalité modérée et à fort potentiel de ressources, enregistrent une plus vigoureuse croissance économique que ceux à faible potentiel de ressources. Il convient donc d'attendre le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité pour procéder à une première évaluation de l'évolution des disparités entre les cantons. Les années de calcul à disposition (2003 à 2010) correspondront alors à un cycle conjoncturel complet et incluront les premières années de la RPT.

Selon l'annexe 2 du rapport explicatif concernant l'OPFCC, l'efficacité de la péréquation financière à compenser les disparités de capacité financière peut être mesurée à partir de la fourchette entre les valeurs extrêmes ou de l'écart-type entre les cantons. Il convient de se rappeler qu'il n'existe pas de valeurs «idéales», ni pour la fourchette entre les valeurs extrêmes, ni pour l'écart-type. Par exemple, une compensation complète des disparités à travers la péréquation des ressources supprimerait toute incitation à accroître son propre potentiel de ressources. La présente analyse vise par conséquent à montrer si les disparités

se sont réduites sous l'effet de la nouvelle péréquation financière. Deux questions sont intéressantes dans ce contexte:

- Comment les disparités entre cantons concernant la capacité financière avant les paiements compensatoires ont-elles évolué avec la réforme de la péréquation financière?
- Dans quelle mesure les paiements compensatoires ont-ils permis de réduire les disparités?
- La péréquation financière agit directement sur les disparités, à travers le mécanisme des paiements compensatoires. Autrement dit, la seconde question surtout est pertinente pour juger de la réalisation des objectifs. Quant à l'évolution des disparités avant les paiements compensatoires, on peut tout au plus parler d'influence indirecte, les cantons à faible potentiel de ressources ayant la possibilité d'augmenter, à moyen ou long terme, leur attrait grâce aux ressources correspondantes. Leur plus ou moins grand succès sur ce terrain et le choix des mesures adoptées ne peuvent toutefois être imputés à la péréquation financière, les paiements compensatoires consistant en versements non affectés.

Tableau 17 Fourchette entre les valeurs extrêmes et écart-type de l'indice des recettes fiscales standardisées (RFS) avant et après la péréquation des ressources, 2008 à 2010

		2008	2009	2010	Différence 2008-10
Ecart-type	Indice RFS avant péréquation	33.6	35.3	37.5	3.8
	Indice RFS après péréquation	23.9	25.3	27.3	3.4
	Différence	-9.8	-10.0	-10.2	-0.4
Fourchette entre les cantons à fort potentiel de ressources ou à faible potentiel de ressources	Indice RFS avant péréquation	153.7	163.4	179.0	25.3
	Indice RFS après péréquation	106.5	114.3	126.6	20.1
	Différence	-47.2	-49.1	-52.4	-5.2

Les recettes fiscales standardisées (RFS) permettent de juger de l'effet de la nouvelle péréquation financière. Le tableau 17 montre l'évolution de la fourchette entre les valeurs extrêmes ainsi que de l'écart-type avant et après la péréquation des ressources pour les années 2008 à 2010. Au cours de cette période, l'écart-type a augmenté et la fourchette entre le canton à plus fort potentiel de ressources et celui à plus faible potentiel de ressources s'est élargie. La péréquation des ressources a toutefois permis d'atténuer au moins partiellement ce creusement des disparités. Entre 2008 et 2010, l'écart-type de l'indice a augmenté de 3,8 points avant péréquation et de 3,4 points seulement après péréquation. Ces chiffres montrent que la péréquation des ressources a permis aux cantons forts d'enregistrer une vigoureuse croissance, tout en atténuant les valeurs extrêmes. La fourchette entre les valeurs extrêmes se prête au même constat. Entre 2008 et 2010, la différence s'est creusée de 25,3 points d'indice avant péréquation, contre 20,1 après péréquation. La péréquation des ressources a ainsi réduit en moyenne l'écart-type d'environ 10 points et la fourchette de presque 50 points, la réduction étant proportionnelle à l'augmentation des disparités. L'évolution avant compensation deviendra intéressante à observer dès 2012, où les années de calcul après l'introduction de la RPT alimenteront l'indice des RFS[33].

[33] L'année de référence 2012 reposera sur les années de calcul 2006 à 2008. Pour la première fois, une année de calcul conforme à la RPT (2008) interviendra dans les calculs du potentiel de ressources.

La réduction moyenne des disparités suite à la péréquation des ressources est de l'ordre de 30 %. Sa répartition n'est toutefois pas symétrique et tient surtout à la progression des cantons faibles. Le tableau 18 montre que grâce aux paiements compensatoires, les cantons faibles sont parvenus à augmenter leur indice de près de 16 %, valeur ayant progressé chaque année. Quant à l'indice des cantons forts, il n'a diminué que de 4,6 % en moyenne. Cette variation est restée stable au cours des trois années.

Tableau 18 Variation moyenne en pourcentage de l'indice des recettes fiscales standardisées sous l'effet de la péréquation des ressources

	2008	2009	2010
Cantons à faible potentiel de ressources	15.5%	15.8%	16.1%
Cantons à fort potentiel de ressources	-4.6%	-4.6%	-4.6%
Rapport (ligne 1 : ligne 2)	3.3	3.4	3.5

Comme déjà indiqué, les résultats doivent être lus avec prudence, étant donné qu'ils reflètent non pas les disparités des cantons durant les années 2008 à 2010, mais la situation économique des années de calcul 2003 à 2006. Par ailleurs, le montant des dotations a naturellement une incidence directe sur l'effet de compensation, plus marqué dans le cas de la péréquation horizontale des ressources pour des raisons aisées à comprendre. On peut en conclure que le mécanisme de la péréquation des ressources s'avère approprié pour réduire efficacement les disparités de capacité financière des cantons et pour freiner leur creusement sur une période de quatre ans.

Il n'est guère possible de démontrer si les disparités de charge fiscale ont pu être réduites dans la période sous revue, et le cas échéant dans quelle mesure, en raison de la brièveté des séries chronologiques et faute des données nécessaires. Nous renvoyons à ce sujet aux explications des chapitres 5.3 et 7.2.

5.3 Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international

Le premier message sur la RPT avait déjà examiné en détail la question des conséquences de la RPT pour la compétitivité fiscale des cantons à fort potentiel de ressources dans le

contexte international. L'expertise réalisée alors par Kirchgässner/Hauser avait conclu qu'il n'y a pas lieu de craindre un départ massif de personnes physiques ou morales à l'étranger[34]. L'art. 2, let. c, PFCC prévoit que la péréquation financière vise à maintenir la compétitivité fiscale des cantons au niveau national et international. Compte tenu de la disponibilité encore limitée des données, l'analyse qui suit se concentre sur l'évolution des taux maximaux d'imposition des entreprises ainsi que sur la charge fiscale moyenne effective.

Taux d'imposition des corporations

Les taux maximaux d'imposition statutaires (= légaux) sur les revenus des entreprises varient fortement au niveau international. En 2009 par exemple, ils oscillaient entre 12,5 % en Irlande et 39,5 % au Japon. En dépit des baisses d'impôts parfois considérables opérées depuis 2001 dans presque tous les pays de l'OCDE et notamment en Islande, en Grèce et dans les pays d'Europe orientale ayant rejoint l'UE, il apparaît qu'en 2009, les taux d'imposition statutaires des entreprises sont plutôt faibles en Suisse (p. ex. à Zurich) en comparaison internationale (voir tableau 19). Cette comparaison n'a d'ailleurs qu'une portée limitée, étant donné que les taux d'imposition diffèrent considérablement d'un canton à l'autre. Au début de 2009, ils allaient de 12,7 % (Obwald, Appenzell Rhodes-Extérieures) à 24,2 % (Genève). Or même le canton de Genève affiche des taux maximaux moins élevés que la plupart des pays d'Europe occidentale faisant partie de l'OCDE.

[34] FF **2002** 2380 s.

Tableau 19 Taux maximaux d'imposition statutaires des entreprises, en comparaison avec l'OCDE

Etat	2001	2003	2005	2007	2009	2001-2009 [1]
Irlande	20.0	12.5	12.5	12.5	12.5	-7.5
Suisse (OW) [2]	19.8	19.8	19.7	13.1	12.7	-7.1
Suisse (AR) [2]	18.4	18.4	18.3	18.0	12.7	-5.7
Islande	30.0	18.0	18.0	18.0	15.0	-15.0
Pologne	28.0	27.0	19.0	19.0	19.0	-9.0
Slovaquie	29.0	25.0	19.0	19.0	19.0	-10.0
République tchèque	31.0	31.0	26.0	24.0	20.0	-11.0
Hongrie [3]	18.0	18.0	16.0	20.0	20.0	2.0
Turquie	33.0	30.0	30.0	20.0	20.0	-13.0
Suisse (ZH) [2]	*24.7*	*24.1*	*21.3*	*21.3*	*21.2*	*-3.5*
Suisse (GE) [2]	24.2	24.2	24.2	24.2	24.2	0.0
Corée	30.8	29.7	27.5	27.5	24.2	-6.6
Autriche	34.0	34.0	25.0	25.0	25.0	-9.0
Danemark	30.0	30.0	28.0	25.0	25.0	-5.0
Grèce	37.5	35.0	32.0	25.0	25.0	-12.5
Pays-Bas	35.0	34.5	31.5	25.5	25.5	-9.5
Finlande	29.0	29.0	26.0	26.0	26.0	-3.0
Suède	28.0	28.0	28.0	28.0	26.3	-1.7
Portugal [4]	35.2	33.0	27.5	26.5	26.5	-8.7
Italie [5]	36.0	34.0	33.0	33.0	27.5	-8.5
Mexique	35.0	34.0	30.0	28.0	28.0	-7.0
Norvège	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	0.0
Grande-Bretagne	30.0	30.0	30.0	30.0	28.0	-2.0
Luxembourg	37.5	30.4	30.4	29.6	28.6	-8.9
Australie	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	0.0
Nouvelle-Zélande	33.0	33.0	33.0	33.0	30.0	-3.0
Espagne	35.0	35.0	35.0	32.5	30.0	-5.0
Allemagne	38.9	40.2	38.9	38.9	30.2	-8.7
Canada	40.5	36.0	34.4	34.1	31.3	-9.2
Belgique	40.2	34.0	34.0	34.0	34.0	-6.2
France [6]	36.4	35.4	35.0	34.4	34.4	-2.0
Etats-Unis	39.3	39.3	39.3	39.3	39.1	-0.2
Japon	40.9	40.9	39.5	39.5	39.5	-1.3

Source OCDE (2009), AFC (2009)

[1] Variation entre 2001-2009 en points de pourcentage

[2] Charge fiscale effective (taux d'imposition après déduction des impôts selon la base de calcul) d'une entreprise ayant son siège dans le chef-lieu du canton, y c. impôt fédéral (8,5%) et impôt religieux.

[3] Sans l'impôt local sur les entreprises, les prélèvements pour l'innovation et le supplément d'impôt frappant les établissements de crédit.

[4] Taux d'imposition de 2008 au lieu de 2009

[5] Sans l'impôt régional sur les entreprises

[6] Sans la taxe professionnelle locale et la contribution de solidarité perçue sur le chiffre d'affaires

Charge fiscale moyenne effective grevant les entreprises

Quand il s'agit de choisir un site d'implantation ou de prendre une décision d'investissement, les entreprises accordent plus d'importance à la charge fiscale effective qu'aux taux d'imposition statutaires. Une comparaison de la charge fiscale effective prend en compte les particularités nationales – comme les possibilités d'amortissement envisageables, les déductions admises sur les capitaux de tiers ou les impôts sur le capital – et permet ainsi de tenir compte des différences d'assiette fiscale de chaque pays.

Pour juger de l'attrait fiscal de la place économique suisse, le Centre européen de recherches en économie (ZEW) a évalué la position des cantons dans le contexte international. Concrètement, des hypothèses concernant la structure de financement et d'investissement d'une entreprise exemplaire du secteur secondaire dégageant un rendement avant impôts de 20 % ont servi à déterminer le taux d'imposition moyen effectif de différents sites d'implantation[35].

Tableau 20 Taux d'imposition moyen effectif des entreprises du secteur secondaire en comparaison internationale

Canton [1)] / Etat	2001	2003	2005	2007	2009	2001-2009 [2)]
AR	-	-	-	-	10.8	-
OW	-	-	-	11.5	11.1	-
NW	15.5	15.4	15	14.8	12.7	-2.8
ZG	13.8	13.8	14	13.7	13.4	-0.4
SH	-	-	-	19.9	13.9	-
SG	20.3	20.3	20.3	16.2	14.2	-6.1
LU	-	17.5	17	16.3	15.9	-
SZ	17.1	16.5	17.1	17	16.1	-1
ZH	21.6	21	18.8	18.3	18.2	-3.4
BL	22.9	22.8	22.8	22.9	18.5	-4.4
BE	18.8	18.6	18.6	18.6	18.5	-0.3
TI	18.7	18.5	18.9	18.9	18.8	0.1
VS	19.7	19.7	19.6	19.6	19.6	-0.1
VD	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	0
BS	22.1	22.1	22.1	22.1	20.9	-1.2
GE	21.4	21.4	21.5	21.5	21.5	0.1
Médiane suisse [3)]	*20*	*20*	*19.3*	*18.8*	*18.5*	*-1.5*
Irlande - Dublin	12	14	14	14.1	14.1	2.1
Autriche	30.4	30.4	22.4	22.4	22.1	-8.3
Pays-Bas [4)]	30.7	30.3	27.6	23.1	23	-7.7
Italie [4)]	28.8	31.8	30.9	30.9	26.6	-2.2
Royaume-Uni (Londres)	28	28.1	28.1	28.6	27.7	-0.3
Allemagne [4)]	35.4	36.5	35.5	35.1	27.8	-7.6
France [4)]	34.9	34.5	33.9	34	34.1	-0.8
Etats-Unis (Boston)	36.2	36	37.6	35.8	36.2	0

Source: BAK Basel Economics et Centre européen de recherches en économie ZEW (2005, 2007, 2009)

[1)] Charge fiscale du chef-lieu cantonal

[2)] Variation entre 2001 et 2009 en points de pourcentage

[3)] Médiane des cantons où la série chronologique complète est disponible, de 2001 à 2009

[4)] Médiane de différents sites fiscaux

[35] Voir Lammersen und Schwager (2005). Cette étude se réfère par conséquent à un type spécifique d'entreprise. L'étude du ZEW ne pouvait toutefois pas inclure les formes d'imposition spéciale réservées à des groupes d'entreprises bien précis, sans quoi son analyse des différences de charge fiscale aurait perdu sa portée générale. Par conséquent, le calcul de la charge fiscale effective moyenne *ne tient pas compte* des formes d'imposition spéciale, comme celles mises en place p. ex. par les cantons suisses pour les *sociétés de participation, les sociétés holding ou d'administration*. De même, tous les aspects intervenant dans le calcul de l'impôt sur les bénéfices n'ont pu être pris en compte, à l'instar de la possibilité de prendre en compte sur plusieurs périodes les pertes subies. La Suisse p. ex. autorise un report de pertes sur sept ans, alors que certains Etats membres de l'UE n'ont fixé aucune limite dans le temps (voir BMF 2008). A supposer par exemple qu'une telle possibilité entre dans le calcul de la charge fiscale moyenne effective, il faudrait formuler toute une série d'hypothèses qui empêcheraient toute comparaison générale des différences de charge fiscale au niveau international.

Les résultats ne sont disponibles que pour une partie des cantons et concernent les années 2001, 2003, 2005, 2007 et 2009. L'étude montre que les cantons suisses défient la concurrence internationale en matière d'imposition des entreprises (voir tableau 20). Tous les cantons examinés sont attrayants sous l'angle fiscal pour les entreprises, en comparaison tant avec les autres pays européens qu'avec l'Amérique du Nord. Seule l'Irlande fait mieux, avec un taux d'imposition moyen effectif de 14,1 %.

En 2007, d'autres places économiques d'Europe orientale et d'Asie ont rejoint le classement (BAK / ZEW 2007, 2009). De toutes les localisations analysées, c'est Hong Kong qui affiche le taux d'imposition moyen effectif le plus faible, soit 10,5 % en 2007 et 9,7 % en 2009. Singapour également (2007 et 2009: 15,7 %) parvient à concurrencer certains cantons suisses.[36] Mais la principale menace vient d'Europe orientale, où la Slovaquie (16,3 %), la République tchèque (17 %), la Pologne (17 %), la Slovénie (18,6 %) et la Hongrie (19,0 %) offraient en 2009 des taux d'imposition moyenne attrayants.

Comme le montre une comparaison chronologique, le recul de la charge fiscale moyenne effective a été bien moindre depuis 2001 que pour les baisses des taux d'imposition statutaires indiquées plus haut. Seuls l'Autriche (-8,3 points), les Pays-Bas (-7,7 points) et l'Allemagne (-7,6 points) sont parvenus à améliorer sensiblement leur attrait fiscal, tout en restant derrière Genève qui ferme la marche parmi les cantons.[37] En Suisse également, le taux médian d'imposition des sociétés a baissé de 1,5 point entre 2001 et 2009.

Il apparaît qu'en 2009, les cantons à fort potentiel de ressources ont su défendre leur position affichée en 2007 (Vaud et Genève), voire même l'améliorer. Bâle-Campagne en est le meilleur exemple (-4,4 points), suivi des cantons de Nidwald, Zoug, Schwyz, Zurich et Bâle. Or même des cantons à faible potentiel de ressources comme Saint-Gall et Schaffhouse ont sensiblement réduit leur charge fiscale effective au cours de cette période. La comparaison est toutefois biaisée par le fait que l'enquête n'a pas pris en compte tous les cantons.

Charge fiscale moyenne effective pour la main-d'œuvre hautement qualifiée

Outre la charge fiscale grevant les entreprises, le ZEW (voir Elschner und Schwager 2005) s'est intéressé à l'imposition de la main-d'œuvre hautement qualifiée. Ce facteur est crucial pour l'attrait d'une place économique, à l'heure où les entreprises s'arrachent les collaborateurs hautement qualifiés. Pour parvenir à s'affirmer face à la concurrence internationale, les entreprises sont souvent obligées de compenser les impôts et taxes de ces personnes en position de force pour négocier. La charge fiscale moyenne effective mesure le taux d'imposition en pour-cent de la main-d'œuvre, pour un revenu disponible de 100 000 euros.

---

[36] Les autres places économiques examinées d'Asie de l'Est, soit Pékin et Shanghai, n'ont pas su préserver leur avantage compétitif de 2007 (21,4 % à chaque fois). En 2009, leur taux d'imposition moyen effectif à toutes deux passait à 23,3 %.

[37] Il est vrai que si l'on tient compte des différences de charge fiscale régionale, certains Länder allemands peuvent rivaliser avec Genève et Bâle.

Tableau 21 Taux moyen d'imposition effectif de la main-d'œuvre (personnes seules, revenu de 100 000 euros par an) en comparaison internationale

Canton [1] / Etat	2001	2003	2005	2007	2009	2001-2009 [2]
ZG	25.7	25.9	24.7	24	24	-1.7
OW	-	-	-	25	24.5	-
SZ	26.3	25.7	25.4	25.5	24.6	-1.7
NW	28.1	28.3	27.2	27	26.8	-1.3
LU	-	-	31.7	31.1	29.2	-
ZH	32.7	32.6	31.2	30.4	30.3	-2.4
AR	-	-	-	-	30.5	-
SH	-	-	-	32	32.1	-
SG	36.8	36.8	36.1	35.6	33.3	-3.5
BS	36.7	36.9	34.7	34	33.5	-3.2
TI	37.9	38.2	34.3	34	34.1	-3.8
VS	35.2	35.4	34.6	34	34.4	-0.8
BE	36.6	36.8	36	34.7	34.6	-2
GE	37.7	37.9	36.9	36.4	36.2	-1.5
BL	36.4	36.6	35.7	37.5	36.4	0
VD	39	39.3	38.5	37.9	37.3	-1.7
Médiane suisse [2]	*36.6*	*36.8*	*34.7*	*34*	*33.8*	*-2.8*
USA (Massachusetts)	38.2	38.2	36.8	36.8	36.7	-1.5
Grande-Bretagne	39.3	39.2	40	38.2	36.9	-2.4
Autriche	42.4	41.7	38.5	38.5	37.5	-4.9
Allemagne	46.7	47.6	41.8	41.3	39.4	-7.3
Irlande	40.4	40.3	41.6	39.4	41.8	1.4
Pays-Bas	44	42.9	43.8	43.8	42.9	-1.1
France	47.9	48.2	44.3	44.7	45	-2.9
Italie (Rome)	53.4	49.8	44.6	52.5	50.3	-3.1

Source: BAK Basel Economics et Centre européen de recherches en économie ZEW (2005, 2007, 2009)

[1] Charge fiscale du chef-lieu cantonal

[2] Médiane des cantons où la série chronologique complète est disponible, de 2001 à 2009

Les comparaisons internationales établies pour un ménage d'une personne au revenu disponible, après impôts, de 100 000 euros, révèlent que la Suisse est également attrayante en matière d'imposition des revenus (voir tableau 21)[38]. Le climat fiscal des cantons examinés est ainsi clairement plus favorable que dans les pays européens de référence. Une extension de l'étude à d'autres places économiques (BAK 2009) montre toutefois que Singapour (11,6 %), Hong Kong (16,0 %) et la République tchèque (20,9 %) font encore mieux que les cantons suisses. De même, la Slovaquie (28,4 %) et la Pologne (31,3 %), tout comme aux Etats-Unis la Floride, le Texas, Washington et le Massachusetts (entre 31,7 % et 36,7 %) imposent da main-d'œuvre hautement qualifiée de façon similaire à certains cantons suisses.

Depuis 2002, l'Allemagne (-7,3 points) et l'Autriche (-4,9 points) en particulier sont devenues plus attrayantes pour la main-d'œuvre hautement qualifiée. La charge fiscale effective

[38] Outre la charge fiscale, les cotisations à l'assurance-chômage et à l'assurance-accidents ont été imputées aux impôts. Dans le cas de l'assurance de rentes prévue par la loi, seule la part redistribuée selon la procédure de répartition a été comptabilisée et ajoutée aux impôts. Par contre, les primes des caisses-maladie ne figurent pas parmi les taxes, vu qu'elles correspondent à des prestations adéquates (voir Elschner und Schwager 2005).

pratiquée dans ces Etats demeure toutefois supérieure aux taux d'imposition des cantons suisses. Au cours des années 2002 à 2009, tous les cantons examinés ont amélioré leur performance en baissant leurs impôts, à commencer par le Tessin (-3,8), Saint-Gall (-3,5), Bâle-Ville (-3,2) et Zurich (-2,4). Là encore, la comparaison intercantonale ne reflète que partiellement la charge grevant les revenus, puisque la charge fiscale effective n'a été analysée de 2002 à 2009 que pour douze cantons.

Indice de l'exploitation du potentiel fiscal

En décembre 2009, l'AFF a publié pour la première fois l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal des différents cantons, outil se prêtant à des comparaisons intercantonales de la charge fiscale totale. Jusqu'à l'année fiscale 2006, l'Administration fédérale des contributions (AFC) publiait un indice global de la charge fiscale. A l'époque de l'ancienne péréquation financière, cet instrument était utilisé pour calculer l'indice de capacité financière. Il présentait de nombreux défauts méthodologiques et le passage à la nouvelle péréquation financière l'a rendu superflu. Il a été remplacé en particulier par l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal[39].

Ce nouvel indice est étroitement lié aux calculs effectués dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal 2010 représente le rapport entre la moyenne des recettes fiscales cantonales durant les années 2004 à 2006 et le potentiel de ressources pour l'année de référence 2010. Le potentiel de ressources des cantons est déterminé en rapport avec les chiffres relatifs à la péréquation financière. Il reflète également la moyenne pour les années 2004 à 2006 de la substance fiscale que les cantons peuvent exploiter par le biais de leur propre imposition.

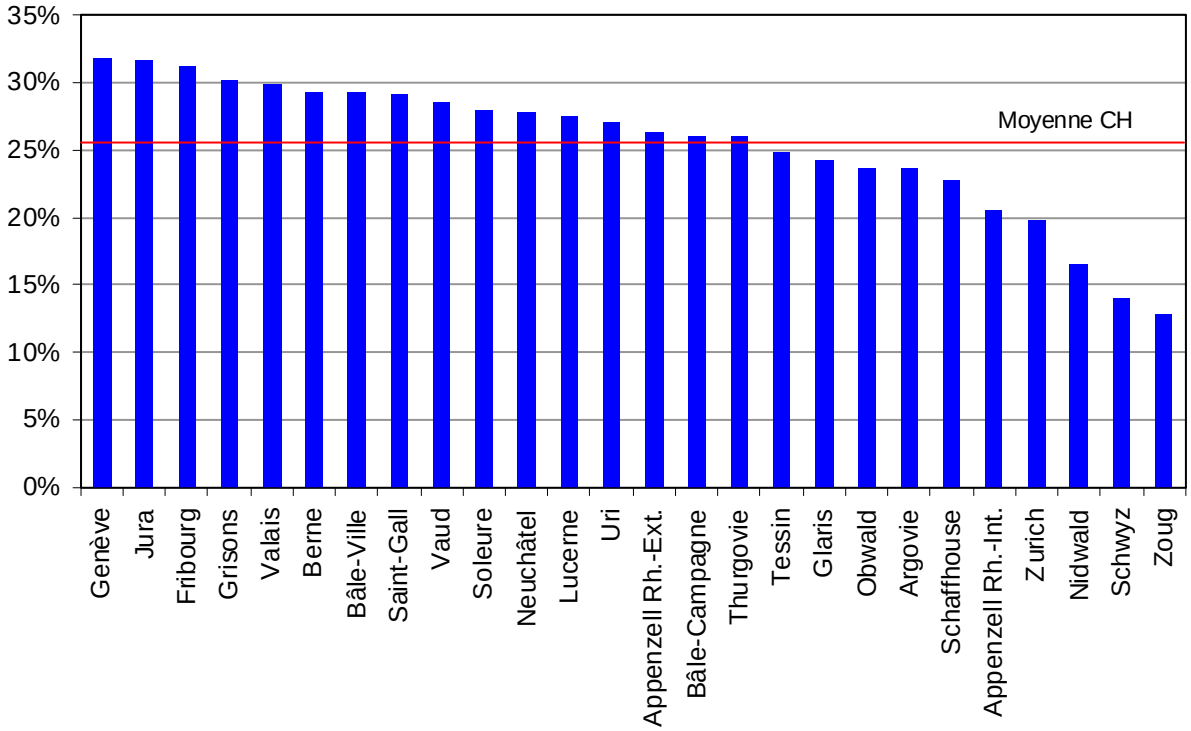
L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal illustre par conséquent la charge fiscale totale d'un canton. Il montre dans quelle mesure la valeur fiscalement exploitable créée par les contribuables est soumise à des redevances fiscales et n'est en conséquence plus disponible pour un usage privé. Il convient donc d'interpréter l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal de manière analogue à la quote-part fiscale et à la quote-part d'impôt, calculées au niveau national en Suisse. Sa pertinence reste toutefois limitée dans ce premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité car, comme pour le potentiel de ressources, les indices disponibles (années de référence 2008-2010) se fondent sur des recettes fiscales et des bases de calcul antérieures à l'introduction de la RPT.

La présente l'exploitation fiscale du potentiel de ressources 2010 par les cantons. En moyenne suisse, 25,3% du potentiel de ressources sont grevés de redevances fiscales cantonales ou communales. L'exploitation fiscale est largement inférieure à la moyenne dans certains cantons de Suisse centrale, à savoir Nidwald, Schwyz et Zoug, ce dernier affichant la valeur la plus basse de tous les cantons (12,8 %). L'exploitation fiscale est également inférieure à la moyenne suisse dans de grands cantons tels qu'Argovie et Zurich. Quelques cantons de Suisse romande, les Grisons, Berne, Bâle-Ville, Saint-Gall et Genève sont ceux qui exploitent le plus largement le potentiel de ressources, Genève présentant la valeur la plus élevée (31,7 %). De nombreux cantons sont au-dessus ou près de la moyenne suisse. A Genève, l'écart par rapport à cette moyenne (6,4 points) n'atteint que la moitié de celui affiché par Zoug (12,6 points).

---

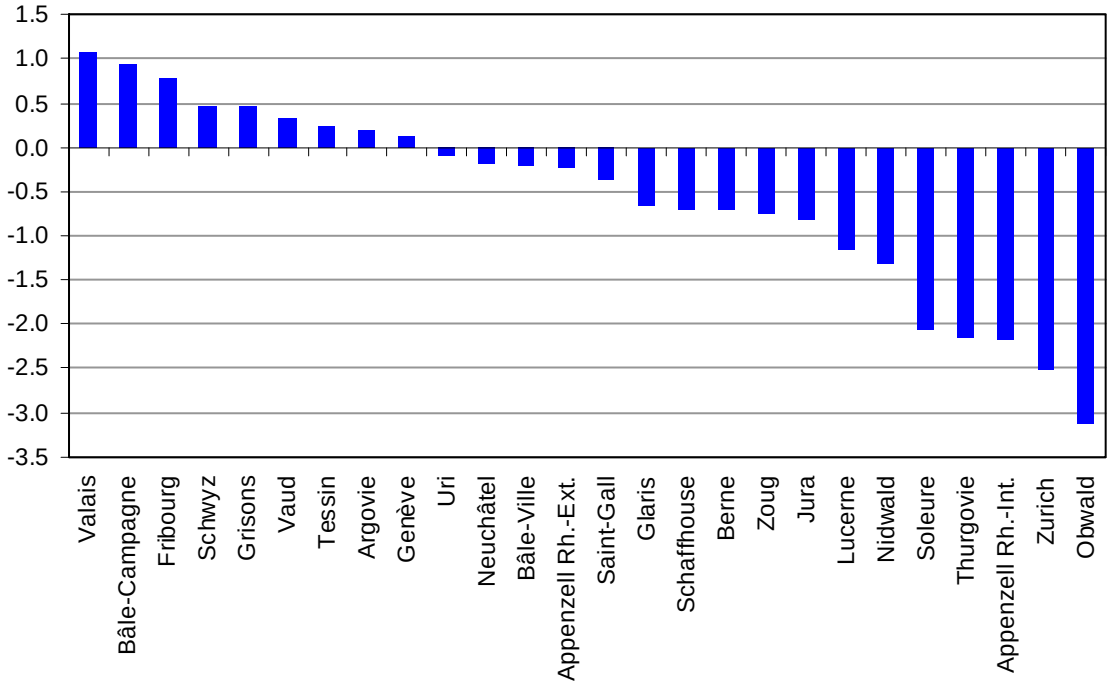
[39] L'ancien indice global de la charge fiscale est également remplacé par d'autres instruments, à savoir les statistiques publiées par l'AFC concernant la charge fiscale des personnes physiques par commune, la charge fiscale dans les chefs-lieux des cantons, ainsi que le simulateur fiscal.

Figure 7 Exploitation du potentiel fiscal par canton en % en 2010



La figure 8 retrace l'évolution de l'exploitation du potentiel fiscal au cours du temps. La variation est présentée pour les années de référence 2008 et 2010, sur la base des années de calcul 2003/04 et 2004-06 qui se situent avant l'introduction de la RPT. Neuf cantons ont accru l'exploitation du potentiel fiscal, encore que six d'entre eux affichent une hausse modérée, inférieure à 0,5 point. Quelques cantons en revanche ont nettement réduit l'exploitation du potentiel fiscal, de plus de 2 points. La réduction de la charge fiscale atteint même 3,1 points dans le cas d'Obwald.

Figure 8 Variation de l'exploitation du potentiel fiscal en points de pourcentage de 2008 à 2010



5.4 Garantie aux cantons d'une dotation minimale en ressources financières

Le législateur a renoncé à garantir une dotation minimale aux cantons à faible potentiel de ressources. L'art. 6, al. 3, PFCC prévoit néanmoins qu'après la péréquation des ressources, les recettes fiscales standardisées de chaque canton calculées par habitant devraient atteindre 85 % au moins de la moyenne suisse. La dotation minimale ainsi définie ne constitue donc explicitement pas une garantie mais une valeur-cible. Par conséquent, un résultat provisoirement inférieur à cette limite est expressément conforme à la PFCC. Son art. 19, al. 9, précise que lors de l'examen visant à mesurer si l'objectif de dotation minimale a été atteint, les prestations du fonds de compensation des cas de rigueur sont prises en considération.

Comme le montrent les figures ci-dessous, la dotation minimale en ressources financières visée par habitant, soit 85 % de la moyenne suisse, a été pleinement atteinte en 2008 et en 2009. Pour l'année 2010, les trois cantons d'Uri, du Jura et du Valais restent légèrement en dessous du seuil de 85 % après la péréquation des ressources. Mais si – comme prévu à l'art. 19, al. 8, PFCC – les prestations du fonds de compensation des cas de rigueur sont prises en considération, le canton du Jura affiche un indice supérieur à 88 points, et donc la valeur-cible est clairement atteinte. Uri et le Valais, par contre, qui ne perçoivent pas la compensation des cas de rigueur, n'ont atteint que 84,4 et 84,8 points d'indice. Concrètement, il s'en est fallu de 47 francs (Uri) et 13 francs (Valais) par habitant pour que le seuil de 85 % soit atteint.

Figure 9 Indice des ressources avant et après la péréquation des ressources en 2008

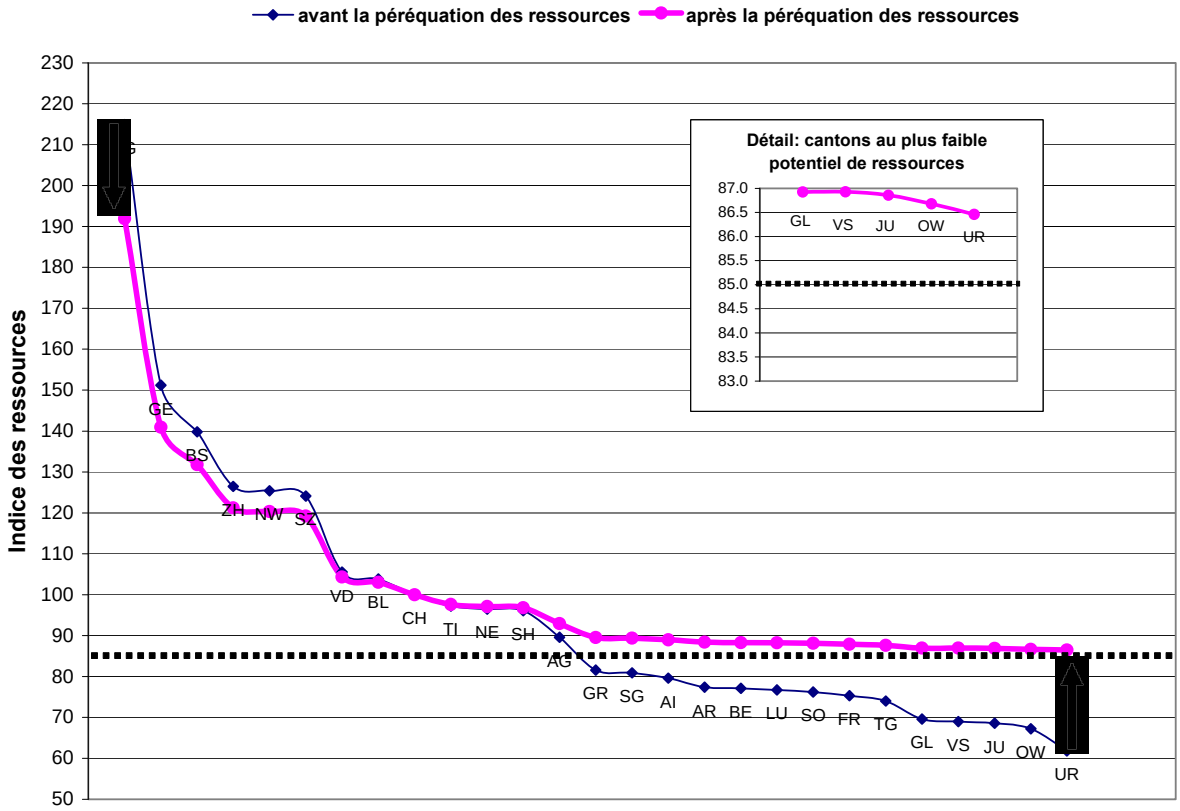


Figure 10 Indice des ressources avant et après la péréquation des ressources en 2009

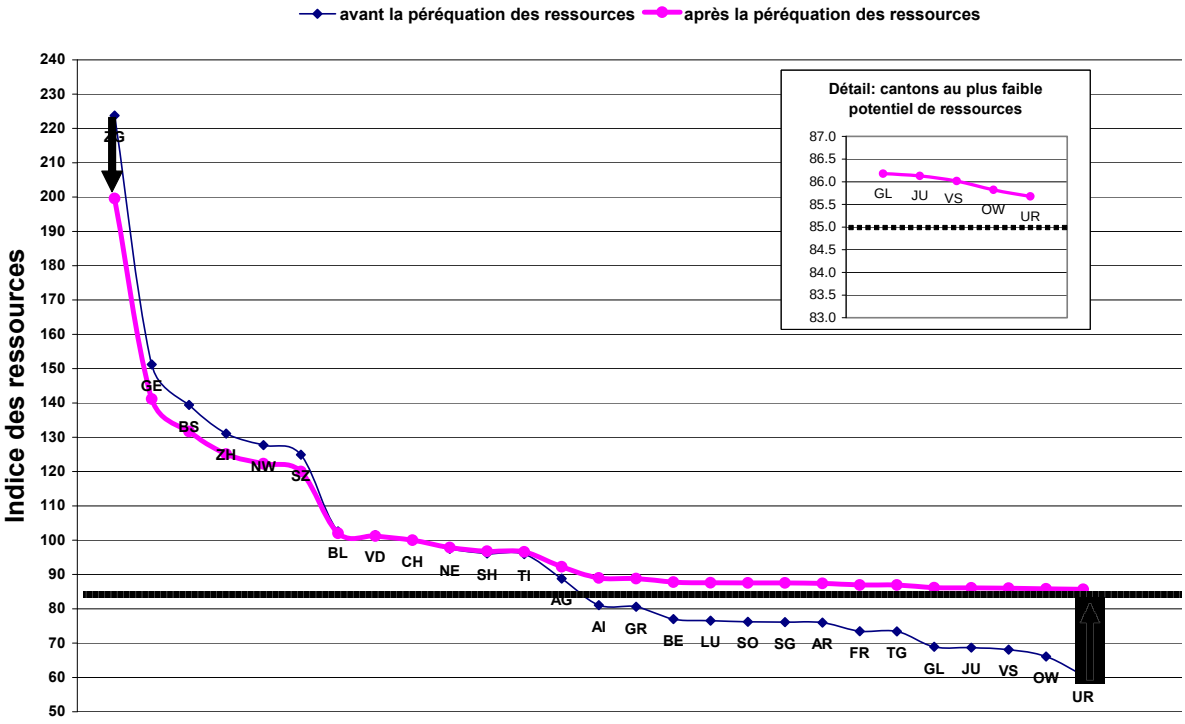
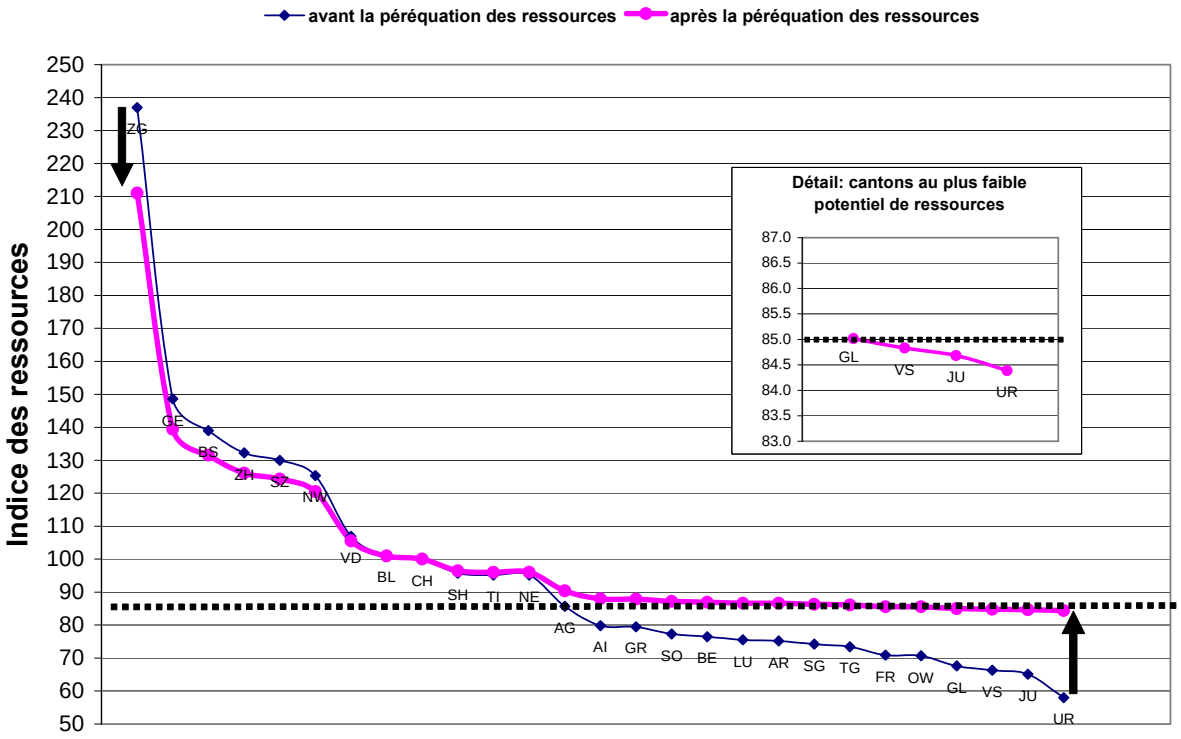


Figure 11 Indice des ressources avant et après la péréquation des ressources en 2010



Le législateur n'a pas prévu la possibilité de consacrer à la péréquation des ressources, pour une année intermédiaire d'une période quadriennale[40], des ressources allant au-delà de l'adaptation définie dans la PFCC, afin que tous les cantons affichent un indice de 85 points. Une plus forte progressivité, au profit des cantons à faible potentiel de ressources, du montant compensatoire à répartir n'entre pas non plus en ligne de compte. En effet, la répartition sous-jacente aux calculs constitue déjà à chaque fois un optimum. A contrario, l'expression «optimum» signifie qu'en cas de répartition à progressivité plus marquée de la somme prévue, des cantons à faible indice des ressources en dépasseraient d'autres mieux classés, ou que les paiements effectués au titre de la péréquation surcompenseraient la réduction d'indice subie entre-temps par le canton au plus faible potentiel de ressources[41].

En conclusion, on peut constater que la dotation minimale en ressources financières visées pour les cantons (indice de 85 points) a été atteinte pour la période sous revue (2008 à 2010), sauf une année où elle a été manquée de peu. Rien ne justifie par conséquent, pour la dotation de la péréquation des ressources de la période quadriennale 2012 à 2015, de s'écarter de l'actualisation usuelle afin d'allouer des ressources supplémentaires.

5.5 Compensation des charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques

En vertu de l'art. 9 PFCC, l'Assemblée fédérale fixe par arrêté fédéral les dotations des quatre années à venir, compte tenu des résultats du rapport d'évaluation. L'annexe 2 du rapport explicatif concernant l'OPFCC précise que les critères d'évaluation sont le montant des charges excessives par habitant ainsi que le pourcentage des charges excessives indemnisé par la compensation des charges. Un renvoi explicite y est fait, pour les questions de méthode, à l'expertise d'Ecoplan datant de 2004.[42] Aussi l'AFF a-t-elle chargé en 2009 le bureau Ecoplan de réaliser une seconde expertise sur le calcul des charges excessives[43].

Dotation totale de la compensation des charges

Selon l'expertise d'Ecoplan de 2004, les charges excessives se montaient en 2001 à 5,3 milliards de francs au total. Les montants destinés à la compensation des charges de 2001 s'élevaient à 669 millions de francs (valeur corrigée de l'inflation pour 2008). Autrement dit, 13 % des charges excessives ont été indemnisées. La nouvelle expertise d'Ecoplan a déterminé les charges excessives pour la période 2002 à 2006. En 2006, elles avoisinaient 5,5 milliards de francs, soit une progression de 5,5 % par rapport à 2001. Ce chiffre est légèrement supérieur au renchérissement cumulé de cette période. Les paiements effectués en 2008 au titre de la compensation des charges – après correction de l'inflation à nouveau – ont ainsi indemnisé près de 12 % des charges excessives de l'année 2006.

---

[40] L'année 2010 est une année intermédiaire dans la période quadriennale 2008 – 2011.

[41] Voir le Rapport technique de l'Administration fédérale des finances «Bases techniques de la péréquation financière au sens strict», version 4, Berne 2007, ch. 3.7 (p. 40ss). Téléchargeable sous http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisionp_grundlagen/grundlagen_erkl/Technischer_Bericht_4_f.pdf

[42] Ecoplan, «Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich», Berne 2004.

[43] Ecoplan, «Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich – Analysen für die Jahre 2002 – 2006», Berne 2009.

Dotation des indicateurs partiels de la compensation des charges

Lors de l'introduction de la RPT, la question s'était posée de savoir si la compensation des charges tenait correctement compte des diverses charges excessives. En 2004 déjà, l'expertise d'Ecoplan avait conclu que la répartition existante entre les divers types de charges, fruit de négociations politiques, n'est pas proportionnelle aux coûts effectifs. Le Conseil fédéral et le Parlement ont néanmoins opté pour une dotation identique des deux fonds de la péréquation. Cette décision faisait notamment suite aux réflexions suivantes[44]:

- En raison du montant limité des moyens financiers consacrés à la compensation des charges, une dotation plus élevée de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques s'effectuerait aux dépens de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. Il est bon également de rappeler que la CCG a pris le relais de l'indice «zone de montagne» utilisé dans le cadre de l'ancienne péréquation financière.
- La PFCC ne contient pas d'objectifs quant à une compensation proportionnelle des charges excessives. En particulier, la fixation initiale des moyens affectés à la compensation des charges en 2007 a revêtu une dimension politique marquée, d'autant plus que la dotation identique des deux fonds de péréquation a reçu le soutien d'une grande majorité des cantons.
- Une moindre dotation de la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques aurait davantage grevé, dans le bilan global, le résultat net de certains cantons et il aurait fallu entièrement compenser la différence, dans le cadre de la compensation des cas de rigueur, par des paiements plus élevés. Le volume total de cette dernière aurait augmenté a passage.

Tableau 22 Evolution des charges excessives; 2002 – 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
en millions de francs					
CCS A-C*	1'767	1'852	1'866	1'853	1'832
CCS F**	2'178	2'187	2'178	2'159	2'167
CCG	1'491	1'502	1'513	1'522	1'532
Total	**5'436**	**5'541**	**5'556**	**5'534**	**5'531**
en %					
CCS A-C*	33%	33%	34%	33%	33%
CCS F**	40%	39%	39%	39%	39%
CCG	27%	27%	27%	28%	28%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

** Structure de la population* Source: Ecoplan

*** Charges excessives des villes-centres*

Comme l'expliquait encore le Conseil fédéral dans son message, le montant absolu des charges excessives ne constitue qu'un des divers critères d'évaluation. Il s'agit en effet d'atténuer les pics de charges disproportionnés. Le fait que les cantons concernés puissent les assumer est donc également important. Il précisait toutefois que conformément à la

[44] Les considérations qui suivent se réfèrent au troisième message sur la RPT, voir FF **2007** 627s.

PFCC, les dotations pour la deuxième période de quatre ans seraient analysées sur la base du rapport sur l'évaluation de l'efficacité et, le cas échéant, adaptées.

La seconde expertise d'Ecoplan a conduit à réexaminer en 2009 les charges excessives, à partir d'une base de données actualisée. Les résultats de 2004 ont été corroborés à cette occasion. En outre, divers scénarios-types visaient à déterminer, à propos des calculs actuels de la RPT, si certains points ayant fait l'objet de critiques ont une influence importante sur les paiements compensatoires. Il s'agissait notamment de la prise en compte de l'indicateur des charges des villes-centres et de l'application de l'analyse en composantes principales. Une exclusion de l'indicateur des charges des villes-centres n'a fait qu'accroître fortement le poids respectif des autres indicateurs socio-démographiques, l'indice des charges liées à la géographie restant stable. Autrement dit, même en l'absence d'indicateur des villes-centres, on obtient un rapport de dotation de l'ordre de 30 % pour la CCG et 70 % pour la CCS. La pondération ne changerait guère non plus sans l'analyse en composantes principales. En revanche, le risque de distorsions lié aux valeurs extrêmes augmente fortement, à cause du petit nombre de variables utilisées.

Sous sa forme actuelle, la compensation des charges indemnise de façon très inégale les charges excessives: les paiements compensatoires accordent aux facteurs géo-topographiques une pondération au moins quatre fois plus forte que pour les charges excessives des villes-centres, comme le montre le tableau 23.

Tableau 23 Taux de couverture des charges excessives par la compensation des charges; 2006

en millions de francs	Facteurs géo-topographiques (CCG)	Structure de la population (CCS A-C)	Villes-centres (CCS F)	Total
Charges excessives en 2006[1)]	1'532	1'832	2'167	5'531
en % du total	28%	33%	39%	100%
selon l'OPFCC				
Paiements compensatoires [CC 2006[2)]]	331	220	110	661
en % du total	50%	33%	17%	100%
en % des charges excessives	22%	12%	5%	12%

1) Calculs d'Ecoplan
2) valeurs corrigées de l'inflation pour 2008

Si les moyens financiers à disposition indemnisaient de façon uniforme les charges excessives, leur degré de couverture avoisinerait 12 %. Sur la base des valeurs moyennes des années 2002 à 2006, la pondération devrait s'effectuer comme l'indique le tableau 24.

Tableau 24 Dotations selon l'OPFCC en vigueur et selon l'expertise d'Ecoplan

		Pondération actuelle 2008 - 2011	**Pondération selon l'expertise d'Ecoplan**
CCG	Altitude	16.67%	7.0%
	Déclivité du terrain	16.67%	7.0%
	Structure de l'habitat	8.33%	7.0%
	Densité démographique	8.33%	6.0%
	Total de la CCG	**50.0%**	**27.0%**
CCS	Pauvreté, structure d'âge et intégration des étrangers	33.33%	33.0%
	Charges excessive des villes-centres	16.67%	40.0%
	Total de la CCS	**50.0%**	**73.0%**

Le 12 octobre 2009, les directeurs des finances des cantons de Zurich, Bâle-Ville et Genève ont exposé dans une lettre au DFF que la dotation excessive de la CCG affaiblissait la position des cantons-villes dans la concurrence internationale. Ils exigeaient par conséquent que la dotation de chacun des fonds reflète la réalité des charges supportées.

En parallèle aux travaux d'Ecoplan, le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) a chargé le professeur Jeanrenaud (Université de Neuchâtel) de réaliser une expertise qui émet une série de réserves sur l'expertise Ecoplan, principalement sur la traçabilité, les méthodes employées (usage de l'analyse en composantes principales, aménagement de l'indicateur des villes-centres) ainsi que la base de données elle-même (choix des variables, année de référence des données). Cette nouvelle expertise n'a toutefois révélé aucun besoin immédiat de corrections. En outre, elle ne formule aucune proposition concrète concernant des méthodes de calcul différentes ou des valeurs de rechange pour les charges excessives.

Tableau 25 Paiements compensatoires pour les deux variantes, sur la base des données de 2010

(-) allégement pour le canton

Canton	Compensation des charges 2010	
	Paiements effectifs *	Expertise Ecoplan
	en milliers de francs	
ZH	-86'111	-171'833
BE	-46'443	-41'046
LU	-6'606	-5'565
UR	-10'757	-6'109
SZ	-5'970	-3'305
OW	-5'393	-3'078
NW	-1'469	-994
GL	-5'096	-2'719
ZG	-	-
FR	-11'784	-9'232
SO	-	-
BS	-46'270	-73'825
BL	-	-

Canton	Compensation des charges 2010	
	Paiements effectifs *	Expertise Ecoplan
	en milliers de francs	
SH	-2'375	-2'351
AR	-17'425	-7'965
AI	-8'091	-4'540
SG	-1'965	-1'655
GR	-135'637	-67'803
AG	-	-
TG	-3'691	-3'109
TI	-32'825	-25'994
VD	-58'338	-62'117
VS	-69'090	-33'657
NE	-35'579	-22'364
GE	-99'867	-142'759
JU	-4'197	-2'961
CH	**-694'980**	**-694'980**

** identiques à la variante 50:50*

Les conséquences pour chaque canton diffèrent considérablement selon la variante choisie. Le tableau 25 montre toutefois que les cantons avec des villes-centres et n'ayant pas droit à la CCG (Zurich, Bâle-Ville et Genève) profiteraient d'une adaptation.

Variante 1: CCG 50 %; CCS 50 %

La variante 1 reconduit telles quelles les dotations existantes. Cette approche correspond certes à la volonté politique exprimée lors de l'introduction de la RPT. Toutefois, le degré de réalisation de l'objectif d'indemnisation des charges excessives varie très fortement. Les cantons-centres sont d'avis qu'une sous-dotation aussi chronique des cantons à forte croissance aurait des retombées négatives pour toute l'économie nationale.

Les montants compensatoires alloués à chaque canton resteraient stables en cas de maintien de la dotation actuelle.

Variante 2: CCG 28 %; CCS 72 %

La répartition des crédits destinés à la compensation des charges selon les coûts calculés par l'expertise d'Ecoplan aboutirait à indemniser à hauteur de 12 % à chaque fois les six sortes de charges excessives distinguées.

Tableau 26 Effets de la variante de l'expertise E sur la base des paiements compensatoires de 2010

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

	Compensation des charges: paiements en 2010						
	Paiements effectifs		Expertise Ecoplan		Différences		
	total	par habitant	total	par habitant	total		par habitant
Canton	en milliers de fr.	en francs	en milliers de fr.	en francs	en milliers de fr.	en %	en francs
ZH	-86'111	-66	-171'833	-131	-85'722	-99.5%	-66
BE	-46'443	-48	-41'046	-43	5'397	11.6%	6
LU	-6'606	-18	-5'565	-15	1'041	15.8%	3
UR	-10'757	-307	-6'109	-175	4'648	43.2%	133
SZ	-5'970	-42	-3'305	-23	2'665	44.6%	19
OW	-5'393	-159	-3'078	-91	2'315	42.9%	68
NW	-1'469	-36	-994	-25	475	32.3%	12
GL	-5'096	-133	-2'719	-71	2'377	46.6%	62
ZG	-	-	-	-	-	-	-
FR	-11'784	-45	-9'232	-35	2'552	21.7%	10
SO	-	-	-	-	-	-	-
BS	-46'270	-250	-73'825	-399	-27'555	-59.6%	-149
BL	-	-	-	-	-	-	-
SH	-2'375	-32	-2'351	-32	24	1.0%	0
AR	-17'425	-331	-7'965	-151	9'460	54.3%	180
AI	-8'091	-523	-4'540	-293	3'551	43.9%	230
SG	-1'965	-4	-1'655	-4	310	15.8%	1
GR	-135'637	-719	-67'803	-359	67'834	50.0%	359
AG	-	-	-	-	-	-	-
TG	-3'691	-15	-3'109	-13	582	15.8%	2
TI	-32'825	-100	-25'994	-79	6'831	20.8%	21
VD	-58'338	-87	-62'117	-92	-3'779	-6.5%	-6
VS	-69'090	-231	-33'657	-113	35'433	51.3%	119
NE	-35'579	-210	-22'364	-132	13'215	37.1%	78
GE	-99'867	-228	-142'759	-326	-42'892	-42.9%	-98
JU	-4'197	-60	-2'961	-43	1'236	29.5%	18
CH	**-694'980**	**-92**	**-694'980**	**-92**	**-**	-	**-**

Comme le montre le tableau 26, un passage du système actuel à la variante 2 modifierait profondément les paiements au titre de la compensation des charges pour un grand nombre de cantons concernés. Tandis que les cantons de montagne percevraient nettement moins de paiements compensatoires, les cantons concernés par la problématique des villes-centres, soit Zurich, Bâle-Ville, Vaud et Genève, seraient les grands gagnants.

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

Selon l'art. 2, al. 3, de l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), la CdC publie tous les quatre ans, dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, un compte-rendu sur l'état de l'application des principes de la collaboration intercantonale visée à l'art. 11 PFCC[45]. Le chapitre suivant, rédigé par la CdC, se fonde sur une enquête réalisée auprès des cantons.

Les données statistiques disponibles ne permettent pas pour l'instant d'appréciation chiffrée de la compensation intercantonale des charges. L'exposé qui suit s'en tient donc à de aspects qualitatifs de la collaboration intercantonale.

5.6.1 Remarques préliminaires

Une étroite collaboration intercantonale était en place avant même l'introduction de la RPT, dans divers domaines de tâches énumérés à l'art. 48*a*, ch. 1, let. b, Cst. L'analyse des résultats de l'enquête figurant en annexe D recense toutes les conventions signalées par les cantons dans ces domaines de tâches, qu'elles aient été conclues lors du passage à la RPT ou à une date antérieure. Cette liste ne prétend toutefois pas donner un aperçu complet de la collaboration intercantonale en place dans ces domaines.

Une autre remarque préalable s'impose à propos de l'art. 48*a*, let. b, Cst. («instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4»). Cette disposition a été introduite suite à la votation du 21 mai 2006 modifiant les articles de la Constitution sur la formation et n'a donc pas de lien direct avec la RPT. La liste mentionne néanmoins le Concordat HarmoS, avec la Convention scolaire romande du 21 juin 2007 qui en découle. Il en va de même pour le Concordat sur la pédagogie spécialisée qui, tout en visant au désenchevêtrement des tâches relevant de la pédagogie spécialisée, ne prévoit pas de compensation des charges. Ce point est en effet réglé par la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS).

5.6.2 Accords intercantonaux assortis d'une compensation des charges en lien avec la RPT

Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI)

L'A*ccord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges* (ACI) du 14 juin 2005 est entré en vigueur le 11 mai 2007 après avoir été ratifié par les 26 cantons. Il constitue le fondement même de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges dans le cadre de la RPT. Tous les accords intercantonaux sont répertoriés en détail dans l'annexe D.

[45] La version commentée du texte de l'accord-cadre est téléchargeable sous: www.cdc.ch/int/kdk/fr/taetig/neugestaltung_des/interkantonale_zusammenarbeit/inkrafttreten_der.ParagraphContainerList.ParagraphContainer0.ParagraphList.0002.File.pdf/2.IRV_französisch_mit_Kommentar.pdf

Exécution des peines et mesures

Bien que les concordats régionaux sur l'exécution des peines et mesures aient été conclus avant l'entrée en vigueur de la RPT, leur formulation est entièrement compatible avec les nouvelles dispositions.

Hautes écoles cantonales

En 2006, les cantons Bâle-Campagne et de Bâle-Ville ont conclu un contrat de responsabilité paritaire de l'Université de Bâle. Les autres accords intercantonaux existent de plus longue date. Certains sont en cours de révision (concordats sur la haute école spécialisée et la haute école pédagogique de Suisse centrale, notamment).

Institutions culturelles d'importance suprarégionale

L'accord sur la collaboration intercantonale dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale conclu entre les cantons de Zurich, de Lucerne, de Schwyz, de Zoug et d'Uri est entré en vigueur le 1er janvier 2010.

Les cantons de Saint-Gall, de Thurgovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures ont élaboré un projet d'accord similaire, qui est actuellement soumis à l'étude des différents gouvernements cantonaux de la région saint-galloise. Un accord administratif concernant le financement du théâtre de Bâle est également en préparation dans le cadre des négociations paritaires entre Bâle-Campagne et Bâle-Ville pour les années 2011 à 2014.

Gestion des déchets

L'accord entre Berne et Soleure concernant l'UIOM Emmenspitz (Zuchwill) date du 19 septembre 2008. D'après les deux cantons concernés, il n'entretient pas de lien direct avec la RPT.

Transports en agglomération

Des entités se mettent en place entre les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et de Soleure pour le projet d'agglomération de Bâle, ainsi qu'entre les cantons d'Argovie et de Soleure pour le projet d'agglomération AareLand.

Il existe par ailleurs un projet d'instance transfrontalière entre les cantons de Genève, de Vaud et la France pour la planification et la réalisation de projets communs.

Médecine de pointe et cliniques spéciales

La *Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée* (CIMHS) du 14 mars 2008, à laquelle tous les cantons ont décidé d'adhérer, est entrée en vigueur le 1er janvier 2009. Les cantons y «conviennent, dans l'intérêt d'une prise en charge médicale adaptée aux besoins, de haute qualité et économique, d'assurer la coordination de la concentration de la médecine hautement spécialisée» (cf. art. 1 al. 1 CIMHS).

Deux accords interhospitaliers portent également sur la transplantation d'organes solides et de cellules souches hématopoïétiques. Un nouvel accord de coopération entre les cantons de Berne, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne est par ailleurs entré en vigueur le 28 août 2008 concernant l'alliance stratégique Bâle-Berne en médecine.

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

La *Convention intercantonale relative aux institutions sociales* (CIIS) du 13 décembre 2002 a été remaniée en vue de l'introduction de la RPT. Elle se fixe pour but «d'assurer sans difficulté le séjour, dans des institutions appropriées en dehors de leur canton de domicile, de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement» (cf. art. 1 al. 1 CIIS). Les cantons signataires s'y engagent à collaborer pour tous les domaines de la CIIS, à échanger des informations, ainsi qu'à harmoniser leur offre en matière d'institutions et à encourager la promotion de la qualité au sein de ces dernières (cf. art. 1 al. 2 CIIS).

Plusieurs accords ont été conclus entre les cantons de l'est de la Suisse concernant l'élaboration commune et la mise en œuvre d'un plan stratégique conforme à la CIIS autour de la question du handicap. Les cantons suisses romands ont engagé une collaboration similaire au sein de la Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales (CLASS).

5.6.3 Résumé

La coopération intensive qui existait déjà entre les cantons s'est encore renforcée avec l'introduction de la RPT, si bien que des accords de collaboration fondamentaux sont entrés en vigueur dans des domaines essentiels.

Avec l'ACI, les cantons ont jeté les bases nécessaires à la mise en œuvre et au développement de la coopération intercantonale assortie d'une compensation des charges. Tous ont par ailleurs ratifié des protocoles importants dans deux des domaines clés cités dans l'art. 48a Cst., à savoir la médecine de pointe (CIMHS) et les institutions d'intégration et de prise en charge de personnes handicapées (CIIS).

Lors de l'élaboration de la RPT et des consultations effectuées à ce sujet, les représentants des cantons du centre de la Suisse ont particulièrement insisté sur l'importance de la compensation des charges culturelles au niveau suprarégional. Un premier accord est entré en vigueur dans ce domaine entre les cantons de Zurich, de Lucerne, de Schwyz, de Zoug et d'Uri le 1er janvier 2010. D'autres sont en préparation en Suisse orientale, ainsi qu'entre les deux demi-cantons bâlois. Des travaux préliminaires sont également en cours dans différentes régions en vue de créer des entités communes dans le domaine des transports en agglomération.

Force est donc de constater que le renforcement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges visé par la RPT est en cours.

6 Analyse de la phase de transition relative à l'introduction de la RPT

6.1 Neutralité budgétaire

La neutralité budgétaire étant l'un des principes essentiels de la RPT, les charges et les allègements financiers qui découlent du changement de système pour la Confédération et les cantons doivent s'équilibrer. Pour la première période de quatre ans, les contributions de base à la péréquation des ressources et la compensation des charges ont par conséquent été définies de sorte que le montant disponible pour le nouveau système de compensation soit équivalent à la somme résultant du solde du désenchevêtrement des tâches, de la suppression des suppléments péréquatifs et de la réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct. La neutralité budgétaire de la RPT ne vaut toutefois que pour l'année de son entrée en vigueur. Le troisième message sur la RPT prévoyait que le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité contrôle si la neutralité budgétaire est respectée sur la base des résultats des comptes annuels 2008. Il précise que si d'importants écarts sont établis, il faut «en tenir compte de façon appropriée lors de la fixation des contributions de base pour la nouvelle période de quatre ans».[46]

Début octobre 2007, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) a proposé d'anticiper la vérification de la neutralité budgétaire de la RPT, de crainte que les recettes de l'impôt fédéral direct de 2008 n'aient été grandement sous-évaluées dans le plan financier sur lequel se fondait la dotation des instruments de péréquation, avec pour conséquence des paiements compensatoires trop faibles. Le Conseil fédéral a donné suite à cette proposition en chargeant le DFF d'établir un rapport sur la neutralité budgétaire de la RPT pour le 30 avril 2009. Dans un courrier du 14 novembre 2007, le DFF précisait que la question d'un éventuel amendement anticipé de l'arrêté fédéral du 22 juin 2007 concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges devait être examinée à la lumière des résultats de ce contrôle.

Résultats du contrôle

Le rapport de l'AFF (*Contrôle de la neutralité budgétaire de la RPT 2008*[47]) a été présenté le 6 mai 2009, après avoir été vérifié par le groupe technique paritaire chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT. Le contrôle de la neutralité budgétaire montre que les cantons subissent une charge supplémentaire de 100 millions de francs par rapport aux hypothèses figurant dans le troisième message sur la RPT (chiffres du plan financier 2008). La Confédération bénéficie quant à elle d'un allègement de 47 millions de francs et les assurances sociales de 53 millions de francs. Le résultat global est influencé de manière déterminante par l'évolution de la part des cantons à l'impôt fédéral direct, qui fait perdre aux cantons 197 millions de francs de plus que prévu, ce qui constitue l'écart le plus important cons-

[46] FF **2007** 630.

[47] Cf. http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/Bericht_Haushaltsneutralitaet_2009_f.pdf p. 15 ss

taté. Si l'on fait abstraction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct et que l'on ne prend en compte que le résultat de la nouvelle répartition des tâches, c'est la Confédération qui subit une charge supplémentaire de 150 millions de francs par rapport aux chiffres du plan financier, les cantons bénéficiant quant à eux d'un allègement de 97 millions.

En cas de compensation de ces 100 millions de francs, la situation se présenterait comme suit pour les différents cantons:

Tableau 27 Répartition de 100 millions de francs supplémentaires entre les différents cantons

	Surplus de recettes des cantons pour une augmentation des paiements compensatoires de 100 millions de francs*	
	(en milliers de francs)	en % des dépenses totales du canton pour 2007 (hors communes)
ZH	3'241	**0.03%**
BE	19'014	**0.21%**
LU	7'062	**0.22%**
UR	1'971	**0.38%**
SZ	225	**0.03%**
OW	1'048	**0.33%**
NW	55	**0.01%**
GL	1'331	**0.36%**
ZG	0	**0.00%**
FR	6'883	**0.27%**
SO	4'184	**0.22%**
BS	1'742	**0.04%**
BL	0	**0.00%**
SH	178	**0.03%**
AR	1'679	**0.39%**
AI	515	**0.39%**
SG	9'658	**0.25%**
GR	7'863	**0.37%**
AG	4'607	**0.10%**
TG	5'252	**0.33%**
TI	1'694	**0.06%**
VD	2'196	**0.03%**
VS	11'820	**0.49%**
NE	1'580	**0.09%**
GE	3'759	**0.05%**
JU	2'443	**0.29%**
Total	**100'000**	**0.13%**

* A augmentation équivalente (en %) des dotations à la péréquation verticale des ressources ainsi qu'à la compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques et sociodémographiques pour 2010

Evaluation du point de vue de la Confédération

La nécessité de procéder à un correctif des instruments de péréquation dépend de l'importance de l'écart. Or cet écart de 100 millions de francs correspond à 4 % des 2,5 milliards de francs de dotation des instruments de péréquation prévus dans le troisième message sur la RPT.

Quant aux écarts poste par poste, ils représentent moins de 6 % des transferts de charges escomptés au départ et moins de 5 % sans les facteurs extraordinaires, ce qui est relativement minime, d'autant qu'en moyenne, ces écarts s'annulent. Le plan financier n'a donc ni surestimé ni sous-estimé systématiquement les différents transferts de charge, comme le démontre par ailleurs la différence non significative qui apparaît sur le plan statistique entre les valeurs moyennes des transferts de charges établies d'après les données collectées, d'une part, et celles inscrites dans le plan financier, d'autre part. L'écart global constaté peut par conséquent être considéré comme un événement purement fortuit. En cas de transferts de charges plus importants, des modifications, même minimes, des écarts pourraient entraîner un changement des signes précurseurs de l'écart global, qui ne représente en définitive que 0,1 % comparé au volume budgétaire des cantons et des communes.

Le Conseil fédéral considère que tant l'écart constaté entre le résultat global effectif et le résultat global selon les chiffres du plan financier 2008 que les écarts observés au niveau des postes individuels sont relativement faibles et ne justifient pas une augmentation des paiements compensatoires, ni de façon anticipée, ni à l'occasion de la nouvelle dotation des instruments de péréquation.

De l'avis du Conseil fédéral, le poste clé de la part cantonale à l'impôt fédéral direct constitue un élément central dans l'appréciation du résultat. Les recettes fiscales enregistrées ont dépassé les attentes du fait d'une évolution positive plus vigoureuse que prévu des revenus et des bénéfices jusqu'à fin 2007, et d'un changement intervenu dans le comportement des contribuables et des cantons concernant le versement de l'impôt. L'introduction, par quelques cantons, du versement anticipé par acomptes de l'impôt fédéral direct a notamment entraîné une augmentation inattendue des recettes au cours de l'exercice 2008. L'Administration fédérale des contributions estime ces recettes supplémentaires à près de 400 millions de francs. Il ne s'agit cependant que d'un effet purement temporaire, sans conséquences sur le potentiel de recettes à long terme de l'impôt fédéral direct. Autrement dit, les recettes supplémentaires dues au versement anticipé par acomptes entraînent une diminution correspondante des recettes les années suivantes. Notamment en raison de cet effet, la réduction de la part cantonale de 13 % est ainsi beaucoup plus élevée que prévu (+ 197 mio de francs), au point qu'elle surcompense le transfert de charges résultant de la répartition des tâches (allègement de 97 millions de francs pour les cantons) et engendre au final une charge de 100 millions de francs pour les cantons.

Enfin, le Conseil fédéral considère que la qualité des données doit être prise en compte dans l'appréciation du résultat. Dans de nombreux cas, les chiffres effectifs (compte d'Etat ou statistiques financières) permettant de comparer les chiffres du plan financier et les chiffres des comptes n'étaient pas disponibles. Il a donc fallu recourir à des sondages, à des données fictives (régime antérieur à l'entrée en vigueur de la RPT), à des extrapolations et à des estimations (notamment concernant les postes pour lesquels les données ont été récoltées auprès des cantons) ou encore, par endroits, à des chiffres du budget ou à des valeurs provisoires. Il en découle une dispersion non négligeable des résultats qui ne peut être chiffrée précisément.

Evaluation du point de vue des cantons

Les représentants des cantons au sein du groupe technique considèrent que les 100 millions de francs devront être pris en compte lorsque la nouvelle dotation des instruments de péréquation sera décidée sur la base du premier rapport d'évaluation de l'efficacité. Ils estiment en effet qu'un écart de 4 % par rapport au transfert de charges initialement prévu de 2,5 milliards de francs constitue une valeur statistiquement significative, d'autant que la sous-dotation ne produit pas ses effets que pour un an, mais pour plusieurs années. Cette perspective dynamique confère une importance supplémentaire à l'écart constaté.
De leur point de vue, les problèmes de qualité des données qui sont avancés se rapportent uniquement à la répartition des tâches, les données relatives à l'impôt fédéral direct pouvant

en revanche être considérées comme fiables. Ils estiment par conséquent que la partie appelant un correctif au bénéfice des cantons (part des cantons à l'impôt fédéral direct) doit être considérée comme fiable, la partie apparaissant à la charge de la Confédération (répartition des tâches) semblant l'être moins.

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport de l'AFF lors de sa séance du 20 mai 2009. La CDF s'est quant à elle penchée sur ce rapport lors de ses séances plénières du 28 mai et du 18 septembre 2009. Elle a alors demandé au DFF une augmentation permanente de la péréquation verticale des ressources d'un montant de 100 millions de francs par an lors de la redéfinition des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges. Elle préconisait également de prévoir une augmentation ponctuelle de cette dotation pour la prochaine période de quatre ans en compensation des quatre fois 100 millions de francs perdus par les cantons pour la période en cours. La CDF a toutefois indiqué que la grande majorité de ses membres ne souhaitaient pas d'adaptation ou de compensation anticipée, considérant que la prise en compte de sa requête doit plutôt intervenir dans le cadre des réajustements ordinaires des contributions de base et qu'il faut éviter que la RPT ne devienne un objet constant de délibérations au Parlement.

Conclusion

Le Conseil fédéral considère que l'écart de 100 millions de francs établi dans le rapport sur la neutralité budgétaire ne constitue pas un écart important en termes de neutralité budgétaire au sens du troisième message sur la RPT. Il ne souhaite par conséquent procéder à aucun ajustement structurel et temporaire des paiements compensatoires et préconise de poursuivre le versement des contributions suivant l'évolution du potentiel de ressources et du renchérissement, conformément à la méthode actuellement en vigueur.

L'avis des cantons diverge. Ceux-ci demandent une augmentation permanente de la péréquation verticale des ressources d'un montant de 100 millions de francs, ainsi qu'une augmentation ponctuelle de la dotation pour la prochaine période de quatre ans à titre de compensation des quatre fois 100 millions de francs perdus par les cantons pour la période en cours. Les représentants des cantons-villes plaident en outre pour une augmentation limitée à la compensation des charges sociodémographiques afin de mieux tenir compte des charges extraordinaires sans pénaliser les cantons de montagne.

6.2 Nouvelle répartition des tâches

6.2.1 Contexte

Le désenchevêtrement des tâches et du financement intervenu dans le cadre de la RPT a créé des sphères de compétence intégrales et exclusives. Depuis le 1er janvier 2008, les domaines où cette réorganisation est intervenue relèvent ainsi de l'unique responsabilité soit des cantons, soit de la Confédération.

Ainsi que l'expliquait le Conseil fédéral dans son troisième message sur la RPT du 8 décembre 2006[48], l'évolution future au niveau des dépenses ne s'exercera pas unilatéra-

[48] FF **2007** 635 s.

lement aux dépens ou en faveur de la Confédération ou des cantons. Il importe de souligner que cette évolution revêt aussi une dimension politique et qu'elle est donc inévitablement entourée d'incertitude.

Au vu du peu de données disponibles, il est pour l'heure difficile de prendre la mesure d'éventuelles différences d'évolution d'une sphère de compétences à une autre depuis l'introduction de la RPT. Davantage de recul est nécessaire afin de pouvoir tirer des conclusions, si bien que cette question ne pourra être étudiée que dans le cadre du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité (2013/14). Mais même alors, certaines restrictions s'opposeront à un état des lieux objectif, étant entendu que ces évolutions et les dépenses qui leur sont associées résultent de décisions politiques.

Les paragraphes suivants présentent les premiers résultats obtenus suite au déploiement de la RPT dans les sphères de compétence qui revêtent une importance politique et financière particulière dans le cadre de cette réforme.

6.2.2 Routes nationales

Suite à la nouvelle répartition des tâches, les routes nationales constituent l'une des priorités politiques et financières de la Confédération. Jusqu'à fin 2007, ce domaine relevait de la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons. Les cantons étaient les propriétaires, les maîtres d'ouvrage et les exploitants des routes nationales, dont la Confédération pouvait cependant assurer jusqu'à 97 % des coûts en fonction de la capacité financière des cantons, ainsi que des charges et de l'intérêt que ces routes représentaient pour eux. Cette dichotomie, avec des décisions ayant un impact budgétaire d'une part, et le financement de la majeure partie de ces dépenses d'autre part, nuisait à l'efficience des fonds engagés. Avec la RPT, la Confédération endosse désormais seule la responsabilité des routes nationales, l'achèvement du réseau des routes nationales restant quant à lui assumé conjointement par la Confédération et les cantons, ce qui crée des conditions plus favorables à une rationalisation des ressources.

Après une phase de transition, les premières estimations de l'OFROU tablent sur des gains d'efficience et d'efficacité de l'ordre de 100 millions de francs dans le domaine de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales (état au 1er janvier 2008, en fonction de l'extension du réseau). Les paragraphes suivants mettent en lumière les gains d'efficience et d'efficacité d'ores et déjà réalisés ou réalisables en la matière dans les prochaines années.

Gains d'efficience et d'efficacité dans l'entretien courant

Suite à l'introduction de la RPT, les tâches d'entretien courant assumées jusqu'ici par les 24 cantons (service hivernal, entretien des espaces verts, nettoyage, etc.) ont été confiées à 11 unités territoriales, dont la Confédération indemnise la majeure partie des prestations non plus en fonction des charges engagées, mais par l'allocation d'une enveloppe budgétaire.

Grâce à son important travail de persuasion et de négociation, l'OFROU est parvenue à faire baisser les prix proposés par ces unités territoriales à 215 millions de francs. Les gains d'efficience réalisés pour l'entretien courant s'élèvent ainsi à un montant de 10 à 25 millions de francs par an par rapport aux coûts (hypothétiques) des 24 services des ponts et chaussées cantonaux avant l'introduction de la RPT.

Le projet d'optimisation et de pilotage de l'entretien courant des routes nationales (OSBU) en cours à l'OFROU indique qu'il subsiste un potentiel de gain d'efficience et d'efficacité, qu'une meilleure gestion des installations et un contrôle de gestion ciblé des unités territoriales devraient permettre d'exploiter en partie à partir de 2010.

Gains d'efficience et d'efficacité dans le domaine de l'aménagement et des travaux d'entretien

Depuis le 1er janvier 2008, la Confédération assure la maîtrise d'ouvrage de tous les projets concernant l'aménagement et les travaux d'entretien en dehors de l'achèvement du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé. Les conditions sont ainsi beaucoup plus favorables que par le passé à une bonne efficience dans ce domaine, notamment grâce à aux possibilités d'optimisation au niveau des différents projets et au niveau de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage.

Optimisations au niveau des différents projets: centrage des projets concernant l'aménagement et les travaux d'entretien sur ce qui est nécessaire plutôt que sur ce qui est souhaitable

Par le passé, les cantons n'assumaient qu'une faible part des dépenses d'investissement, ce qui explique qu'ils étaient relativement enclins à réaliser des projets relevant surtout de l'esthétique ou du confort. Dorénavant, l'OFROU s'efforce de renoncer aux projets ou aux éléments qui vont au-delà des prescriptions légales ou qui ne sont pas absolument nécessaires sur le plan fonctionnel. Cette pratique découle notamment d'une décision du Conseil fédéral de revoir les normes et standards en vigueur dans le domaine des routes nationales. Le rapport final a été publié le 9 décembre 1997 et sert depuis de base à la pratique de l'OFROU.

Suite à l'introduction de la RPT, la Confédération a repris 371 projets aux cantons, dont 75 ont été abandonnés et 58 ont été redimensionnés. Le volume de ces projets a ainsi été réduit de 1463 millions de francs, ce qui correspond à un gain d'efficience annuel de 110 à 180 millions de francs en tablant sur un délai de réalisation de 8 à 13 ans de tous les projets repris.

Optimisation des pratiques d'achat

Avant la RPT, les achats relevaient de la responsabilité des 24 services des ponts et chaussées cantonaux. Ils sont aujourd'hui gérés par cinq filiales de l'OFROU travaillant selon les mêmes processus et les mêmes consignes. A volume de construction égal, la concentration sous forme de projets de plus grande envergure permet d'obtenir de meilleures conditions, de diminuer les coûts de planification et les frais généraux, et donc de réaliser des gains d'efficience et d'efficacité. L'année 2008 étant une année de transition (mise en place des achats par l'OFROU), les gains d'efficience réalisables ne peuvent toutefois pas encore être chiffrés.

Harmonisation des intervalles de remise en état des différents éléments de construction

L'OFROU prévoit une harmonisation de la durée de vie des différents éléments de construction qui nécessitent des travaux d'entretien. Le remplacement du revêtement, qui doit intervenir tous les 15 ans environ, donnera le rythme. Tous les éléments de construction devront donc être conçus pour une durée de vie correspondant à un multiple de 15 ans. Cette phase d'optimisation permettra d'exploiter pleinement la durée de vie de chaque élément de construction, et donc de réaliser des gains d'efficience et d'efficacité à long terme. Elle améliorera en outre la disponibilité des routes nationales.

Optimisation de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage

La concentration de toutes les tâches relevant de la maîtrise d'ouvrage au sein des cinq filiales de l'OFROU permettra des gains d'efficience notables. L'OFROU s'est fixé pour objectif d'assumer les tâches qui lui incombent dans le cadre de la RPT avec un maximum de 215 à

250 collaborateurs supplémentaires. Fin 2008, la croissance de ses effectifs restait en dessous de cette valeur, mais de nouvelles embauches sont prévues pour pallier le manque de personnel.

Bilan intermédiaire à l'automne 2009

En 2008, l'OFROU a réalisé des gains d'efficience et d'efficacité de l'ordre de 120 à 205 millions de francs. Ce montant est attendu en hausse pour les prochaines années.

Bilan intermédiaire à l'automne 2009 ***(objectif: gain d'efficience de 100 millions de francs par an)***	
Gain d'efficience pour l'entretien courant	*10 à 25 millions de francs*
Gain d'efficience réalisé en renonçant aux éléments superflus	*110 à 180 millions de francs*
Gain d'efficience imputable à l'optimisation des pratiques d'achat	*Non chiffrable pour l'instant*
Gain d'efficience imputable à l'harmonisation des intervalles de remise en état	*Impact à long terme*
Gain d'efficience imputable à la réorganisation de la maîtrise d'ouvrage	*Non chiffrables pour l'instant*
Gains d'efficience et d'efficacité réalisés en 2008	**≥ 120 à 205 millions de francs**

Les gains d'efficience et d'efficacité réalisés ne signifient en aucun cas que le budget annuel consacré aux routes nationales a diminué du même montant. Dans les prochaines années, il faut au contraire s'attendre à un accroissement considérable des besoins financiers dans plusieurs domaines (aménagements liés aux nouvelles normes relatives aux accidents, à la protection contre le bruit et à la sécurité dans les tunnels; entretien, exploitation et éventuelle extension du réseau). Les gains d'efficience et d'efficacité réalisés dans le cadre de la RPT permettront de faire face plus rapidement à ces dépenses supplémentaires et/ou de limiter l'accroissement des besoins financiers pour les routes nationales.

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

La RPT confie désormais aux cantons la responsabilité des institutions d'intégration et de prise en charge de personnes handicapées (homes, ateliers et centres de jour, formation scolaire spéciale et prestations individuelles) dans le cadre rappelé ci-après.

Les dispositions transitoires à l'art. 112*b* Cst. (Encouragement de l'intégration des invalides) stipulent que les prestations actuelles de l'assurance-invalidité en matière d'institutions, d'ateliers et de homes doivent être maintenues jusqu'à l'adoption d'une stratégie approuvée en faveur des invalides et au minimum pendant trois ans. En vertu de l'art. 10, al. 3 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI)[49], ces plans stratégiques doivent être examinés par une commission spécialisée et validée par le Conseil fédéral.

Les dispositions transitoires à l'art. 62 Cst. (Instruction publique) prévoient que les cantons continuent d'assumer les prestations actuelles de l'assurance-invalidité en matière de forma-

[49] RS 831.26

tion scolaire spéciale (y compris l'éducation pédago-thérapeuthique précoce selon l'art. 19 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité) jusqu'à ce qu'ils disposent de leur propre stratégie en faveur de la formation scolaire spéciale, qui doit être approuvée, mais au minimum pendant trois ans.

Enfin, les dispositions transitoires à l'art. 112*c* Cst. (Aides aux personnes âgées et aux personnes handicapées) exigent que les cantons continuent de verser les prestations destinées aux personnes âgées et aux personnes handicapées qui leur sont actuellement allouées en vertu de l'art. 101bis de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, jusqu'à ce qu'ils aient eux-mêmes mis en vigueur une réglementation en la matière.

Pour l'heure, ni la Confédération, ni l'OFAS n'ont connaissance de plaintes concernant un éventuel non-respect de ces dispositions transitoires par les cantons. L'enquête réalisée par la CdC (cf. annexe 8.2) montre que les réglementations cantonales définitives ne pourront pas entrer en vigueur avant le 1er janvier 2011 en raison du délai transitoire de trois ans prévu. Tous les cantons travaillent néanmoins à l'élaboration des stratégies requises. Il existe en outre une collaboration intercantonale intensive dans le domaine des institutions d'intégration et de prise en charge de personnes handicapées.

Le Conseil fédéral a instauré la commission spécialisée chargée d'approuver les plans stratégiques des cantons (cf. art. 10 LIPPI) le 1er juillet 2009. Son assemblée constitutive s'est tenue le 13 octobre 2009 sous la direction de son président (Thomas Burgener), mais aucun plan stratégique cantonal ne lui avait encore été soumis au moment de la validation du présent rapport.

6.2.4 Enquête de la CdC

Méthode et objectif

L'enquête de la CdC avait pour but de compiler les premières expériences réalisées au niveau cantonal. Le secrétariat de la CdC a donc pris contact avec tous les cantons, mais certains acteurs importants (services fédéraux et autres organisations concernées) n'ont pas été mis à contribution. Les résultats de cette enquête constituent ainsi un instantané des expériences réalisées par les services cantonaux et des opinions émises par ceux-ci environ 18 mois après l'introduction de la RPT. Ils n'offrent toutefois pas de vue d'ensemble des réalisations ni des effets de la réforme.

Toute analyse complète reste pour l'heure impossible. Il y a en outre lieu de rappeler que le délai transitoire de trois ans prévu dans le domaine des institutions d'intégration et de prise en charge de personnes handicapées court toujours. Selon les dispositions transitoires à l'art. 10 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides[50] (LIPPI), les cantons sont en effet tenus d'élaborer un plan stratégique visant à promouvoir l'intégration des personnes invalides et de soumettre le plan initial à l'approbation du Conseil fédéral. Ces travaux sont en cours et ne déploieront leurs effets que dans les prochaines années en raison du délai transitoire précédemment mentionné.

[50] RS 831.26

Cette enquête a été réalisée sur la base d'un questionnaire envoyé aux gouvernements cantonaux le 25 septembre 2009. Ce questionnaire portait notamment sur les expériences réalisées dans le cadre de l'application de la RPT aux principaux domaines soumis au désenchevêtrement des tâches, ainsi que sur l'évolution de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Les résultats détaillés se trouvent dans les annexes D et E.

Résultats de l'enquête menée par la CdC

Dans l'ensemble, la charge inhérente à la mise en œuvre du désenchevêtrement des tâches a généralement été sous-estimée dans les domaines concernés. Après quelques difficultés initiales, les expériences réalisées sont néanmoins très majoritairement positives. Dans les domaines de la formation scolaire spéciale et des institutions d'intégration et de prise en charge de personnes handicapées, il est à noter que le délai transitoire court jusqu'à fin 2010 et qu'une nouvelle réglementation définitive entrera donc en vigueur le 1er janvier 2011 au plus tôt. Tous les cantons travaillent par conséquent à l'élaboration des stratégies cantonales requises. Il existe en outre une collaboration intercantonale intensive dans le domaine des institutions d'intégration et de prise en charge de personnes handicapées.

6.3 Mise en place de conventions-programmes

6.3.1 Contexte

La convention-programme est un instrument conçu dans le cadre des nouvelles formes de collaboration et de financement entre la Confédération et les cantons et vise à renforcer l'esprit de partenariat. Il s'agit là encore de définir clairement les rôles des deux niveaux étatiques. La Confédération devra en principe limiter son intervention aux questions de fixation des objectifs et d'évaluation des résultats, de façon à maximiser la marge de manœuvre des cantons sur le plan opérationnel.

Avant l'introduction de la RPT, la Confédération cofinançait généralement des projets au cas par cas en prenant à sa charge un certain pourcentage des frais occasionnés. Avec les conventions-programmes, les cantons reçoivent des subventions globales ou forfaitaires, fixées à l'avance pour des prestations ou programmes définis s'étendant sur plusieurs années. Les nouvelles formes de collaboration et de financement visent donc à:

- encourager et favoriser une démarche en fonction d'objectifs et de résultats;
- départager plus clairement les rôles de la Confédération et des cantons dans la réalisation d'une tâche commune;
- donner aux cantons un maximum de marge de manœuvre et de décision pour les questions d'ordre opérationnel;
- écarter des incitations inopportunes en matière de financement en passant d'une optique axée sur les coûts à une démarche basée sur des objectifs et des résultats et, par là même, réduire les coûts.
- La contribution fédérale est désormais versée sous forme de contribution globale ou forfaitaire. Le contrôle de gestion permet de suivre la réalisation des objectifs fixés et de demander des amendements ou un remboursement (total ou partiel) de la contribution fédérale lorsqu'ils ne sont pas atteints.

Ces dispositions reposent sur les bases légales suivantes:

- art. 46, al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101; version publiée dans la FF 2003 6035);
- art. 20a de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu, RS 616.1).

Cet instrument est également inscrit très explicitement dans la législation spéciale (protection de la nature et du paysage, forêts, politique régionale, améliorations structurelles dans l'agriculture, mensuration officielle).

6.3.2 Constats du Contrôle fédéral des finances

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit transversal auprès de cinq offices fédéraux, qui montre que les attentes relatives aux conventions-programmes ne sont que «partiellement remplies» depuis l'introduction de la RPT. Il effectue différents constats[51].

La majeure partie des contributions fédérales sont encore traitées au cas par cas. La forme classique de la subvention reste notamment privilégiée dans la construction, ainsi que pour les projets complexes ou sur mesure, qui impliquent plusieurs acteurs. Les conventions-programmes s'avèrent néanmoins l'instrument le plus efficace pour les prestations pouvant être standardisées, si bien qu'une extension de leur domaine d'application pourrait alléger la charge des offices.

Les unités administratives de la Confédération qui recourent totalement ou partiellement aux conventions-programmes dans leur sphère de compétence ont en effet bénéficié d'une simplification considérable de leurs processus. La Confédération maîtrise mieux l'affectation des fonds, ce qui renforce son rôle par rapport à l'ancien système de versement des contributions. Par contre, les processus sont devenus plus complexes dans les offices qui recourent à la fois aux dispositions de l'ancien droit et aux conventions-programmes nouvellement mises en place.

La première mise en œuvre des conventions-programmes a le plus souvent suivi une approche par le bas, avec des négociations s'ouvrant lors des demandes des cantons. Pour assurer une répartition des fonds aussi claire et objective que possible, les offices fédéraux doivent à l'avenir communiquer leurs possibilités de répartition des fonds et leurs objectifs stratégiques avec davantage de transparence afin que les cantons puissent eux aussi fixer leurs priorités (clé de répartition transparente).

Les unités administratives auditées disposent d'outils de contrôle de gestion. Ceux-ci se trouvent parfois encore en développement, mais les premiers rapports annuels relatifs aux conventions-programmes mises en œuvre ont été reçus en temps utile et ont pu être évalués. Les incitations financières au pilotage sous forme de contributions globales ne sont pour l'heure envisagées qu'isolément. Par contre, de nombreuses contributions forfaitaires ont été mises en place sous la forme de contributions fixes par unité de prestation. Les détails juridiques n'ont pas toujours été adaptés au nouveau concept de pilotage, raison pour laquelle aucun forfait n'est encore appliqué dans certains domaines.

---

[51] D'après le rapport du CDF du 15 décembre 2009 sur la mise en œuvre des conventions-programmes dans le cadre de la RPT («Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA – Bericht der EFK vom 15. Dezember 2009», seulement en allemand, p. 4).

Le concept qui sous-tend les conventions-programmes veut que la Confédération définisse la stratégie et que les cantons disposent ensuite d'une marge pour la mettre en œuvre sur le plan opérationnel. Or cette marge est limitée par certaines prescriptions légales, par les fonds disponibles et par le type d'objectifs fixés, si bien que la liberté opérationnelle des cantons varie fortement d'un domaine à un autre. A l'inverse, une trop grande marge de manœuvre et la formulation d'objectifs trop généraux peuvent engendrer des difficultés d'évaluation de la prestation, et donc de réalisation des modalités de la convention-programme.

Il convient d'ajouter quelques précisions au constat établi par le CDF.

La RPT ayant été introduite il y a seulement deux ans, le nouvel instrument que constitue la convention-programme revêt encore un caractère expérimental. Les offices spécialisés mettent cependant tout en œuvre afin de tirer parti des premières expériences réalisées et de pallier les déficiences constatées dans la perspective de la prochaine période de contrat (2012-2015). L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a par exemple chargé econcept d'auditer les négociations du contrat (préparation comprise) afin d'optimiser la gestion des négociations[52].

Il ne fait aucun doute que les processus sont plus complexes pour les offices qui détiennent encore des engagements pris en vertu de l'ancien droit. Une fois ces engagements liquidés, ces unités administratives deviendront cependant aptes à maîtriser au mieux l'utilisation des fonds, car elles pourront alors entièrement se concentrer sur les conventions-programmes. Il est également indiscutable que la répartition des contributions globales doit être définie avec la plus grande clarté. A l'avenir, les offices devront donc communiquer avec davantage de transparence aux cantons les conditions (financières) prévalant avant la présentation de la demande, afin que les marges de manœuvre soient connues dès le début du processus de négociation. Les fonds ne sauraient toutefois être répartis uniformément entre les cantons sur la base du nombre d'habitants ou d'un autre critère formel, par exemple. Les conventions-programmes doivent au contraire permettre un pilotage axé sur l'efficience et sur les résultats, ce qui implique que les fonds de la Confédération soient prioritairement alloués aux projets des cantons qui présentent un intérêt fédéral.

Le rapport du CDF indique que les offices en question tiennent globalement le cap concernant la mise en place des forfaits, bien que l'état d'avancement de ces travaux varie fortement d'un office à l'autre. La plate-forme d'échange d'expériences prévue (cf. ci-après) n'en revêt donc que davantage d'importance encore. Il est par ailleurs à noter que la marge de manœuvre opérationnelle des cantons a augmenté, le remplacement des dispositions individuelles par des conventions-programmes ayant apporté une simplification.

En résumé, les premières expériences réalisées avec ce nouvel instrument sont plutôt réjouissantes. Il convient évidemment d'en tirer parti afin de pallier les difficultés constatées dans la perspective de la prochaine période de quatre ans. L'AFF mettra par conséquent en place une plate-forme d'échange d'expériences avec les représentants des cantons de sorte à favoriser une coordination formelle au niveau de la Confédération et à appuyer le changement de culture au sein des offices spécialisés de la Confédération et des cantons. Lors de la phase-pilote de la RPT, ces derniers étaient en effet dans des dispositions très diverses quant à l'utilité des conventions-programmes. Il s'agit à présent de déployer cet outil avec

[52] econcept SA, évaluation des conventions-programmes RPT, 19 novembre 2008 («Programmvereinbarungen NFA: Evaluation», seulement en allemand)..

cohérence et dans le respect des dispositions légales, ce que simplifiera la mention des conventions-programmes dans l’art. 18, al. 2, let. a, LTVA. La responsabilité de la mise en œuvre et de l’aménagement des conventions-programmes incombe aux offices spécialisés compétents.

7 Effets anticipés de la RPT

7.1 Effets anticipés d'ordre général

L'art. 57 OPFCC exige que le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité présente notamment les «effets anticipés» de la réforme de la péréquation financière.

Disposition transitoire de la PFCC relative au droit des subventions

En prévision de l'entrée en vigueur de la RPT, une mesure relative au droit des subventions a été incluse dans la loi. A l'époque, la Confédération craignait que la RPT ne provoque une «avalanche de demandes» dans les domaines où elle doit décharger les finances fédérales. Pour éviter une telle avalanche, l'entrée en vigueur de la disposition transitoire de l'art. 20 PFCC a été fixée au 1er avril 2005[53] déjà. Cette disposition prévoit notamment les mesures suivantes:

Premièrement, toute demande d'aide financière ou d'indemnité déposée entre la date d'entrée en vigueur de la disposition transitoire et celle de l'entrée en vigueur de toutes les dispositions de la RPT devait être examinée en vertu du droit en vigueur au moment de l'engagement (et non pas en vertu du droit en vigueur au moment du dépôt de la demande). Il apparaît aujourd'hui que cette disposition transitoire a produit l'effet escompté: aucun domaine de tâches n'a enregistré une avalanche de demandes, les offices spécialisés de la Confédération faisant en général état d'un «volume normal» de demandes d'aides financières et d'indemnités au cours des années précédant l'entrée en vigueur de la RPT. Cette observation vaut en particulier pour le domaine des personnes handicapées (homes pour handicapés, ateliers protégés et formation scolaire spéciale).

Deuxièmement, on a relativisé la durée des engagements pris par la Confédération envers le bénéficiaire de subventions. En effet, les prestations financières formellement garanties par la Confédération avant l'entrée en vigueur de la RPT pour des projets ne devant être mis en œuvre qu'après cette entrée en vigueur ne sont fournies que si le décompte final relatif au projet réalisé est présenté dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la loi. Il s'avère encore impossible d'évaluer les effets de cette disposition, car la période transitoire court jusqu'au 31 décembre 2010 et que les décomptes finaux des projets concernés peuvent être présentés jusqu'à cette date.

Des effets anticipés négatifs ou indésirables ne se sont pas non plus fait sentir dans le domaine des routes nationales: pendant les années précédant l'entrée en vigueur de la RPT, l'OFROU, office compétent en la matière, a également enregistré une activité normale dans les projets d'investissements des cantons.

[53] RO **2005** 1489 1637.

7.2 Révisions des lois fiscales cantonales

Dans le cadre du passage à la RPT, il est également intéressant de se pencher sur l'évolution des lois fiscales cantonales immédiatement avant et après l'entrée en vigueur de la RPT. Lors des travaux préparatoires, on s'est en effet demandé si les cantons allaient adapter leurs législations fiscales à titre préventif. Relevons ici le rôle joué par le produit de la vente des réserves d'or excédentaires de la BNS. En 2005, ces quelque 14 milliards de francs ont été répartis entre les cantons sur la base de la capacité financière. En fait, cinq huitièmes de la somme ont été répartis selon la population des cantons et trois huitièmes selon leur capacité financière. Cette manne a offert aux cantons, notamment à ceux de faible capacité financière, l'occasion de réduire leur dette ou d'atténuer leur charge fiscale.

Puisque les données fiscales cantonales mises au net les plus récentes au moment de la rédaction du présent rapport étaient celles de 2006 et que des données apurées[54] pour la période suivant l'entrée en vigueur de la RPT n'étaient pas encore disponibles, un sondage a été réalisé auprès des services fiscaux cantonaux afin d'obtenir des informations sur les révisions de lois fiscales entreprises ou prévues par les cantons depuis 2007 (soit l'année précédant l'entrée en vigueur de la RPT). Les résultats de ce sondage figurent dans le tableau de l'annexe C.

Ces résultats montrent que la concurrence fiscale fait rage entre les cantons et qu'elle s'est justement accentuée ces dernières années. Depuis 2007, année précédant l'entrée en vigueur de la RPT, seuls peu de cantons ont encore entrepris une révision partielle de leur législation fiscale conduisant à une hausse de la charge fiscale, alors que cette période a principalement été marquée, même dans ces cantons-là, par des baisses d'impôts. En dehors de cela, tous les cantons, qu'il s'agisse de cantons à faible ou à fort potentiel de ressources, ont entrepris ou entreprennent de baisser les impôts. Depuis 2007, l'ampleur de ces baisses équivaut en moyenne, tant dans les cantons à fort potentiel de ressources que dans ceux à faible potentiel de ressources, à 5 % environ du total des recettes fiscales cantonales et communales, les cantons à faible potentiel de ressources tendant à combler aisément leur retard pour ce qui est de la charge fiscale. Ces résultats prouvent que, contrairement à ce qu'ils craignaient, les cantons à fort potentiel de ressources n'ont rien perdu de leur compétitivité fiscale, même après l'introduction de la RPT. Des analyses portant sur l'évolution de la charge fiscale au niveau international confirment d'ailleurs ce constat (cf. ch. 5.3).

Les baisses d'impôts sont principalement à mettre sur le compte de la concurrence fiscale entre les cantons. Si quelques rares cantons ont certes expressément inclus la RPT parmi les motifs des allégements fiscaux entrepris ou prévus, aucun ne l'a toutefois invoquée comme seule cause explicite.

En ce qui concerne l'évolution de la charge fiscale des cantons, il importe en outre de souligner que la période d'observation de deux à trois années depuis l'entrée en vigueur de la RPT est trop brève pour qu'il soit possible de tirer des conclusions fiables et définitives sur les effets de cette dernière.

[54] Au moment de la rédaction du présent rapport, des données fiscales apurées pour la période précédant et incluant l'année 2008 n'étaient disponibles que pour les chefs-lieux cantonaux.

Conclusion

Le seul constat possible est que, contrairement à ce que les cantons à fort potentiel de ressources avaient craint, l'introduction de la RPT ne les empêche pas de prendre part à la concurrence fiscale. Celle-ci s'est encore accentuée depuis 2007 et a de plus permis aux cantons à faible potentiel de ressources (qui se distinguent en général par une forte charge fiscale) de se rapprocher quelque peu des cantons à fort potentiel de ressources, du moins pour ce qui est de la charge fiscale globale. Les données disponibles ne permettent toutefois pas d'affirmer que la RPT a provoqué une nette tendance vers une réduction des disparités fiscales. La période d'observation s'avère en effet trop brève. Tout compte fait, un fossé considérable continue de séparer les cantons à fort et à faible potentiel de ressources dans le domaine de la fiscalité. Cela étant et comme la RPT n'a jusqu'ici manifestement pas réduit la compétitivité fiscale des cantons à fort potentiel de ressources, ni au niveau national ni international, on peut renoncer, de ce point de vue là, à modifier le rapport entre péréquations horizontale et verticale des ressources ou à réduire globalement la péréquation des ressources.

8 Mesures de péréquation financière pour les années 2012 à 2015

8.1 Contributions au titre la péréquation des ressources et la compensation des charges pour les années 2012 à 2015

8.1.1 Péréquation des ressources

En vertu de l'art. 5 PFCC, l'Assemblée fédérale fixe par un arrêté fédéral soumis au référendum, pour une période de quatre ans, la contribution de base des cantons à fort potentiel de ressources et celle de la Confédération à la péréquation des ressources. Ce faisant, elle doit tenir compte du rapport sur l'évaluation de l'efficacité et veiller à préserver la compétitivité fiscale des cantons sur le plan international. Elle doit également respecter la fourchette, inscrite dans la Constitution fédérale, pour les rapports entre péréquations horizontale et verticale des charges, ainsi que le niveau de capacité financière (indice 85) à atteindre par les cantons à faible potentiel de ressources. Restent dès lors à déterminer les mesures qu'il est possible de recommander sur la base des analyses d'efficacité décrites dans le présent rapport. Voici un résumé des résultats des études qui ont été réalisées.

- Volatilité des contributions au titre de la péréquation des ressources: Pendant les années 2008 à 2010, la variation moyenne de l'indice des ressources, des paiements compensatoires par habitant et des paiements compensatoires rapportés aux recettes fiscales s'est avérée inférieure aux prévisions du troisième message sur la RPT. La péréquation des ressources est donc encore plus stable qu'initialement escompté. Dans tous les cantons, les modifications des paiements compensatoires se sont par ailleurs révélées inférieures aux taux annuels moyens de variation des recettes fiscales elles-mêmes. On peut ainsi considérer que les cantons sont à même de supporter les variations des montants compensatoires. Aucune mesure ne s'impose dès lors pour réduire la volatilité de ces contributions.
- *Renforcement de l'autonomie des cantons en matière de finances:* La RPT a permis de réduire sensiblement les transferts affectés de la Confédération aux cantons. En 2008, année d'entrée en vigueur de la RPT, ces transferts avoisinaient 4,8 milliards de francs, soit 35 % de moins que l'année précédente, tandis que les transferts non affectés atteignaient environ 1,4 milliard de francs, soit 28 % de plus; le rapport entre transferts non affectés et affectés s'était amélioré, passant de 27 à plus de 42 %. Outre le fait que le total des transferts entre Confédération et cantons a reculé de quelque 3 milliards de francs lors du passage à la RPT, qui se distingue notamment par sa neutralité budgétaire, ces résultats démontrent que la nouvelle péréquation financière renforce l'autonomie des cantons en matière de finances.
- *Réduction des différences de capacité financière:* La réduction des différences de capacité financière concerne surtout les différences avant et après la péréquation financière au cours d'une année donnée. Une réduction des disparités au fil des ans peut même s'avérer indésirable si elle intervient aux frais des cantons à fort potentiel de ressources. Mais ce n'est certainement pas ce qui s'est produit entre 2008 et 2010. Chacune de ces années-là, les cantons à fort potentiel de ressources ont vu leur potentiel croître plus rapidement que les cantons à potentiel faible, de sorte que les disparités entre cantons se sont encore creusées. D'où la preuve que l'introduction de la RPT n'entrave en rien le bon développement des cantons à fort potentiel de ressources. Même la réduction des différences au cours d'une année précise a suivi une évolution positive. Les paiements au titre de la péréquation ont accru chaque année davantage

l'indice moyen des recettes fiscales standardisées des cantons à faible potentiel de ressources. En d'autres termes, ceux-ci ont profité toujours davantage de ces versements. A l'opposé, le recul de l'indice moyen des cantons à fort potentiel est demeuré constant. Proportionnellement parlant, ces derniers n'ont donc pas dû verser davantage dans le fonds de péréquation pour financer de plus gros avantages pour les autres cantons. L'objectif visant à réduire les différences a donc été atteint.

- *Maintien de la compétitivité fiscale au niveau national et international:* La compétitivité fiscale de la Suisse et des cantons reste élevée, tant pour ce qui est de l'imposition des sociétés que de l'impôt sur le revenu. De plus, malgré la charge que représente la nouvelle péréquation financière, les cantons à fort potentiel de ressources ont pu maintenir, voire réduire, leur fiscalité. L'objectif visant à préserver des taux d'imposition compétitifs au niveau national et international a donc été parfaitement réalisé.
- *Garantie d'une dotation minimale en ressources financières:* En 2008 et en 2009, tous les cantons ont atteint la dotation minimale de ressources par habitant, fixée à 85 % de la moyenne suisse. En 2010, trois cantons (Uri, Jura et Valais) sont demeurés à peine au-dessous de cette limite. En vertu de l'art. 19, al. 8, PFCC, l'examen de réalisation des objectifs doit toutefois également prendre en considération la compensation des cas de rigueur. Dans ces conditions, l'indice du canton du Jura est supérieur à 85, celui du canton d'Uri atteint 84,4 et celui du Valais 84,8. Il importe de souligner ici que les 85 % de la moyenne suisse ne constituent que l'objectif visé et non pas une dotation minimale garantie. Les paiements au titre de la péréquation des ressources s'avèrent donc presque suffisants pour réaliser cet objectif-là aussi.

La présente analyse des effets montre que la péréquation des ressources atteint approximativement les objectifs visés. Pour la prochaine période quadriennale, de 2012 à 2015, le Conseil fédéral recommande dès lors de conserver en principe les montants des contributions de base aux péréquations horizontale et verticale des ressources. Pour que l'effet péréquatif ne diminue pas par rapport à l'évolution du potentiel de ressources des cantons et, dès lors, par rapport à l'évolution de l'économie suisse, les contributions de 2012 devront être adaptées sur la base de celles de 2011 conformément aux règles définies dans l'art. 5, al. 2, PFCC (cf. annexe A, «Bases légales...»).

Les représentants des cantons à fort potentiel de ressources au sein du groupe technique ne partagent pas cet avis. En raison des pertes fiscales massives dues à la crise économique et financière, ils proposent de réduire la part des cantons au financement en la faisant passer de 70 % au taux minimum prévu (67 %). Les cantons à fort potentiel de ressources budgétisent ensemble des déficits de l'ordre de 1,1 milliard de francs pour 2010, car la crise économique et financière réduira de 0,85 milliard de francs leurs recettes fiscales. Simultanément, leur contribution à la RPT continue d'augmenter. Or une réduction de la part des cantons au financement de la péréquation n'aura pas d'effet notable sur la RPT, mais soulagera les cantons à fort potentiel de ressources. Ils estiment qu'aussi longtemps que l'évolution conjoncturelle à venir est incertaine, il convient de ramener la part des cantons au financement à son taux minimum.

8.1.2 Compensation des charges

Dès 2012, la contribution de base destinée à la compensation des charges devra, conformément à l'art. 9 PFCC, correspondre à la contribution de 2008 adaptée en fonction du renchérissement. En effet, la dotation totale de la compensation des charges correspond toujours au montant de la compensation de l'année précédente adapté au renchérissement au mois de mai (cf. annexe A, «Bases légales...»). Comme l'indiquent les analyses d'Ecoplan, la part de l'ensemble des charges excessives indemnisées par les paiements destinés à la compensation des charges n'a que très peu varié entre 2001 et 2006, passant de 13 à 12 %.

Il n'apparaît dès lors pas opportun d'augmenter la compensation des charges en termes réels.

Maintien de la répartition appliquée jusqu'ici (50 % pour la CCG, 50 % pour la CCS)

Pour la prochaine période quadriennale, le Conseil fédéral prévoit de maintenir la répartition actuelle entre CCG et CCS des ressources destinées à la compensation des charges excessives.

Cette variante correspond aux affirmations du Conseil fédéral dans le troisième message sur la RPT, selon lesquelles le montant absolu des charges excessives ne constitue que l'un des divers critères d'évaluation[55] et qu'il convient de tenir compte de la capacité des cantons concernés à les assumer. Cette solution répond par ailleurs à l'argument fréquemment avancé par les cantons de montagne, selon lequel la compensation des charges a initialement été créée pour remplacer l'indice zone de montagne dans l'ancienne péréquation financière, alors que l'indemnisation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques n'a été intégrée qu'ultérieurement dans le projet RPT en tant que nouvel élément de la compensation des charges. Pour cette raison, il est justifié de prévoir une indemnisation plus élevée pour les charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques.

De plus, les indicateurs de la CCG constituent des caractéristiques structurelles des cantons, qui découlent directement de leur situation géographique. Les charges excessives qui en résultent possèdent dès lors un caractère permanent, sur lequel les cantons n'ont pas ou n'ont que difficilement prise. Les indicateurs de la CCS dépendent quant à eux beaucoup plus de facteurs économiques et démographiques qui ne cessent d'évoluer.

Les représentants des cantons-villes défendent un avis divergent, dans la mesure où ils se prononcent pour la variante «73 % pour la CCS et 27 % pour la CCG», présentée au chiffre 5.5. Ils estiment que cette variante permet d'adapter la répartition de la compensation aux charges excessives établies par calcul.

8.2 Reconduction de la compensation des cas de rigueur

Remarques préalables

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 en été 2007. C'est dire que les charges nettes ou les allégements nets des cantons à faible potentiel de ressources ont été déterminés une fois pour toutes. Sous réserve d'une levée partielle ou totale de la compensation des cas de rigueur, les montants versés chaque année à ce titre aux cantons ont également été fixés de manière irrévocable[56]. Cela signifie que la procédure appliquée alors pour calculer la compensation des cas de rigueur ou ses éléments fondamentaux ne peuvent plus être remis en cause.

Selon l'art. 19, al. 3, PFCC, le montant initial du fonds de compensation des cas de rigueur est fixé pour huit ans, puis diminue de 5 % par an. L'art. 19, al. 4, PFCC donne toutefois la

[55] FF **2007** 627ss.

[56] FF **2007** 646-647, 654-658

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. Nous examinons ci-après la nécessité de reconduire la compensation des cas de rigueur.

8.2.1 Analyse des effets de la compensation des cas de rigueur

Le présent chapitre analyse les effets de la compensation des cas de rigueur. Cette analyse se fonde sur les indicateurs que constituent les évolutions de l'indice des ressources et des recettes fiscales standardisées par habitant des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur. Selon les calculs entrepris dans le cadre du bilan global 2004 et 2005, il s'agissait des neufs cantons suivants: Berne, Lucerne, Obwald, Glaris, Fribourg, Schaffhouse, Vaud, Neuchâtel et Jura. Lors de la réévaluation du droit à cette compensation sur la base de l'indice des ressources de 2008, année d'entrée en vigueur de la RPT, le canton de Vaud a toutefois été rayé de la liste, car il s'était hissé au rang de canton à fort potentiel de ressources. Nous le prenons néanmoins en considération ici, afin d'éviter que les calculs d'alors ne paraissent entachés d'erreurs. Le canton de Vaud n'ayant finalement pas eu droit à la compensation des cas de rigueur au moment de l'application de la RPT, la somme destinée à cette compensation, fixée initialement à 430 millions de francs par le Parlement, a été ramenée à 366 millions.

Evolution de l'indice des ressources

Nous considérons tout d'abord l'évolution de l'indice des ressources des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur. La figure 12 illustre cette évolution au cours des trois années depuis l'introduction de la RPT (années de référence 2008, 2009 et 2010) en comparaison avec les valeurs du bilan global (années de référence 2004 et 2005).

Chacune des trois années considérées, l'indice des ressources de quatre cantons (Berne, Schaffhouse, Vaud et Neuchâtel) dépasse la valeur qu'il avait dans le bilan global. Entre 2004/2005 et 2010, le canton de Vaud a enregistré la progression la plus forte (10 points). Il est suivi par Neuchâtel (4 points), puis Schaffhouse et Berne (un peu moins de 3 points). A Obwald, l'évolution est moins régulière: après une variation très faible au cours des années 2008 et 2009, son indice des ressources a dénoté une forte hausse (4 points) en 2010.

Dans les autres cantons, l'indice de 2010 est inférieur à sa valeur dans le bilan global. A Lucerne et à Glaris, cette baisse s'est renforcée au fil du temps, l'indice se situant toutefois à des niveaux différents. L'indice des ressources de Lucerne n'a diminué que légèrement (de 0,1 à 1,5 point), tandis que l'indice de Glaris a chuté dès 2008 (-26 points) et poursuivi ensuite sa baisse (-29 points en 2010 par rapport à 2004/2005). Si Fribourg et le Jura ont encore vu leur indice des ressources s'accroître pendant la première année d'application de la RPT, il a ensuite diminué de 4 points et de 1 point respectivement.

Il en ressort que l'indice des ressources n'a pas suivi dans tous les cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur la même évolution depuis le bilan global 2004 et 2005.

Figure 12 Evolution de l'indice des ressources des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, depuis 2004/2005

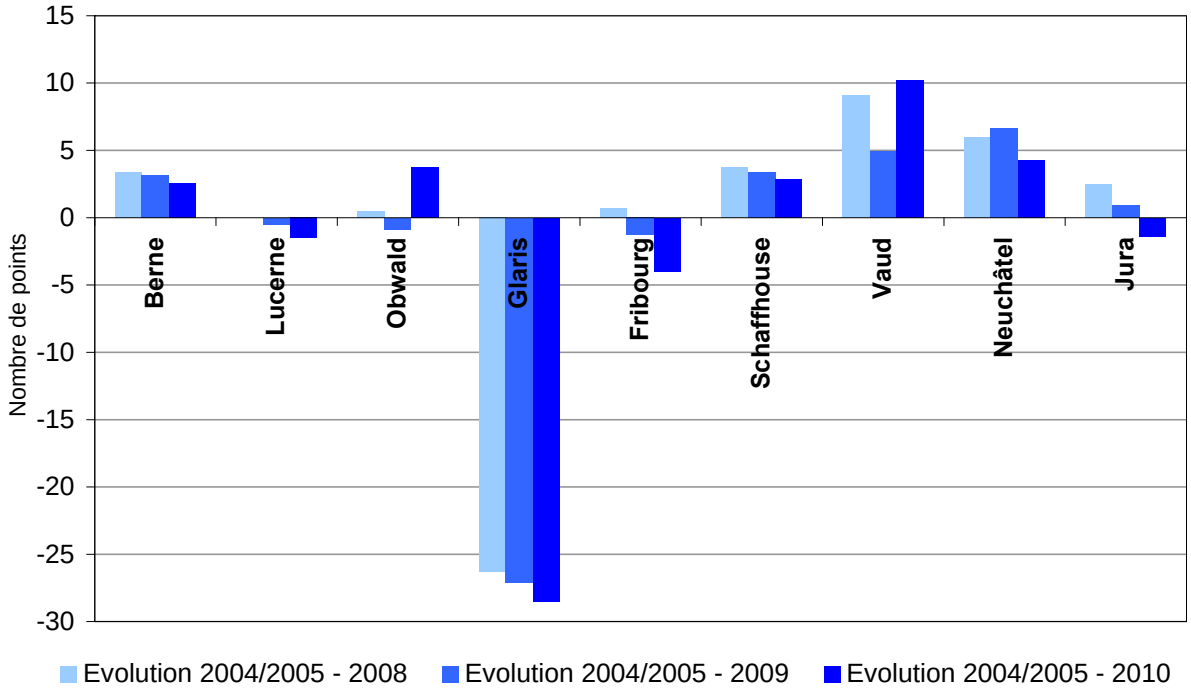


Tableau 28 Evolution de l'indice des ressources des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, depuis 2004/2005

Nombre de points

Année de référence	2004/2005	2008		2009		2010		Paiements au titre de la compensation des cas de rigueur*
Années de calcul	1998-2001	2003-2004		2003-2005		2004-2006		
	Indice	Indice	Evolution depuis 2004/2005	Indice	Evolution depuis 2004/2005	Indice	Evolution depuis 2004/2005	
Berne	74.0	77.3	3.4	77.1	3.2	76.5	2.6	-36'041
Lucerne	77.0	77.0	0.0	76.5	-0.5	75.5	-1.5	-17'857
Obwald	67.0	67.4	0.5	66.1	-0.9	70.7	3.8	-8'898
Glaris	96.1	69.8	-26.3	69.0	-27.1	67.6	-28.5	-7'521
Fribourg	74.9	75.6	0.7	73.6	-1.3	70.9	-4.0	-133'273
Schaffhouse	92.9	96.6	3.8	96.2	3.4	95.7	2.9	-5'402
Neuchâtel	91.0	96.9	6.0	97.6	6.7	95.2	4.3	-106'018
Jura	66.5	69.0	2.5	67.4	0.9	65.1	-1.4	-18'247

* En milliers de francs. Le montant des paiements au titre de la compensation des cas de rigueur demeure identique pendant les huit premières années.

Evolution des recettes fiscales standardisées avant et après la péréquation des ressources

L'analyse des recettes fiscales standardisées (RFS) par habitant avant et après la péréquation des ressources ne révèle pas non plus de tendance générale. Comme l'indique la figure 13, les RFS par habitant avant la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur ont enregistré dans cinq cantons une hausse plus forte qu'après la péréquation des ressources, les écarts s'avérant toutefois très faibles dans les cantons de Berne et de Schaffhouse. Relevons qu'il s'agit des cantons où l'indice des ressources a augmenté depuis le bilan global 2004 et 2005. Sans péréquation des ressources, les RFS par habitant auraient suivi une hausse plus nette qu'avec la péréquation, ce qui signifie que l'effet compensatoire s'est amenuisé, comme le veut le système. Dans les quatre autres cantons (Lucerne, Glaris, Fribourg et Jura), dont l'indice des ressources a reculé, les RFS par habitant après la péréquation des ressources ont toutefois varié plus fortement qu'avant la péréquation des

ressources et la compensation des cas de rigueur. C'est à Glaris que l'écart est le plus grand. Sans péréquation, les recettes fiscales standardisées par habitant perçues en 2010 par ce canton auraient diminué de 1501 francs par rapport à 2004 et 2005. Après péréquation, leur baisse se limite à 181 francs. La péréquation des ressources a ainsi compensé une grande partie de la perte de capacité financière de ce canton. La ligne rouge dans la figure 13 marque l'accroissement global suisse que les RFS par habitant avant la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur ont enregistré en 2010 par rapport à leur valeur dans le bilan global 2004 et 2005.

La comparaison avec la situation après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur ne modifie guère les choses, les écarts minimes relevés étant à mettre sur le compte des fluctuations de la population. La différence entre RFS après la péréquation des ressources et RFS après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur n'est notable que dans le canton de Vaud. Ce canton a en effet accédé au statut de canton à fort potentiel de ressources et a dès lors perdu son droit à la compensation des cas de rigueur. Cette perte n'a toutefois pas eu d'effets graves sur ses recettes fiscales standardisées après la péréquation, car celles-ci ont enregistré, malgré l'absence de paiement au titre de la compensation des cas de rigueur, une hausse supérieure à la moyenne depuis 2004/2005.

Figure 13 Evolution des recettes fiscales standardisées par habitant des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, en 2010 par rapport à 2004/2005, avant et après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur

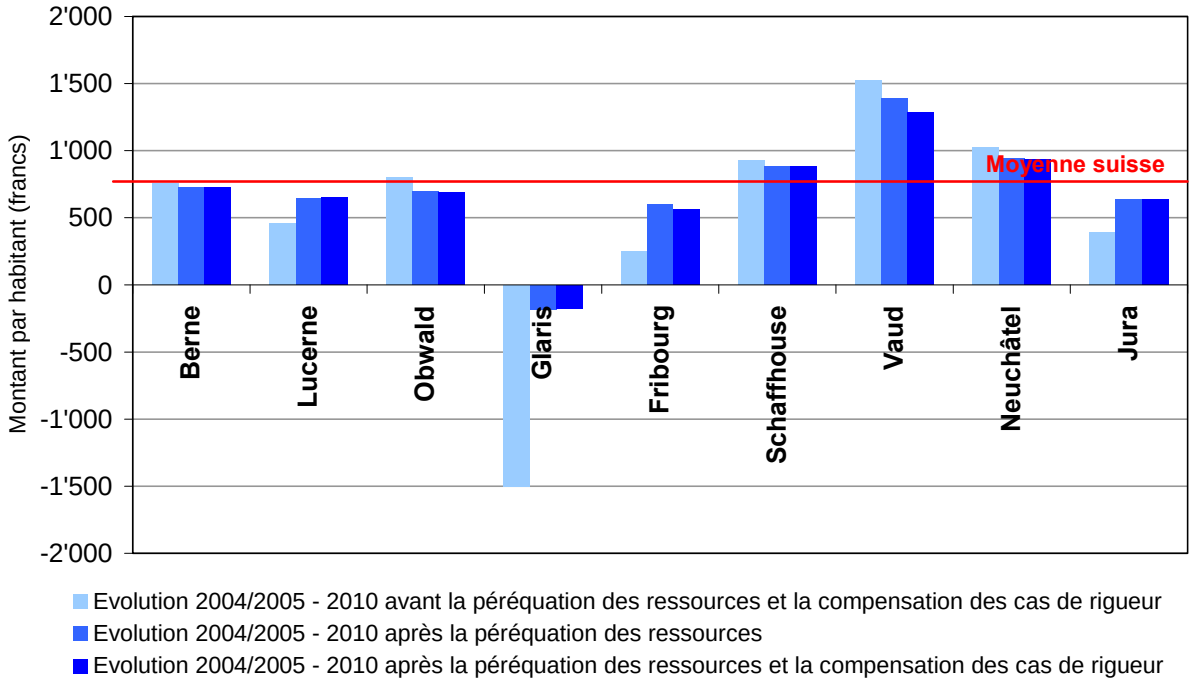


Tableau 29 Evolution des recettes fiscales standardisées par habitant des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, en 2010 par rapport à 2004/2005, avant et après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur

Montant par habitant (francs)

	Année de référence 2004/2005 Années de calcul 1998-2001			Année de référence 2010 Années de calcul 2004-2006					
	RFS avant péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur	RFS après péréquation des ressources	RFS après péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur	RFS avant péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur	Evolution depuis 2004/2005	RFS après péréquation des ressources	Evolution depuis 2004/2005	RFS après péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur	Evolution depuis 2004/2005
BE	5'225	6'071	6'105	5'980	755	6'796	726	6'833	728
LU	5'441	6'129	6'177	5'903	462	6'776	647	6'825	648
OW	4'729	5'991	6'265	5'529	799	6'690	699	6'958	693
GL	6'787	6'830	7'026	5'286	-1'501	6'649	-181	6'848	-178
FR	5'293	6'088	6'648	5'543	250	6'692	604	7'213	564
SH	6'563	6'660	6'732	7'488	925	7'542	882	7'616	884
VD	6'835	6'866	6'951	8'358	1'523	8'255	1'389	8'240	1'289
NE	6'426	6'573	7'208	7'448	1'022	7'512	940	8'140	932
JU	4'699	5'988	6'256	5'089	390	6'623	635	6'892	636

Simulation: effets d'un abandon hypothétique de la compensation des cas de rigueur en 2010

Une simulation permet d'observer les effets d'un abandon hypothétique de la compensation des cas de rigueur au cours de l'année de référence 2010. A cet effet, on calcule à nouveau la troisième colonne de chaque canton dans la figure 13 (soit l'évolution des RFS par habitant après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur depuis le bilan global) en admettant que la compensation des cas de rigueur soit levée en 2010. Selon cette hypothèse, les cantons ne bénéficieraient en 2010 que de la péréquation des ressources. La figure 14 illustre donc l'évolution des RFS par habitant entre le bilan global 2004 et 2005, y compris la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur, et l'année de référence 2010, y compris la péréquation des ressources, mais en l'absence de la compensation des cas de rigueur. La ligne rouge indique à nouveau l'évolution moyenne, tous cantons confondus, des RFS par habitant sans péréquation des ressources et sans compensation des cas de rigueur entre 2004/2005 et 2010.

Il apparaît d'emblée qu'un abandon de la compensation des cas de rigueur aurait engendré des conséquences graves pour certains cantons. Sans cette compensation, les RFS par habitant du canton de Glaris auraient reculé de 376 francs en 2010 par rapport au bilan global, alors que la compensation limite leur baisse à 178 francs. Dans les autres cantons, l'évolution serait certes restée positive même sans la compensation, sans doute grâce à la situation conjoncturelle favorable, mais l'accroissement serait néanmoins resté nettement inférieur à la moyenne suisse dans certains d'entre eux, tels Obwald, Neuchâtel, Fribourg et le Jura. L'accroissement des RFS par habitant serait même demeuré pratiquement nul dans le canton de Fribourg. On peut en conclure qu'en cas d'abandon de la compensation des cas de rigueur, même la croissance conjoncturelle n'aurait pu empêcher les recettes fiscales standardisées après la péréquation des ressources de stagner en 2010 et de se maintenir approximativement à leur niveau moyen de 2004/2005.

Figure 14 Evolution hypothétique des recettes fiscales standardisées par habitant des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, en 2010 par rapport à 2004/2005, avant et après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur, en cas d'abandon de la compensation des cas de rigueur au cours de l'année 2010

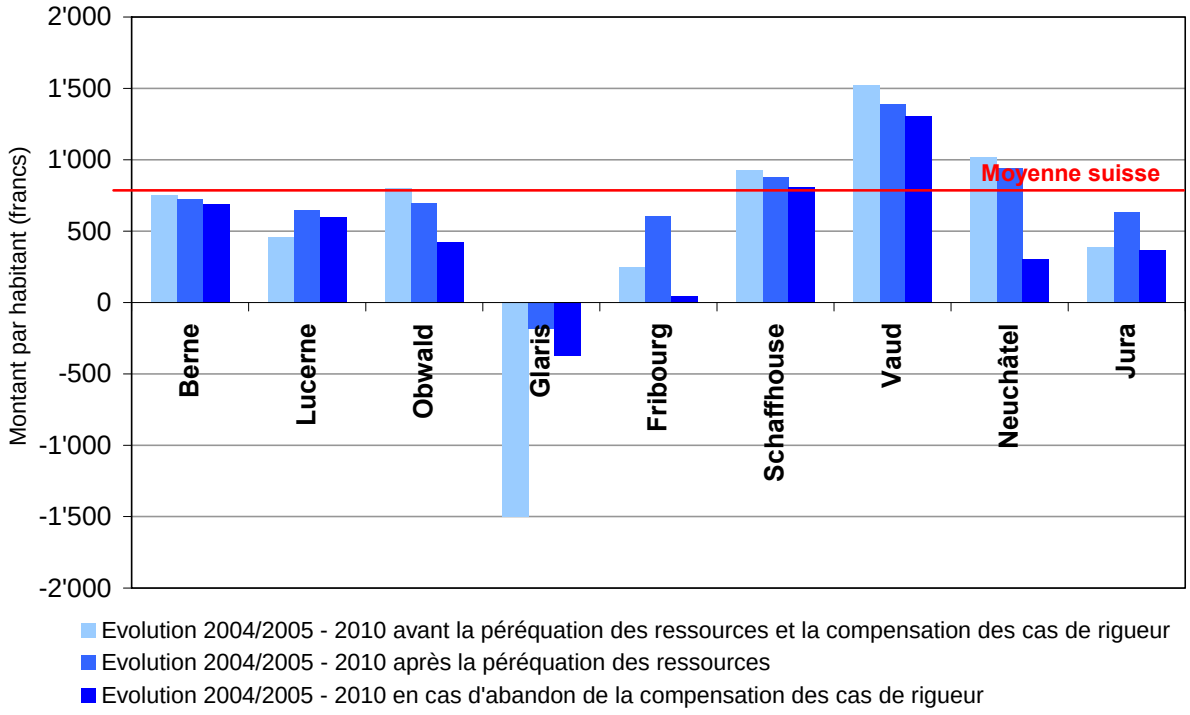


Tableau 30 Evolution hypothétique des recettes fiscales standardisées par habitant des cantons ayant droit à la compensation des cas de rigueur, en 2010 par rapport à 2004/2005, avant et après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur, en cas d'abandon de la compensation des cas de rigueur au cours de l'année 2010

Montant par habitant (francs)

	Année de référence 2004/2005 Années de calcul 1998-2001			Année de référence 2010 Années de calcul 2004-2006					
	RFS avant péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur	RFS après péréquation des ressources	RFS après péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur	RFS avant péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur	Evolution depuis 2004/2005	RFS après péréquation des ressources	Evolution depuis 2004/2005	RFS après péréquation des ressources et compensation des cas de rigueur	Evolution depuis 2004/2005
BE	5'225	6'071	6'105	5'980	755	6'796	726	6'796	691
LU	5'441	6'129	6'177	5'903	462	6'776	647	6'776	599
OW	4'729	5'991	6'265	5'529	799	6'690	699	6'690	425
GL	6'787	6'830	7'026	5'286	-1'501	6'649	-181	6'649	-376
FR	5'293	6'088	6'648	5'543	250	6'692	604	6'692	44
SH	6'563	6'660	6'732	7'488	925	7'542	882	7'542	811
VD	6'835	6'866	6'951	8'358	1'523	8'255	1'389	8'255	1'305
NE	6'426	6'573	7'208	7'448	1'022	7'512	940	7'512	304
JU	4'699	5'988	6'256	5'089	390	6'623	635	6'623	367

Conclusion et recommandation

L'analyse montre que la compensation des cas de rigueur n'a pas eu d'effet considérable sur l'évolution des recettes fiscales standardisées par habitant au cours des années de référence 2008 à 2010 par rapport au bilan global 2004 et 2005. Cette remarque vaut également pour le canton de Vaud, déjà privé du droit à cette compensation depuis 2008, année où il a

rejoint les rangs des cantons à fort potentiel de ressources. Ce résultat s'explique en premier lieu par le fait que les montants versés demeurent constants en valeur nominale pendant les huit premières années d'application de la nouvelle péréquation financière, de sorte que les modifications enregistrées, généralement minimes, sont à mettre exclusivement sur le compte de la croissance démographique. Les cantons bénéficiaires ressentiront cependant des effets plus perceptibles dès 2016 ou en cas de levée totale ou partielle anticipée de la compensation des cas de rigueur.

Une simulation indique que l'abandon total de la compensation des cas de rigueur aurait de graves conséquences pour certains cantons, car leurs recettes fiscales standardisées suivraient alors une croissance nettement inférieure à la moyenne suisse. C'est le cas notamment des cantons de Fribourg et de Neuchâtel. A l'heure actuelle, le Conseil fédéral recommande dès lors de ne pas prévoir une levée totale ou partielle anticipée de cette compensation. Les représentants des cantons à fort potentiel de ressources au sein du groupe technique ne sont pas de cet avis. Ils font remarquer que la compensation des cas de rigueur ne sert pas vraiment à compenser des cas de rigueur, mais uniquement à garantir les droits acquis des cantons avantagés par l'ancien système de péréquation. Ils rappellent que tout le monde admet que l'ancien système souffrait de grandes faiblesses, raison pour laquelle il a été remplacé par un autre. A leur avis, il n'est dès lors guère concevable que l'on veuille perpétuer pendant vingt-huit ans encore les mauvais résultats de l'ancien système.

8.2.2 Suppression échelonnée de la compensation des cas de rigueur?

Contexte

En vertu de l'art. 19, al. 3, PFCC, le montant du fonds de compensation des cas de rigueur reste fixe pendant huit ans, pour diminuer ensuite de 5 % par an. En d'autres termes, la compensation des cas de rigueur prend fin au plus tard au bout de vingt-huit ans. L'al. 6 prévoit par ailleurs qu'un canton perd son droit aux prestations de ce fonds de compensation lorsque son potentiel de ressources dépasse la moyenne suisse.

Dans un document adressé à la CDF, le canton de Neuchâtel a présenté les conséquences qu'aurait pour lui la cessation des paiements compensatoires: conformément aux conditions fixées par la PFCC, Neuchâtel perdrait d'une année à l'autre tout droit aux prestations de la compensation des cas de rigueur dès que son indice de ressources dépasserait 100 points. Pour 2008, cela représenterait une perte équivalant à environ 11 % de ses recettes fiscales et 73 % de tous les transferts compensatoires du canton.

S'inspirant de son exemple, le canton de Neuchâtel présente une proposition concrète:

- Dans le cas où l'indice des ressources d'un canton dépasse la limite de 100 points, la compensation des cas de rigueur ne prend pas fin immédiatement, mais de manière graduelle au cours des trois années suivantes.
- Sa suppression graduelle pourrait par exemple intervenir comme suit: -20 % la première année, -30 % la deuxième année et -50 % la troisième année.
- Il convient d'abaisser à dix-huit ans la durée d'existence du fonds de compensation des cas de rigueur: maintenir la période de huit années pour son montant initial, puis réduire ce montant de 10 % par an pendant les dix années suivantes (au lieu d'une réduction de 5 % par an pendant vingt ans).

Dans sa lettre du 22 septembre 2009 adressée au DFF, la CDF demande que cette proposition soit examinée dans le cadre du présent rapport.

Conclusions et recommandations

Alors que l'indice des ressources de Neuchâtel se situait à 97,2 points encore en 2009, il n'atteint que 95,2 en 2010, de sorte que ce canton se trouve dans une situation moins risquée, du moins à court terme. Son potentiel de ressources n'étant cependant inférieur que de quelques points à la moyenne suisse, on ne peut pas exclure que Neuchâtel rejoigne ces prochaines années les cantons à fort potentiel de ressources et perde ainsi son droit à la compensation des cas de rigueur. Il importe toutefois de rappeler qu'une suppression progressive de cette compensation reviendrait à modifier son «mécanisme». Or la compensation des cas de rigueur et son fonctionnement n'ont pu voir le jour qu'au terme d'intenses débats au sein de l'organisation de projet RPT et des Chambres fédérales. C'est dire que les conditions et le cadre de cet instrument de transition sont suffisamment connus et largement acceptés depuis six années.

Il serait par ailleurs prématuré d'opérer un changement, comme le propose le canton de Neuchâtel, en se fondant sur les données et les expériences de trois années seulement. Les cantons qui bénéficient de paiements de ce fonds de compensation sont appelés – et c'est là la raison d'être de cet instrument transitoire – à prendre des mesures au niveau de leurs recettes ou de leurs dépenses en prévision d'une diminution éventuelle, voire d'une suppression totale, de cette compensation. N'oublions pas en effet que la compensation des cas de rigueur constitue au fond un traitement de faveur temporaire, motivé davantage par des considérations politiques que par des raisons économiques, qui privilégie les cantons qui y ont droit par rapport aux autres cantons à faible potentiel de ressources. Or cette situation initiale n'a en rien évolué depuis la mise au point et l'adoption de ce mécanisme de compensation par le législateur en automne 2003. Pour les raisons mentionnées, il convient dès lors de ne pas donner suite à la proposition du canton de Neuchâtel.

8.2.3 Prise en compte des bénéfices de la Banque nationale suisse

Contexte

En lieu et place du montant effectif de la part des cantons aux bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS), c'est une somme de 1,1 milliard de francs qui figure au bilan global 2004 et 2005. Il s'agit d'un montant pondéré qui tenait compte de l'évolution des versements de la BNS aux cantons: sommes plus élevées (1,66 milliard de francs) à cette époque-là et jusqu'en 2012 (provenant d'une part du rendement de la fortune de la banque, d'autre part de la diminution de ses réserves) et sommes plus basses (0,66 milliard) une fois achevée la vente des réserves excédentaires.

Le montant résulte d'un calcul à la valeur actuelle de la part des cantons aux bénéfices au moment du troisième message sur la RPT, le taux d'escompte étant fixé à 5 %. On a procédé de la sorte, car la prise en compte dans le bilan global de la RPT des versements extraordinaires issus de la résorption de réserves constituées les années précédentes aurait donné une image déformée des effets de la RPT. Pour les cantons qui bénéficient de la compensation des cas de rigueur, cela reviendrait en particulier à un maintien de versements élevés au-delà de la période prévue dans l'actuelle convention concernant la distribution des bénéfices.

La méthode de calcul a fait l'objet de vives critiques de la part de certains cantons, romands en particulier. Ils relèvent que le bilan global n'affiche dès lors pas les charges effectives auxquelles ils doivent faire face lors du passage à la RPT. D'aucuns ont par ailleurs reproché à cette mesure d'empêcher la compensation des cas de rigueur d'atteindre son objectif, qui consiste à faciliter le passage à la RPT aux cantons à faible potentiel de ressources pour qui ce passage entraîne des charges nettes. A leurs yeux, c'est justement pendant les premières années d'application de la RPT que ces cantons dépendent des paiements de ce fonds

de compensation et que la pondération s'avère dès lors inappropriée. On a donc proposé de calculer le montant initial du fonds de compensation des cas de rigueur sur la base d'une part cantonale de 1,66 milliard de francs aux bénéfices de la BNS, et que ce montant soit adapté au nouveau montant à distribuer après expiration de la convention concernant la distribution des bénéfices.

Variantes examinées

Dans le cadre de ses entretiens avec les cantons romands, la Confédération s'est déclarée prête, en 2006, à prendre cette préoccupation en considération et à l'analyser. Deux nouvelles variantes de la compensation des cas de rigueur ont par la suite été mises en discussion pendant l'élaboration du projet.

- Dans la première variante, le montant initial du fonds de compensation des cas de rigueur comprenait un montant de base et un supplément variable. Le montant de base tenait compte des répercussions du passage à la RPT, mais non du fait que les bénéfices de la BNS ne seraient plus répartis en fonction de la capacité financière des cantons. C'est le supplément variable qui servait à compenser la suppression de cet échelonnement. Ce supplément était défini comme un taux fixe (10 %) de la part des cantons aux bénéfices de la BNS, de sorte que le montant du fonds de compensation des cas de rigueur allait varier avec les versements destinés aux cantons.
- La seconde variante prévoyait de calculer le montant du fonds de compensation des cas de rigueur sur la base de la part des cantons aux bénéfices de la BNS, soit 1,67 milliard de francs, et de contraindre l'Assemblée fédérale de réduire ensuite le montant de ce fonds en fonction de la réduction de la part des cantons aux bénéfices de la BNS.

Les deux variantes s'accompagnaient d'actes législatifs prêts à être adoptés (arrêté fédéral relatif à la compensation des cas de rigueur) et de simulations détaillées pour tous les cantons.

Aussi bien la CDF que la CdC se sont ensuite penchées sur ces deux nouvelles variantes. En accord avec les recommandations et les conclusions du Conseil de direction politique de la RPT, les deux variantes ont toutefois été écartées, principalement parce que l'on tenait à favoriser l'adoption d'une solution simple et définitive, susceptible de recueillir l'aval d'une majorité qualifiée des cantons.

Evolutions enregistrées jusqu'ici

Le 14 mars 2008, la convention passée le 5 avril 2002 avec la BNS, en vigueur au moment des délibérations concernant le troisième message sur la RPT (entre l'automne 2006 et l'été 2007), a été prolongée jusqu'à l'exercice 2017. Cette prolongation maintient les versements annuels globaux à 2,5 milliards de francs, dont 1,667 milliard de francs pour les cantons. C'est dire que les hypothèses émises initialement quant à la durée des versements extraordinaires provenant des bénéfices de la BNS pour calculer le fonds de compensation des cas de rigueur se sont révélées inexactes *a posteriori*. Tant les organes du projet de la RPT que la majorité des cantons ont cependant refusé d'adopter un mécanisme «souple», qui aurait permis d'adapter le montant de ce fonds de compensation une fois la RPT en place et après ajustement de la réserve pour distributions futures.

Recommandation

Aucun fait nouveau ne justifie que l'on revienne sur le vaste débat mené à l'époque en vue de parvenir à une décision. Après avoir pesé les avantages et les inconvénients, la grande majorité des cantons, et à leur suite le Parlement, ont décidé de fixer de manière définitive le

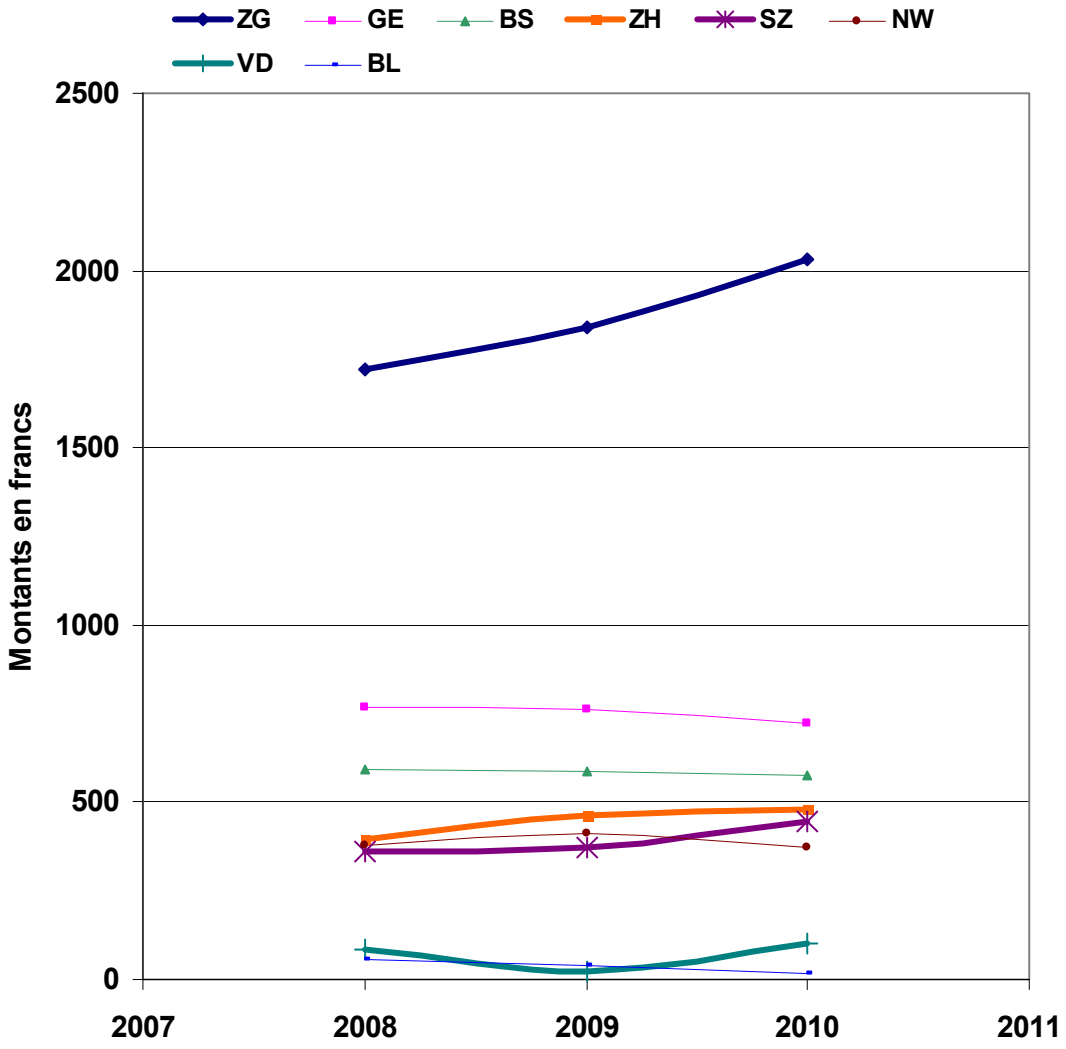
montant du fonds de compensation des cas de rigueur. Et ce compromis durement acquis ne saurait être remis en question sans véritable nécessité.

8.3 Limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources

Evolution des paiements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources

Une question, soulevée notamment par le canton de Zoug, a été examinée par le Parlement avant même l'introduction de la RPT: Faut-il fixer une limite maximale aux versements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources? Ces cantons ont repris cette question dans leur demande du 28 septembre 2009 adressée au chef du DFF.

Figure 15 Paiements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources, par habitant, 2008-2010



La figure 15**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** illustre l'évolution des versements par habitant des cantons à fort potentiel de ressources depuis la mise en œuvre de la RPT en 2008. Les chiffres précis figurent dans le tableau 31 ci-après. En considérant le graphique, on remarque d'emblée que le canton de Zoug assume une charge plus élevée que les autres cantons. Cette charge correspond néanmoins aux rapports entre les potentiels de ressources et paraît dès lors justifiée, puisque la contribution de chaque canton devrait correspondre à son potentiel effectif. Relevons par ailleurs que les contributions du can-

ton de Zoug ont certes toujours suivi une hausse plus que proportionnelle (18 %) entre 2008 et 2010, mais que les cantons de Vaud, de Schwyz et de Zurich ont enregistré des taux de variations plus élevés encore, quoiqu'à un niveau plus bas.

Tableau 31 Chiffres détaillés permettant d'évaluer un éventuel plafonnement des paiements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources, 2008-2010

	Paiement en milliers de francs			Paiement en francs par habitant		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ZH	506'841	592'490	617'686	397	462	478
SZ	48'632	49'898	60'787	362	369	445
NW	14'691	15'908	14'661	381	411	375
ZG	177'383	191'979	215'644	1'707	1'833	2'032
BS	114'968	111'568	110'251	602	585	578
BL	16'729	10'524	4'714	63	40	18
VD	55'879	15'508	67'931	86	24	102
GE	323'875	326'935	314'455	753	756	721

	Paiement en pour-cent du potentiel de ressources			Paiement en pour-cent du potentiel de ressources supérieur à la moyenne		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ZH	1.2%	1.3%	1.2%	5.5%	5.3%	5.1%
SZ	1.1%	1.1%	1.2%	5.5%	5.3%	5.1%
NW	1.1%	1.2%	1.0%	5.5%	5.3%	5.1%
ZG	3.0%	3.0%	3.0%	5.5%	5.3%	5.1%
BS	1.6%	1.5%	1.4%	5.5%	5.3%	5.1%
BL	0.2%	0.1%	0.1%	5.5%	5.3%	5.1%
VD	0.3%	0.1%	0.3%	5.5%	5.3%	5.1%
GE	1.9%	1.8%	1.7%	5.5%	5.3%	5.1%

	Paiement en pour-cent des recettes fiscales standardisées (RFS)			Paiement en pour-cent des RFS supérieures à la moyenne		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ZH	4.2%	4.6%	4.6%	19.7%	19.5%	19.0%
SZ	3.9%	3.9%	4.4%	19.7%	19.5%	19.0%
NW	4.0%	4.2%	3.8%	19.7%	19.5%	19.0%
ZG	10.6%	10.8%	11.0%	19.7%	19.5%	19.0%
BS	5.7%	5.5%	5.3%	19.7%	19.5%	19.0%
BL	0.8%	0.5%	0.2%	19.7%	19.5%	19.0%
VD	1.1%	0.3%	1.2%	19.7%	19.5%	19.0%
GE	6.7%	6.6%	6.2%	19.7%	19.5%	19.0%

Subdivisé en trois parties, le tableau 31 indique les paiements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources aussi bien en chiffres absolus qu'en proportion de diverses grandeurs intervenant dans le calcul des montants compensatoires. La première partie donne les paiements en milliers de francs et en en francs par habitant. La deuxième partie met les paiements en relation avec le potentiel de ressources et avec ce que l'on appelle parfois le «surplus» de potentiel et qui désigne, pour un canton donné, la part de son potentiel de ressources qui est supérieure à la moyenne suisse. La méthode de calcul veut que les paiements des cantons à fort potentiel de ressources présentent un rapport fixe avec ce surplus, de sorte que ce rapport est identique pour tous ces cantons. Les données indiquent,

par exemple, qu'entre 2008 et 2010 les paiements compensatoires du canton de Zoug sont demeurés constants en pour-cent de son potentiel de ressources. En d'autres termes, sa contribution à la péréquation horizontale des ressources n'a ni augmenté ni diminué par rapport à sa capacité financière. Quant au rapport entre les paiements des cantons à fort potentiel de ressources et leur «surplus» de potentiel, on observe qu'il est passé de 5,5 % en 2008 à 5,1 % en 2010.

La troisième partie du tableau 31 met les paiements compensatoires en rapport avec les recettes fiscales standardisées (RFS)[57] et avec le «surplus» de RFS. Comme pour le «surplus» de potentiel de ressources, le «surplus» de RFS désigne la part des recettes fiscales standardisées d'un canton qui est supérieure à la moyenne suisse. De même, le mode de calcul de la péréquation horizontale des ressources fait que les prestations des cantons à fort potentiel de ressources sont proportionnelles à leur surplus de RFS. Le tableau révèle que le paiement du canton de Zoug, exprimé en proportion de ses recettes fiscales standardisées, a légèrement augmenté entre 2008 et 2010, passant de 10,6 à 11 %. Le rapport entre paiements des cantons à fort potentiel de ressources et leur surplus de RFS a quant à lui diminué, passant de 19,7 % en 2008 à 19 % en 2010.

Les analyses montrent que si les paiements compensatoires des cantons à fort potentiel de ressources ont certes augmenté en termes absolus, ils sont toutefois demeurés plus ou moins constants ou ont diminué lorsqu'ils sont exprimés en proportion de divers paramètres de la capacité financière. Aucun élément nouveau n'est dès lors apparu qui justifierait l'introduction d'une limite maximale des charges pour ces cantons.

Définition possible d'une limite maximale des charges

L'éventuelle introduction d'une limite maximale des charges appelle tout d'abord une remarque générale: la période d'observation de trois années seulement est beaucoup trop courte pour qu'il soit possible de tirer des conclusions définitives. Nous examinons néanmoins cette éventualité.

Les études menées en marge des délibérations parlementaires évoquées plus haut ont débouché sur deux grandes variantes pour l'éventuelle introduction d'une limite maximale des charges:

- Une limite maximale des charges selon laquelle les contributions à la péréquation des ressources ne dépasseraient pas un pourcentage donné du potentiel de ressources (3,5 % par exemple) ou des recettes fiscales standardisées (12 % par exemple) (variante 1)[58].
- Une limite maximale des charges selon laquelle les contributions à la péréquation des ressources ne dépasseraient pas un pourcentage donné de la part du potentiel de

[57] Les recettes fiscales standardisées (RFS) d'un canton sont les recettes fiscales hypothétiques qu'il obtiendrait en exploitant tout son potentiel de ressources avec un taux proportionnel uniforme pour tous les cantons.

[58] Le tableau 31 montre qu'en 2010 le canton de Zoug, canton qui assume la charge la plus élevée au titre de la RPT, verse 3 % de son potentiel de ressources ou 11 % de ses recettes fiscales standardisées (RFS) au titre de la péréquation des ressources.

ressources (5,5 % par exemple) ou de la part des recettes fiscales standardisées (20 % par exemple) qui dépassent la moyenne suisse (variante 2)[59].

Ces variantes présentent toutes deux des inconvénients liés au système:

- L'inconvénient inhérent à la variante 1 est que les paiements de certains cantons à fort potentiel de ressources ne correspondraient plus à leur potentiel. En effet, les cantons qui dépasseraient la limite maximale des charges verseraient des montants proportionnellement plus bas. A titre de compensation, les autres cantons à fort potentiel de ressources seraient obligés de verser davantage, puisque la somme totale des contributions à la péréquation demeure inchangée dans la variante 1.
- Dans la variante 2, c'est la somme totale des paiements des cantons à fort potentiel de ressources qui serait plafonné, ce qui déboucherait sur une définition trop rigide du système. En effet, l'abaissement de la péréquation horizontale qui découlerait obligatoirement de ce plafonnement remettrait en cause aussi bien le rapport avec la péréquation verticale que le degré de réalisation de l'objectif consistant à assurer des versements minimaux aux cantons bénéficiaires. Cette variante restreindrait ainsi la marge de manœuvre du Parlement dans la définition des dotations destinées à atteindre les objectifs de la péréquation financière.

L'évolution des paiements compensatoires de 2008 à 2010 telle qu'elle apparaît dans le tableau 31, de même que les inconvénients fondamentaux qui grèvent l'adoption d'une limite maximale des charges, plaident pour que l'on renonce pour l'heure à introduire une telle limite. Pour pouvoir se prononcer, il faudrait au moins disposer de données plus abondantes et d'une expérience plus vaste de la péréquation horizontale des ressources.

Conclusion

Le Conseil fédéral estime qu'il convient de renoncer, comme jusqu'ici, à introduire une limite maximale des charges qui plafonnerait les contributions à la péréquation des ressources pour la période 2012 à 2015. Les représentants des cantons à fort potentiel de ressources au sein du groupe technique ne partagent pas cet avis et demandent que l'on adopte rapidement une telle limite. A leurs yeux, c'est le seul moyen d'éviter que la péréquation des ressources ne finisse par peser trop lourd sur les cantons contributeurs et ne mine leur compétitivité internationale. Ils estiment que, tout comme pour les impôts, il convient de fixer un tarif maximal (en pour-cent) pour les contributions à la péréquation. Pour justifier la nécessité d'une limite maximale, les cantons à fort potentiel de ressources arguent que la péréquation des ressources dans sa forme actuelle est conçue de telle sorte que des changements dans la situation financière d'un canton contributeur peuvent faire varier considérablement (vers le haut ou vers le bas) les charges des autres cantons contributeurs. Or de telles variations peuvent augmenter à l'excès les charges de certains cantons et mettre ainsi à mal leur compétitivité nationale et internationale, ce qui nuirait à toute l'économie suisse.

[59] Le tableau 31 révèle également que tous les cantons à fort potentiel de ressources versent en 2010 l'équivalent de 5,1 % de leur «surplus» de ressources ou 19 % de leur «surplus» de RFS à la péréquation des ressources.

9 Vérification des bases de calcul

9.1 Indice des ressources

Elément central dans la gestion de la péréquation des ressources, l'indice des ressources revêt une importance primordiale. Lors de l'élaboration du projet RPT, un groupe spécial s'est dès lors penché de près sur ce sujet. On s'est fondé ici sur l'idée que ce n'est pas le potentiel économique d'un canton qui devait jouer le rôle de facteur déterminant, mais le potentiel que ce canton peut exploiter pour alimenter les finances publiques. L'indice des ressources ne devait donc pas comprendre d'élément soumis à l'influence directe du canton. On a ainsi retenu la grandeur nommée *assiette fiscale agrégée (AFA)*[60]. Pour éviter les effets dus à des imprévus ou à de trop grandes variations annuelles, on détermine le potentiel de ressources d'un canton en considérant l'AFA moyenne de trois années. L'indice des ressources d'un canton reflète le rapport entre le potentiel de ce canton et la moyenne de tous les cantons.

Si cette méthode a fini par être largement acceptée parmi les cantons, l'indice des ressources continue de faire l'objet de certaines critiques. Ce sont notamment les cantons pour qui le recours au revenu cantonal, l'autre grandeur envisagée, aurait débouché sur des résultats plus avantageux qui remettent en question l'utilisation de l'indice des ressources. Dans leur courrier du 28 septembre 2009 adressé au chef du DFF, les cantons contributeurs de la RPT ont demandé que l'on vérifie avec quelle fidélité l'indice des ressources, c'est-à-dire l'assiette fiscale agrégée, reflète le potentiel économique des cantons. Ils ont par ailleurs exigé des indications permettant d'expliquer les différences qui apparaissent lorsque l'on utilise le revenu cantonal en lieu et place de l'AFA.

Avant même de recevoir cette demande des cantons, l'AFF avait demandé une expertise au BAK Basel Economics, afin d'évaluer dans quelle mesure l'indice des ressources ou le potentiel de ressources au sens de la PFCC exprime effectivement la capacité économique d'un canton[61]. Dans l'ensemble cette expertise conclut qu'indice des ressources et capacité économique fournissent pour chaque canton des images qui coïncident assez bien. Dans l'analyse de la capacité économique, les cantons à fort potentiel de ressources occupent les premiers rangs du classement intercantonal, tandis que les cantons à faible potentiel ne s'en tirent pas très bien non plus lorsqu'on les classe sur la base de ce critère.

L'expertise constate cependant aussi que la correspondance entre indice des ressources et indicateurs économiques n'est pas parfaite dans certains cas. Ce constat s'applique par exemple aux cantons présentant d'importants flux pendulaires nets. La capacité financière d'un canton dépend en effet beaucoup du revenu de sa population résidente, ce dont l'indice des ressources rend fort bien compte. Cet indice se fonde sur le principe de nationalité. A l'inverse, la plupart des indicateurs économiques se basent sur le principe de territorialité, selon lequel le critère déterminant n'est pas le lieu de domicile, mais le lieu de travail. Lorsque lieu de domicile et lieu de travail ne coïncident pas, un écart apparaît automatiquement

[60] Pour la définition de l'assiette fiscale agrégée (AFA), cf. ch. 2.2.

[61] BAK Basel Economics, *Vergleich des Ressourcenpotenzials gemäss Finanzausgleichsgesetz mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*, Bâle, octobre 2009.

entre indice des ressources et capacité économique. C'est ce que l'on observe pour les cantons de Bâle-Ville et du Jura (frontaliers), mais aussi pour les cantons de Schwyz et de Zoug.

L'étude montre par ailleurs que, compte tenu de ses divers aspects et des coefficients servant à le mesurer, le potentiel économique d'un canton peut varier considérablement. Mais dans l'ensemble, l'indice des ressources fournit en fin de compte la même image que les nombreux indicateurs économiques donnent des cantons.

9.2 Prise en compte des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources

Les revenus des personnes imposées à la source sont des éléments de valeur ajoutée que le canton peut exploiter fiscalement. La prise en compte de ces revenus dans le potentiel de ressources se justifie donc parfaitement et nul ne la conteste. Pour intégrer la valeur ajoutée fiscalement exploitable des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources ou dans l'assiette fiscale agrégée (AFA), on pondère les salaires bruts des personnes imposées à la source par un facteur gamma[62], afin de les ramener à un niveau équivalent au revenu imposable. Une réduction supplémentaire de ces salaires bruts se fonde ensuite sur les accords de double imposition en vigueur.

Pour évaluer la capacité financière d'un canton et à des fins de comparaison intercantonale, tous les éléments de l'AFA sont divisés par sa population résidente moyenne. Cette manière de faire correspond à la méthode de calcul d'autres grandeurs de la valeur ajoutée, tel le produit intérieur brut par habitant. Par définition, les frontaliers ne font pas partie des habitants d'un canton, de sorte qu'ils ne sont pas pris en considération dans le dénominateur lors du calcul du potentiel de ressources. Les cantons qui comptent une forte proportion de frontaliers remettent toutefois cette méthode de calcul en question et ont demandé à plusieurs reprises que l'on inclue les frontaliers dans la population résidente moyenne.

La prise en compte des frontaliers dans la population résidente moyenne pose toutefois un problème méthodologique et juridique, de sorte que nous ne l'examinons pas ici. Si l'on considère la nouvelle péréquation financière dans son ensemble, force est toutefois d'admettre que les cantons frontaliers se trouvent dans une situation particulière. En effet, les nouvelles normes constitutionnelles et légales sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne permettent pas d'internaliser les externalités *(spillovers)* transfrontalières. Ce phénomène grève notamment les finances des cantons frontaliers qui présentent une forte proportion de frontaliers (Tessin, Genève et Bâle-Ville notamment).

Voilà pourquoi l'Administration fédérale des finances a invité les cantons du Tessin, de Genève et de Bâle-Ville à présenter un avis commun sur la prise en compte du revenu des frontaliers dans le calcul du potentiel de ressources. Cet avis est parvenu le 7 septembre 2009 à l'AFF et nous le résumons brièvement ci-après.

---

[62] Le facteur gamma correspond au rapport entre le revenu déterminant des personnes physiques de Suisse et le revenu primaire des ménages privés de Suisse au sens de la comptabilité nationale. On part ainsi implicitement de l'hypothèse selon laquelle le revenu primaire au sens de la comptabilité nationale correspond à la masse salariale brute des personnes physiques. Quoique sans doute simplificatrice, cette hypothèse est néanmoins plausible. Pour l'année 2006, la valeur du facteur gamma est de 0,391.

Le calcul des montants compensatoires désavantage les cantons frontaliers par rapport aux cantons dont la plupart des salariés sont domiciliés sur le territoire cantonal. Or, selon l'OFS, les cantons du Tessin, de Genève et de Bâle-Ville employaient à fin 2008 une part de 60 % des frontaliers actifs[63]. Ils reprochent en général à la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques (CCS) de ne pas prendre suffisamment en considération le problème des frontaliers, car l'indicateur des charges des centres urbains (population, densité de population et d'emploi, ainsi que rapport entre nombre d'emplois et population résidente) ne tient pas du tout ou trop peu compte des frontaliers. Par ailleurs, seul un sixième des ressources financières de la compensation des charges est destiné aux centres urbains. Les cantons concernés soulignent en outre que leur situation à la frontière du pays leur impose des coûts spécifiques[64]. Ils critiquent également le mode de calcul des revenus des personnes imposées à la source: à leur avis, la pondération des revenus bruts par un facteur gamma[65] uniforme, d'une part, et l'absence d'une franchise déductible (comme dans le cas du revenu des personnes physiques), d'autre part, ne font qu'accroître leur potentiel de ressources.

Pour les diverses raisons mentionnées, les cantons de Bâle-Ville, de Genève et du Tessin demandent ensemble que seule la moitié des revenus bruts des frontaliers soit prise en compte dans le calcul du revenu déterminant des personnes imposées à la source, cette règle devant s'appliquer à tous les cantons.

En examinant cette demande, il convient tout d'abord de souligner que, du point de vue des charges pour le canton du lieu de travail, les frontaliers ne se distinguent en principe pas d'autres pendulaires, par exemple ceux venant d'autres cantons. De nettes différences apparaissent cependant du côté des recettes. D'une part, contrairement au cas des pendulaires venant d'autres cantons, le canton du lieu de travail peu prélever un impôt sur le revenu des frontaliers. L'intégration du revenu des frontaliers dans la détermination du potentiel de ressources se justifie donc totalement, puisqu'ils constituent un élément supplémentaire de valeur ajoutée fiscalement exploitable. D'autre part, comme évoqué plus haut, la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne permet pas de compenser les externalités territoriales engendrées par les frontaliers, de sorte que l'on peut admettre qu'il est justifié de réduire, partiellement du moins, les revenus de frontaliers pris en compte.

Si la demande des trois cantons paraît dès lors légitime, il convient néanmoins de rejeter fermement ou de corriger certaines de leurs allégations:

– Les charges excessives des villes-centres sont indemnisées indépendamment de la provenance des pendulaires. Outre la population, deux des trois indicateurs partiels englobent également le nombre des personnes actives, de sorte que si celui-ci est élevé par rapport au nombre d'habitants, l'indicateur atteint une valeur plus grande et le canton concerné bénéficie de paiements plus élevés au titre de la CCS. Rien de surprenant donc à ce que le fonds de compensation verse les plus grands montants par

---

[63] Cf. tableau je-f-03.02.01.40: Frontaliers étrangers selon les sections et secteurs économiques, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/02/blank/data/05.html (OFS).

[64] Parmi les coûts spécifiques, ils mentionnent des dépenses supplémentaires dans le domaine des infrastructures routières, des contrôles de police renforcés et le développement des transports publics. Dans le canton de Genève, les enfants de frontaliers peuvent de plus fréquenter les écoles publiques.

[65] Le canton du Tessin a par exemple surtout employé des frontaliers qui travaillent dans des secteurs à bas revenus. Une pondération de leurs salaires bruts par le facteur gamma a renforcé sont potentiel de ressources. Cf. aussi à ce sujet la note 6 2.

habitant aux cantons de Bâle-Ville et de Genève. Le nombre des actifs englobe aussi bien la main-d'œuvre étrangère que celle d'autres cantons et celle qui est domiciliée dans le canton. Contrairement à ce qu'affirment les cantons frontaliers, la CCS n'engendre aucune distorsion entre les centres proches de la frontière et les centres situés à l'intérieur du pays. Au contraire, en lieu et place des flux pendulaires, auxquels on prévoyait initialement de recourir, mais qui s'avèrent difficiles à mesurer, on a choisi d'utiliser le nombre des personnes actives dans l'indicateur des villes-centres, afin de garantir un traitement équitable aux agglomérations transfrontalières.

- Le financement par le canton de Genève de la scolarisation des enfants de frontaliers sur son territoire ne constitue pas une charge excessive. En effet, ce financement résulte d'une décision délibérée du canton, de sorte que les coûts qu'il occasionne relèvent d'un «besoin résultant d'un choix» et qu'il n'y a pas lieu de les indemniser.
- Le facteur gamma est calculé en divisant le revenu déterminant des personnes physiques par le revenu primaire des ménages tel qu'il ressort de la comptabilité nationale. La franchise que l'on déduit du revenu déterminant pour arriver au revenu imposable des personnes physiques est donc implicitement prise en compte dans le facteur gamma. Il est par ailleurs impossible de calculer des facteurs gamma cantonaux, car la comptabilité nationale n'est pas subdivisée par cantons. Il est certes possible qu'au Tessin les revenus déterminants des personnes physiques soient inférieurs à la moyenne suisse. C'est cependant sans doute aussi le cas du revenu primaire des ménages privés, on ne peut donc pas supposer a priori qu'un facteur gamma propre au Tessin serait inférieur au facteur suisse.

Pour évaluer la demande des cantons frontaliers de Bâle-Ville, de Genève et du Tessin, l'AFF a simulé les effets d'une hypothétique réduction des revenus bruts des frontaliers pris en compte dans le calcul. La variante de base correspond à la péréquation des ressources en 2010 conformément à la modification de l'OPFCC du 18 novembre 2009.

- Dans la **variante 1,** on ne prend en compte que la **moitié** (facteur de pondération = 0,5) des salaires bruts des frontaliers entièrement imposés à la source (cat. 1) et des frontaliers partiellement imposés à la source, soit ceux d'Autriche (cat. A2), d'Allemagne (cat. D2), de France (cat. F2 et F3) et d'Italie (cat. I2).
- Dans la **variante 2,** on ne réduit les salaires bruts des mêmes catégories de frontaliers que de **25 %** (facteur de pondération = 0,75). Cette variante est une proposition de compromis.

Dans les deux variantes, les salaires bruts des étrangers domiciliés en Suisse et des membres étrangers de conseils d'administration (cat. 0) ne sont pas modifiés, car ces personnes ne sont pas des frontaliers.

Les tableaux ci-après indiquent les effets de la variante 1 et de la variante 2 sur le revenu déterminant imposé à la source (ici, à titre d'exemple, sur la base de l'année de calcul 2006). Dans la variante 1 (pondération de 0,5), ce revenu diminue de 1,7 milliard de francs par rapport au revenu imposé à la source en 2006. Dans la variante 2, cette diminution est réduite de moitié et atteint donc 860 millions de francs.

Tableau 32 Revenu déterminant imposé à la source: comparaison de deux variantes

En milliers de francs

	Revenu déterminant imposé à la source en *2006*		
Canton	***Base***	***Variante 1***	***Variante 2***
ZH	1'379'576	1'348'491	1'364'033
BE	748'296	741'996	745'146
LU	197'477	197'180	197'328
UR	20'927	20'061	20'494
SZ	91'733	83'274	87'503
OW	23'008	23'008	23'008
NW	22'059	22'049	22'054
GL	16'089	16'089	16'089
ZG	134'182	133'763	133'973
FR	153'669	153'669	153'669
SO	114'536	106'057	110'296
BS	683'936	456'253	570'094
BL	345'875	232'370	289'123
SH	119'684	95'831	107'758
AR	29'619	27'421	28'520
AI	6'866	6'674	6'770
SG	402'506	325'474	363'990
GR*	315'001	272'793	293'257
AG	429'549	381'145	405'347
TG	170'646	150'961	160'803
TI	853'768	578'687	716'228
VD	772'692	685'038	728'865
VS	285'494	275'777	280'635
NE	213'153	170'080	191'617
GE	1'953'544	1'284'000	1'618'772
JU**	74'930	49'326	62'128
CH	**9'558'814**	**7'837'468**	**8'697'501**

Variante 1: On ne prend en compte que la moitié (facteur de pondération = 0,5) des salaires bruts des frontaliers imposés entièrement à la source et des frontaliers imposés partiellement.

Variante 2: On réduit de 25% (facteur de pondération = 0,75) les salaires bruts des frontaliers imposés entièrement à la source et des frontaliers imposés partiellement.

* Estimation pour le canton des Grisons.[66]
** Extrapolation de la catégorie 0 pour le canton du Jura.[67]

[66] Lors d'un audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a jugé trop peu fiable l'extrapolation des salaires bruts des frontaliers entreprise par le canton des Grisons. C'est pourquoi il a fallu procéder à une estimation des revenus déterminants imposés à la source dans ce canton. Cf. le rapport du CDF du 19 octobre 2009 intitulé «Péréquation des ressources et compensation des charges - Audit 2009 auprès des cantons et des offices fédéraux» (http://www.efk.admin.ch/pdf/9242BE_2-4-1_Rapport_DF_VDEFx.pdf). Cette estimation a déjà été effectuée pour les calculs de la péréquation des ressources en 2010 (base) et la nature de ces chiffres n'est plus spécifiée ci-après.

[67] Pour les étrangers imposés à la source établis sur son territoire (catégorie 0), le canton du Jura n'a pu fournir que le nombre d'assujettis, mais pas la somme de leurs salaires bruts. Voilà pourquoi ces données ont fait l'objet d'une extrapolation. Cette extrapolation a déjà été effectuée pour les calculs de la péréquation des ressources en 2010 et la nature de ces chiffres n'est plus spécifiée ci-après.

Le tableau ci-après montre les variations du rapport entre revenu déterminant imposé à la source et revenu déterminant des personnes physiques en 2006. Pour l'ensemble des cantons, ce rapport est de 6,8 % dans la variante de base, il s'abaisse à 5,5 % dans la variante 1 et à 6,2 % dans la variante 2. C'est dans le canton de Genève, où il est aujourd'hui le plus élevé (base = 18,3 %), que ce rapport diminue le plus: il se situe à 12 % dans la variante 1 et à 15,2 % dans la variante 2. Viennent ensuite les cantons de Bâle-Ville (base = 17,3 %), où la diminution atteint 5,8 points (variante 1) et 2,9 points (variante 2) et le Tessin, avec une diminution de 5 points (variante 1) et de 2,5 points (variante 2).

Tableau 33 Rapport entre revenu imposé à la source et revenu des personnes physiques: comparaison de deux variantes

En pour-cent

	Rapport entre revenu imposé à la source et revenu des personnes physiques en *2006*		
Canton	***Base***	***Variante 1***	***Variante 2***
ZH	4.6%	4.5%	4.5%
BE	5.2%	5.2%	5.2%
LU	3.5%	3.5%	3.5%
UR	5.2%	4.9%	5.1%
SZ	2.2%	2.0%	2.1%
OW	4.2%	4.2%	4.2%
NW	2.2%	2.2%	2.2%
GL	3.3%	3.3%	3.3%
ZG	3.6%	3.5%	3.5%
FR	4.0%	4.0%	4.0%
SO	2.8%	2.6%	2.7%
BS	17.3%	11.5%	14.4%
BL	5.8%	3.9%	4.8%
SH	10.3%	8.3%	9.3%
AR	3.6%	3.3%	3.4%
AI	2.8%	2.7%	2.8%
SG	6.0%	4.9%	5.5%
GR	10.8%	9.4%	10.1%
AG	4.2%	3.7%	3.9%
TG	4.8%	4.3%	4.5%
TI	15.5%	10.5%	13.0%
VD	5.8%	5.1%	5.4%
VS	6.8%	6.6%	6.7%
NE	8.1%	6.5%	7.3%
GE	18.3%	12.0%	15.2%
JU	8.9%	5.9%	7.4%
CH	**6.8%**	**5.5%**	**6.2%**

Variante 1: On ne prend en compte que la moitié (facteur de pondération = 0,5) des salaires bruts des frontaliers imposés entièrement à la source et des frontaliers imposés partiellement.

Variante 2: On réduit de 25% (facteur de pondération = 0,75) les salaires bruts des frontaliers imposés entièrement à la source et des frontaliers imposés partiellement.

En cas d'application des règles envisagées (variantes 1 et 2) pour toutes les années de 2004 à 2006, le potentiel de ressources par habitant en 2010 diminuerait de 212 francs (variante 1) ou de 106 francs (variante 2). Bien que cette baisse puisse paraître relativement minime, les diminutions s'avèrent considérables pour les cantons de Genève, de Bâle-Ville et du Tessin, qui enregistrent la plus forte proportion de frontaliers.

Tableau 34 Potentiel de ressources par habitant: comparaison de deux variantes

En francs

	Potentiel de ressources par habitant en 2010	**Potentiel de ressources par habitant en 2010**	***Différence entre variante 1 et base***	**Potentiel de ressources par habitant en 2010**	***Différence entre variante 2 et base***
Canton	***Base***	***Variante 1***		***Variante 2***	
ZH	38'283	38'260	*-23*	38'272	*-12*
BE	22'141	22'136	*-5*	22'139	*-3*
LU	21'857	21'856	*-1*	21'856	*0*
UR	16'807	16'799	*-8*	16'803	*-4*
SZ	37'655	37'616	*-38*	37'635	*-19*
OW	20'472	20'472	*0*	20'472	*0*
NW	36'290	36'290	*0*	36'290	*0*
GL	19'574	19'574	*0*	19'574	*0*
ZG	68'637	68'634	*-2*	68'636	*-1*
FR	20'526	20'526	*0*	20'526	*0*
SO	22'393	22'361	*-32*	22'377	*-16*
BS	40'242	39'068	*-1'173*	39'655	*-587*
BL	29'305	28'897	*-408*	29'101	*-204*
SH	27'726	27'426	*-300*	27'576	*-150*
AR	21'786	21'761	*-25*	21'774	*-13*
AI	23'101	23'092	*-9*	23'097	*-4*
SG	21'492	21'391	*-101*	21'442	*-50*
GR	23'010	22'823	*-188*	22'914	*-97*
AG*	24'815	24'735	*-80*	24'775	*-40*
TG	21'252	21'177	*-76*	21'214	*-38*
TI	27'558	26'787	*-771*	27'172	*-386*
VD	30'948	30'827	*-121*	30'887	*-61*
VS	19'194	19'162	*-32*	19'178	*-16*
NE	27'577	27'360	*-217*	27'468	*-109*
GE	43'028	41'547	*-1'481*	42'288	*-740*
JU	18'844	18'496	*-348*	18'670	*-174*
CH	**28'960**	**28'748**	***-212***	**28'854**	***-106***

Variante 1: On ne prend en compte que la moitié (facteur de pondération = 0,5) des salaires bruts des frontaliers imposés entièrement à la source et des frontaliers imposés partiellement.

Variante 2: On réduit de 25% (facteur de pondération = 0,75) les salaires bruts des frontaliers imposés entièrement à la source et des frontaliers imposés partiellement.

A l'instar du potentiel de ressources, l'indice des ressources varie également selon la variante retenue. Dans la variante 1, l'indice du canton de Genève diminue de 4,1 points, celui du canton de Bâle-Ville de 3,1 points et celui du canton du Tessin de 4,1 points. Par ailleurs, des baisses apparaissent aussi dans les cantons suivants: Jura (-0,8), Bâle-Campagne (-0,7), Schaffhouse (-0,3) et Grisons (-0,1). Mais l'indice augmente dans divers cantons à fort potentiel de ressources (Zoug: +1,7, Zurich: +0,9, Nidwald: +0,9, Schwyz: +0,8 et Vaud: +0,3). A l'exception du canton de Neuchâtel, tous les autres cantons voient leur indice augmenter de 0,3 à 0,5 point dans la variante 1. En toute logique, les variations sont réduites de moitié dans la variante 2.

Tableau 35 Indice des ressources: comparaison de deux variantes

	Indice des ressources en 2010	**Indice des ressources en 2010**	***Différence entre variante 1 et base***	**Indice des ressources en 2010**	***Différence entre variante 2 et base***
Canton	***Base***	***Variante 1***		***Variante 2***	
ZH	132.2	133.1	*0.9*	132.6	*0.4*
BE	76.5	77.0	*0.5*	76.7	*0.2*
LU	75.5	76.0	*0.5*	75.7	*0.2*
UR	58.0	58.4	*0.4*	58.2	*0.2*
SZ	130.0	130.8	*0.8*	130.4	*0.4*
OW	70.7	71.2	*0.5*	71.0	*0.3*
NW	125.3	126.2	*0.9*	125.8	*0.5*
GL	67.6	68.1	*0.5*	67.8	*0.2*
ZG	237.0	238.7	*1.7*	237.9	*0.9*
FR	70.9	71.4	*0.5*	71.1	*0.2*
SO	77.3	77.8	*0.5*	77.6	*0.3*
BS	139.0	135.9	*-3.1*	137.4	*-1.6*
BL	101.2	100.5	*-0.7*	100.9	*-0.3*
SH	95.7	95.4	*-0.3*	95.6	*-0.1*
AR	75.2	75.7	*0.5*	75.5	*0.3*
AI	79.8	80.3	*0.5*	80.0	*0.2*
SG	74.2	74.4	*0.2*	74.3	*0.1*
GR	79.5	79.4	*-0.1*	79.4	*-0.1*
AG*	85.7	86.0	*0.3*	85.9	*0.2*
TG	73.4	73.7	*0.3*	73.5	*0.1*
TI	95.2	93.2	*-2.0*	94.2	*-1.0*
VD	106.9	107.2	*0.3*	107.0	*0.1*
VS	66.3	66.7	*0.4*	66.5	*0.2*
NE	95.2	95.2	*0.0*	95.2	*0.0*
GE	148.6	144.5	*-4.1*	146.6	*-2.0*
JU	65.1	64.3	*-0.8*	64.7	*-0.4*
CH	**100**	**100**		**100**	

Variante 1: On ne prend en compte que la moitié (facteur de pondération = 0,5) des salaires bruts des frontaliers imposés entièrement à la source et des frontaliers imposés partiellement.

Variante 2: On réduit de 25% (facteur de pondération = 0,75) les salaires bruts des frontaliers imposés entièrement à la source et des frontaliers imposés partiellement.

Comme expliqué plus haut, une prise en compte moindre des revenus des frontaliers entraîne un recul du potentiel des ressources de l'ensemble des cantons. Si l'on adapte la dotation de la péréquation sur la base du potentiel de ressources découlant de la variante retenue, la péréquation verticale des ressources diminue de 14,4 millions de francs par rapport à l'OPFCC 2010 (base) dans la variante 1, car l'accroissement du potentiel de ressources recule pour tous les cantons, passant de 5,4 % (base) à 4,6 % (variante 1). La dotation de la péréquation horizontale des ressources diminue également (de 13 millions de francs), car la croissance du potentiel des cantons à fort potentiel de ressources s'abaisse d'un point pour se situer à 5,9 %. Par analogie, les dotations enregistrent dans la variante 2 une baisse qui équivaut à la moitié de celle engendrée par l'application de la variante 1.

Les tableaux ci-après présentent la simulation des effets sur les montants compensatoires. Parmi les cantons à fort potentiel de ressources, ceux de Genève, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne bénéficient d'un allégement, tandis que les versements de Zoug, de Zurich et de Schwyz prennent l'ascenseur.

Tableau 36 Paiements compensatoires: comparaison de deux variantes

En francs

	Paiement des cantons à fort potentiel de ressources	**Montant par habitant**	**Paiement des cantons à fort potentiel de ressources**	***Différence nominale***	***Différence du montant par habitant***	**Paiement des cantons à fort potentiel de ressources**	***Différence nominale***	***Différence du montant par habitant***
Canton	***Base***	***Base***	***Variante 1***	***entre variante 1 et base***		***Variante 2***	***entre variante 2 et base***	
ZH	617'686'443	478	634'945'583	*17'259'141*	*13*	625'788'456	*8'102'013*	*6*
BE	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
LU	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
UR	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
SZ	60'786'745	445	62'407'196	*1'620'450*	*12*	61'639'480	*852'735*	*6*
OW	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
NW	14'660'559	375	15'181'952	*521'393*	*13*	14'960'547	*299'988*	*8*
GL	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
ZG	215'644'372	2'032	218'318'399	*2'674'027*	*25*	217'209'881	*1'565'509*	*15*
FR	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
SO	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
BS	110'251'343	578	101'486'914	*-8'764'429*	*-46*	105'800'723	*-4'450'621*	*-23*
BL	4'713'632	18	1'963'997	*-2'749'635*	*-10*	3'537'649	*-1'175'983*	*-4*
SH	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
AR	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
AI	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
SG	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
GR	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
AG	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
TG	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
TI	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
VD	67'931'226	102	70'884'156	*2'952'930*	*4*	68'963'001	*1'031'775*	*2*
VS	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
NE	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
GE	314'455'382	721	287'924'810	*-26'530'572*	*-61*	301'721'619	*-12'733'763*	*-29*
JU	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
CH	**1'406'129'703**		**1'393'113'007**	***-13'016'696***		**1'399'621'355**	***-6'508'348***	

Il n'est pas surprenant de constater que c'est le Tessin qui enregistre, parmi les cantons à faible potentiel de ressources, le plus grand accroissement des paiements compensatoires. Lorsque l'on considère les montants par habitant, c'est le Jura qui bénéficie de la plus forte hausse. Les Grisons et Schaffhouse sont les autres cantons qui tirent profit des variantes 1 et 2. En effet, les montants versés aux autres cantons à faible potentiel de ressources diminuent. En termes nominaux, les baisses les plus fortes touchent les cantons de Berne, de Lucerne et de Fribourg. Pour ce qui est des montants par habitant, la diminution engendrée par l'application de la variante 1 par rapport à la variante de base se situe le plus souvent entre 15 et 21 francs pour les cantons moins bien lotis.

Tableau 37 Montants des paiements: comparaison de deux variantes

En francs

	Paiement aux cantons à faible potentiel de ressources	**Montant par habitant**	**Paiement aux cantons à faible potentiel de ressources**	***Différence nominale***	***Différence du montant par habitant***	**Paiement aux cantons à faible potentiel de ressources**	***Différence nominale***	***Différence du montant par habitant***
Canton	***Base***	***Base***	***Variante 1***	***entre variante 1 et base***		***Variante 2***	***entre variante 2 et base***	
ZH	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
BE	787'528'021	817	768'721'643	*-18'806'378*	*-20*	780'001'112	*-7'526'909*	*-8*
LU	310'771'338	873	303'732'287	*-7'039'052*	*-20*	307'960'342	*-2'810'997*	*-8*
UR	71'445'404	2'061	70'926'233	*-519'171*	*-15*	71'148'801	*-296'603*	*-9*
SZ	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
OW	38'521'967	1'161	37'829'432	*-692'535*	*-21*	38'039'715	*-482'252*	*-15*
NW	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
GL	51'960'323	1'363	51'142'400	*-817'923*	*-21*	51'640'909	*-319'414*	*-8*
ZG	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
FR	293'695'857	1'148	288'368'327	*-5'327'530*	*-21*	291'593'631	*-2'102'226*	*-8*
SO	190'828'680	773	186'068'117	*-4'760'563*	*-19*	187'584'541	*-3'244'139*	*-13*
BS	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
BL	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
SH	4'046'405	55	4'577'947	*531'542*	*7*	4'221'181	*174'776*	*2*
AR	46'651'327	890	45'610'924	*-1'040'403*	*-20*	45'937'133	*-714'194*	*-14*
AI	9'585'671	642	9'309'081	*-276'590*	*-19*	9'474'259	*-111'412*	*-7*
SG	437'130'258	948	435'957'963	*-1'172'295*	*-3*	436'140'475	*-989'783*	*-2*
GR	125'808'576	657	128'126'978	*2'318'401*	*12*	127'313'885	*1'505'309*	*8*
AG	210'147'759	370	205'598'301	*-4'549'458*	*-8*	206'411'617	*-3'736'142*	*-7*
TG	233'193'986	995	231'230'154	*-1'963'832*	*-8*	232'702'398	*-491'589*	*-2*
TI	20'931'332	65	36'998'650	*16'067'318*	*50*	28'452'273	*7'520'941*	*23*
VD	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
VS	420'523'995	1'451	416'229'159	*-4'294'836*	*-15*	418'082'363	*-2'441'631*	*-8*
NE	10'988'832	65	11'163'647	*174'815*	*1*	11'050'119	*61'286*	*0*
GE	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
JU	104'241'707	1'534	108'999'697	*4'757'990*	*70*	106'536'461	*2'294'754*	*34*
CH	**3'368'001'438**		**3'340'590'938**	***-27'410'500***		**3'354'291'215**	***-13'710'223***	

Variante 1: On ne prend en compte que la moitié (facteur de pondération = 0,5) des salaires bruts des frontaliers imposés entièrement à la source et des frontaliers imposés partiellement.

Variante 2: On réduit de 25% (facteur de pondération = 0,75) les salaires bruts des frontaliers imposés entièrement à la source et des frontaliers imposés partiellement.

Conclusion et recommandation

Le Conseil fédéral reconnaît que la main-d'œuvre extracantonale engendre des coûts pour le canton du lieu de travail et qu'elle utilise les prestations publiques de ce canton. Le calcul des charges excessives des villes-centres dans le cadre de la CCS prend certes en compte la majeure partie des dépenses correspondantes, mais il importe de relever que les cantons frontaliers ne touchent pas tous des paiements au titre de la CCS. Par ailleurs, les cantons qui accueillent des frontaliers ont la possibilité de prélever un impôt sur le revenu des pendulaires étrangers, de sorte que l'intégration des revenus des frontaliers dans le potentiel de ressources se justifie parfaitement. Rappelons en fin de compte que le groupe de projet, le Conseil de direction politique de la RPT et la majorité des cantons se sont à l'époque clairement prononcés contre l'idée d'appliquer un traitement de faveur aux cantons frontaliers. Cette décision avait notamment été justifiée par le fait qu'atténuer la prise en compte des revenus des frontaliers représentait sur le fond une confusion entre péréquation des ressources et compensation des charges non conforme à la RPT.

Lorsque l'on considère la péréquation des finances dans sa globalité, force est d'admettre toutefois que les cantons frontaliers se trouvent dans une situation particulière, car les nouvelles normes constitutionnelles et légales sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne permettent pas de tenir compte des *externalités territoriales*

transfrontalières (les mouvements pendulaires en particulier). Il apparaît dès lors justifié de réduire le montant des revenus des frontaliers lors de leur prise en compte dans le calcul du potentiel de ressources. Pour des raisons méthodologiques, la solution la plus simple consiste à recourir à un facteur de pondération. La simulation entreprise révèle que l'application de la variante 1 aurait des conséquences considérables pour les autres cantons à fort potentiel de ressources (Zoug, Zurich et Schwyz) et pour tous les cantons à faible potentiel de ressources (à l'exception du Tessin et du Jura). S'il s'agit de réduire le montant des salaires bruts des frontaliers dans le calcul du potentiel de ressources, il serait judicieux d'opter pour la variante 2, plus modérée. Elle permet en effet de répondre aux préoccupations des cantons frontaliers, sans entraîner pour autant des effets drastiques pour l'ensemble du système.

Un représentant cantonal au sein du groupe technique s'est prononcé contre une prise en compte atténuée des revenus des frontaliers, car il juge qu'elle compliquerait encore le calcul du potentiel de ressources. Les représentants des cantons frontaliers pensent pour leur part que la variante 2 ne tient pas compte de toute l'ampleur de leur problème.

ANNEXE

A) Rapport sur l'évaluation de l'efficacité: Décision instituant le groupe technique chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, bases légales et calendrier

Décision du 12 mars 2008 instituant le groupe technique chargé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Le Département fédéral des finances (DFF)

vu l'art. 18 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)[68] et en application des art. 46 à 49 et de l'annexe 17 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) [69]

décide:

1. Un groupe technique permanent est institué avec effet dès le 1er janvier 2008 pour suivre les travaux visant à élaborer le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT.

2. Le groupe technique a pour mandat d'exécuter les tâches qui lui sont conférées en vertu de la PFCC et de l'OPFCC (cf. annexe à la présente décision).

3. A titre de mandat complémentaire, le groupe technique doit élaborer jusqu'au printemps 2009 (remise au Conseil fédéral jusqu'au 30 avril 2009) un premier rapport sur la neutralité budgétaire du passage entre le système actuel et la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

4. Après consultation de la CdC, le groupe technique est composé comme suit:

   Président:
   Fritz Zurbrügg, sous-directeur de l'Administration fédérale des finances

---

[68] RS **613.2**

[69] RS **613.21**

Représentants de la Confédération:

- Kurt Dütschler, chef de la division Statistique et documentation, Administration fédérale des contributions
- Werner Bussmann, service Fédéralisme, Office fédéral de la justice
- Gérard Wettstein, chef de la section Péréquation financière, Administration fédérale des finances
- Fred Bangerter, chef suppléant de la section Péréquation financière, Administration fédérale des finances, *secrétariat*

Suppléants:

- Roger Ammann, division Statistique et documentation, Administration fédérale des contributions
- Robert Baumann, service Fédéralisme, Office fédéral de la justice
- Eva May, section Péréquation financière, Administration fédérale des finances

Représentants des cantons:

- Peter Schwendener, chef de l'Administration des finances du canton de Bâle-Ville
- Mathias Brun, secrétaire du Département des finances du canton de Schwyz
- Bernhard Thöny, chef de projet Réforme de la péréquation financière au sein du Département des finances du canton de Saint-Gall
- Gerhard Engel, Administration des finances du canton de Berne
- Pierre Bersier, économiste, canton du Jura

Suppléants:

- Roger Wenk, Administration des finances du canton de Bâle-Campagne
- Eric Birchmeier, Service d'analyse et de gestion financière du canton de Vaud
- Rolf Müller, secrétaire de la Direction des finances du canton d'Uri
- Urs Brasser, secrétaire des Finances du canton des Grisons
- Nicola Novaresi, Département des finances et de l'économie du canton du Tessin

Les suppléants participent aux séances dans la mesure où les membres ordinaires en sont empêchés. Ils se voient remettre tous les documents nécessaires à cet effet.

Représentants possédant un statut d'observateur:

- Walter Moser, représentant de la Conférence des gouvernements cantonaux
- Kurt Stalder, secrétaire de la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances (CDF; jusqu'au 20.5.2008) / Andreas Huber, secrétaire de la CDF (dès le 20.5.2008)

5. Le secrétariat du groupe technique est assuré par l'Administration fédérale des finances.

6. Le groupe technique peut le cas échéant consulter d'autres experts.

7. Le groupe technique peut entrer en contact avec des autorités, des universités et d'autres organismes ou leur poser des questions. Le groupe peut solliciter des expertises externes avec l'accord préalable de l'Administration fédérale des finances.

8. Les délibérations du groupe technique et ses documents sont confidentiels. Les membres sont tenus de respecter le secret de fonction au sens de l'art. 320 du Code pénal. Le DFF est l'autorité supérieure du groupe technique.

9. Le calendrier approximatif prévu pour l'élaboration du rapport d'évaluation de la première période d'application de la RPT (2008-2011) figure dans l'annexe 2 à la présente décision.

Département fédéral des finances

Hans-Rudolf Merz

Bases légales régissant le rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)

du 3 octobre 2003

Section 5 Rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Art. 18

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.

Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)

du 7 novembre 2007

Titre 4 Rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Art. 46 Contenu

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

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

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

c. il indique d'éventuelles mesures à prendre, notamment:
   1. l'adaptation des dotations respectives de la péréquation des ressources et de la compensation des charges,
   2. la levée totale ou partielle de la compensation des cas de rigueur (art. 19, al. 4, PFCC),
   3. la nécessité ou l'opportunité de fixer une limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources dans la péréquation horizontale des ressources.

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

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

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

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

Art. 47 Bases de données

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.

Art. 48 Groupe technique chargé du rapport d'évaluation

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.

Art. 49 Consultation

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

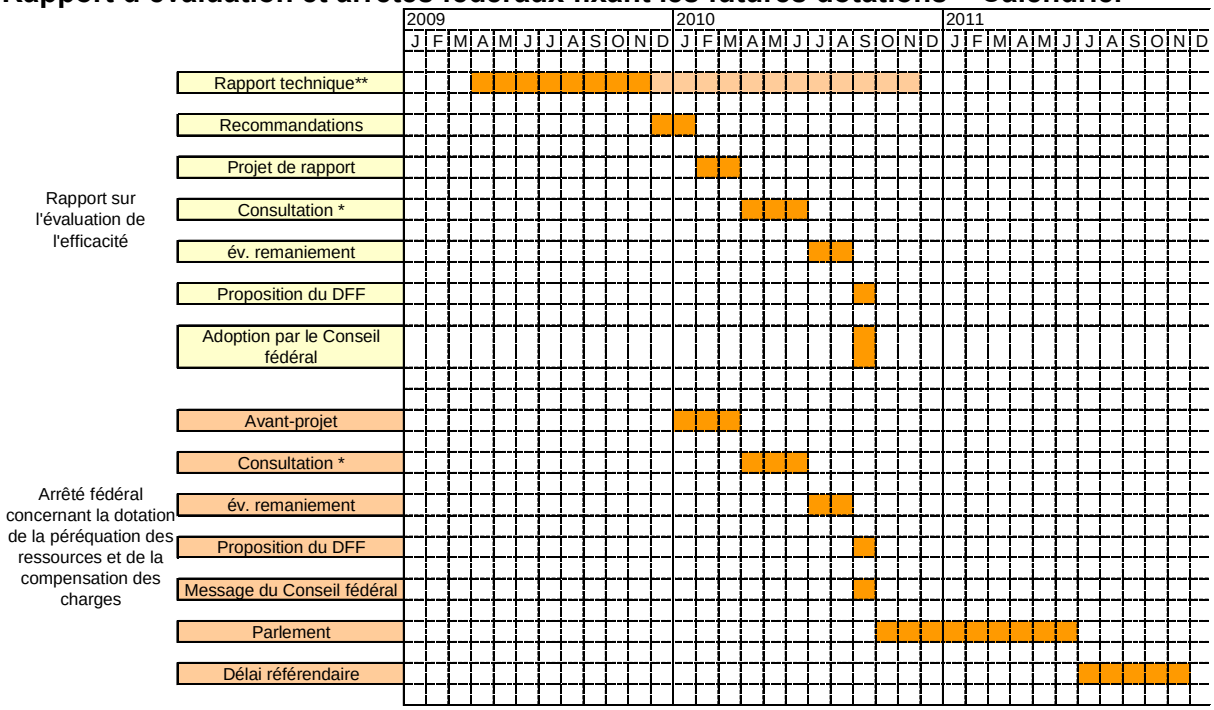
OPFCC, Annexe 17
(art. 46)

Rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Critères et paramètres utilisés

- Rapport entre les transferts financiers affectés et les transferts financiers non affectés de la Confédération aux cantons
- Transferts financiers des cantons à la Confédération
- Rapport entre les contributions aux frais et les contributions forfaitaires ou globales
- Différences entre les potentiels de ressources par habitant des différents cantons
- Différences entre les recettes fiscales standardisées par habitant des différents cantons, avant et après la péréquation des ressources
- Recettes fiscales standardisées par habitant du canton ayant le plus faible potentiel de ressources par rapport à la moyenne suisse, avant et après la péréquation des ressources
- Montant de la franchise entrant dans le calcul des revenus déterminants des personnes physiques
- Charges excessives par habitant
- Rapport entre la compensation des charges et les charges excessives
- Recettes, dépenses et dettes des cantons
- Différences en matière de charge fiscale
- Quote-part de l'Etat et quote-part fiscale des cantons et des communes, à l'échelle nationale et internationale
- 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
- Evolution du volume des paiements liés à la compensation intercantonale des charges et part liée à l'indemnisation des effets d'externalités territoriales *(spillovers)*

Rapport d'évaluation et arrêtés fédéraux fixant les futures dotations – Calendrier



*Des contraintes du calendrier obligeront à organiser la consultation pendant les trois mois qui précédent la pause estivale. La loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation, LCo, RS 172.061) prévoit un délai de trois mois pour les consultations ordinaires. Le délai est prolongé de manière appropriée s'il comprend des jours de vacances ou des jours fériés, et peut également l'être en fonction de la teneur ou de l'ampleur du projet (art. 7, al. 2, LCo). Lorsqu'il y a urgence, le délai peut, à titre exceptionnel, être raccourci (art. 7, al. 3, let. a, LCo). Les vacances du Conseil fédéral, en juillet et en août, sont réputées être des vacances au sens légal. Autrement dit, si un délai de consultation court pendant cette période, il doit être prolongé en vertu de la loi (Thomas Sägesser, Vernehmlassungsgesetz, Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Berne 2006, n° 19 sur l'art. 7 LCo). Le délai doit «également» – le terme figure expressément dans la loi – être prolongé en fonction de la teneur ou de l'ampleur du projet (ibid., n° 21 sur l'art. 7 LCo).

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

B) Décision instituant le groupe technique chargé de l'assurance-qualité

Décision du 12 mars 2008 instituant le groupe technique chargé de l'assurance-qualité

Le Département fédéral des finances

vu la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) et en application des art. 44 et 45 et de l'annexe 17 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)

décide:

1. Un groupe technique permanent est institué avec effet dès le 1er janvier 2008 pour assurer la qualité des bases de calcul du potentiel des ressources et des indices des charges.

2. Le groupe technique a pour mandat d'exécuter les tâches qui lui sont conférées en vertu de la PFCC et de l'OPFCC.

3. Lors des calculs entrepris chaque année pour déterminer les indices des ressources et des charges, le groupe technique s'appuie sur le message du Conseil fédéral du 8 décembre 2006 (troisième message sur la RPT), ch. 3.4.2 (FF *2007* 686 ss).

Après consultation de la CDF, le groupe technique est composé comme suit:

Président:

Altorfer Jürg, chef de l'état-major spécialisé des taxations, Service des contributions du canton de Zurich

Représentants des cantons:

- Rietschin Roland, directeur suppléant de l'Office cantonal de la statistique du canton de Genève
- Bühlmann Andreas, chef de l'Administration cantonale des finances du canton de Soleure
- Bender Raphaël, chef de l'Office de la statistique du canton du Valais
- Wyssen Hugo, centre de compétences de l'Administration cantonale des contributions du canton de Zoug (*représentant* des cantons à fort potentiel de ressources)
- Müller Reto, chef de l'Administration cantonale des contributions du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (*représentant* des cantons à faible potentiel de ressources)

Représentants de la Confédération:

- May Eva*, section Péréquation financière, Administration fédérale des finances (*secrétariat*)
- Fischer Roland, chef de la section Statistique financière, Administration fédérale des finances
- Dütschler Kurt, chef de division, Administration fédérale des contributions
- Küttel Philippe, Office fédéral de la statistique

* avec l'appui de Bangerter Fred et d'Iadarola Antonio, section Préréquation financière, AFF

- Ammann Roger, chef de l'unité Statistique fiscale, *suppléant* du représentant de l'Administration fédérale des contributions
- Ruch Thomas, section de la Sécurité sociale, *suppléant* du représentant de l'Office fédéral de la statistique

Représentant du Contrôle fédéral des finances (statut d'observateur):

Huissoud Michel, vice-directeur, et Demaurex Grégoire, spécialiste de la révision

Représentants de la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances (statut d'observateur):

- Stalder Kurt, secrétaire de la CDF (jusqu'au 20.5.2008)
- Huber Andreas, secrétaire de la CDF (depuis le 20.5.2008)

4. Les suppléants peuvent prendre part aux séances, même lorsque les membres ordinaires sont présents. Ils se voient remettre tous les documents nécessaires à cet effet.

5. Le secrétariat du groupe technique est assuré par l'Administration fédérale des finances.

6. Le groupe technique peut le cas échéant consulter d'autres experts.

7. Le groupe technique peut entrer en contact avec des autorités, des universités et d'autres organismes ou leur poser des questions. Avec l'accord préalable de l'Administration fédérale des finances, le groupe peut solliciter des expertises externes.

8. Les délibérations du groupe technique et ses documents sont confidentiels. Les membres sont tenus de respecter le secret de fonction au sens de l'art. 320 du Code pénal. Le DFF est l'autorité supérieure du groupe technique.

Département fédéral des finances

Hans-Rudolf Merz

C) Révisions des lois fiscales dans les cantons depuis le 1er janvier 2007

(Commentaire au ch. 7.2)

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich (X)	teilweise (X)	(X)	
ZH	01.01.2008		35	<1	Einkommenssteuer			X	ZH StG-Revision vom 09.07.07: Einführung des Teilsatzverfahrens zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung
	01.01.2008		0	0	Einkommenssteuer			X	Nachvollzug von Änderung des StHGt
		01.01.2011?[1]	-312[2]	6-7%	Einkommens- und Vermögenssteuer			X	Steuer**entlastungen** für natürliche Personen
		01.01.2011?[3]	0	0	Einkommens- und Gewinnsteuer			X	Nachvollzug der Unternehmenssteuerreform II

Anmerkungen:

[1]Gegen die vom Kantonsrat am 30.03.09 beschlossene Steuergesetzrevision wurden das Kantonsratsreferendum erhoben sowie zwei Referenden mit Gegenvorschlägen eingereicht. Ausgang der voraussichtlich im Juni 2010 stattfindenden Volksabstimmung offen.

[2]Schätzung aufgrund der Verhältnisse für die Steuerperiode 2006.

[3]Unter Vorbehalt des Abschlusses des Gesetzgebungsverfahrens bis Ende 2009.

BE	01.01.2008		-101	2.4	Einkommenssteuer Natürliche Personen			X	**Achtung:** Nur temporärer Rabatt für das Jahr 2008 (damit soll die Wirkung der Steuergesetzrevision 2009 bei den Kantonssteuern vorgezogen werden)
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2008		-139	3.6	Alle Steuerarten ausser Erbschafts- und Schenkungssteuer			X	**Achtung:** Nur temporäre Senkung der Steueranlage für 2008, um unerwartet hohen Steuereinnahmen Rechnung zu tragen.
	01.01.2009		-140	3.6	Einkommens- und Vermögenssteuer Natürliche Personen (inkl. Kapitalleistungen). Grundstückgewinn-steuer			X	StG-Revision 2009 (Ausgleich kalte Progression, Entlastung Familien und Mittelstand)
		01.01.2011	-90	2.1	Einkommenssteuer Natürliche Personen. Gewinn- und Kapitalsteuer Juristische Personen			X	**Achtung:** Diese Entlastungen entsprechen dem Antrag der Regierung an den Grossen Rat für die erste Lesung im November 2009. Sie sind also noch nicht definitiv.
LU	2007		-2	0,19%	nachträgliche Vermögenssteuer			X	Jahre 2007 - 2010 gemäss Steuergesetzrevision 2008 vom 11. September 2006 mit gestaffelter Inkraftsetzung
	2008		-57	5,46%*	Einkommenssteuer			X	
	2009		-17,5	1,68%*	Vermögenssteuer			X	
		2010	-18	1,73%*	Gewinn- und Kapitalsteuer			X	
		2011	-42	4,03%*	Einkommenssteuer Minimalsteuer JP			X	Jahre 2011 und 2012 gemäss Steuergesetzrevision 2011 vom 9. März 2009 mit gestaffelter Inkraftsetzung
		2012	-16	1,53%*	Gewinnsteuer			X	
UR	01.01.2007		-7.3		Natürliche und juristische Personen			X	
	01.01.2009				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2009		-27		Natürliche und juristische Personen		X		
		01.01.2011	-1.5		Natürliche und juristische Personen			X	

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich	teilweise		
						(X)	(X)	(X)	
SZ	01.01.2007		-40		Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Kapitalsteuern (ohne Gewinnsteuern)			X	
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
		1.1.2010 und per 1.1.2011	-92		Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Gewinn- und Kapitalsteuern			X	Revision ist nicht durch NFA-Gelder finanziert! Anpassung bei Gewinn- und Kapitalsteuern aus Gründen des (v.a. internationalen) Steuerwettbewerbs; gewisse Kantone haben auf Grund von NFA-Geldern ihre Gewinn- und Kapitalsteuern massiv senken können, was zur Erhaltung der Standortattraktivität auch eine Anpassung in SZ nach sich zog.
OW	01.01.2008		-4.6	7%	Einkommens-, Ertrags- u. Vermögenssteuer			X	
	01.01.2009				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2009		0	0	Diverse			X	
		01.01.2011			Anpassungen bei Gewinnsteuer der übrigen juristischen Personen			X	
NW	01.01.2007		-6	2.5	Einkommen / Kapital / GGSt / E+S			X	
	01.01.2008		-11	4.5	Einkommen / Vermögen / Gewinn /			X	
	01.01.2009		-7	2.8	Einkommen			X	
GL	01.01.2007		-0.5	0.27	Einkommen			X	
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2008		-7.0	3.88	Einkommen			X	
	01.01.2009		-8.0	4.44	Einkommen, Vermögen, Gewinn JP			X	
		01.01.2010	-19.0	10.55	Einkommen			X	
		01.01.2011	0	0	---			X	
ZG	01.01.2007		-11.2 bis -16.2	2.3 % [1)]	Einkommens- und Vermögenssteuer NP; Kapitalsteuer JP			X	[1)] Steuereinnahmen des Kantons ohne Gemeindesteuern und ohne Kantonsanteil direkte Bundessteuer gemäss Jahresrechnung 2007
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2009		-23.8 [2)]	3.7 % [3)]	Einkommens- und Vermögenssteuer NP; Gewinnsteuer JP			X	[2)] Ab dem Steuerjahr 2011 weitere 6.5 Mio. Mindereinnahmen wegen gestaffeltem Inkrafttreten. [3)] Steuereinnahmen des Kantons ohne Gemeindesteuern und ohne Kantonsanteil direkte Bundessteuer gemäss Budget 2009
		01.01.2010	-33	5.5 % [4)]	Einkommens- und Vermögenssteuer NP			X	[4)] Steuereinnahmen des Kantons ohne Gemeindesteuern und ohne Kantonsanteil direkte Bundessteuer gemäss Budget 2010

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich	teilweise		
						(X)	(X)	(X)	
FR	01.01.2008		-32	3,5	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Réduction des coefficients annuels
	01.01.2009		-24	2,6	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Révision de la loi fiscale
	01.01.2009		-23	2,5	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Réduction des coefficients annuels
		01.01.2010	-15,6	1,7	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Révision de la loi fiscale
SO	01.01.2008		-32	3,6	NP: Einkommens- und Vermögenssteuer			X	Gesamter Steuerertrag gemäss Geschäftsbericht 877 Mio., also direkte und indirekte Steuern.
					JP: Kapitalsteuer				Der NFA hat nicht motiviert, aber ermöglicht, die Steuern in diesem Ausmass zu senken.
	01.01.2008		-20	2,28	NP Einkommens- und Vermögenssteuer			X	Senkung des Steuerfusses um 3%-Punkte, von 108% auf 105%, gleichzeitig mit Inkrafttreten der StG-Teilrevision
					JP: Gewinn- und Kapitalsteuer				
	01.01.2009				Réduction de la double imposition économique				
									StG-Teilrevisionen sind beabsichtigt für 2011 (Botschaft an Kantonsrat in Vorbereitung) und 2012 (gemäss Teilrevision StG 2008). Sie sind hier nicht relevant.
BS	06.06.2007		-23.6	0.894%	Einkommens- und Vermögenssteuer			X	Neuordnung der Verhältnisse zwischen Kanton und Gemeinden
	07.11.2007		- 0.4	0.015%	Einkommenssteuer			X	Anpassungen Kantonssteuerrecht an Bundesrecht
	13.12.2007		- 152	5.758%	Einkommens-, Gewinn-, Grundstückgewinn-, Grundstück- und Stempelsteuer			X	Sog. Steuerpaket 2008
	11.11.2009		- 10	0.421%[1)]	Einkommenssteuer			X	Anpassungen Kantonssteuerrecht an Bundesrecht, wirksam ab 1.1.2011
		17.11.2009	- 48[2)]	2.023%[1)]	Gewinnsteuer			X	Vernehmlassungsvorlage: sukzessive + bedingte Steuersenkung; erstmals wirksam ab 1.1.2011

[1)] Bezogen auf Budget

[2)] Steuerausfall pro Teilsenkungsschritt: -12 Mio. CHF

BL	01.01.2007		-40	3,3	Einkommenssteuer			X	Entlastung Familien
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2008		-64	5,5	Gewinn- und Kapitalsteuer; Einkommenssteuer			X	Entlastung KMU; U-Reform I
	01.01.2009		-10	0,8	Gewinn- und Kapitalsteuer; Einkommenssteuer; Handänderungssteuer			X	Entlastung KMU; U-Reform II
		2010	-10	0,8	Erbschafts- und Schenkungssteuer			X	Neue Steuerklassen, Steuersätze und Freibeträge

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich (X)	teilweise (X)	(X)	
SH	01.01.2008		-16,1	-6,44	Gewinn/Kapital, Quellensteuer			X	Vorlage durch Parlament geändert; %-Anteil gemäss Rechnung 2008
	01.01.2009		-11,5	-4,38	Einkommen/ Vermögen			X	Vorlage durch Parlament geändert; %-Anteil gemäss Budget 2009
		01.01.2010	-4,2	-1,66	Einkommen			X	Ausgleich kalte Progression; %-Anteil gemäss Budget 2010
AR	01.01.2008		- 7,3 Kanton	120,7	Einkommen Natürliche Personen Vermögen Natürliche Personen Gewinnsteuer Juristische Personen			X	Zusätzlich wurde ab Steuerjahr 2008 der Steuerfuss des Kantons von 3,3 auf 3,0 Einheiten reduziert.
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
		1.1.2010	- 6,5 Kanton	115,1 Budget 2010	Einkommen Natürliche Personen Vermögen Natürliche Personen			X	
AI	01.01.2007		-1	2.99%	Staatssteuern, Erbschafts- und			X	Die Motivation liegt ausschliesslich im interkantonalen Vergleich mit den umliegenden
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2008		-1.8	5.54%	nur Staatssteuer			X	Die Motivation liegt ausschliesslich im interkantonalen Vergleich mit den umliegenden Kantonen.
		01.01.2011	-1.1	3.49%	Staatssteuern, Erbschaft- und Schenkungssteuern			X	Die Motivation liegt ausschliesslich im interkantonalen Vergleich mit den umliegenden Kantonen (insbesondere JP im Vergleich mit AR).
SG	II. Nachtrag vom 24.9.2006, per 1.1.2007		-119 Kt. -85 Gde.	8.7% (2007)	Einkommens- und Vermögenssteuern Gewinn- und Kapitalsteuern		X		Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr 2007: -36 Kt., -46 Gde. 2008: -83 Kt., -39 Gde.
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	III. Nachtrag vom 28.9.2008, per 1.1.2009/ 2010/2011		-43 Kt. -35 Gde.	3.3% (2008)	Einkommens- und Vermögenssteuern Gewinn- und Kapitalsteuern		X		Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr; gestaffelte Inkraftsetzung 2009: -12 Kt., -16 Gde. 2010: -31 Kt., -19 Gde.
	VI. Nachtrag vom 28.7.2009, per 1.1.2010		-71 Kt. -46 Gde.	5.4% (2008)	Einkommenssteuer		X		Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr 2010: -71 Kt., -46 Gde.
	VII. Nachtrag vom 16.6.2009, per 1.1.2010		-21 Kt. -29 Gde.	1.6% (2008)	Einkommenssteuer			X	Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr 2010: -21 Kt., -29 Gde.

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliess-lich	teilweise		
						(X)	(X)	(X)	
GR				**hier = St'einn. total**					Revision vom 17.10.06 nicht aufgeführt, da vom Grossen Rat vor dem 1.1.2007 beschlossen
	01.01.2008				Aufhebung der Sonderabgabe auf Vermögen für nat. und jur. Personen				
	21.10.2008		-	698	Einkommenssteuer			X	Wechsel von Halbsatz- zu Teilbesteuerungsverfahren und Än-derung Erlasskompetenzen ohne finanzielle Auswirkungen
	17.06.2009		-39	579	Einkommen, Vermögen, Gewinn, Kapital			X	Steuereinnahmen gem. Budget 2009
	17.06.2009		-2	579	Unternehmenssteuer-reform II			X	
AG	01.01.2007		-76	3.8 %	Kapitalsteuer und Einkommenssteuer			X	Gesetz vom 22.8.2006, in Kraft seit 1.1.2007
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2009		-126	6.3 %	Gewinn- und Kapitalsteuern Einkommens- und Vermögenssteuern			X	Gesetz vom 22.8.2006, in Kraft seit 1.1.2009
						(X)	(X)	(X)	
TG	01.01.2008		-24.6	4.6%	Einkommens- und Vermögenssteuern Kapitalleistungen aus Vorsorge Anrechnung Gewinnsteuer an Kapitalsteuer			X	Steuergesetzrevision wurde über Wachstum finanziert
		01.01.2011	-19.0	3.5%	Einkommenssteuertarif Liq.gewinnbesteuerung Quellensteuern Beteiligungsabzug		X		Ertragslage im Kanton Thurgau weiterhin gut
TI	01.01.2007		+17.6	+1.19%	Supplemento d'imposta per le persone giuridiche			NO	Necessità di maggiori entrate cantonali
	01.01.2008		-28.0	-1.85%	Abolizione del supplemento di cui sopra con riduzione dell'aliquota delle PG dal 10% al 9%			NO	
	01.01.2009		0		Innalzamento del limite di età per beneficiare della deduzione per figli agli studi				Fiscalmente neutra
	01.01.2009		+9.5	+0.62%	Imposizione piena del valore locativo delle residenze secondarie			NO	Ricerca nuove entrate fiscali
	01.01.2009		+8.5	+0.55%	Aumento aliquote TUI			NO	Nuove entrate sulle plusvalenze immobiliari
		01.01.2010	n.v.		Agevolazione per le deduzioni delle spese di manutenzione degli immobili per le PF. Abollizione prassi Dumont			NO	Agevolazione del passaggio dal sistema della deduzione delle spese effettive a quelle forfetarie e viceversa
		01.01.2010	-13.0	-0.85%	Sgravio parziale imposizione reddito da partecipazioni qualificate (rif. II)			NO	Adeguamento normative della Riforma dell'imposizione delle imprese
		01.01.2011	-5.3	-0.34%	Completazione norme revisione II delle imprese; riduzione per reddito da partecipazioni PG e liquidazione aziende personali			NO	Adeguamento normative della Riforma dell'imposizione delle imprese

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich (X)	teilweise (X)	(X)	
VD	12.06.2007		-	-	Tous les impôts			X	Adaptation terminologique suite à la réunion du TA et du TC
	12.12.2007		[1]	-	Impôts REVENU & FORTUNE et gains immobiliers			X	Modification des dispositions relatives à la nouvelle loi sur les placements collectifs de capitaux ; travail au noir et détermination de la durée de possession (GI)
	06.05.2008		-	-	Impôts REVENU & FORTUNE			X	Adaptation consécutive à la mise en œuvre de CODEX (voies de droit de la perception)
	06.05.2008		-	-	Tous les impôts			X	Adaptation terminologique suite à la réunion du TA et du TC
	09.09.2008		-132 [2]	-	Impôts REVENU & FORTUNE			X	Mise en œuvre de la réformes II des entreprises ; volet « famille » et plafonnement des IRF
	28.10.2008		-	-	Tous les impôts			X	Adaptation à la loi sur la procédure administrative
	17.12.2008		-2 à -3 [3]	-	Impôts REVENU & FORTUNE et LMSD			X	Perception (acomptes) et effet LFus
	01.01.2009				Réduction de la double imposition économique				
		nn.12.2009	[4] [5]	-	Impôts REVENU & FORTUNE et LMSD			X	Intégration des dispositions LHID (frais d'entretien, amnistie, rappel d'impôt) ; perception PM ; transferts immobiliers entre conjoints

[1] Selon le projet : "Très légère baisse des recettes fiscales en raison du changement du calcul de la durée de possession en cas d'imposition différée du gain immobilier"
[2] Canton = 86 ; communes = 46
[3] Canton = 2 (la première année : 1) ; communes = 1
[4] Selon le projet : "Quoiqu'il en soit, les effets globaux sur les recettes fiscales sont faibles, mais ne peuvent pas être calculés, ni même être estimés".
[5] LMSD : Canton = 1.6 ; Communes = 0.8

VS	01.01.2007		-7.5	0.815	Natürliche Personen			X	Milderung wirtschaftliche Doppelbelastung
	01.01.2007		-0.5	0.054	Natürliche und Juristische Personen			X	Anpassungen Unternehmenssteuerreform II
	01.01.2008		-0.7	0.075	Natürliche und Juristische Personen			X	Anpassungen Unternehmenssteuerreform II
	01.01.2008		-32.5	3.473	Natürliche Personen			X	Ausgleich der kalten Progression
	01.01.2008		-30.1	3.217	Natürliche Personen			X	Erhöhung der Kinderabzüge
NE	01.01.2007	13.12.2006			Montant des tranches, déduction de 70% de l'IA			X	
	01.01.2007	20.12.2006			Augmentation des émoluments, création de tarifs horaires et augmentation des déductions pour surplus de repas			X	
	01.01.2008	26.06.2007			Modification du régime de la compensation des effets de la progression à froid			X	
	01.01.2008	05.09.2007	-20	-2%	• Etendue de l'assujettissement pour une entreprise, un établissement stable ou un immeuble • Imposition liée aux placements collectifs de capitaux • Transformations, concentrations, scissions • Rendement des fonds de placement, et cas particuliers • Dons • Déduction pour couple et personne seule • Déduction pour charges de famille • Barèmes • Gains de loterie			X	
	01.01.2008	05.09.2007	1	0.10%	• Parts de placements collectifs (fortune) • Imposition différée (impôt immobilier) • Sociétés d'investissement à capital fixe • Exonérations • Charges justifiées par l'usage commercial • Réclamation • Révision de l'estimation cadastrale • Base de calcul des lods • Relation obligatoire à l'autorité (lods) • Exemption (lods)			X	
	01.12.2008	19.11.2008			Consultation des registres et de la base de données SIPP				
	01.01.2009	20.08.2008			Autorité parentale conjointe Economies d'énergies : déductions + nouvelle estimation cadastrale				
	01.01.2009	04.11.2008			Procédure simplifiée selon LTN Taux d'intérêts Voie de recours en matière de remise d'impôts				
	01.01.2009	12.11.2008			Augmentation des forfaits pour les frais de déplacements et pour les autres frais professionnels				
	01.01.2009	22.12.2008			Diminution du taux de l'intérêt compensatoire				

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich	teilweise		
						(X)	(X)	(X)	
GE	05.2009	2009	-28	0.5%	Impôt sur le revenu			X	Imposition partielle des dividendes
	09.2009	2009	-21	0.4%	Impôt sur le capital			X	Imputation partielle de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital
		2010/2011	0.82946	5.6% / 6.7%	Impôts sur le revenu et sur la fortune			X	Nouvelle loi sur l'imposition des personnes physiques
JU	[01.01.2007	courant 2006	2.3	+ 1,33%	Réduction des primes de l'assurance-maladie (subsides)			X]	
	01.01.2007	courant 2006	-2.3	- 1,33%	Elévation de la zone franche d'imposition			X	
	01.01.2009	courant 2008	-7.9	- 4,68%	Progression à froid			X	
	01.01.2009	courant 2008	-1.25	- 0,74%	Déduction pour enfants			X	
	01.01.2009	courant 2008	2.1	+ 1,18%	Imposition partielle des dividendes			X	
	01.01.2011	courant 2008	-2	- 1,18%	Gain de liquidation des indépendants			X	

D) Enquête de la CdC sur la collaboration intercantonale

2.1 Accords conclus		
Domaine de tâche	**Convention ou accord**	**Cantons signataires**
Accord cadre intercantonal selon art. 13 PFCC[1]	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) du 24 juin 2005[2]	Entré en vigueur le 11 mai 2007 Tous les cantons
Exécution des peines et des mesures	Concordat des cantons de la Suisse orientale sur l'exécution des peines et mesures, du 29 octobre 2004[3] (ZH: LS 334)	Conclusion avant RPT ZH, GL, AR, AI, SG, GR, TG
	Concordat des cantons du Nord-Ouest de la Suisse et de Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, du 5 mai 2006[4]	Conclusion avant RPT UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG
	Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins du 10 avril 2006 (Concordat latin sur la détention pénale des adultes)[5]	Conclusion avant RPT; le texte a été libellé pour être compatible avec la RPT GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)[6]	Conclusion avant RPT; le texte a été libellé pour être compatible avec la RPT GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers du 4 juillet 1996[7]	Conclusion avant RPT GE, NE, VD
Education en rapport avec les domaines énumérés à l'art. 62 al. 4 Cst.	Convention intercantonale sur l'harmonisation de l'école obligatoire (Concordat HarmoS) [8] du 14 juin 2007	Ont adhéré: SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE Le concordat est entrée en vigueur dans ces 11 cantons le 1er août 2009 Procédure d'adhésion: FR: adhésion décidée par le Parlement ; référendum demandé, votation populaire fixée au 07.03.2010 OW: examen Parl cantonal non encore fixé BL : adhésion décidée par le Gouvernement; en suspens auprès du Parlement Adhésion rejetée: LU: Votation populaire 28.09.2008 GR: Votation populaire 30.11.2008 TG: Votation populaire 30.11.2008 NW: Votation populaire 08.02.2009 UR: Votation populaire 27.09.2009 ZG: Votation populaire 27.09.2009
	Convention scolaire romande du 21 juin 2007, entrée en vigueur le 1er août 2009[9]	BE, GE, JU, NE, VD, VS, FR
	Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007 (dernière consultation 30.11.2009)[10]	Ont adhéré: OW, SH, VS, GE, LU, VD Le concordat entre en vigueur dès que 10 cantons y auront adhéré, mais au plus tôt au 1.1.2011. Procédure d'adhésion: UR: décidé par le Parlement; référendum demandé; votation populaire non encore fixée.
	Regionales Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen (RSA 2009)[11]	AG, BL, BS, BE, FR, LU, SO, VS, ZH

Hautes écoles cantonales	Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997[12] Accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (AIU)	Accord de financement et de libre passage existant; Conclusion avant la RPT Tous les cantons
	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003[13] Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées à partir de 2005 (A-HES) du 12 juin 2003	Accord de financement et de libre passage existant; conclusion avant la RPT Tous les cantons sauf NE
	Concordat intercantonal du 9 décembre 1999 de coordination universitaire (C-CooUni)	Conclusion avant RPT GE : Tous les cantons
	Concordat intercantonal du 9 janvier 1997 créant une Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) (C-HES-SO)	Conclusion avant RPT FR, VD, VS, NE, GE, JU
	Convention intercantonale du 6 juillet 2001 créant la Haute école spécialisée santé-social de Suisse romande	Conclusion avant RPT BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU
	Convention intercantonale du 31 mai 2001 relative à la Haute école de théâtre de Suisse romande (C-HETSR)	Conclusion avant RPT BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI
	Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat (FHZ-Konkordat)/Concordat HES Suisse centrale du 2 juillet 1999[14]	Conclusion avant RPT UR, SZ, NW, OW, LU, ZG Le concordat est actuellement en révision
	Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat)/Concordat HEP Suisse centrale du 15 décembre 2000[15]	Conclusion avant RPT UR, SZ, NW, OW, LU, ZG LU: Le concordat est remis en question et des pourparlers ont lieu sur de nouvelles formes de collaboration.
	Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil/Accord haute école de Rapperswil (du 19 septembre 2000[16]	Conclusion avant RPT SG, SZ, GL
	Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich/ convention intercantonale Haute école enseignement spécialisé du 21 septembre 1999[17]	Conclusion avant RPT ZH, SZ, OW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG
	Vertrag zwischen den Kantonen BL und BS über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel/Accord BL-BS responsabilité commune Univ de Bâle du 27 juin 2006[18]	BS, BL
	Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz/ Accord HES Suisse orientale du 20 septembre 1999[19]	Conclusion avant RPT SH, TG, SG, AR, GR, GL, AI
	Vereinbarung über die interkantonale Fachhochschule St.Gallen/Accord HES intercantonale St-Gall du 16 mars 1999[20]	Conclusion avant RPT TG, SG, AR, AI
	Vertrag zwischen den Kantonen AG, BL, BS und SO über die Fachhochschule Nordwestschweiz vom 27. Oktober / 9. November 2004, in Kraft seit 1. Januar 2006	Conclusion avant RPT AG, BL, BS, SO
	Concordat du 30. juin 1964 concernant la Haute école suisse d'agronomie HESA	Conclusion avant RPT Tous les cantons; intégré dans la Haute école spécialisée bernoise ; résiliation du concordat est prévue

Equipements culturels de portée régionale	Accord intercantonal sur la collaboration intercantonale dans le domaine des équipements culturels suprarégionaux, du 1er juillet 2003 [21]. L'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 2010	Ont adhéré: ZH, LU, SZ, ZG, UR ZG: Adhésion au 1er janvier 2010 NW: Crédit cadre de CHF 3 millions pour 2009-2011 accordé ; la base légale pour l'adhésion doit encore être décidée par le Parlement. Entrée en vigueur vraisemblablement au 1er janvier 2010 AG: adhérera vraisemblablement à l'accord avec protocoles additionnels au 1er janvier 2010 (arrêté pris par le Parlement; délai référendaire jusqu'au 28 décembre 2009) OW: adhésion rejetée en votation populaire le 8 février 2008.[22]
Gestion des déchets	Convention intercantonale concernant la concertation intercantonale en matière de gestion de déchets (1994)	Conclusion avant RPT BE, FR, VD VS, NE, GE, JU
	Convention entre le Canton de Vaud et la République et Canton de Neuchâtel instituant une collaboration dans le cadre de la planification et l'élimination des déchets (2000)	Conclusion avant RPT VD, NE
	Vereinbarung vom 29.9.2008 zwischen BE und SO betr. KVA Emmenspitz (Zuchwil)/Accord BE-SO Centre d'incinération des ordures Emmenspitz (aucun rapport direct avec la RPT)	BE, SO
Transports d'agglomération	Convention instituant une tarification régionale sur le bassin franco-valdo-genevois du 4 juillet 2003	Conclusion avant RPT GE, VD

[1] Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) du 3 octobre 2003 (RS 613.2)
[2] http://www.kdk.ch/int/kdk/fr/taetig/neugestaltung_des/interkantonale_zusammenarbeit/inkrafttreten_der.html (dernière consultation le 30.11.2009)
[3] http://www.justizvollzug.ch/internet/ji/juv/de/organisation/amtsleitung/osk/osk_grundl.html (dernière consultation 30.11.2009)
[4] http://www.prison.ch/int/konkordat_int.html (dernière consultation 30.11.2009)
[5] http://www.cldjp.ch/concordats/adultes.html (dernière consultation 30.11.2009)
[6] http://www.cldjp.ch/concordats/mineurs.html (dernière consultation 30.11.2009)
[7] http://www.cldjp.ch/data/lmc/concordat_lmc.pdf (dernière consultation 01.12.2009)
[8] http://www.edk.ch/dyn/11659.php(dernière consultation 30.11.2009)
[9] http://www.ciip.ch/index.php?m=2&sm=2&page=131 (dernière consultation 30.11.2009)
[10] http://www.edk.ch/dyn/12917.php
[11] http://www.ag.ch/nwedk/de/pub/regionales_schulabkommen.php
[12] http://edudoc.ch/record/2007/files/3-1d.pdf (letzter Zugriff 30.11.2009
[13] http://edudoc.ch/record/2013/files/3-4d.pdf?ln=deversion=1 (dernière consultation 30.11.2009)
[14] http://www.lexfind.ch/dta/10599//415420.pdf (dernière consultation 30.11.2009)
[15] http://www.lexfind.ch/dta/10244/2/415330.pdf (dernière consultation 30.11.2009)
[16] http://www.lexfind.ch/dta/6707/2/gs_iv_b_711_2.pdf (dernière consultation 30.11.2009)
[17] http://www.lexfind.ch/dta/13641/2/412_636f1.pdf (dernière consultation 30.11.2009)
[18] http://www.lexfind.ch/dta/20200/2/664.1.pdf (letzter Zugriff 30.11.2009)
[19] http://www.lexfind.ch/dta/13471/2/412_631e.pdf (dernière consultation 30.11.2009)
[20] http://www.lexfind.ch/dta/21760/2/1076_Fachhochschule_415.16.pdf (dernière consultation 30.11.2009)
[21] http://www.zrk.ch/Projekte-Detail.51.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=123&cHash=56e4fcb4db (dernière consultation 30.11.2009)
[22] Selon remarque du canton OW sur la question 23 l'accord a été élaboré par les cantons ZH, LU, SZ et ZG. OW n'a pas pu se prononcer et n'a pas été invité à l'élaboration

E) Enquête de la CdC concernant la mise en œuvre de la répartition des tâches

Expériences concernant la mise en œuvre de la RPT dans certains domaines de tâche

Institutions pour handicapés

Le transfert de la responsabilité intégrale pour ce domaine est qualifié de judicieux et approprié par une majorité de cantons. De même, le respect de la disposition transitoire (art. 197, ch. 4, Cst.) n'a pas posé de difficultés pour la majorité des cantons.

Quelques cantons ont signalé que l'effort à fournir a été bien supérieur aux prévisions. Dans des cas isolés, il était difficile de définir les prestations fournies jusque là ou, plus exactement, l'insuffisance des informations sur ces prestations était déplorée. Plusieurs cantons ont mentionné que les décomptes intercantonaux étaient complexes et que, dans l'ensemble, une coordination à l'échelle nationale faisait sérieusement défaut.

Concernant les contributions au fonctionnement, à peine la moitié des cantons maintiennent l'ancien système de couverture du déficit, neuf d'entre eux fixent des forfaits d'un commun accord avec les institutions. Cinq cantons sont passés au financement par prestation avec tarifs couvrant la totalité des coûts, ce qui, dans deux d'entre eux, a conduit à une augmentation des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Certains cantons ont également accordé des contributions aux frais de construction à des institutions. Seuls quelques cas isolés ont fait apparaître que des reports d'investissements avaient été décidés ces dernières années face à la perspective de l'introduction de la RPT.

Dans tous les cantons, les plans stratégiques en faveur des personnes handicapées sont en cours d'élaboration. On relève à cet égard une collaboration régionale intense en Suisse romande, en Suisse centrale et en Suisse orientale. Un concept commun est actuellement en cours d'élaboration dans les cantons BS et BL.

Formation scolaire spéciale

Dans ce secteur aussi, une majorité de cantons émettent un jugement positif sur le passage à la RPT. Plusieurs cantons relèvent la très grande complexité de l'opération et le volume de travail supérieur à la moyenne pour ce changement. Dans certains cantons, il a fallu régler des questions de compétence interne.

Une opération plus difficile que les changements à apporter dans les institutions pour handicapés était le maintien des prestations de l'AI. On relève des difficultés dans la définition des prestations fournies jusque là et on constate que c'est notamment dans la prise en charge des frais de transports que la pratique de l'AI était généreuse. Certains cantons ont également éprouvé des difficultés à délimiter le secteur par rapport à celui des mesures de thérapie médicale dans les domaines de la psychomotricité, de la logopédie, etc.; d'une manière générale, un comportement revendicatif (en augmentation) a posé problème. Dans certains cantons, des problèmes de délimitation se sont posés en rapport avec l'allocation pour impotent.

Dans l'ensemble, la moitié des cantons constatent qu'avec la RPT, l'intégration entre la formation scolaire spéciale et l'enseignement ordinaire s'est améliorée et la collaboration s'est intensifiée. Un quart des cantons indiquent ne constater aucun changement alors que d'autres relèvent qu'il y a eu au moins intensification du débat sur la question de l'intégration.

Quatre cantons disposent déjà d'un concept sur la formation scolaire spéciale. Dans le reste des cantons, des travaux conceptuels sont en cours.

Aide et soins à domicile pour les personnes âgées et personnes handicapées

Une nette majorité des cantons émet un jugement favorable ou ne signale aucun problème concernant le transfert. Certains cantons indiquent cependant qu'ils ont du faire face à des difficultés lors du transfert et qu'il a été nécessaire de procéder à des modifications quant à l'organisation et à la collaboration avec les organisations concernées.

Dans quatre cantons, ce domaine relève des communes.

Le respect de la disposition transitoire de l'art. 197, ch. 5, Cst. n'a pas non plus posé de problème pour les cantons.

Certains cantons rapportent de désagréables surprises financières parce que +les organisations bénéficiant de soutien n'étaient pas toujours connues à l'avance. Deux cantons soulignent tout spécialement que Pro Senectute a été informé trop tard et n'a pas pu bien se préparer.

A une exception près, les cantons signalent qu'ils disposent d'un concept cantonal de financement pour l'aide et les soins à domicile.

Désenchevêtrement dans le domaine des routes

Plusieurs cantons signalent que le désenchevêtrement des tâches dans le domaine routier a engendré beaucoup plus de travail que prévu, ce qui peut expliquer que le désenchevêtrement n'ait pas encore pu être mené à terme dans tous les cantons. Plusieurs transferts de propriété, notamment, sont encore inachevés, essentiellement au niveau des centres d'entretien; de même, la délimitation définitive des périmètres d'entretien et d'interfaces n'a pas encore été finalisée. Divers autres problèmes particuliers sont évoqués aussi (nous renvoyons à ce sujet à l'annexe 20a-1 p. 5 ss).

Dans l'ensemble, le passage à la RPT dans le domaine des routes nationales est jugé positif par une majorité des cantons même si on a relevé un potentiel et un besoin d'amélioration dans la communication et dans les processus. Quelques cantons font état d'une collaboration plus difficile et d'un certain nombre de questions encore en suspens. Plusieurs cantons regrettent que l'arrêté sur le réseau des routes nationales n'ait pas encore été publié, ce qui est une source d'incertitudes pour la planification et une cause de blocage de projets.

Concernant les routes principales, il est encore difficile de porter un jugement sur le passage à la RPT du fait que d'importants moyens financiers sont encore liés à des projets découlant de l'ancien droit. Plusieurs cantons font état de difficultés à préfinancer des grands projets avec les subventions globales.

Dans quatre cantons, il a été nécessaire de licencier du personnel à la suite du transfert des routes nationales à la Confédération. Dans sept cantons au total, il a fallu ou il faudra vraisemblablement encore mettre à contribution les mesures sociales promises par la Confédération.

Désenchevêtrement dans d'autres domaines

18 cantons n'ont émis aucune remarque sur d'autres domaines de tâche désenchevêtrés.

Bien que la question des conventions-programmes ait été exclue du questionnaire, ce nouvel instrument a fait l'objet de quelques commentaires: outre les bonnes expériences faites dans le domaine de la forêt, mention est cependant faite du volumineux travail administratif, des indicateurs problématiques dans le domaine de la protection de la nature et, dans un canton, de problèmes de mise en œuvre pratique. Plusieurs cantons ont signalé que les conventions-programme dans le domaine de la protection du paysage et conservation des monuments historiques n'ont pas été mises en place de manière satisfaisante. Selon eux, il faudra revoir entièrement les conventions-programmes en vue de la prochaine période

Un canton relate des difficultés dans la distinction entre frais de maladie et besoins de base en matière de subsistance lors du décompte des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Il est signalé par ailleurs que le budget d'assistance, prévu dans le cadre de la 6e révision de la LAI, n'est pas harmonisé avec les concepts cantonaux de la politique des handicapés et qu'il entraînera un transfert des charges sur les cantons.

Plusieurs cantons soulignent le manque de fonds suffisants dans certains secteurs (mensurations officielles, transports publics, formation professionnelle). Enfin, la question est posée de savoir si la suppression après-coup de l'allocation pour impotents en cas de séjour dans les internats des écoles spéciales a été prise en compte dans le bilan global RPT.