

Indice des ressources

1. Le concept d'indice des ressources

L'indice des ressources sert de base à la péréquation tant horizontale que verticale des ressources inscrite dans la RPT. A ce titre, il doit refléter le potentiel de ressources des cantons – autrement dit leurs ressources financières fiscalement exploitables – par rapport à la moyenne suisse. Le principe sous-jacent diffère radicalement de celui qui est à la base de l'indice de capacité financière dans la péréquation actuelle, indice qui présente de nombreuses imperfections.¹ En se concentrant exclusivement sur les ressources exploitables fiscalement, l'indice des ressources signale directement la capacité économique et financière d'un canton par rapport à la moyenne suisse.

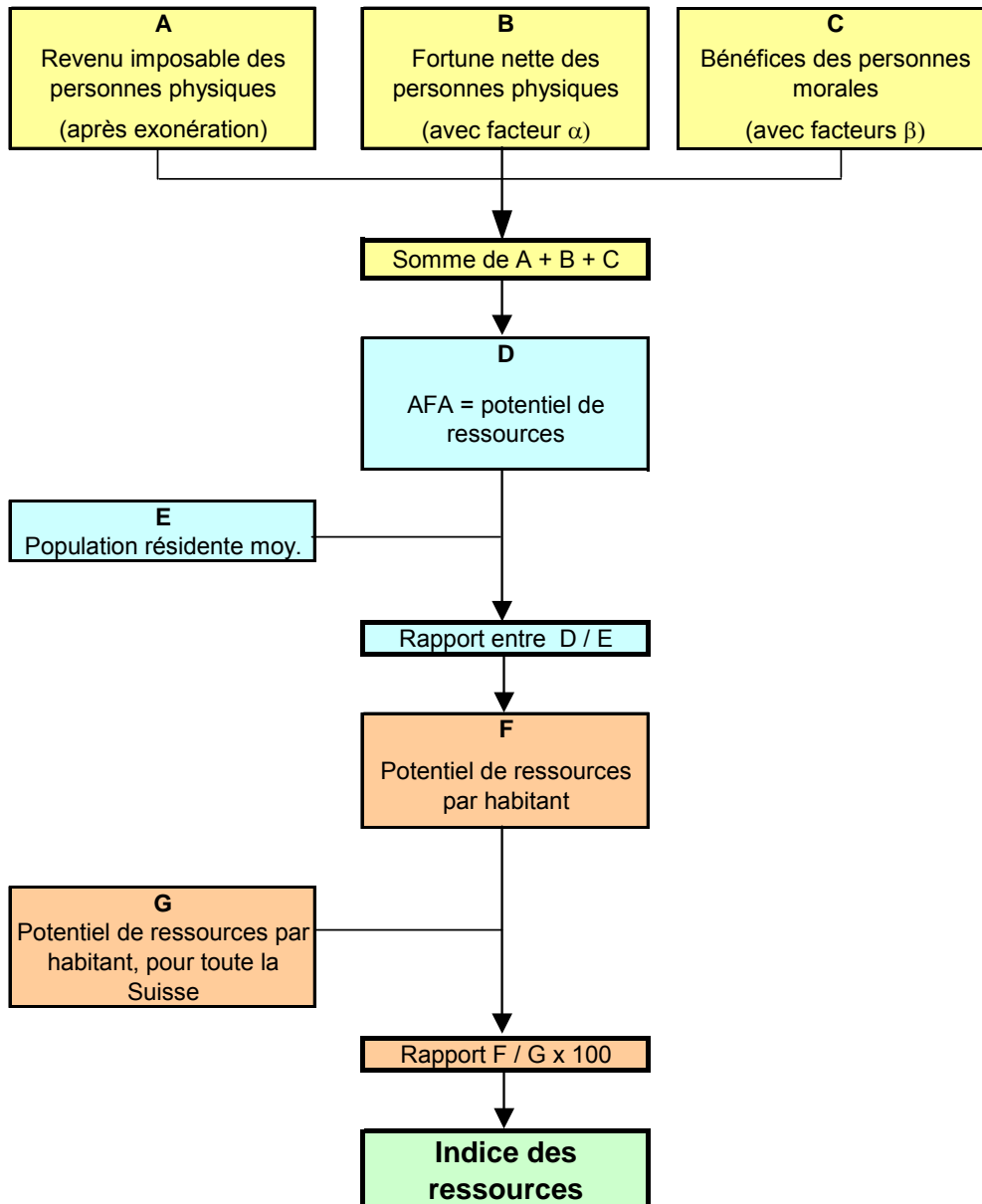
Pour mesurer les ressources exploitables fiscalement, le nouvel indice des ressources s'appuie sur l'assiette fiscale agrégée (AFA). L'AFA indique sous forme de coefficient tant la somme des revenus et de la fortune imposables des personnes physiques que la somme des bénéfiques des personnes morales. L'indice des ressources d'un canton découle du rapport entre son AFA par habitant et l'AFA suisse par habitant (voir

Figure 1).

A l'origine de l'AFA, on trouve l'idée que tout impôt est perçu en définitive soit sur le revenu du travail ou des capitaux, soit sur la fortune ou sur les bénéfiques. Cela vaut aussi pour les impôts ne présentant pas de lien direct avec ces bases de calcul, comme la taxe sur les véhicules à moteur. L'AFA équivaut donc au **potentiel de ressources** d'un canton.

¹ Voir le *Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*, FF 2001, 2235 ss

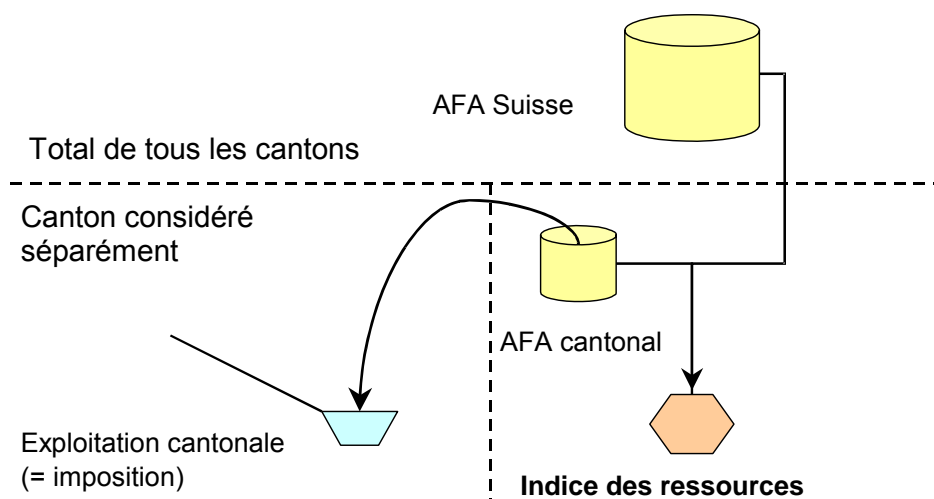
Figure 1: De l'assiette fiscale agrégée à l'indice des ressources



L'AFA (le potentiel de ressources) constitue en quelque sorte un vaste fonds dans lequel les cantons puisent, sous forme d'impôts et de taxes, les moyens financiers dont ils ont besoin (voir Figure 2). C'est volontairement que son exploitation concrète – en l'occurrence les barèmes ou les recettes fiscales – n'est pas prise en compte. L'indice des ressources ne représente que la taille par habitant du fonds cantonal par rapport à la moyenne suisse. Les instruments ou barèmes fiscaux auxquels recourent les cantons

n'ont donc aucune importance pour l'AFA. Il appartient à chaque canton d'adapter sa politique fiscale de manière optimale à ses besoins ou particularités.

Figure 2: Schéma du concept d'AFA



L'utilisation de l'AFA comme base de la nouvelle péréquation des ressources ne permet pas aux cantons d'agir directement sur leur potentiel de ressources et donc sur leur indice de ressources. En effet, le potentiel de ressources ne change qu'en cas de modification des revenus, de la fortune ou des bénéfices des personnes physiques ou morales, ou si le canton enregistre des arrivées ou des départs. Par là, l'indice des ressources diffère radicalement de l'indice de capacité financière actuellement employé. Celui-ci se base sur le revenu cantonal et la part de la surface située en région de montagne, ainsi que sur la charge fiscale et les recettes fiscales des cantons. Or c'est la valeur inverse de la charge fiscale qui est inscrite dans l'indice. Autrement dit, dans le système en place, une augmentation de la charge fiscale d'un canton aboutit automatiquement à une baisse de son indice de capacité financière, et donc à des paiements péréquatifs en sa faveur. Comme de surcroît ces subventions allouées en fonction de la capacité financière sont le plus souvent affectées, l'indice actuel de capacité financière génère des incitations inopportunes, tout particulièrement pour les cantons financièrement faibles. Ces incitations expliquent en partie que la péréquation financière n'ait pas atteint ses objectifs jusqu'ici. D'où le nouvel indice des ressources et l'abandon de toute affectation pour les paiements péréquatifs.

2. Eléments constitutifs du potentiel de ressources

2.1 Revenu des personnes physiques

La somme des revenus imposables des personnes physiques est déterminée à partir des bases cantonales de calcul de l'impôt fédéral direct. Les valeurs retenues sont donc harmonisées pour tous les cantons. L'AFA inclut aussi les revenus qui sont soumis à l'impôt à la source.

A propos des revenus imposables, il importe de signaler que les revenus particulièrement modestes ne peuvent pas être taxés par les cantons au même taux que les revenus élevés. Cela doit permettre d'éviter que le revenu d'un contribuable ne tombe en dessous du minimal vital en raison directe de la charge fiscale. D'autres principes relevant des finances et du droit constitutionnel, notamment ceux de la capacité contributive, de l'équité fiscale et de rendement de l'impôt commandent une imposition proportionnellement plus élevée des hauts revenus. Par conséquent, si deux cantons affichent un revenu moyen identique mais que la répartition entre hauts et bas revenus est différente, ils n'auront pas le même potentiel de ressources pour ce qui est de la capacité contributive.

Le calcul du potentiel de ressources se fait donc en déduisant, pour tous les contribuables, la part du revenu imposable exonérée de l'impôt fédéral direct. Ce montant exonéré doit être considéré comme un revenu minimal objectivement nécessaire – et donc non exploitable fiscalement. L'élément constitutif de l'AFA qu'est le «revenu des personnes physiques» revêt du fait du montant exonéré un caractère progressif (= progression indirecte): la pondération est plus forte pour les revenus élevés que pour les bas revenus. Ainsi, le potentiel de ressources tient compte de la répartition des revenus. Concrètement, l'exonération profite essentiellement aux cantons qui comptent de nombreux contribuables à revenus relativement bas.

Tableau 1 Base de données pour l'indice des ressources de 2002: revenu imposable des personnes physiques en francs par habitant; montant exonéré = 25 100 francs par contribuable

	Revenu imposable des personnes physiques (avant exonération) par habitant	Réduction due à l'exonération	Revenu imposable AFA (après exonération) par habitant
Zurich	33'122	37%	20'795
Berne	25'043	46%	13'428
Lucerne	24'246	45%	13'291
Uri	22'162	49%	11'273
Schwyz	26'943	41%	15'862
Obwald	23'709	48%	12'388
Nidwald	30'985	39%	18'969
Glaris	24'385	47%	12'837
Zoug	35'707	33%	23'858
Fribourg	23'205	48%	12'104
Soleure	26'617	45%	14'618
Bâle-Ville	31'616	39%	19'219
Bâle-Campagne	31'835	38%	19'723
Schaffhouse	26'337	45%	14'596
Appenzell Rh.-E.	25'897	43%	14'665
Appenzell Rh.-I.	23'963	46%	13'019
Saint-Gall	25'094	45%	13'832
Grisons	26'786	44%	14'908
Argovie	27'641	42%	15'986
Thurgovie	24'087	45%	13'228
Tessin	25'153	44%	14'019
Vaud	27'422	40%	16'338
Valais	22'409	49%	11'392
Neuchâtel	23'993	45%	13'214
Genève	29'696	35%	19'377
Jura	21'991	52%	10'555
Suisse	27'510	42%	16'003

Le

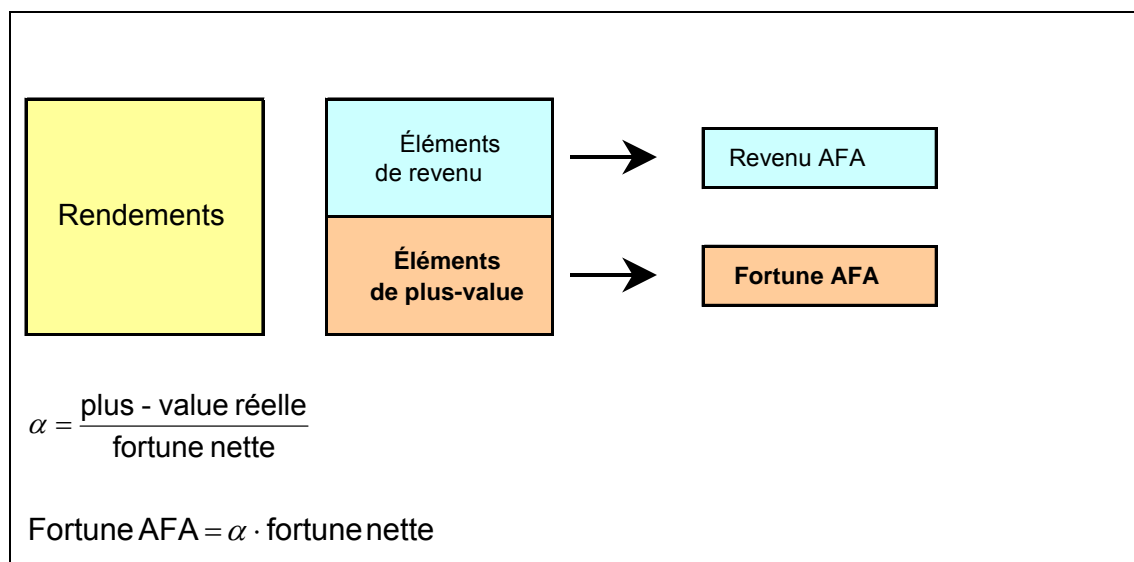
Tableau 1 montre l'impact de l'exonération. La première colonne présente le revenu imposable des personnes physiques par habitant avant exonération. La deuxième colonne indique la réduction, en pourcentage du revenu imposable, résultant de

l'exonération. Enfin, la troisième colonne signale le revenu imposable après exonération. Ces valeurs entrent dans le calcul du potentiel de ressources. Le tableau montre que le canton de Zoug possède le revenu par habitant le plus élevé, suivi de Zurich et de Bâle-Campagne. Les cantons affichant les valeurs les plus basses sont le Jura, Uri et le Valais.

2.2 Fortune des personnes physiques

Cet élément du potentiel de ressources est calculé sur la base de la fortune nette (actifs moins les passifs). La Suisse ne dispose toutefois pas à ce jour d'une statistique de la fortune harmonisée sur le plan national et satisfaisante sur le plan méthodologique. D'où la mise au point, jusqu'à l'introduction de la RPT, d'une nouvelle statistique de la fortune basée sur la fortune nette soumise aux impôts cantonaux. Les valeurs présentées ici reposent encore sur des modèles de calcul.²

Figure 3 Prise en compte de la fortune dans le potentiel de ressources (AFA)



² En attendant la mise en place de la statistique suisse de la fortune, le potentiel d'impôt sur la fortune se calcule en divisant les recettes de l'impôt sur la fortune prélevé par les cantons et les communes par la charge fiscale moyenne pesant sur la fortune du canton et de ses communes.

La fortune des personnes physiques appartient à la catégorie des réserves, contrairement aux revenus des personnes physiques et aux bénéfices des personnes morales, qui constituent des flux financiers. La fortune nette ne s'ajoute donc pas sans adaptation préalable aux deux autres grandeurs du potentiel de ressources (revenus et bénéfices). Pour cette raison, seuls les gains en capital, autrement dit le rendement réel de la fortune, entrent dans le calcul du potentiel de ressources.

Tableau 2 Base de données pour l'indice des ressources de 2002: fortune nette des personnes physiques, en francs par habitant

	Fortune nette par habitant	Fortune AFA (plus-value, $\alpha = 1,6\%$) par habitant
Zurich	204'519	3'272
Berne	86'553	1'385
Lucerne	76'146	1'218
Uri	104'987	1'680
Schwyz	111'447	1'783
Obwald	72'828	1'165
Nidwald	208'048	3'329
Glaris	121'159	1'939
Zoug	238'702	3'819
Fribourg	64'730	1'036
Soleure	61'626	986
Bâle-Ville	114'913	1'839
Bâle-Campagne	122'778	1'964
Schaffhouse	115'898	1'854
Appenzell Rh.-E.	146'106	2'338
Appenzell Rh.-I.	135'145	2'162
Saint-Gall	120'642	1'930
Grisons	174'003	2'784
Argovie	103'002	1'648
Thurgovie	95'221	1'524
Tessin	97'307	1'557
Vaud	90'577	1'449
Valais	74'737	1'196
Neuchâtel	86'119	1'378
Genève	123'267	1'972
Jura	61'242	980
Suisse	118'664	1'899

S'agissant du rendement, on notera cependant que le rendement de la fortune (=composante du rendement relative au revenu) figure déjà dans l'AFA sous forme de revenus ou de bénéfices. Tel est le cas en particulier des intérêts et des dividendes. Par conséquent, seule la plus-value (=composante d'augmentation de valeur) est prise en compte (voir Figure 3). A cet effet, la fortune nette est pondérée à l'aide d'un facteur α uniforme. Celui-ci est périodiquement recalculé et correspond selon les plus récents calculs à 1,6 %. Le Tableau 2 illustre la fortune nette par habitant des cantons. Zoug

affiche la valeur la plus élevée, suivi des cantons de Nidwald et Zurich. Le Jura, Soleure et Fribourg ferment la marche.

2.3 Bénéfices des personnes morales

L'assiette fiscale de l'impôt fédéral direct sert de base au calcul de l'élément de l'AFA que sont les bénéfices des personnes morales. Comme pour la fortune des personnes physiques, les bases statistiques actuelles ne permettent pas de calculer correctement le potentiel de ressources des personnes morales. En particulier, la statistique de l'impôt fédéral direct n'indique pas encore de façon séparée les bénéfices des sociétés holding, des sociétés de domicile et des sociétés mixtes. Or en vertu du droit fédéral, les cantons sont autorisés à imposer seulement une partie des bénéfices de ces sociétés, qui donc ne contribuent pas au potentiel de ressources des cantons de la même manière que les bénéfices des sociétés imposées de façon ordinaire. Ces lacunes statistiques seront toutefois comblées d'ici l'entrée en vigueur de la RPT.

L'élément de l'AFA «bénéfices des personnes morales» se calcule à partir de la somme des bénéfices imposables des personnes morales du canton. A quoi il faut soustraire la somme des rendements nets des participations, que les personnes morales peuvent faire valoir pour le calcul de l'impôt. Une telle déduction permet d'éviter que les bénéfices des filiales ne soient comptés trois fois: la première fois lorsqu'ils sont réalisés dans les filiales, la deuxième comme produit des participations de la société mère, et une troisième fois sous forme de revenu. La déduction des gains de participation a pour nom, dans le jargon RPT, «première correction de holding».

La «deuxième correction de holding» est liée au statut fiscal particulier des sociétés holding, des sociétés de domicile et des sociétés mixtes. Comme seule une partie des bénéfices de ces sociétés entre dans le potentiel de ressources, une pondération est

opérée à l'aide de facteurs β . Ceux-ci prennent en compte les possibilités limitées d'exploitation des bénéfices réalisés par les sociétés fiscalement privilégiées. Ils sont aussi sensibles au fait que ces bénéfices sont taxés ordinairement dans le cadre de l'impôt fédéral direct, ce dont les cantons profitent à hauteur d'au moins 17 %. Selon les derniers calculs en date, les facteurs β affichent la valeur suivante:

- sociétés holding: 2,5 %

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons - RPT

- sociétés de domicile: 7,4 %
- sociétés mixtes: 17,1 %

Les facteurs β sont recalculés périodiquement à partir de données actualisées, tout comme le facteur α pour la fortune nette.

Figure 4 Calcul des bénéfices des personnes morales entrant dans l'AFA

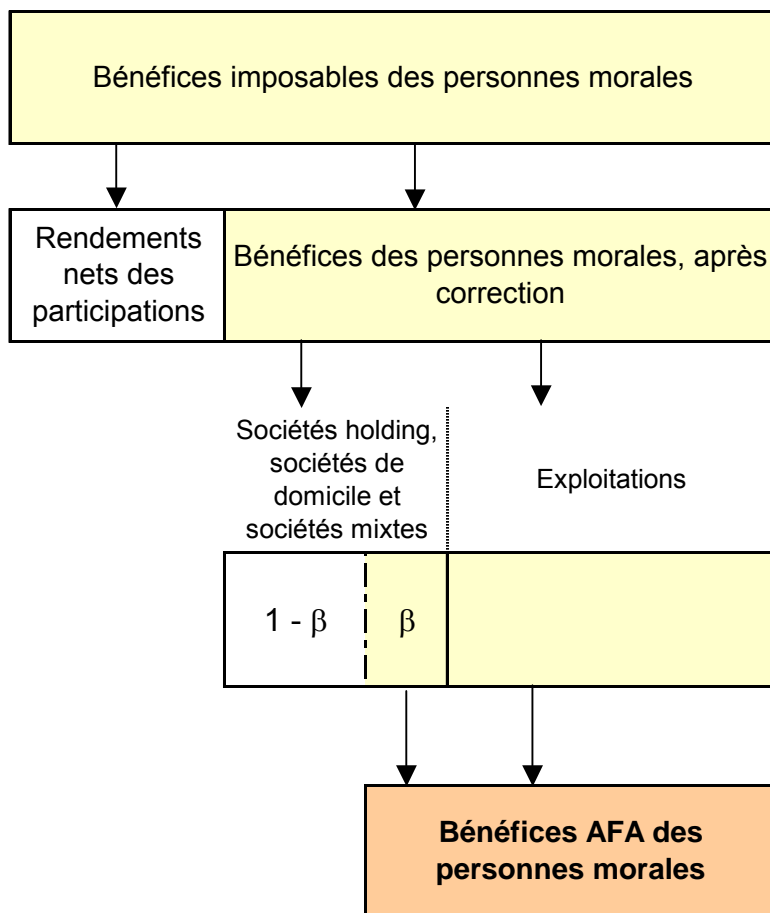


Tableau 3 Base de données pour l'indice des ressources de 2002: bénéfices des personnes morales, en francs par habitant

	Bénéfices imposables, selon la statistique de l'impôt fédéral direct, par habitant	Bénéfices imposables après déduction des gains de participation (1re correction de holding), par habitant	Bénéfices imposables des sociétés taxées ordinairement, par habitant	Bénéfices imposables (pondérés par les facteurs β) des sociétés fiscalement privilégiées, par habitant	Bénéfices imposables AFA par habitant
Zurich	13'402	6'760	2'855	364	3'219
Berne	2'916	2'216	1'240	91	1'331
Lucerne	5'891	3'910	2'040	174	2'214
Uri	6'735	5'167	1'793	314	2'107
Schwyz	46'875	36'507	2'988	3'121	6'109
Obwald	2'594	1'976	1'314	62	1'376
Nidwald	13'610	8'579	3'367	485	3'852
Glaris	48'620	28'210	1'328	2'503	3'831
Zoug	96'106	54'738	11'749	4'003	15'751
Fribourg	9'720	5'469	1'061	410	1'471
Soleure	2'927	2'468	1'770	65	1'835
Bâle-Ville	49'142	22'263	5'366	1'573	6'939
Bâle-Campagne	4'908	3'647	2'184	136	2'320
Schaffhouse	8'803	4'492	2'360	199	2'559
Appenzell Rh.-E.	2'746	2'385	1'621	71	1'692
Appenzell Rh.-I.	6'671	4'216	2'090	198	2'288
Saint-Gall	3'122	2'484	1'883	56	1'939
Grisons	7'203	4'383	2'461	179	2'640
Argovie	4'407	2'595	2'102	46	2'148
Thurgovie	3'514	2'503	1'603	84	1'687
Tessin	6'506	5'746	3'233	238	3'472
Vaud	6'842	3'061	1'459	149	1'608
Valais	1'350	1'283	1'102	17	1'120
Neuchâtel	11'235	5'927	1'882	377	2'258
Genève	18'460	16'705	4'246	1'160	5'406
Jura	4'687	3'579	1'574	187	1'761
Suisse	10'553	6'500	2'343	387	2'730

La Figure 4 illustre le mode de calcul de la composante de l'AFA «bénéfices des personnes morales». Quant au

Tableau 3, il indique les bénéfices imposables des cantons par habitant. Sa première colonne montre les bénéfices selon la statistique de l'impôt fédéral direct. La deuxième présente les mêmes bénéfices après la première correction de holding, autrement dit après déduction des gains de participation. Les bénéfices des sociétés imposées de façon ordinaire apparaissent dans la troisième colonne. On notera que comme les bases statistiques ne sont pas suffisamment détaillées pour le moment, ces valeurs reposent sur

des modèles de calcul. Il en va de même pour les bénéfices des sociétés fiscalement privilégiées.³

Enfin, la dernière colonne montre le potentiel de ressources des cantons par habitant, constitué par la somme des bénéfices des sociétés imposées de façon ordinaire et celle des bénéfices, pondérés par l'indice β , des sociétés fiscalement privilégiées. On constate que le canton de Zoug occupe à nouveau le premier rang, suivi de Bâle-Ville et de Schwyz. En fin de liste apparaissent les cantons du Valais, de Berne et d'Obwald.

3. Indice des ressources des cantons

La somme des dernières colonnes des tableaux 1 à 3 constitue le potentiel de ressources des cantons par habitant. L'indice de ressources d'un canton s'obtient en divisant cette somme par la moyenne nationale (pondérée) et en multipliant le résultat par 100. La moyenne suisse se situe ainsi à 100 points. Les cantons affichant un indice supérieur à 100 points sont considérés comme des cantons à fort potentiel de ressources, qui affichent un indice inférieur à 100 points étant des cantons à faible potentiel de ressources.

Les indices de ressources pour l'année 2002 apparaissent dans le

Tableau 4. On constate que les cantons de Zoug, Bâle-Ville, Zurich, Genève, Nidwald, Bâle-Campagne et Schwyz font partie des cantons à fort potentiel de ressources. Tous les autres cantons ont un faible potentiel de ressources selon les plus récents modèles de calcul. En 2002, le canton de Zoug a pris la tête du classement, suivi de Bâle-Ville et de Zurich. Les cantons possédant le plus faible potentiel de ressources étaient le Jura, le Valais et Fribourg.

³ Dans le modèle de calcul, les bénéfices des sociétés d'exploitation d'un canton correspondent aux recettes fiscales provenant des personnes morales dudit canton et de ses communes, divisées par la charge résultant des impôts cantonaux et communaux pour un bénéfice d'un million de francs et un rendement de 50 %. Les bénéfices fiscalement privilégiés s'obtiennent ensuite en calculant la différence entre l'impôt fédéral direct et les bénéfices estimés des sociétés d'exploitation. Les bénéfices estimés des sociétés fiscalement privilégiées sont pondérés par un facteur β unique de 9,3 %. Ce facteur est une valeur moyenne pondérée des facteurs relatifs à chaque type, selon l'expertise conjointe du ZEW et du BAK et la décision de l'organe directeur de la RPT.

Tableau 4 Indice des ressources des cantons pour 2002

	Revenu par habitant	Fortune par habitant	Bénéfices par habitant	Potentiel de ressources par habitant	Indice des ressources
Zurich	20'795	3'272	3'219	27'286	132.3
Berne	13'428	1'385	1'331	16'144	78.2
Lucerne	13'291	1'218	2'214	16'724	81.1
Uri	11'273	1'680	2'107	15'059	73.0
Schwyz	15'862	1'783	6'109	23'754	115.1
Obwald	12'388	1'165	1'376	14'929	72.4
Nidwald	18'969	3'329	3'852	26'150	126.7
Glaris	12'837	1'939	3'831	18'607	90.2
Zoug	23'858	3'819	15'751	43'429	210.5
Fribourg	12'104	1'036	1'471	14'611	70.8
Soleure	14'618	986	1'835	17'439	84.5
Bâle-Ville	19'219	1'839	6'939	27'997	135.7
Bâle-Campagne	19'723	1'964	2'320	24'008	116.4
Schaffhouse	14'596	1'854	2'559	19'009	92.1
Appenzell Rh.-E.	14'665	2'338	1'692	18'695	90.6
Appenzell Rh.-I.	13'019	2'162	2'288	17'469	84.7
Saint-Gall	13'832	1'930	1'939	17'701	85.8
Grisons	14'908	2'784	2'640	20'332	98.5
Argovie	15'986	1'648	2'148	19'782	95.9
Thurgovie	13'228	1'524	1'687	16'438	79.7
Tessin	14'019	1'557	3'472	19'048	92.3
Vaud	16'338	1'449	1'608	19'395	94.0
Valais	11'392	1'196	1'120	13'708	66.4
Neuchâtel	13'214	1'378	2'258	16'851	81.7
Genève	19'377	1'972	5'406	26'755	129.7
Jura	10'555	980	1'761	13'296	64.4
Suisse	16'003	1'899	2'730	20'632	100.0

Le Tableau 5 montre les indices de ressources des cantons pour les années 1998 à 2002. L'image qui s'en dégage est relativement stable. Quelques cantons ont toutefois connu

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons - RPT

d'importants changements. A titre d'exemple, le canton de Schwyz s'est hissé durant cette période parmi les cantons à fort potentiel de ressources, alors qu'il faisait

initialement partie des cantons à faible potentiel de ressources. Schwyz a connu la plus forte augmentation relative du potentiel de ressources (+25,9 points), suivi par les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (+11,1), des Grisons (+10,1), de Nidwald (+10,1), du Jura (+6,1) et du Tessin (+4,1). En revanche, quelques cantons ont régressé par rapport à la moyenne suisse, comme Uri (-6,0 points), Appenzell Rhodes-Extérieures (-5,5), la Thurgovie (-4,8), Zurich (-3,8), Berne (-2,6) et Saint-Gall (-2,5).

Tableau 5 Indice des ressources pour les années 1998 à 2002

1998		1999		2000		2001		2002	
ZG	207.9	ZG	201.1	ZG	198.7	ZG	203.8	ZG	210.5
BS	136.5	ZH	136.1	ZH	135.3	ZH	133.2	BS	135.7
ZH	136.1	BS	134.0	BS	131.5	BS	132.8	ZH	132.3
GE	130.8	GE	128.1	GE	127.6	GE	127.6	GE	129.7
NW	116.7	NW	121.2	NW	123.0	NW	126.0	NW	126.7
BL	115.7	BL	114.5	BL	114.9	BL	116.2	BL	116.4
CH	100.0	CH	100.0	CH	100.0	SZ	108.4	SZ	115.1
AG	97.3	AG	97.3	SZ	99.9	CH	100.0	CH	100.0
AR	96.1	SZ	95.9	AG	97.5	AG	97.4	GR	98.5
SH	93.1	AR	95.4	SH	95.4	GR	97.0	AG	95.9
VD	92.2	SH	94.8	AR	94.3	SH	94.3	VD	94.0
SZ	89.3	VD	91.3	GR	93.3	VD	93.2	TI	92.3
GR	88.5	GR	91.1	VD	91.6	AR	92.3	SH	92.1
SG	88.3	TI	88.8	TI	89.6	TI	90.7	AR	90.6
TI	88.2	SG	88.2	SG	87.9	GL	87.0	GL	90.2
GL	87.0	GL	85.4	GL	86.1	SG	86.9	SG	85.8
TG	84.5	SO	83.5	SO	84.8	SO	86.0	AI	84.7
SO	81.7	TG	83.3	NE	82.4	AI	85.2	SO	84.5
NE	80.9	NE	81.6	TG	81.8	NE	82.7	NE	81.7
BE	80.8	LU	81.1	LU	81.5	LU	81.5	LU	81.1
LU	79.3	BE	81.1	AI	81.0	TG	80.4	TG	79.7
UR	79.0	UR	78.4	BE	80.9	BE	79.3	BE	78.2
OW	74.0	AI	77.6	UR	77.5	UR	76.4	UR	73.0
AI	73.6	OW	75.7	OW	76.4	OW	74.9	OW	72.4
FR	72.5	FR	71.7	FR	70.4	FR	70.4	FR	70.8
VS	64.1	VS	64.9	VS	65.8	VS	66.7	VS	66.4
JU	58.4	JU	59.5	JU	61.7	JU	63.9	JU	64.4

4. Bases légales et relevé des données

L'art. 3 de la nouvelle loi du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) fixe les modalités du calcul du potentiel de ressources. Les formules détaillées sont fixées dans une ordonnance. L'indice des

ressources est calculé par l'Administration fédérale des finances, sur la base des données recueillies auprès des cantons par l'Administration fédérale des contributions.

S'agissant du relevé des données, il convient de souligner que le potentiel de ressources d'une année se base toujours sur les valeurs moyennes des trois dernières années disponibles. Cette approche doit permettre d'éviter que l'indice des ressources ne subisse de trop grande fluctuation. On notera également que la plupart des cantons ne disposent qu'avec un certain retard de données sûres pour leur assiette fiscale. Le décalage peut atteindre trois ans dans le cas des personnes morales. Il s'ensuit que des changements conjoncturels majeurs n'apparaissent qu'avec du retard dans le potentiel de ressources. Par conséquent, l'indice des ressources reflète moins les fluctuations à court terme que les tendances à long terme caractérisant la capacité économique et financière des cantons.