



08.10.2019

Audition relative à la modification de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)

Rapport sur les résultats

Condensé

La modification de l'OPFCC règle la mise en œuvre de deux projets de révision: la loi fédérale du 28 septembre 2018 relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) et la révision partielle de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC). Les modifications de l'OPFCC visant à mettre en œuvre la RFFA ont déjà été mises en consultation dans le cadre de la procédure concernant le Projet fiscal 17 (PF17). Pour l'essentiel, elles n'ont pas fait l'objet de contestations¹.

Les modifications de l'OPFCC bénéficient d'une large approbation des cantons. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) a traité projet lors de sa séance des 6 et 7 juin 2019. L'assemblée plénière a proposé l'approbation de la modification de l'ordonnance en demandant l'examen de deux requêtes: d'une part, il faut compléter la liste de critères figurant à l'annexe 17 de l'OPFCC en y ajoutant les instruments cantonaux (déduction des dépenses de recherche et développement et déduction pour autofinancement) pour qu'ils soient examinés dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2024. D'autre part, il convient d'actualiser les estimations des répercussions de la péréquation des ressources. En effet, depuis la publication des calculs des répercussions financières dans le message concernant le PF17, certaines formules et la fourchette des facteurs zêta ont subi des adaptations.

¹ Rapport sur les résultats publié sur Internet:
<https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2897/Resultat.pdf>.

Table des matières

1	Contexte	4
2	Vue d'ensemble des prises de position reçues	4
2.1	Cantons	4
2.2	Associations/organisations	5
3	Projet d'audition	5
3.1	Contexte	5
3.2	Contenu du projet	5
4	Résultats de l'audition	6
4.1	Remarques générales	6
4.2	Modifications réglant la mise en œuvre de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA)	6
4.2.1	Base de calcul des bénéficiaires déterminants des personnes morales	6
4.2.2	Contributions complémentaires	8
4.3	Modifications réglant la mise en œuvre de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (18.075)	8
4.3.1	Calcul du facteur gamma	8
4.3.2	Calcul du facteur alpha	8
4.3.3	Détermination et répartition des fonds de la péréquation des ressources	8
4.3.4	Détermination et répartition des fonds de la compensation des charges	8
4.3.5	Rectification rétroactive des paiements compensatoires	8
4.3.6	Rapport sur l'évaluation de l'efficacité	9
4.3.7	Mesures temporaires d'atténuation	9
4.4	Autres remarques	9

1 Contexte

La PFCC a fait l'objet de deux révisions nécessitant une mise en œuvre au niveau de l'ordonnance:

- Révision dans le cadre de la RFFA (objet n° 18.031): le Parlement a adopté la RFFA le 28 septembre 2018. Un référendum a été lancé contre la loi. Le 19 mai 2019, le peuple a accepté le projet. La RFFA entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020.
- Révision partielle de la PFCC (objet n° 18.075): ce projet d'adaptation du système de péréquation des ressources et de compensation des charges a été traité par le Parlement lors de la session d'été 2019. Les deux Chambres fédérales ont adopté le projet le 21 juin 2019. Le délai référendaire expire le 10 octobre 2019. L'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2020.

Ces deux projets entraînent des adaptations de l'OPFCC qui doivent entrer en vigueur conformément aux dispositions légales.

L'Administration fédérale des finances a réalisé une audition préalable concernant la modification de l'OPFCC auprès des gouvernements cantonaux, en complément à l'audition sur les chiffres de la péréquation financière 2020 qui a lieu entre juillet et septembre 2019 et d'un commun accord avec la CDF. Cette audition a été ouverte le 23 avril 2019 et s'est achevée le 26 juin 2019.

2 Vue d'ensemble des prises de position reçues

Au total, 27 prises de position ont été remises par l'ensemble des cantons et par la CDF.

2.1 Cantons

Destinataires	Abréviations	Prise de position remise
Canton de Zurich	ZH	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Berne	BE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Lucerne	LU	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Uri	UR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Schwyz	SZ	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Obwald	OW	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Nidwald	NW	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Glaris	GL	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Zoug	ZG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Fribourg	FR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Soleure	SO	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Bâle-Ville	BS	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Bâle-Campagne	BL	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Schaffhouse	SH	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures	AR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures	AI	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de St-Gall	SG	<input checked="" type="checkbox"/>

Canton des Grisons	GR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Argovie	AG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Thurgovie	TG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Tessin	TI	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Vaud	VD	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Valais	VS	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Neuchâtel	NE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Genève	GE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Jura	JU	<input checked="" type="checkbox"/>
Conférence des gouvernements cantonaux	CdC	

2.2 Associations/organisations

Destinataires	Abréviations	Prise de position remise
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances	CDF	<input checked="" type="checkbox"/>

3 Projet d'audition

3.1 Contexte

Les modifications de l'OPFCC visant à mettre en œuvre la RFFA ont déjà été mises en consultation dans le cadre de la procédure concernant le PF17. Pour l'essentiel, elles n'ont pas fait l'objet de contestations. Néanmoins, la CdC et la CDF ont demandé à pouvoir reprendre position avant l'adoption de l'ordonnance. La mise en œuvre des deux projets de révision concerne des questions techniques. Par conséquent, les destinataires de l'audition se limitent aux cantons et aux institutions cantonales (CDF).

3.2 Contenu du projet

La PFCC a fait l'objet de deux projets de révision qui doivent être mis en œuvre dans l'OPFCC:

- **Loi fédérale du 28 septembre 2018 relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA; objet n° 18.031)**

La RFFA contient deux articles de la PFCC qui règlent les adaptations fiscales apportées à la péréquation financière. La modification de l'art. 3, al. 3, PFCC règle la prise en considération des bénéficiaires des personnes morales dans le calcul du potentiel de ressources. L'art. 23a PFCC fixe les dispositions transitoires. Comme mentionné précédemment, la mise en œuvre dans l'OPFCC était déjà traitée dans la consultation relative au PF17.

- **Révision partielle de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (objet n° 18.075)**

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016-2019 a montré que si la plupart des objectifs de la péréquation financière ont été atteints, celui d'une dotation minimale égale à 85 % de la moyenne suisse a été largement dépassé. C'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé une modification du système introduisant une dotation minimale garantie de 86,5 %.

4 Résultats de l'audition

4.1 Remarques générales

Les modifications de l'OPFCC bénéficient d'une large approbation des cantons. L'assemblée plénière de la CDF a traité le projet lors de sa séance des 6 et 7 juin 2019. Elle a proposé l'approbation de la modification de l'ordonnance en requérant l'examen de deux demandes: d'une part, il faut compléter la liste de critères figurant à l'annexe 17 de l'OPFCC en y ajoutant les instruments cantonaux (déduction des dépenses de recherche et développement et déduction pour autofinancement) pour qu'ils soient examinés dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2024. D'autre part, il convient de mettre à jour les estimations des répercussions du projet. En effet, depuis la publication des calculs des répercussions financières dans le message concernant le PF17, certaines formules et la fourchette des facteurs zêta ont subi des adaptations.

Du point de vue de la CDF, l'adaptation de l'OPFCC s'impose et doit être exécutée rapidement. Dans l'hypothèse où la modification de la PFCC entrerait en vigueur, les chiffres de la péréquation financière pour l'année de référence 2020 devraient être calculés sur une nouvelle base et respecter le processus ordinaire d'assurance-qualité.

La CDF approuve le calcul des facteurs alpha, gamma et zêta. En vertu du P-OPFCC, ces facteurs sont toujours utilisés pour les calculs relatifs à la dernière année de calcul et appliqués de manière constante pour cette année de calcul à toutes les années de référence. La CDF salue la stabilité des calculs fondés sur les années de calcul antérieures et l'effet de lissage.

4.2 Modifications réglant la mise en œuvre de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA)

4.2.1 Base de calcul des bénéficiaires déterminants des personnes morales

Dans sa prise de position, la CDF s'exprime en faveur des points suivants:

- Elle approuve le fait que la limitation de la réduction fiscale totale prévue dans le premier projet mis en consultation dans le cadre du PF17 ait été abandonnée (art. 20a P-OPFCC et art. 57b P-OPFCC). La limitation globale des allègements ne revêt pas la même importance en termes de politique fiscale qu'en matière de péréquation financière. Les calculs effectués au sein du groupe technique Assurance-qualité ont confirmé que, dans la pratique, la prise en compte de cette restriction n'est pas pertinente pour le calcul du potentiel de ressources de la RPT. On pourrait également renoncer à vérifier ce seuil pour des raisons d'économie administrative, mais ce contrôle pourrait toutefois se révéler nécessaire au niveau de certaines entreprises.
- La CDF est aussi favorable à la réglementation proposée dans l'art. 20a, al. 2, P-OPFCC concernant le calcul du potentiel de ressources en cas d'adhésion à la *patent box*. Elle estime que cette solution est adéquate et conforme aux bases légales. La CDF constate que l'art. 24b, al.3, de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) laisse aux cantons une certaine latitude dans la mise en œuvre de l'adhésion à la *patent box*. Une enquête menée auprès des membres de la CDF a révélé que le régime fiscal appliqué lors de l'adhésion à la *patent box* varie fortement selon les cantons, qui exploitent effectivement cette marge de manœuvre.
- La CDF remarque que pour continuer d'appliquer les facteurs bêta durant la période transitoire (art. 57b), la réglementation se fonde sur la base légale adoptée. Par conséquent, une pondération réduite des bénéficiaires réalisés en Suisse serait contraire à la loi.

- La CDF n'a aucune objection concernant les fourchettes des facteurs zêta fixées pour la phase transitoire (art. 57d). L'estimation des futurs facteurs zêta repose sur les données de l'enquête relative aux plans de mise en œuvre des cantons et notamment sur les attentes des cantons au sujet de l'utilisation de la *patent box*. À partir des résultats de l'enquête, l'Administration fédérale des contributions a estimé les grilles quantitatives correspondant aux bénéfiques déterminants escomptés et aux recettes fiscales sur la base des années de calcul 2012 à 2014. Le calcul du facteur zêta-2 tenant compte de la part des cantons à l'impôt fédéral direct, on obtient une valeur de 32,5 % pour le facteur zêta-1 et de 42,4 % pour le facteur zêta-2. Les fourchettes des facteurs zêta fixées à l'art. 57d P-OPFCC pour les années 2020 à 2026 s'expliquent par la marge de +/- 5 points de pourcentage qui a été fixée.

Concernant l'**art. 20a**, les cantons d'Obwald et de Zoug s'opposent à la prise en considération de l'adhésion à la *patent box*. Les cantons de Vaud et du Valais demandent que les déductions des coûts de recherche et développement soient prises en compte dans le potentiel des ressources, bien que celles-ci soient facultatives. Le canton de Lucerne souhaite que le facteur zêta-1 soit déjà introduit à partir de l'année de calcul 2020. Le canton de Genève précise que l'ordonnance sur la *patent box* prévoyant que le bénéfice avant impôt soit utilisé pour le calcul, seules ces données seront disponibles. Il est aussi d'avis qu'il faudrait déterminer si la déclaration des bénéfiques provenant de brevets et de droits analogues doit se faire avant ou après réduction et fixer de quelle façon les cantons doivent déclarer les réductions sur les bénéfiques éligibles à la *patent box*.

Concernant le facteur zêta-1 visé à l'**art. 20b**, le canton de Thurgovie souhaiterait un seuil inférieur de 30 %.

Le canton de Genève requiert quant à lui une adaptation formelle de la version française de l'**art. 57a, al. 2**.

Concernant l'**art. 57b**, les cantons de Nidwald, Zoug, Bâle-Ville et Genève proposent que les bénéfiques réalisés en Suisse par des sociétés ayant bénéficié auparavant d'un statut fiscal cantonal puissent être pondérés au moyen du facteur zêta-1 durant la période transitoire au motif que les dispositions prévues dans le P-OPFCC entraînent une inégalité de traitement: pour une société imposée normalement, un franc de revenu réalisé en Suisse est pondéré au moyen des facteurs zêta dans la péréquation des ressources. Par contre, pour une société ayant bénéficié auparavant d'un statut fiscal cantonal, un franc de revenu réalisé en Suisse sera pondéré à 100 % dans la péréquation des ressources. Il convient de corriger cette inégalité.

Le canton du Valais souhaite que la limite des allègements soit prise en compte dans le calcul de la péréquation des ressources, comme cela était prévu dans la consultation sur le PF17.

Le canton de Bâle-Ville demande que l'**art. 57c, al. 3** soit reformulé en ce qui a trait à la procédure en cas de restructuration entre des sociétés: dans la version actuelle, seuls deux types de restructurations possibles sont mentionnés; Bâle-Ville part du principe que la procédure s'applique aux restructurations de toutes sortes et que le contenu de l'article devrait le préciser.

Le canton du Valais est favorable à une adaptation des fourchettes des facteurs zêta indiquées à l'**art. 57d** dans l'hypothèse où l'on constaterait une sous-pondération des personnes morales.

Au sujet de l'**annexe 6a**, le canton de Bâle-Ville émet les remarques suivantes: le canton souhaite que la formule de calcul du facteur zêta-2 soit vérifiée, car elle diffère de celle utilisée dans la version précédente de l'OPFCC. Par ailleurs, la pondération en cas

d'adhésion à la *patent box* doit être corrigée et l'adhésion doit être prise en considération pour l'application d'un taux spécial.

4.2.2 Contributions complémentaires

Le canton du Valais demande une adaptation annuelle des contributions complémentaires. À ses yeux, fixer les contributions complémentaires à 180 millions sans compensation du renchérissement pour une durée de sept ans seulement impacterait directement les cantons dont les finances sont les moins solides.

4.3 Modifications réglant la mise en œuvre de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (18.075)

4.3.1 Calcul du facteur gamma

Le canton de Neuchâtel s'étonne de l'utilisation des termes «personnes physiques» et «ménages» dans l'art. 10 pour le calcul du facteur gamma.

4.3.2 Calcul du facteur alpha

Le canton du Jura requiert une adaptation linguistique de la version française de l'art. 13.

Le canton de Genève émet le même souhait pour l'annexe 3.

4.3.3 Détermination et répartition des fonds de la péréquation des ressources

Le canton de Lucerne est d'avis qu'une adaptation de la formule pour déterminer la progression telle que la prévoit l'art. 22a, al. 1, let. a, P-OPFCC ne devrait être possible qu'après un rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Une telle formule devrait être fixée dès que possible au niveau de la loi, mais au plus tard après le prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Une hausse de la progression visant à modifier le volume des contributions se ferait sinon uniquement en défaveur des cantons receveurs.

Le canton du Valais propose que l'indice minimal de 86,5 % ne soit fixé que pour le canton ayant le potentiel de ressources le plus faible afin de tenir compte des inégalités entre les cantons financièrement plus fragiles.

Le canton du Jura voit d'un œil critique cet indice minimal fixé à 86,5 %. Il craint les graves conséquences financières qu'il engendrerait dans un scénario économique moins favorable, en particulier pour les cantons qui sont les plus fragiles financièrement.

4.3.4 Détermination et répartition des fonds de la compensation des charges

Pour le canton de Zurich, l'augmentation de la compensation socio-démographique des charges constitue l'un des éléments clés du compromis de la CdC.

4.3.5 Rectification rétroactive des paiements compensatoires

Le canton de Zurich demande que les conditions de rectification rétroactive des paiements compensatoires ne soient pas encore davantage durcies dans l'art. 42a, al. 4, la réglementation en vigueur à ce sujet fixant déjà un seuil très élevé. Par ailleurs, la formulation «données de la statistique financière» n'est pas claire.

Le canton de Schwyz souhaite que l'article soit reformulé. Il estime que la saisie ou le traitement erroné des données fiscales cantonales doit continuer d'être considéré comme une erreur au sens de l'art. 9a PFCC et que la pratique actuelle ne doit pas être assouplie.

4.3.6 Rapport sur l'évaluation de l'efficacité

La CDF et les cantons de Zurich, Nidwald, Bâle-Ville, Argovie et Genève demandent que la liste de critères de l'annexe 17 OPFCC soit complétée en y ajoutant les instruments cantonaux (déduction des dépenses de recherche et développement et déduction pour autofinancement), afin que ces derniers soient analysés dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Le canton de Bâle-Campagne s'oppose expressément à cet ajout. Étant donné que les cantons ont toute liberté de choix pour les instruments cantonaux, ces derniers ne sont pas pris en considération dans le potentiel des ressources et ne devraient par conséquent pas non plus servir de critères de mesure pour évaluer l'efficacité dans le rapport. Par ailleurs, la collecte des données représenterait une charge supplémentaire pour les cantons.

Le canton de Zurich pense qu'il faudrait analyser, à l'occasion du prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité, si le fait de maintenir tous les instruments de compensation des charges ne fausse pas le résultat global et ne sape pas le principe selon lequel les paiements compensatoires ne doivent en aucun cas modifier le classement des cantons.

Le canton du Valais demande le contrôle non seulement de l'objectif de dotation minimale, mais aussi de la réduction des disparités.

4.3.7 Mesures temporaires d'atténuation

Le canton du Jura demande que la répartition des mesures d'atténuation soit fixée en fonction des pertes et non pas des chiffres démographiques.

Le canton du Valais regrette que les mesures temporaires d'atténuation soient limitées dans le temps, ce qui impacte et désavantage les cantons les plus faibles.

4.4 Autres remarques

La CDF et les cantons de ZH, SZ, OW, NW, FR, SO, BS, BL, AR, SG, GR, AG, TI, NE, GE et JU demandent que la Confédération actualise les calculs publiés dans le message relatif au PF17 sur les répercussions financières de la péréquation des ressources et les mette à disposition des cantons, car certaines formules et les fourchettes des facteurs zêta ont été adaptées.

Les cantons de Schwyz, Nidwald, Obwald et Genève proposent que les formules d'application des réglementations transitoires soient reprises dans l'ordonnance.

Le canton de Lucerne remarque que les modifications induites par la RFFA sont d'une complexité extrême. Les directives concernant la collecte des données devraient en tenir compte. Il doit rester possible de contrôler la collecte des données moyennant un investissement raisonnable.

Le canton de Berne souhaite un complément au sujet des répercussions financières des contributions complémentaires sur les cantons bénéficiaires.

Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures salue la proposition de calcul de la contribution destinée à la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (art. 31 OPFCC).

Le canton des Grisons souligne pour sa part l'importance de la pondération des bénéficiaires des personnes morales pour déterminer le potentiel de ressources au moyen des facteurs zêta. Lors des discussions au sujet de la PFCC, les Grisons étaient favorables à des limites inférieures pour les facteurs zêta, ces dernières étant suffisamment élevées. Cela permet d'éviter de gros écarts vers le bas et de ne pas durcir de manière incontrôlée la concurrence fiscale qui règne entre les cantons pour attirer les personnes morales.

Le canton du Tessin exige un changement de système, qui prenne davantage en considération sa situation effective. Les frontalières et frontaliers doivent être pris en compte dans la péréquation des ressources, par le biais d'une réduction du facteur delta de 75 % à 50 %.

Le canton de Vaud souhaiterait savoir à quel moment les directives seront adaptées et être informé dès que possible des délais afin d'avoir suffisamment de temps pour adapter l'organisation et le système informatique.

Le canton du Valais voudrait que la Confédération mette à disposition un outil de calcul pour contrôler et planifier les paiements résultant de la péréquation financière.

Le canton de Neuchâtel demande de revoir la définition du terme de «population» dans l'OPFCC (le terme «habitant» doit être précisé).

Le canton du Jura adopte une position critique face à la complexité du système et s'inquiète d'un durcissement de la concurrence fiscale.