

# Rapport explicatif concernant l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)

---

## 1 Introduction

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral a présenté dans un premier projet<sup>1</sup> les modifications constitutionnelles nécessaires et une loi entièrement révisée sur la péréquation financière. Le deuxième projet<sup>2</sup> portait sur les adaptations des lois spéciales. Quant au troisième projet du Conseil fédéral, il comprend les arrêtés fédéraux sur la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur.

Le Conseil fédéral édicte en parallèle l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC). Elle se fonde sur la loi du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)<sup>3</sup>, qui règle la péréquation financière au sens strict. La PFCC délègue de nombreuses compétences législatives au Conseil fédéral, notamment pour l'adaptation annuelle de la contribution destinée à la péréquation des ressources et à la compensation des charges, pour la répartition des fonds entre les cantons à faible potentiel de ressources, pour les critères de versement aux cantons des fonds destinés à la compensation des charges, ainsi que pour la répartition des fonds dans le cadre de la compensation des cas de rigueur.

La matière traitée dans l'OPFCC est de nature particulièrement technique. Les articles de cette ordonnance s'en tiennent donc à la description élémentaire des méthodes de calcul de base. Les formules de calcul et les tableaux de données figurent dans les annexes.

## 2 Bases théoriques

### 2.1 Potentiel de ressources

#### 2.1.1 Le potentiel de ressources, reflet de la valeur ajoutée fiscalement exploitable

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 qu'en dernier lieu tous les impôts, quelle qu'en soit la nature, 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. En effet, les éléments de la valeur ajoutée que le canton n'impose pas, qui ne sont donc pas exploitables, sont volontairement omis.

Pour évaluer la capacité financière d'un canton et à des fins de comparaison intercantonale, le potentiel de ressources du canton est divisé par sa population résidente moyenne. Le

---

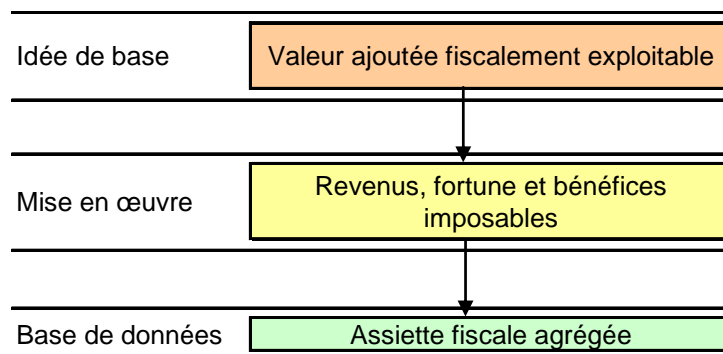
<sup>1</sup> Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, FF 2002 2155

<sup>2</sup> Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2005 5641

<sup>3</sup> RS 613.2

potentiel de ressources par habitant sert ensuite de base pour le calcul de l'indice des ressources et des paiements correspondants effectués au titre de la péréquation. Selon l'art. 6, al. 3, PFCC, la péréquation des ressources vise à ce que chaque canton dispose de ressources financières par habitant atteignant 85 % au moins de la moyenne suisse.

**Fig. 1 Concept du potentiel de ressources**



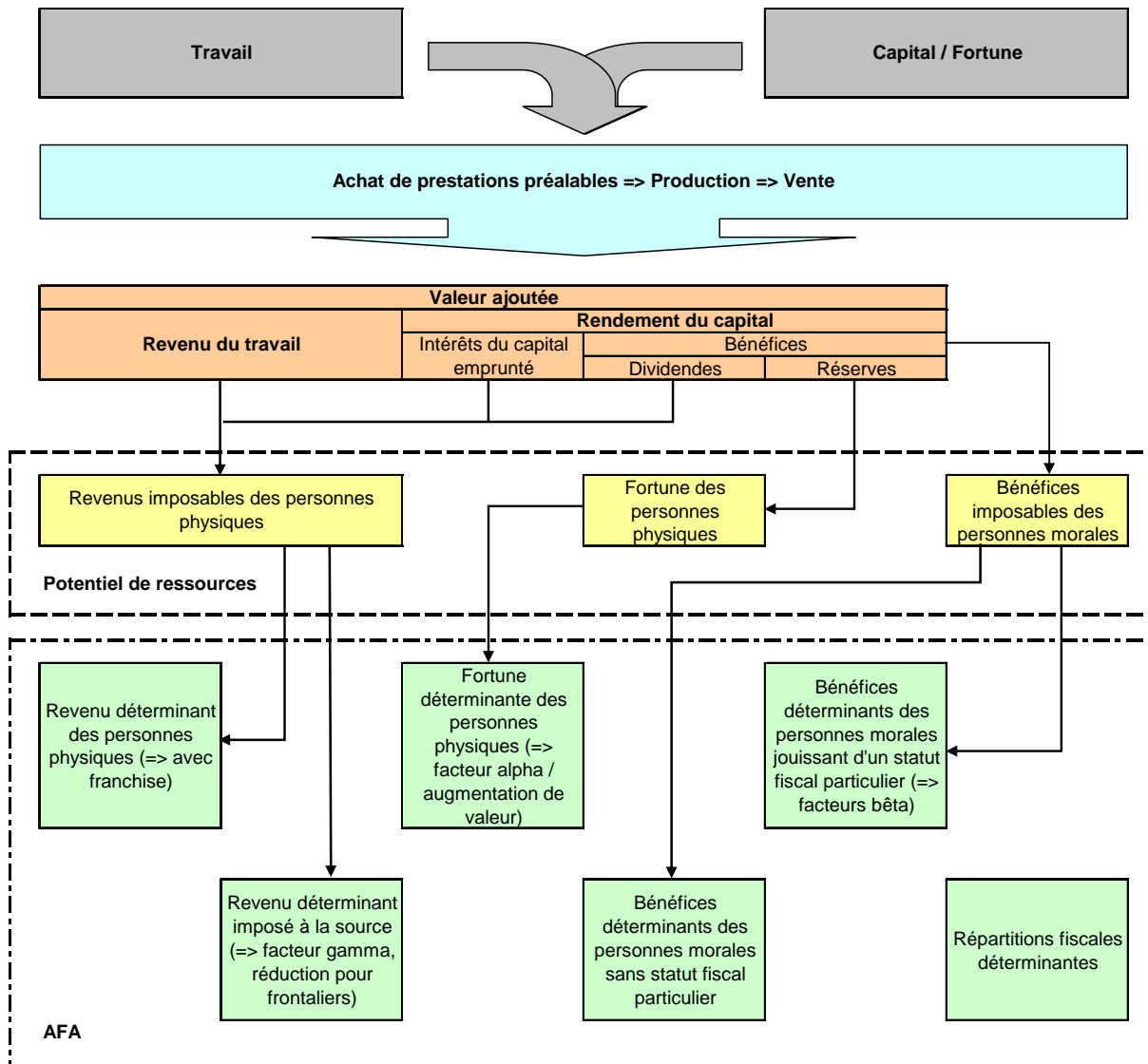
A l'heure actuelle, les données indiquant la valeur ajoutée par canton n'apparaissent que dans de rares statistiques, dont la qualité ne répond pas aux exigences du concept de potentiel de ressources. On peut citer ici le revenu cantonal calculé par l'Office fédéral de la statistique, ainsi que le produit intérieur brut cantonal estimé par l'institut conjoncturel *BAK Basel Economics*. Or ces deux statistiques ne sont pas basées sur des relevés effectués dans les cantons mais partent de valeurs nationales qu'elles ventilent selon une approche descendante, à l'aide de diverses statistiques cantonales disponibles. D'où la nécessité de s'appuyer sur une nouvelle base statistique pour mettre en œuvre le concept du potentiel de ressources. Les données fiscales forment l'unique base de données alternative pour déterminer la valeur ajoutée fiscalement exploitable. Elles offrent le double avantage d'être plus précises et transparentes que les statistiques sur la valeur ajoutée relatives aux cantons, et de pouvoir être directement récoltées dans ces derniers.

Les données suivantes ont été définies comme éléments constitutifs du potentiel de ressources d'un canton (cf. fig. 2):

- revenu des personnes physiques;
- croissance de la fortune des personnes physiques;
- bénéfices des personnes morales.

Ces trois éléments couvrent entièrement la valeur ajoutée dans un canton. A la différence des notions de valeur ajoutée figurant dans les comptes nationaux, le potentiel de ressources n'opère pas de distinction stricte entre le *principe de territorialité* (PIB) et le *principe de nationalité* (revenu national) Tous les éléments de valeur ajoutée imposables dans un canton sont en principe pris en compte. Il s'agit toutefois d'éviter autant que possible les doubles comptages.

Fig. 2 Potentiel de ressources: Idée de base, éléments et base de données



### 2.1.2 Assiette fiscale agrégée (AFA)

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 actuelle de l'impôt fédéral direct devra toutefois être complétée par certains éléments repris des statistiques fiscales cantonales pour refléter entièrement la valeur ajoutée fiscalement exploitable. En outre, il faudra tenir compte des délimitations fiscales entre les cantons, de sorte que les répartitions fiscales de l'impôt fédéral direct seront également 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;
- salaires bruts des personnes imposées à la source;
- fortunes nettes des personnes physiques;
- bénéfiques des personnes morales;
- répartitions fiscales de l'impôt fédéral direct.

Les assiettes fiscales enregistrées devront toutefois être partiellement adaptées pour tenir compte du critère d'exploitabilité fiscale. Il en ira de même des délimitations territoriales. Par ailleurs, il faut garantir la comparabilité des assiettes fiscales, afin de pouvoir les agréger au potentiel de ressources. Les remarques suivantes s'appliquent aux divers éléments de l'AFA:

- *Revenus imposables des personnes physiques*: une franchise est déduite de tout revenu imposable, 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.
- *Salaires bruts des personnes imposées à la source*: les salaires 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.
- *Fortunes nettes des personnes physiques*: 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.
- *Bénéfices des personnes morales*: Dans le cas des personnes morales, il faut tenir compte de l'exploitabilité fiscale limitée des sociétés holding et d'administration, en vertu de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)<sup>4</sup>. A cet effet, les parties du bénéfice non entièrement imposables en vertu de la LHID sont pondérées par des facteurs «bêta».
- *Répartitions fiscales de l'impôt fédéral direct*: les bonifications comptabilisées 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.

Pour des raisons d'ordre conceptuel, d'autres corrections seraient souhaitables, mais elles ne sont pas (encore) réalisables, faute de base de données adéquate:

- Les rendements du capital versés aux personnes physiques en Suisse sont pris en compte deux fois dans le potentiel de ressources, malgré les corrections susmentionnées de la fortune déterminante: la première fois dans le bénéfice des personnes morales, la seconde dans le revenu imposable (dividendes) ou la fortune imposable (bénéfices non distribués) des personnes physiques. Il est vrai qu'aujourd'hui ces rendements sont doublement imposés, et donc doublement

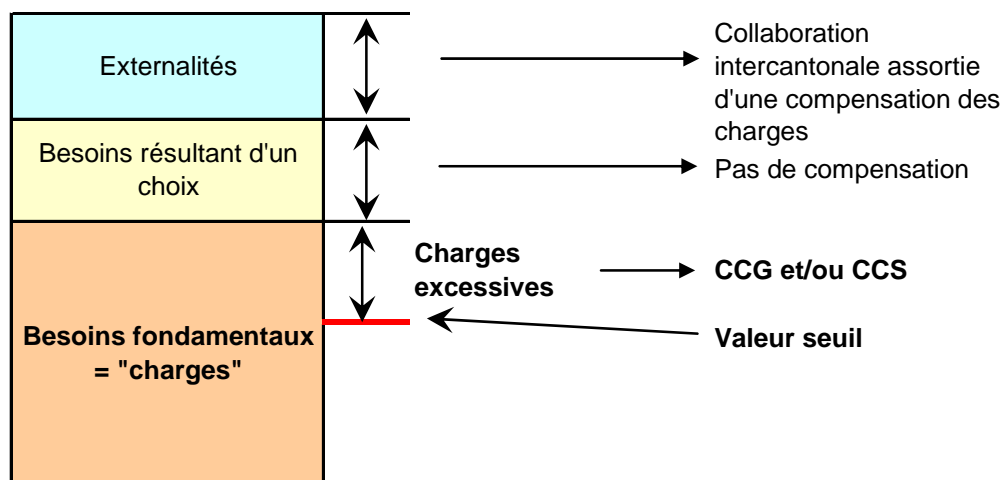
exploitables. Ce double comptage d'éléments de valeur ajoutée est néanmoins gênant, par rapport à l'idée de base du potentiel de ressources. Il reste donc à déterminer dans quelle mesure ce problème de données pourra être résolu à l'occasion de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises.

- En ce qui concerne la croissance de la valeur de la fortune, il n'est pas suffisamment tenu compte des différences cantonales quant à l'état de fortune et donc à la croissance de la valeur, faute de données sur la structure des fortunes. D'où un facteur alpha identique pour tous les cantons.

## 2.2 Indices des charges

Sont réputées charges excessives les dépenses par habitant qui, en raison de particularités d'ordre structurel, grèvent excessivement les finances de certains cantons. 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). Cette distinction complique sans doute la quantification des charges excessives, mais s'impose d'un point de vue méthodologique. La figure 3 montre la délimitation des différentes charges excessives.

**Fig. 3 Délimitation des charges excessives**



**Volume de prestations  
par habitant, en francs**

Les dépenses cantonales par habitant au titre de la fourniture de biens et services publics peuvent être rangées dans trois catégories, à savoir les besoins fondamentaux, les besoins résultant d'un choix et les externalités territoriales (spillovers). Les besoins fondamentaux comprennent les dépenses nécessaires à la fourniture d'un minimum de biens et services publics. De tels «standards minimaux» en manière d'offre étatique découlent parfois implicitement de la Constitution ou du droit fédéral, par exemple dans les domaines de la formation, de la santé et de la sécurité sociale. Ainsi, la Constitution oblige les cantons à pourvoir à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Dans le secteur de la santé, les cantons doivent par exemple supporter une part déterminée des frais d'hôpital de leurs ressortissants (catalogue des prestations dans l'assurance de base), même s'ils ne souhaitent pas que la prestation soit fournie dans la mesure où elle est consommée ou ne la

fournissent pas eux-mêmes dans cette mesure. Dans le domaine social, la Constitution garantit le droit d'être aidé et assisté dans des situations de détresse afin de pouvoir mener une existence conforme à la dignité humaine. En fonction de la structure de la population et de l'habitat ainsi que de la situation géographique d'un canton, la couverture des besoins fondamentaux peut engendrer des coûts supérieurs à la moyenne. Ces surcoûts sont qualifiés de charges excessives et sont à la base de la compensation des charges excessives par la Confédération.

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. Pour prévenir ces externalités ou les indemniser, des collaborations intercantionales ponctuelles ont vu le jour dans de nombreux domaines. Les externalités seront davantage indemnisées dans le cadre de la RPT, qui renforce la réglementation en matière de collaboration intercantonale. Quant aux cantons contributeurs, ils bénéficieront d'un droit de consultation plus étendu. A l'instar des besoins résultant d'un choix, les effets d'externalités territoriales ne constituent pas des charges excessives, de sorte qu'ils ne sont pas traités dans l'ordonnance.

Tant la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques que la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques sont basées sur de nouveaux indicateurs reflétant les causes structurelles des charges excessives. Comme pour l'indice des ressources, dont le calcul fait abstraction des recettes fiscales effectives, les dépenses effectives ne constituent pas un critère dans le cas de la compensation des charges, pour éviter toute incitation inopportune.

Les valeurs des indicateurs sont le reflet des charges correspondantes. Les différences entre ces valeurs représentent ainsi les différences de charge entre cantons. On peut qualifier de charges excessives la part des charges dépassant un seuil défini. Les charges excessives ne peuvent pas être déterminées de manière objective. Autrement dit, le montant des charges excessives dépend du seuil utilisé: la moyenne, une moyenne pondérée, la médiane ou un quartile de l'indicateur concerné. On prend en compte comme seuil la moyenne suisse (= moyenne pondérée par la population) dans le cas des indicateurs de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographique et la moyenne des cantons dans le cas des indicateurs de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques.

### **3 Commentaires des articles**

#### *Art. 1*

L'al. 1 règle la composition du potentiel de ressources, en se fondant sur l'art. 3, al. 1 et 2, PFCC. Contrairement à la loi, qui énumère en des termes généraux les composantes du potentiel de ressources, l'al. 1 en précise la composition et complète la liste par les revenus imposés à la source et les répartitions fiscales. Le potentiel de ressources vise à cerner non pas les recettes fiscales effectives d'un canton, mais ses ressources financières potentiellement exploitables. Les calculs font donc intervenir la notion d'assiette fiscale agrégée (AFA). L'AFA inclut les revenus du travail et du patrimoine, ainsi que les bénéfices qui sont générés dans un canton pendant une année et que peuvent frapper les impôts cantonaux et communaux. Elle représente ainsi la création de valeur fiscalement exploitable générée dans un canton. Par conséquent, le potentiel de ressources sur le plan suisse correspond à la somme des potentiels de ressources cantonaux (art. 1, al. 2).

## Art. 2

Même s'il existe une relation linéaire directe entre l'AFA et le potentiel de ressources, une distinction s'impose entre ces deux notions. Ainsi, l'AFA se réfère à une seule année de calcul. Le potentiel de ressources est basé en revanche, selon l'art. 3, al. 4, PFCC, sur les chiffres (AFA) des trois dernières années disponibles. L'art. 2 tient compte de cet élément, en précisant cette notion du point de vue temporel.

L'année civile où des moyens financiers sont versés, sur la base d'un potentiel de ressources donné, est appelée année de référence dudit potentiel de ressources. Dans le cas de l'AFA, il est en revanche question d'année de calcul. Les trois années de calcul nécessaires en vertu de l'art. 3, al. 4, PFCC, se situent quatre à six ans avant l'année de référence, pour des raisons liées à la collecte des données. A titre d'exemple, les paiements afférents à la péréquation des ressources en 2010 sont basés sur le potentiel de ressources de 2010, qui correspond à la moyenne de l'AFA des années 2004, 2005 et 2006.

## Art. 3 et 4

Ces deux articles règlent les modalités de calcul de deux grandeurs qui revêtent une importance centrale dans le calcul subséquent des paiements effectués au titre de la péréquation. En effet, le potentiel de ressources par habitant doit tenir compte de l'AFA et de la population résidante moyenne<sup>5</sup> durant une période identique, son calcul doit donc se fonder sur le chiffre de la population des années de calcul. Cette concordance temporelle est particulièrement importante pour la dynamique du potentiel de ressources par habitant, étant donné que la croissance des revenus du travail et du capital est étroitement liée à la croissance démographique.

L'indice des ressources établit un rapport entre les potentiels de ressources par habitant des cantons et la valeur suisse correspondante. Il sert ainsi de base pour la répartition des cantons entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel de ressources, ainsi que pour le calcul des paiements au titre de la péréquation correspondants.

## Art. 5

Le législateur a préféré, pour des raisons linguistiques, le terme de «ressources déterminantes», qui figure à l'art. 5, al. 3 et à l'art. 6, al. 1 et 3, PFCC, au terme d'origine de «recettes fiscales standardisées», pourtant plus précis du point de vue technique. Ces deux termes recouvrent toutefois le même contenu matériel. Ils 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. 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. 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

<sup>5</sup> 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.

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.<sup>6</sup>). La part cantonale à l'IFD est ainsi assimilée aux recettes fiscales propres à chaque canton. Cette classification en tant que recettes propres se justifie, car la part qui revient à chaque canton est directement liée à son assiette fiscale ainsi qu'au rendement fiscal qu'il obtient de l'IFD.<sup>7</sup> Il en va différemment par exemple pour les parts cantonales à l'impôt anticipé et à l'impôt sur les huiles minérales, qui sont réparties soit en fonction de la quote-part à la population, soit sur la base d'indicateurs structurels.

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, étant donné que la croissance des revenus du travail et du capital est étroitement liée à celle des recettes fiscales.

#### *Art. 6 et 7*

Les chiffres concernant le revenu déterminant des personnes physiques sont tirés de la statistique de l'impôt fédéral direct. Contrairement à d'autres composantes du potentiel de ressources, il est possible ici de s'appuyer sur une base statistique existante. Au sens de cette statistique, un couple est considéré comme une personne physique soumise à l'impôt.

Dans le potentiel de ressources, la franchise de revenu imposable tient compte des possibilités limitées d'exploitation fiscale des bas revenus. A ce titre, deux aspects sont importants. D'une part, la franchise représente un revenu minimum qui, pour des raisons sociales, ne saurait être diminuée par une charge fiscale. D'autre part, la franchise a indirectement un effet progressif sur le revenu déterminant, de sorte que le potentiel de ressources tient compte de l'imposition progressive des revenus dans les cantons.

La franchise pour tous les cantons correspond au montant à partir duquel l'impôt fédéral direct est dû dans le cas de la taxation annuelle des époux pour l'année de calcul correspondante. Elle s'élève à 27 400 francs pour l'année fiscale et de calcul 2003. Cette valeur résulte directement du barème et de la disposition stipulant que les montants d'impôt inférieurs à 25 francs ne sont pas perçus. L'impôt est nul jusqu'à 24 900 francs de revenu. Il augmente ensuite d'un franc par tranche de 100 francs de revenu, de sorte qu'un impôt est perçu à partir d'un revenu imposable de 27 400 francs (24 900 francs + 25 × 100 francs). Etant donné l'obligation légale de compenser périodiquement les effets de la progression à froid (cf. art. 215 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct, LIFD<sup>8</sup>) LIFD), la franchise dépend directement des adaptations de barème correspondantes. C'est ainsi qu'il a fallu compenser les effets de la progression à froid pour la période fiscale 2006, parce que depuis la dernière adaptation l'indice suisse des prix à la consommation avait augmenté de 7,6 %, de sorte que la hausse était supérieure à la limite de 7 % exigeant une adaptation. Les échelons du barème ont ainsi été relevés de 7,6 %. Il s'ensuit que la franchise s'élève à 29 200 francs dès l'année de calcul 2006.

Il va de soi que cette franchise uniforme ne reflète complètement ni les divers barèmes progressifs, ni les revenus minimaux effectivement imposables dans les cantons. Cela n'est cependant pas souhaité, car le potentiel de ressources décrit non pas l'exploitation fiscale mais l'assiette fiscale. Il s'est toutefois avéré que cette franchise constitue une grandeur très plausible tant par rapport au revenu minimum que pour prendre en compte l'imposition progressive des revenus dans les cantons. Ainsi, la progressivité de l'AFA se situe dans la moyenne des barèmes progressifs des cantons.<sup>9</sup> Par ailleurs, la franchise choisie ne diffère

---

<sup>6</sup> RS 101

<sup>7</sup> Cf. à ce sujet les recommandations du Conseil de l'Europe: «Recommandation Rec (2005)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les ressources financières des collectivités locales et régionales».

<sup>8</sup> RS 642.11

<sup>9</sup> Voir Fischer, R. «Rapport d'expertise concernant l'assiette fiscale agrégée (AFA) et l'indice des



que de manière insignifiante du revenu minimum imposable moyen estimé par la direction du projet RPT sur la base des directives de la CSIAS, des loyers cantonaux moyens ainsi que des primes cantonales moyennes d'assurance-maladie obligatoire.

#### *Art. 8 à 10*

L'imposition des revenus taxés à la source porte directement sur le salaire brut. Ainsi, les bases de calcul ne sont pas directement comparables au revenu imposable des personnes physiques non imposées à la source. D'où la nécessité de pondérer les salaires bruts à l'aide d'un facteur adéquat pour tenir compte des revenus imposés à la source dans le potentiel de ressources. Un problème découle du fait qu'une partie des revenus imposés à la source en Suisse ne se prêtent qu'à une exploitation fiscale limitée. Les personnes assujetties de façon limitée sont les frontaliers dont l'imposition se fonde sur des conventions spécifiques entre le pays d'origine, d'une part, et la Confédération et/ou les cantons concernés, d'autre part.

Pour tenir compte de la différence de base de calcul, les salaires bruts imposés à la source sont multipliés par un facteur  $\gamma$ . Ce facteur correspond au rapport entre le revenu déterminant des personnes physiques de Suisse non imposées à la source (art. 6 et 7) 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. Cette hypothèse est sans doute simplificatrice, mais néanmoins plausible.

Les formules de calcul pour les diverses catégories de personnes physiques imposées à la source diffèrent en fonction du revenu brut fiscalement exploitable. Pour les étrangers et étrangères résidents, les membres étrangers de conseils d'administration et les frontaliers et frontalières assujettis de façon illimitée, les revenus déterminants imposés à la source peuvent être directement calculés en multipliant les revenus bruts par le facteur  $\gamma$ . En revanche, dans le cas des frontaliers assujettis de façon limitée il faut procéder à des calculs indirects, à l'aide du taux fiscal standardisé. En effet, les conventions passées dans ce domaine n'indiquent en règle générale pas la partie du revenu brut fiscalement exploitable par la Suisse, mais définissent des parts (maximales) du revenu brut revenant à la Suisse en tant que recettes fiscales, soit des taux fiscaux. D'où l'hypothèse, dans le cas des frontaliers assujettis de façon limitée, que le revenu brut multiplié par le taux fiscal attribué à la Suisse par voie de convention correspond aux recettes fiscales standardisées générées par les revenus correspondants imposés à la source. Le revenu déterminant pour l'imposition à la source s'obtient donc en divisant les recettes fiscales standardisées ainsi calculées par le taux fiscal standardisé.

Suite à la récente adaptation de la convention de double imposition conclue avec l'Autriche<sup>10</sup>, les formules à utiliser diffèrent en fonction de l'année de calcul. Ainsi, un impôt plafonné à 3 % du revenu brut était attribué à la Suisse jusqu'à la fin de 2005. Le revenu brut des frontaliers concernés du canton était ainsi multiplié, dans un premier temps, par le facteur 0,03. Le résultat correspondait aux recettes fiscales standardisées du canton provenant de l'imposition de ces frontaliers. En divisant ce montant par le taux fiscal standardisé, l'on obtient le revenu déterminant pour l'imposition à la source des frontaliers autrichiens imposés de façon limitée. Depuis 2006, les employés résidant en Autriche sont assujettis de façon illimitée en Suisse. La Suisse rétrocède toutefois à l'Autriche, à titre de péréquation fiscale, 12,5 % du produit fiscal correspondant. Une première étape consiste à déterminer les recettes fiscales standardisées du canton provenant de l'imposition de ces frontaliers, en multipliant les revenus bruts par le facteur  $\gamma$  et le taux fiscal standardisé.

---

ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)», rapport destiné au groupe de travail «Actualisation de l'indice des ressources / bilan global», Credit Suisse Economic Research, Zurich, janvier 2001.

<sup>10</sup> Convention du 30 janvier 1974 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (RS 0.672.916.31)

12,5 % sont ensuite déduits du résultat. Le solde des recettes fiscales standardisées du canton est ensuite divisé par le taux fiscal standardisé, ce qui donne le revenu déterminant pour l'imposition à la source des frontaliers autrichiens assujettis de façon limitée. La dernière opération élimine de la formule le taux fiscal standardisé.

Le calcul du revenu déterminant pour l'imposition à la source des frontaliers allemands imposés de façon limitée<sup>11</sup> est effectué selon la réglementation applicable jusqu'à la fin de 2005 à l'Autriche, à ceci près que la Suisse bénéficie d'un impôt plafonné à 4,5 % du revenu brut. Il en va de même pour les frontaliers français imposés de façon limitée par la France.<sup>12</sup>

Le calcul est toutefois plus complexe pour les frontaliers français travaillant dans le canton de Genève. En effet, c'est ce canton qui les impose, en rétrocédant à la France 3,5 % de la masse salariale. Une première étape consiste à calculer directement les recettes fiscales standardisées tirées de l'imposition de ces frontaliers par le canton de Genève. A cet effet, les revenus bruts correspondants sont multipliés à l'aide du facteur  $\gamma$  et du taux fiscal standardisé. 3,5 % des revenus bruts sont ensuite déduits du résultat. Le solde correspond aux recettes fiscales standardisées qui appartiennent au canton de Genève. Il ne reste plus qu'à diviser ce montant par le taux fiscal standardisé pour obtenir le revenu déterminant pour l'imposition à la source des frontaliers imposés de façon limitée dans le canton de Genève.

Selon la convention passée avec l'Italie, les frontaliers concernés sont imposés en Suisse, et 40 % des recettes fiscales brutes sont rétrocédées à l'Italie. Le calcul du revenu déterminant pour l'imposition à la source est effectué par conséquent de manière analogue à ce que prévoit la réglementation applicable dès 2006 avec l'Autriche, sauf que 40 % reviennent à l'Italie.

Lors de tout calcul effectué indirectement à l'aide du taux fiscal standardisé, il convient d'utiliser le taux fiscal standardisé de l'année qui précède l'année de référence. Cette obligation tient au fait que le taux fiscal standardisé de l'année de référence est calculé sur la base du potentiel de ressources complet de l'année de référence (cf. art. 5). Il ne peut donc être un élément du calcul de ce potentiel de ressources.

#### *Art. 11*

Le calcul de la fortune déterminante des personnes physiques prend en compte toutes les personnes assujetties qui ont soit leur domicile, soit un immeuble ou une entreprise dans le canton. Il est basé sur la fortune nette, en veillant à éviter les doubles comptages.

#### *Art. 12 et 13*

Comme le revenu et les bénéfices constituent des flux financiers, alors que la fortune représente des avoirs, le calcul de la fortune déterminante est basé non pas sur l'état de la fortune mais sur son rendement attendu. En outre, il faudra prendre en compte le fait que les revenus d'intérêts et les dividendes (composante, liée au revenu, du rendement de la fortune) font déjà partie du revenu déterminant. Par conséquent, seule la composante d'augmentation de valeur du rendement de la fortune (modifications de prix) joue un rôle dans le calcul de la fortune déterminante. Pour tenir compte de ces aspects, la fortune nette d'un canton est pondérée à l'aide d'un facteur  $\alpha$  identique pour tous les cantons.

Le calcul du facteur  $\alpha$  est difficile, puisque l'augmentation de valeur de la fortune nette est un paramètre en grande partie inconnu. Des valeurs peuvent sans doute être déterminées pour divers portefeuilles (actions, obligations) à partir d'indices de prix et de rendement. Mais comme les données sur la composition de la fortune nette sont très lacunaires, l'agrégation de ces taux d'augmentation de valeur passe par des estimations. Ces dernières sont basées

<sup>11</sup> Convention du 11 août 1971 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (RS 0.672.913.62)

<sup>12</sup> Convention du 9 septembre 1966 entre la Confédération suisse et la République française en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (RS 0.672.934.91)

sur un portefeuille fictif comprenant des papiers-valeurs, un compte d'épargne, des immeubles à usage personnel et des dettes hypothécaires. Ce modèle simple de portefeuille dans lequel figurent les actifs et les passifs est conçu de manière telle que le rendement total réel du portefeuille se monte à 4 %, et que le risque (mesuré à l'aide de l'écart-type du rendement) est minimisé. Les parts résultant de cette analyse ainsi que les composantes d'augmentation de valeur du rendement des actifs et des passifs considérés permettent de calculer l'augmentation de valeur de la fortune nette – et donc le facteur  $\alpha$ .<sup>13</sup>

#### *Art. 14*

Par analogie avec le revenu déterminant, la fortune déterminante des personnes physiques correspond à la somme de la fortune déterminante des personnes physiques assujetties dans le canton.

#### *Art. 15 et 16*

En ce qui concerne le revenu déterminant des personnes morales, il faut distinguer celles qui n'ont pas de statut fiscal spécial et les autres. Le statut fiscal spécial se réfère aux sociétés holding et aux sociétés de gestion dont le bénéfice au sens de l'art. 28, al. 2 à 4, de la loi fédérale du 14 décembre 1990<sup>14</sup> sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) n'est imposé que de façon limitée dans les cantons. Cet assujettissement limité ne s'applique toutefois pas à l'IFD, de sorte qu'il faut affiner la statistique de l'IFD, utilisée pour déterminer le potentiel de ressources. En particulier, les cantons sont tenus de fournir à l'Administration fédérale des contributions des données sur le statut des personnes morales (imposition ordinaire, sociétés holding ou de gestion).

Dans le cas des personnes juridiques sans statut fiscal spécial, le bénéfice déterminant correspond au bénéfice net imposable, après déduction du rendement net des participations au sens de l'IFD. Ici aussi, le bénéfice déterminant du canton est égal à la somme des bénéfices déterminants des personnes morales assujetties dans le canton.

#### *Art. 17 à 19*

Les bénéfices déterminants des personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial sont calculés sur la base du bénéfice net au sens de LIFD déduction faite du rendement net des participations. Ce bénéfice net n'inclut dans leur totalité que les bénéfices provenant des recettes de source suisse imposées de façon ordinaire au sens de l'art. 28, al. 2 à 4, LHID. Comme les bénéfices provenant des autres recettes de source étrangère font l'objet d'une imposition limitée dans les cantons, ils sont pondérés à l'aide d'un facteur  $\beta$  et dûment pris en compte. En fonction du statut de la personne morale, des facteurs  $\beta$  différents – mais identiques pour tous les cantons – seront appliqués.

Pour éviter des problèmes de qualité, les facteurs de correction  $\beta$  ne serviront que pour les sociétés taxées définitivement. Cette solution doit inciter à taxer définitivement, dans la mesure du possible et dans le délai de deux ans prévu pour la collecte des données, toutes les sociétés jouissant d'un statut fiscal spécial.

Dans le cas du canton de Zoug, une taxation définitive semble difficilement réalisable dans le délai fixé. D'où l'octroi pendant un délai transitoire d'une dérogation – dont bénéficieront toutefois tous les cantons. Concrètement, ceux qui n'auraient pas encore taxé définitivement toutes leurs sociétés auront ainsi la possibilité de fournir, le cas échéant, des données provisoires. Cette solution permettra de pondérer à l'aide du facteur  $\beta$ , pendant ce délai transitoire, également les sociétés qui jouissent d'un statut fiscal spécial et qui sont taxées provisoirement, pour autant que la qualité des données soit suffisante. Sont jugés satisfaisants

<sup>13</sup> Administration fédérale des finances, direction du projet RPT: «Die Wertsteigerung des Reinvermögens im Ressourcenpotenzial des neuen Finanzausgleichs: Berechnung auf der Basis der Portfolio-Theorie», Berne, juin 2007.

<sup>14</sup> RS 642.14

sur le plan qualitatif les bénéfices qui sont ventilés dans des comptes par secteur. Si tel n'est pas le cas, il ne sera pas utilisé de facteur bêta, et les bénéfices correspondants seront intégralement pris en compte dans le potentiel de ressources. La durée envisagée pour ce régime spécial est de dix ans (art. 19, al. 5 et art. 54). Les spécifications de détail restent en principe telles que l'Administration fédérale des contributions les a fixées depuis longtemps, en collaboration avec les cantons.

#### *Art. 20*

Les facteurs  $\beta$  sont composés d'un facteur de base et d'un facteur de majoration. Le facteur de base se fonde sur les parts imposées des autres recettes de source étrangère au sens de l'art. 28, al. 2 à 4, LHID. Il est égal à zéro dans le cas des sociétés holding. En effet, selon l'art. 28, al. 2, LHID, ces dernières ne paient pas d'impôts sur le bénéfice, à l'exception du rendement de leurs immeubles suisses qui est imposable au barème ordinaire. Quant aux sociétés de gestion selon l'art. 28, al. 3, LHID ou au sens de l'art. 28, al. 4, LHID, le facteur de base est déterminé tous les quatre ans à partir d'une évaluation des parts imposables des autres recettes de source étrangère pour toutes les sociétés concernées en Suisse. A cet effet, on se basera sur le premier quartile des sociétés. Autrement dit, un quart des valeurs calculées doivent être inférieures au facteur de base, les trois quarts restants se situant au-dessus.

Le facteur de majoration tient compte du régime de l'IFD qui, contrairement à l'impôt cantonal, frappe intégralement le bénéfice des sociétés holding et des sociétés de gestion. En effet, les cantons ont droit à une part de 17 % du produit de l'impôt encaissé sur leur territoire. Or la part au produit de l'IFD, qui est répartie entre les cantons sur la base de leur rendement, peut être assimilée à des recettes fiscales propres des cantons.<sup>15</sup> Pour la partie du bénéfice entièrement prise en compte (rendement de source suisse imposé de façon ordinaire), cette manière de procéder n'influence pas le calcul des bénéfices déterminants puisque cette partie entre déjà dans le potentiel de ressources. En revanche, il faut inclure, pour la part de bénéfice qui n'est exploitable que de façon limitée dans les cantons (autres recettes), les revenus supplémentaires découlant de la part cantonale à l'IFD sur ces autres recettes. Des facteurs  $\beta$  ne se fondant que sur l'exploitation de l'imposition cantonale seraient par conséquent trop bas.

Le facteur de majoration est calculé à l'aide des recettes fiscales standardisées. La première étape se fonde sur l'hypothèse que la part supplémentaire aux recettes fiscales standardisées correspond exactement à la part cantonale à l'IFD, soit 17 %. Ainsi le facteur de majoration équivaut à la multiplication de la charge fiscale de l'IFD (8,5 %) par la part cantonale (17 %). L'étape suivante tient compte du fait qu'une partie de ces recettes fiscales standardisées est déjà incluse dans le facteur de base. Cette partie doit être déduite. En outre, il est tenu compte du fait que la part cantonale au produit de l'IFD constitue, en partie du moins, une indemnité au titre de l'estimation et de la perception de l'impôt, ce qui explique la réduction supplémentaire de 50 % qui est opérée. La dernière étape consiste à diviser le facteur par le taux fiscal standardisé.

Le potentiel de ressources ne tient pas compte des allègements fiscaux au sens de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement<sup>16</sup> (arrêté Bonny). Autrement dit, les bénéfices des personnes morales avantagées entrent à 100 % dans le potentiel de ressources si ces personnes ne jouissent pas d'un statut fiscal spécial (société holding, de domicile ou mixte). L'octroi d'allègements fiscaux relève en principe de la compétence des cantons. Dans le cas de l'impôt fédéral direct, la Confédération n'accorde des allègements fiscaux correspondants qu'à titre subsidiaire, dès lors que les bénéfices répondent aux exigences au sens de l'arrêté Bonny. Les bénéfices des entreprises qui obtiennent des allègements fiscaux sont ainsi pleinement exploitables fiscalement par les cantons.

<sup>15</sup> Cf. l'explication concernant l'art. 5.

<sup>16</sup> **RS 951.93**

*Art. 21*

Dans la statistique de l'impôt fédéral direct, les bases de calcul et les recettes fiscales sont attribuées aux cantons selon le canton qui a établi la taxation. D'où des distorsions pour les revenus et les bénéficiaires déterminants, du fait que les bases de calcul qui sont estimées par un canton et sont exploitées fiscalement par un autre ne peuvent pas être attribuées correctement. Aussi l'AFA des cantons, calculée conformément aux sections 2, 3, 5 et 6, fait-elle l'objet d'une correction forfaitaire sur la base des répartitions fiscales de l'IFD.

Pour des raisons liées au mode de perception, la mise au net de l'AFA se fera non pas à partir des bases de calcul, lesquelles devront à l'avenir être attribuées de façon précise, mais indirectement, et moyennant une pondération, sur la base des bonifications comptabilisées dans les cantons en faveur des autres cantons. Comme en l'occurrence les bonifications représentent non pas des recettes fiscales cantonales mais des recettes fiscales de l'IFD, il n'est pas possible de s'appuyer sur le taux fiscal standardisé. Le facteur de pondération utilisé est le rapport entre la base de calcul de l'IFD et le produit fiscal correspondant du canton pour l'année de calcul. La base pertinente de calcul de l'impôt est égale à la somme des revenus déterminants imposés de façon ordinaire ou à la source, ainsi que des bénéficiaires déterminants des entreprises imposées de façon ordinaire ou jouissant de privilèges fiscaux.

*Art. 23 et 24*

Ces deux articles apportent des précisions à l'art. 5, al. 2, PFCC. L'évolution de la somme des potentiels de ressource des cantons à fort potentiel de ressources durant l'année de péréquation considérée détermine l'évolution de la contribution totale de ces cantons. Une autre méthode de calcul consisterait à se baser sur la somme des potentiels de ressources des cantons à fort potentiel de ressources durant l'année de péréquation considérée par rapport à la somme correspondante des cantons à fort potentiel de ressources de l'année précédente. Mais l'évolution serait de la sorte considérablement influencée par le passage éventuel d'un ou de plusieurs cantons de la catégorie des cantons à faible potentiel de ressources à celle des cantons à fort potentiel de ressources ou inversement. La méthode de calcul retenue à l'art. 30, al. 2 permet d'éviter que la contribution totale et les contributions individuelles des cantons à fort potentiel de ressources n'augmentent ou ne diminuent d'une manière excessivement forte à la suite d'un tel changement de catégorie.

*Art. 25*

Conformément à l'art. 5, al. 3, PFCC, les cantons à fort potentiel de ressources versent, par habitant, un pourcentage uniforme de l'écart entre leurs recettes fiscales standardisées par habitant et la moyenne suisse. Comme les recettes fiscales standardisées par habitant évoluent proportionnellement au potentiel de ressources par habitant et donc aussi proportionnellement à l'indice des ressources, les contributions des cantons à fort potentiel de ressources sont aussi proportionnelles à l'indice des ressources. Le calcul des contributions des cantons à fort potentiel de ressources peut ainsi se faire directement sur la base de l'écart entre l'indice des ressources et la moyenne suisse dont la valeur vaut 100.

*Art. 26*

Comme pour le calcul des contributions des cantons à fort potentiel de ressources, les versements aux cantons à faible potentiel de ressources peuvent aussi être calculés directement sur la base de l'écart entre l'indice des ressources et la moyenne suisse de 100.

La progression des versements doit permettre d'atteindre le niveau visé avec le moins de moyens possible, de sorte que les recettes fiscales standardisées par habitant de chaque canton à faible potentiel de ressources, après addition des versements par habitant de la péréquation des ressources, atteignent si possible 85 % de la moyenne suisse (art. 6, al. 3, PFCC). Cela implique une progression aussi forte que possible, qui concentre les moyens disponibles sur les cantons à faible potentiel de ressources. Cependant, le classement des

cantons basé sur leurs recettes fiscales standardisées par habitant ne doit pas être modifié.

Ces conditions peuvent être remplies lorsque l'on trouve, pour le paramètre de progression  $p$ , la valeur qui maximise la progression tout en assurant que l'augmentation marginale de la modification de l'indice (taux de péréquation) atteigne au maximum 100 % pour le canton affichant le plus faible potentiel de ressources. Un taux de péréquation de 100 % signifie que partant de l'indice existant, une réduction infinitésimale de l'indice sera entièrement (à 100 %) compensée par la péréquation des ressources. La formule de calcul du paramètre  $p$ , qui figure à l'annexe 9, reflète cette optimisation.<sup>17</sup>

#### *Art. 27 et 28*

La compensation des charges par la Confédération est basée exclusivement sur des statistiques officielles de la Confédération. Il est donc superflu de prévoir des normes juridiques particulières sur la collecte et la remise des données nécessaires.

#### *Art. 29 et 30*

Le calcul des charges excessives déterminantes des cantons dues à des facteurs géo-topographiques est effectué en trois temps. Dans un premier temps, il y a lieu de définir quatre indicateurs qui reflètent les causes structurelles de charges plus élevées au sens de l'art. 7 PFCC. D'abord, l'indicateur «altitude» vise à refléter des frais plus élevés liés à l'infrastructure ainsi qu'à la fourniture de prestations étatiques dans les régions de montagne. Ensuite, l'indicateur «déclivité du terrain» tient compte des coûts plus élevés liés à la protection contre les dangers naturels (forêts protectrices et ouvrages de protection) dans les régions de montagne. Enfin, les indicateurs «structure de l'habitat» et «densité démographique» prennent en considération les coûts plus élevés d'infrastructure et de fourniture de services étatiques dans les régions faiblement peuplées.

Dans un deuxième temps, des indices des charges cantonaux sont calculés pour chacun des quatre indicateurs, la moyenne suisse correspondant à chaque fois à une valeur de 100. Dans un dernier temps, il convient de calculer les charges excessives déterminantes des cantons en pondérant les indices des charges cantonaux, les pondérations se référant directement aux indicateurs structurels (art. 36, al. 5). Il est à noter que seules les indices des charges supérieurs à la moyenne suisse de 100 aboutissent à des charges excessives.

#### *Art. 31 et 32*

Outre les modalités de la fixation du montant annuel total sur une période quadriennale au sens de l'art. 9 PFCC, l'art. 31 règle la mise à jour de ce montant dans l'hypothèse, prévue à l'art. 22 PFCC, où la nouvelle période quadriennale débiterait plus tard. En pareil cas, l'arrêté fédéral en vigueur est prorogé de deux ans et la contribution totale continue de devoir être adaptée au renchérissement.

Comme les quatre indicateurs représentent à chaque fois des coûts différents, la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) est conçue comme une combinaison de quatre instruments dont chacun permet une péréquation partielle. Ainsi, le montant total dévolu à la CCG est réparti entre les différents types de charges excessives. Il s'ensuit que chaque canton affichant des charges excessives pour au moins un indicateur aura droit à la compensation des charges. La répartition du montant total entre les quatre types de charges excessives est le fruit d'un consensus entre la Confédération et les cantons.

<sup>17</sup> Un taux de péréquation supérieur à 100 % signifierait que la réduction de l'indice a été surcompensée, c'est à dire que le canton est mieux classé qu'avant la réduction de l'indice. Cela voudrait aussi dire qu'il se pourrait qu'avec le versement de la péréquation des ressources, le canton affichant le plus faible potentiel de ressources dispose de recettes fiscales standardisées plus élevées que le deuxième des cantons les plus mal classés.

*Art. 33*

Pour définir les paiements effectués au titre de la péréquation, il faut additionner les charges excessives déterminantes des cantons. Les quatre montants globaux obtenus reflètent à chaque fois les charges excessives déterminantes de l'ensemble de la Suisse. Il convient toutefois de spécifier que ces sommes ne représentent pas des coûts effectifs. Il est certes possible d'établir un lien statistiquement significatif entre ces montants et les dépenses des cantons. Cependant, ces montants ont pour seule fonction d'indiquer, sous une forme abstraite, les différences entre cantons quant aux causes structurelles des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. L'attribution des montants de péréquation prévus pour les quatre types de charges excessives sera effectuée proportionnellement aux charges correspondantes de chaque canton.

*Art. 34*

La compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques indemnise d'une part les charges excessives liées à la structure de la population, d'autre part les charges excessives des villes-centres. Par analogie avec la CCG, le calcul des charges excessives déterminantes dues à la structure de la population comporte trois étapes. Toutefois, pour la définition des indicateurs structurels, il convient de souligner la difficulté de leur attribuer des coûts spécifiques. En effet, les dépenses supplémentaires générées par des facteurs socio-démographiques sont très complexes. D'où aussi la nécessité de combiner plusieurs indicateurs de type structurel pour prendre en considération les dépenses plus élevées découlant de la structure de la population.

Les trois indicateurs «pauvreté», «structure d'âge» et «intégration des étrangers» représentent les facteurs engendrant une charge financière plus élevée énumérés à l'art. 8, al. 2, PFCC. Pour l'indicateur «pauvreté», qui est basé sur la nouvelle statistique des bénéficiaires de l'aide sociale selon l'ordonnance du 30 juin 1993<sup>18</sup> concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux, les différences de conception des systèmes sociaux d'un canton à l'autre font qu'il est nécessaire d'inclure, outre les bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict, les bénéficiaires d'autres prestations sociales cantonales (aide sociale au sens large). Chaque personne n'est recensée qu'une fois, même si elle reçoit plusieurs formes de prestations.

*Art. 35*

Les trois indicateurs sont réunis à l'aide de la méthode statistique de l'«analyse en composantes principales» pour constituer un indice global (indice des charges). Une telle analyse sert à regrouper un maximum d'informations livrées par les indicateurs en recourant à un minimum de nouveaux indices. Ces indices, consistant en combinaisons linéaires des indicateurs, sont définis de manière à représenter de façon aussi exhaustive que possible les différences entre cantons apparaissant dans les indicateurs. Les pertes d'information doivent de la sorte être limitées au minimum lors de la synthèse des indicateurs.

Compte tenu des différences d'échelle, les indicateurs doivent, avant d'être utilisés dans les étapes suivantes du calcul, être standardisés de telle sorte qu la valeur moyenne de tous les cantons donne 0 et que l'écart-type soit de 1. L'indice global correspond ensuite à la première composante principale standardisée des indicateurs standardisés. L'indice des charges excessives liées à la structure de la population comporte ainsi une valeur moyenne de 0 et un écart-type de 1, et se trouve être la combinaison linéaire des indicateurs standardisés offrant la variance maximale. Autrement dit, il s'agit de la combinaison linéaire des indicateurs reflétant le mieux les différences apparaissant entre les cantons.

La dernière étape consiste à calculer les charges excessives déterminantes sur la base de l'indice des charges. A cet effet, il faut d'abord transformer les indices des charges en

---

<sup>18</sup>

coefficients de charges par habitant. On suppose au passage que le canton possédant la valeur d'indice la plus faible est dépourvu de charges. Le coefficient des charges par habitant d'un canton correspondra à la différence entre son propre indice des charges et celui du canton affichant l'indice le plus faible. Les charges excessives déterminantes d'un canton s'obtiennent par pondération, en multipliant la différence entre le coefficient du canton et la moyenne correspondante de tous les cantons par la population résidante permanente. Par analogie avec la CCG, les charges par habitant ne sont réputées excessives que lorsqu'elles sont supérieures à la valeur moyenne des cantons. Cette règle obéit au principe de la compensation des charges, qui consiste à indemniser non pas les charges en général, mais seulement les pics dus aux charges excessives.

#### *Art. 36*

Par analogie avec les charges excessives liées à la structure de la population, une combinaison d'indicateurs d'ordre structurel représente les charges effectives des villes-centres (sécurité publique, ordre public, transports). Mais contrairement à ce qui est le cas pour les premières, les indicateurs sont enregistrés ici à l'échelon communal (communes municipales), avant d'être pondérés et agrégés à l'échelon cantonal. Cette approche tient compte du fait que les charges excessives des villes-centres dépendent fortement de la structure de l'habitat et de la fonction de centre, et donc de la concentration des logements, des emplois et de l'activité politique, sociale et sociétale dans un espace géographique limité. Une saisie de ces indicateurs au niveau cantonal ne tiendrait pas suffisamment compte de ces circonstances.

#### *Art. 37*

Par analogie avec les charges excessives déterminantes liées à la structure de la population, les indicateurs sont standardisés et réunis au moyen d'une analyse en composantes principales. Une étape intermédiaire consiste à consolider les indices des charges des communes sous forme d'indices cantonaux. A partir de là, la méthode utilisée consiste à calculer les charges par habitant, puis les charges excessives déterminantes, comme dans le cas des charges excessives dues à la structure de la population (cf. art. 35). A nouveau, les charges par habitant ne sont jugées excessives que lorsqu'elles sont supérieures à la valeur moyenne des cantons.

#### *Art. 38 et 39*

Comme dans le cas de la CCG, l'art. 38 fixe le montant annuel total pour une période quadriennale au sens de l'art. 9 PFCC et règle la mise à jour de ce montant dans l'hypothèse, prévue à l'art. 22 PFCC, où la nouvelle période quadriennale débiterait plus tard. En pareil cas, l'arrêté fédéral en vigueur est prorogé de deux ans. La contribution globale continue à être adaptée au renchérissement. La répartition du montant total prévu pour la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques entre l'indemnisation des charges excessives liées à la structure de la population et l'indemnisation des charges excessives des villes-centres, est le fruit d'un consensus entre la Confédération et les cantons.

#### *Art. 40*

Comme dans le cas de la CCG, les charges excessives déterminantes qui sont liées à la structure de la population ou aux villes-centres ne représentent pas les coûts effectifs, mais reflètent, sous une forme abstraite, les différences entre cantons quant aux causes structurelles des charges excessives. Il convient d'ajouter qu'il existe un lien statistiquement significatif entre les charges en question et les dépenses effectives des cantons.

#### *Art. 41 à 43*

Ces articles précisent les tâches incombant aux offices fédéraux chargés de la collecte des données et du calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges



dans le cadre de l'assurance-qualité. Une procédure standardisée a été mise au point pour le calcul annuel du potentiel de ressources et des indices des charges (voir tableau 1). Le Contrôle fédéral des finances joue ici un rôle particulier, celui de service d'inspection externe pour l'assurance-qualité. A cet effet, le message sur les arrêtés fédéraux concernant la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT propose de compléter la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances<sup>19</sup> (LCF) par une lettre j à l'art. 6. Le commentaire de cette disposition figure au ch. 2.4 du message mentionné ci-avant. Elle permettra au CDF de procéder en tout temps à des contrôles sur place de la qualité des données des cantons.

#### *Saisie des données*

Les cantons saisissent les données relatives au potentiel de ressources, sur la base des spécifications de détail élaborées par l'Administration fédérale des contributions (AFC) et approuvées par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF). Ces spécifications contiennent des instructions techniques détaillées et précisent les délais de remise des données. Les administrations fiscales cantonales livreront à l'AFC les données des années de calcul dans le respect des délais prescrits.

Les bases de données pour la compensation des charges sont constituées par les statistiques fédérales au sens de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale, de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur le recensement fédéral de la population et de la version la plus récente des ordonnances qui s'y rapportent. L'Office fédéral de la statistique (OFS) fournit à l'Administration fédérale des finances (AFF) les données pour une année de référence jusqu'à la fin mars de l'année précédente.

#### *Traitement des données*

L'AFC vérifie les données relatives à la péréquation des ressources. Si elle constate des fautes, ou des chiffres erronés ou manquants, elle renvoie les données au canton concerné en le priant de les rectifier dans un bref délai (deux à trois semaines). Le canton renvoie les données rectifiées à l'AFC. L'OFS vérifie les données relatives à la compensation des charges et les adapte le cas échéant.

#### *Contrôle de la qualité*

Si des données relatives au potentiel de ressources sont erronées, manquantes ou inexploitable, l'AFC et l'AFF, en collaboration avec un groupe technique paritaire (cf. art. 44s, procéderont de la manière suivante:

- si des données relatives à la péréquation des ressources ne satisfont pas aux exigences de qualité prévues mais sont exploitables, l'AFC corrige de façon appropriée les données saisies;
- si des données manquent ou sont inexploitable, 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 équations d'estimation sont définies à l'annexe 16 de l'ordonnance. On trouvera un récapitulatif des méthodes d'estimation dans les tableaux de l'annexe 1 du rapport explicatif.

Si les données relatives aux indices des charges sont erronées, manquantes ou inexploitable, l'OFS et l'AFF, en collaboration avec le groupe technique, procèdent à des corrections ou à des estimations.

Les constatations faites au sujet de la qualité des données et les mesures prises sont transmises au canton concerné et à la CDF. Le canton concerné dispose d'un bref délai pour se prononcer sur les corrections ou les estimations effectuées. Les corrections et les estima-

---

<sup>19</sup> RS 614.0

tions doivent être documentées, afin d'en garantir la traçabilité.

#### *Calcul du potentiel de ressources et des indices des 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 ainsi que des propositions du groupe technique chargé de l'assurance-qualité. Les indicateurs de la compensation des charges pour l'année de référence suivante sont calculés sur la base des données de la dernière année de calcul disponible.

#### *Calcul des paiements péréquatifs*

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

#### *Prise de connaissance par les cantons*

L'AFF transmet les calculs à la CDF à l'intention des cantons. Ces derniers prennent connaissance du résultat. Si un canton conteste les données, il peut s'adresser à la CDF. Celle-ci transmet à au DFF la prise de connaissance des cantons ainsi qu'une éventuelle prise de position au sujet de propositions, émanant des cantons.

**Tableau 1      Aperçu du processus annuel de calcul des indices des ressources et des charges**

<b>Etapas du calendrier type (chaque année)</b>	<b>Péréquation des ressources</b>	<b>Compensation des charges</b>
Jusqu'à la fin de mars	Saisie des données par l'AFC	Calcul et livraison des données par l'OFS
Jusqu'à la fin d'avril	Traitement des données par l'AFC	Poursuite du traitement des données par l'AFC
Mai et juin	Contrôle de la qualité	Contrôle de la qualité
Début de juillet	Calcul des indices et des paiements compensatoires par l'AFF, communication à la CDF	Calcul des indices et des paiements compensatoires par l'AFF, communication à la CDF
Mi-octobre	Rapport de la CDF au DFF	Rapport de la CDF au DFF
Novembre	Adoption par le Conseil fédéral	Adoption par le Conseil fédéral

#### *Art. 44*

Un groupe technique d'accompagnement, formé paritairement de représentants de la Confédération et des cantons, est constitué en vue de la collecte des données et des contrôles de qualité dans le cadre du calcul annuel de la péréquation des ressources et de la compensation des charges.

L'art. 44 règle la représentation équilibrée des cantons et des offices fédéraux concernés au sein du groupe technique. Chaque représentant dispose d'une voix lors des votations. En cas d'égalité des voix, le président tranche. La CDF communique à l'AFF quel membre de la délégation des cantons au sens de l'al. 2, let. c dirige le groupe technique. Le secrétariat est assuré par l'AFF.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) et la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) sont représentés au sein du groupe technique par un observateur.

**Tableau 2 Services responsables de l'assurance-qualité**

	<b>Péréquation des ressources</b>	<b>Compensation des charges</b>
Saisie des données	AFC, contrôle par le CDF selon l'art. 6, let. j, LFC, accompagnement par le groupe technique Assurance-qualité	OFS, contrôle par le CDF selon l'art. 6, let. j, LFC, accompagnement par le groupe technique Assurance-qualité
Traitement des données	AFC, contrôle par le CDF selon l'art. 6, let. j, LFC	OFS, contrôle par le CDF selon l'art. 6, let. j, LFC
Calcul des indices et des paiements compensatoires	AFF, contrôle par le CDF selon l'art. 6, let. j, LFC	AFF, contrôle par le CDF selon l'art. 6, let. j, LFC

**Art. 45**

L'art. 45 précise les tâches du groupe technique dans le processus d'assurance-qualité. Ces tâches consistent essentiellement à seconder les offices fédéraux compétents en matière de collecte des données. Concrètement, le groupe technique accompagne le contrôle de la saisie des données effectué dans les cantons par le CDF, les vérifications de la plausibilité des données et les rectifications réalisées par l'AFC et l'OFS et, si nécessaire, les corrections ou estimations des données effectuées par l'AFF, l'AFC et l'OFS.

L'AFC informe régulièrement le groupe technique à propos de la situation en matière de données relatives à la péréquation des ressources. L'AFF quant à elle l'informe à propos de la situation en matière de données relatives à la compensation des charges. Le groupe technique examine la situation en matière de données et, avec le CDF, il discute des mesures à prendre, notamment d'éventuels contrôles supplémentaires à effectuer sur place. Le groupe technique se réunit à un rythme soutenu en mai et juin, et informe chaque année les cantons et le DFF au moyen d'un rapport d'activité.

**Art. 46**

Le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'exécution et les effets de la PFCC (art. 18 PFCC). L'expression «degré de réalisation des buts de la péréquation financière» figurant à l'art. 18, al. 2, précise ce que le législateur entend par efficacité. Autrement dit, l'efficacité et le degré de réalisation des buts se réfèrent à la même réalité, à savoir l'évolution de la péréquation financière liée à la RPT et aux arrêtés fédéraux sur la dotation des fonds de péréquation. Le contrôle de l'efficacité représente l'évaluation de la péréquation financière au sens strict.

L'art. 46, al. 1, let. c, ch. 2 fait de la volatilité des contributions à la péréquation horizontale des ressources l'objet explicite de l'examen. Dans l'intérêt d'une politique budgétaire fiable, il s'agira notamment d'examiner les variations respectives des cantons à fort et à faible potentiel de ressources pour la période concernée et, le cas échéant, de présenter les mesures nécessaires du point de vue de la loi et du système général (cf. al. 1, let. c, ch. 3).

Selon le ch. 3, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité devra se prononcer sur l'opportunité d'une limite maximale des charges des cantons à fort potentiel de ressources dans la péréquation horizontale des ressources. Ainsi, un « mandat de révision » contraignant est fixé au niveau de l'ordonnance (à ce sujet cf. également le rapport direct avec l' al. 1, let. a, ch. 2).

Les critères d'évaluation figurent à l'annexe 17. Il ne s'agit toutefois pas d'une liste exhaustive.

Les effets de la collaboration intercantonale avec compensation des charges feront l'objet d'un chapitre séparé du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, qui prendra particulièrement

en compte les critères figurant à l'annexe 17.

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité fera état, le cas échéant, des dissensions au sein du groupe technique paritaire.

Les examens menés s'appuient sur le guide intitulé «Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund»<sup>20</sup> et sur l'arrêté du Conseil fédéral du 3 novembre 2004 relatif au renforcement des évaluations de l'efficacité au sein du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (mise en œuvre de l'art. 170 Cst.).

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité approuvé par l'organisation de projet RPT le 10 avril 2006 fait partie intégrante du présent rapport explicatif, dont il constitue l'annexe 2.

#### *Art. 48*

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est établi par le DFF, en collaboration avec les cantons (art. 48, al. 1). Son élaboration est accompagnée 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. Les cantons sont tenus à veiller à ce que leur délégation présente une composition équilibrée. En particulier, les groupes linguistiques, les régions urbaines et rurales, ainsi que les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources devront être dûment représentés. La CdC annonce à l'AFF la délégation des cantons.

Chaque représentant dispose d'une voix lors des votations. En cas d'égalité des voix, le président tranche.

Parmi les représentants de la Confédération, l'un des représentants de l'AFF dirige le groupe technique. Le secrétariat est assuré par l'AFF.

#### *Art. 50*

L'art. 50 règle les échéances pour le versement des contributions à la péréquation des ressources, à la compensation des charges et à la compensation des cas de rigueur. Ces contributions doivent être versées par semestre, à la fin du semestre.

#### *Art. 51*

Comme les données complètes concernant le potentiel de ressources ont été collectées pour la première fois en 2003, seules deux années de calcul seront disponibles pour l'année de référence 2008.

#### *Art. 52*

Le calcul des revenus déterminants pour l'imposition à la source ainsi que le calcul des facteurs de majoration des facteurs  $\beta$  sont basés notamment sur le taux fiscal standardisé de l'année qui précède l'année de référence. Quant au taux fiscal standardisé, il se fonde sur le potentiel de ressources et sur l'ensemble des recettes fiscales des cantons et des communes. Or, comme le potentiel de ressources sera calculé pour la première fois pour l'année de référence 2008, il ne sera pas possible de calculer un taux fiscal standardisé pour l'année précédente. D'où la décision de fixer le taux fiscal standardisé de 2007 à 30 %, sur la base d'estimations plausibles établies par le Département fédéral des finances.

#### *Art. 53*

Le premier calcul empirique des facteurs de base  $\beta$  ne pourra se faire qu'au terme de la première période quadriennale de la péréquation des ressources. D'où le choix, pour cette

<sup>20</sup> Widmer, Thomas: "Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund, Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards)", Berne 2005 (disponible seulement en allemand).

période, de facteurs de base fondés sur une estimation de l'organisation de projet RPT et de la Conférence suisse des impôts.

#### Art. 54

Voir le commentaire de l' art. 19.

#### Art. 55 et 56

Le bilan global de la RPT présente les répercussions financières, pour la Confédération et les cantons, du passage du système actuel à la nouvelle répartition des tâches et au nouveau système de péréquation. Il ne prend toutefois pas en compte les gains réalisés sur le plan de l'efficacité, de l'efficacéité et de la structure incitative sous-jacente à l'exécution des tâches (suite p. ex. au désenchevêtrement des tâches et à l'introduction de conventions-programmes pour les tâches communes restantes), ni en particulier les économies réalisables à moyen ou à long terme par la Confédération et les cantons suite au remplacement des contributions affectées de la Confédération, liées à des tâches particulières, par des paiements compensatoires non affectés. De même, il ne tient pas compte des indemnités supplémentaires liées aux prestations perçues dans le cadre du renforcement de la collaboration intercantonale. Etant donné la neutralité budgétaire recherchée dans la RPT (la compensation des cas de rigueur, limitée dans le temps, constituant une exception), le bilan global aboutira, pour la Confédération et l'ensemble des cantons, à un solde nul. Les cantons à fort potentiel de ressources auront donc tendance à subir un surcroît de charges par rapport à aujourd'hui, tandis que les charges des cantons à faible potentiel de ressources devront baisser.

Néanmoins, certains cantons à faible potentiel de ressources enregistreront une augmentation de leurs charges nettes ou un allégement insuffisant lors du passage à la RPT, en raison des incitations inopportunes du système actuel (et en particulier des paiements compensatoires affectés), des conséquences de la nouvelle répartition des tâches ainsi que du mode de calcul de l'indice de capacité financière déterminant pour la péréquation financière actuelle. La compensation des cas de rigueur prévue permettra à ces cantons, d'adapter leurs structures budgétaires à la nouvelle situation.

Le bilan global est un instantané du passage à la RPT basé sur des années de référence, en l'occurrence 2004 et 2005. Il montre les effets découlant de la RPT pour la Confédération et les cantons par rapport au système en place. Pour des raisons techniques et méthodologiques, les années de référence incluses dans le bilan global doivent appartenir au passé. Cela tient à l'impossibilité de prévoir pour les cantons, sinon de manière très approximative, des éléments importants de la péréquation financière actuelle – qui bien entendu ne sont pas influençables - tels que le montant des recettes de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des bénéfices de la Banque nationale, ou encore les suppléments péréquatifs dans les innombrables domaines de tâches concernées. Il ne serait donc guère opportun de comparer prospectivement, pour l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière prévue en 2008, les paiements effectués au titre de la RPT aux contributions que les cantons recevraient si le système actuel était alors encore en vigueur. Un tel pronostic présenterait en effet des incertitudes et des sources d'erreurs majeures. Un bilan global pour l'année 2008 ne pourra donc pas être calculé.

La compensation des cas de rigueur, calculée sur la base du dernier bilan global avant l'introduction de la RPT, entraînera un allégement supplémentaire pour les cantons à faible potentiel de ressources qui sont concernés lors du passage à la RPT. L'élément déterminant pour l'allégement minimum visé (valeur limite) est l'indice moyen des ressourcens des cantons pour les années 2004 et 2005.

Le calcul de la compensation des cas de rigueur a été subdivisé en dix étapes. Celles-ci sont présentées graphiquement dans la figure 10. Les calculs détaillés figurent à l'annexe 18.

1. Dans un *premier temps*, les conséquences du désenchevêtrement des tâches ont été évaluées sur la base des comptes d'Etat 2004 et 2005. Ces données ont été

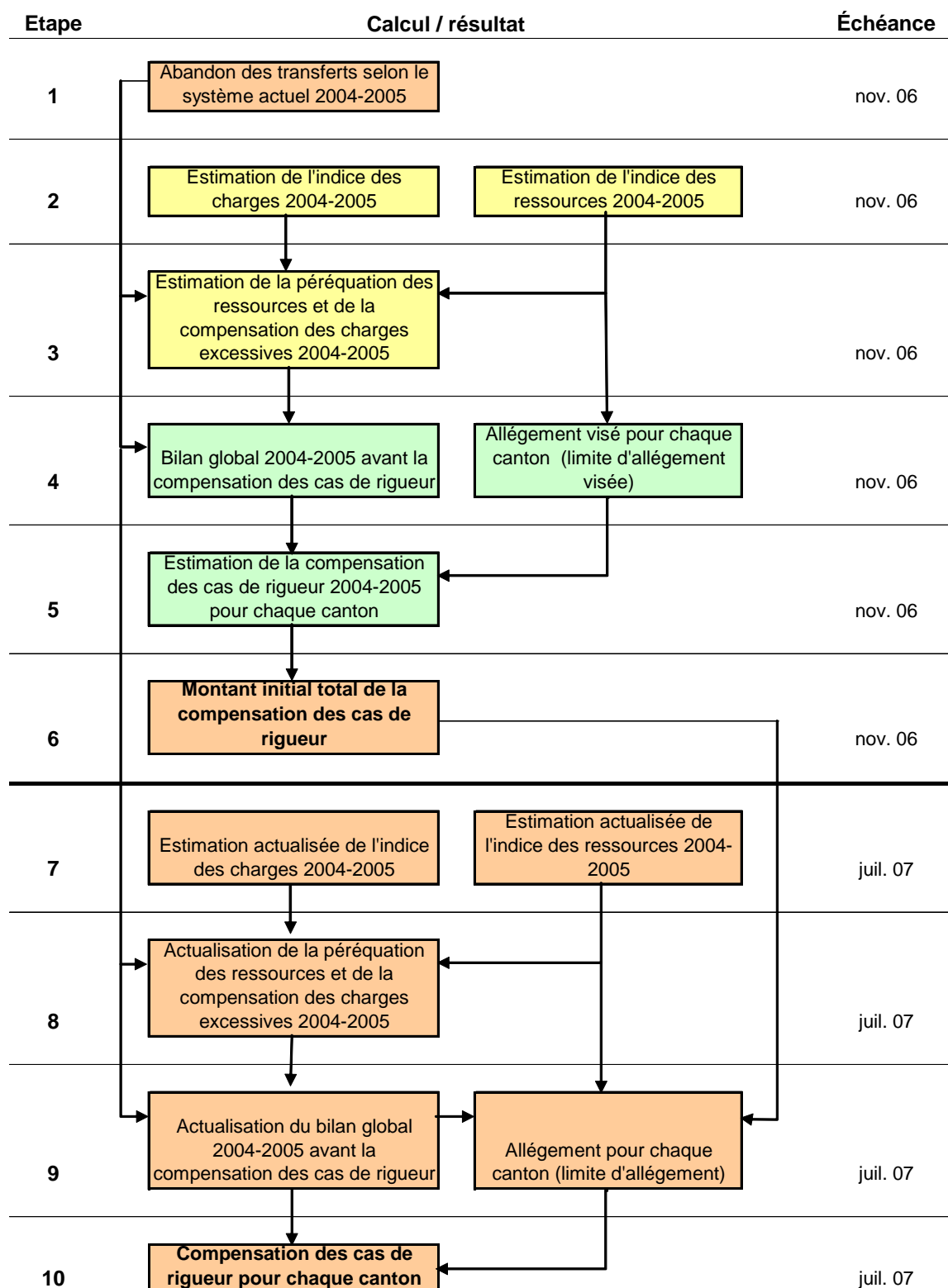
vérifiées par les cantons et légèrement adaptées suite à l'adoption de la législation d'exécution de la RPT et à la mise en consultation. En raison de la neutralité budgétaire du passage à la RPT, le montant à disposition des nouveaux instruments de péréquation 2004-2005 a résulté de la somme des conséquences évoquées.

2. La *deuxième étape* comprenait le calcul du potentiel des ressources ainsi que le calcul des indices des charges portant sur les années 2004 et 2005. Au niveau du potentiel des ressources, certains éléments ont du être estimés en se fondant sur les recettes fiscales des cantons, car les bases sont en partie lacunaires pour les années de calcul concernées. Dans le cas de l'indice relatif aux charges excessives liées à la structure démographique (CCS A-C), on ne disposait encore d'aucune donnée concernant la statistique de l'aide sociale. C'est pourquoi, un indicateur synthétique de pauvreté a du être utilisé.
3. Dans la *troisième étape*, les montants versés au titre de la péréquation des ressources et de la compensation des charges ont été calculés. Les indices des années 2004-2005 ainsi que le montant total obtenu à travers la première étape et relatif aux nouveaux instruments de péréquation ont servi de base pour ce calcul. La répartition de cette somme s'est fait conformément au message du 29 novembre 2006 sur les arrêtés fédéraux concernant la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT (troisième message sur la RPT). Ainsi, la somme totale à disposition de la Confédération alimente la péréquation verticale des ressources à raison de 72,5 % et la compensation des charges à raison de 27,5 %. Le rapport entre la compensation horizontale et verticale des charges correspond à un volume de 70 %. En ce qui concerne la compensation des charges excessives, il est prévu de répartir les contributions de manière égale entre la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques et celles dues à des facteurs géo-topographiques. Dans le cas de la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques, deux tiers de la somme sont destinés à équilibrer les charges résultant de la structure de la population («charges A») et un tiers aux charges des villes-centres.
4. Le bilan global avant la compensation des cas de rigueur a été calculé sur la base des résultats obtenus à travers les trois premières étapes. Le résultat net d'un canton correspond à la différence entre la charge nette ou l'allègement net résultant de l'abandon des transferts selon l'ancien système et la charge nette ou l'allègement net résultant de l'introduction des nouveaux instruments de péréquation. L'allègement visé pour chaque canton (limite d'allègement) a été déterminé sur la base des indices de ressources estimés pour les années 2004-2005. Cet allègement se monte à 0,1 % des recettes fiscales standardisées par point d'écart par rapport à la moyenne suisse. Ainsi, pour un canton affichant un indice des ressources égal à 60, l'allègement visé se monterait à 4 % de ses recettes fiscales standardisées  $[(100-60) \times 0,1\%]$ .
5. Si un canton à faible potentiel de ressources n'atteint pas dans le bilan global avant la compensation des cas de rigueur l'allègement visé, le montant manquant est alloué à travers la compensation des cas de rigueur.
6. Le montant total initial de la compensation des cas de rigueur, soit 430 millions de francs, a résulté de la somme de chaque paiement compensatoire. Ce montant a constitué la base pour l'arrêté fédéral concernant la compensation des cas de rigueur ainsi que pour les participations de la Confédération et des cantons au financement conformément au troisième message sur la RPT. La fixation de la part de la Confédération relève de la compétence de l'Assemblée fédérale. Le montant définitif consacré à la péréquation n'a été connu qu'après l'adoption de l'arrêté fédéral concernant la dotation de la compensation des cas de rigueur.
7. L'estimation du potentiel de ressources 2004-2005 a été actualisée sur la base des données recueillies par les cantons au sujet du potentiel des ressources 2008. De même, les indices des charges ont été ajustés. En l'occurrence, le nouveau calcul de l'indicateur de pauvreté, établi sur la base des premiers résultats de la nouvelle statistique de l'aide sociale, a constitué l'élément essentiel.

8. La péréquation des ressources ainsi que la compensation des charges 2004-2005 ont été mises à jour sur la base des indices actualisés des ressources et des charges, ainsi que de la somme disponible pour les nouveaux instruments de compensation et de la répartition entre les divers instruments. Pour ce calcul, il a fallu en outre tenir compte d'éventuelles décisions prises par les Chambres fédérales concernant les dotations et dérogeant à la proposition du Conseil fédéral.
9. Le bilan global 2004-2005 actualisé avant la compensation des cas de rigueur a été calculé sur la base des étapes 1 à 8. Parallèlement, l'allègement net définitif des cantons a été déterminé sur la base du volume total de la compensation des cas de rigueur, de l'estimation actualisée de l'indice des ressources 2004-2005 et des résultats du bilan global 2004-2005 actualisé. Si la valeur de l'indice actualisé des ressources s'écarte des valeurs initiales, l'allègement net définitif peut être quelque peu inférieur ou supérieur à l'allègement visé défini à la quatrième étape.
10. Au terme de la neuvième étape, les versements initiaux aux cantons au titre de la compensation des cas de rigueur ont été déterminés.



Fig. 4 Processus et échéances pour le calcul de la compensation des cas de rigueur



## Art. 57

Le premier et le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité devront en outre présenter les effets du passage de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière ainsi que le

désenchevêtrement des tâches dans le cadre de la RPT. Ils devront notamment fournir des explications au sujet de la neutralité budgétaire, incluant une analyse de l'évolution des domaines désenchevêtrés par la RPT. 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 contiendra des recommandations.

En raison du peu de données qui seront alors disponibles, le premier rapport s'en tiendra à des analyses pour l'année d'introduction de la nouvelle péréquation financière. En outre, il devra représenter les effets anticipés de la réforme de la péréquation financière pour cette première période quadriennale. Pour étayer les bases de décision, il faudra enfin prévoir une mise à jour du rapport quand les données de l'année suivante seront disponibles. A cet effet, le rapport sera complété d'un rapport complémentaire en prévision des délibérations parlementaires.

#### *Art. 58*

La loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons<sup>21</sup> a été abrogée lors de la publication de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges. D'où la nécessité d'abroger également les ordonnances fondées sur cette loi. Cette mesure concerne l'ordonnance du 21 décembre 1973 réglant l'échelonnement des subventions fédérales d'après la capacité financière des cantons<sup>22</sup> et l'ordonnance du 27 novembre 1989 réglant la péréquation financière au moyen de la quote-part cantonale au produit de l'IFD<sup>23</sup>.

#### *Art. 59*

L'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges entrera en vigueur avec les nouvelles dispositions constitutionnelles, la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, la législation d'exécution et les arrêtés fédéraux sur la péréquation des ressources et la compensation des charges, soit, d'après les prévisions actuelles le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

---

<sup>21</sup> RS 613.1

<sup>22</sup> RS 613.12

<sup>23</sup> RS 613.13

**Méthodes d'estimation en cas de données manquantes ou inexploitable**  
**(Approuvé le 25 mai 2007 par le groupe technique chargé d'assurer la qualité)**

**Tableau 1**      **Résumé: estimations pour le bilan global 2004-2005**

<b>Grandeur à estimer (variables dépendantes ou variable Y)</b>	<b>Grandeurs explicatives (variables indépendantes ou variables X)</b>	<b>Méthode d'estimation</b>	<b>Qualité de l'estimation (année de calcul 2003)</b>
Revenu déterminant des personnes physiques par habitant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revenu de l'année précédente par habitant</li> <li>• Taux moyen de croissance du revenu déterminant par habitant de la Suisse</li> </ul>	Analyse log-linéaire de régression sur données de panel (1993-2003) à effet fixe ( <i>Time Series Cross Section Regression</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le modèle explique 98 % de la variance des grandeurs à estimer</li> <li>• Les quotients pour les variables indépendantes sont significatifs au seuil de 0,01 %.</li> </ul>
Rapport entre les revenus déterminants imposés à la source et les revenus déterminants des personnes physiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport entre la somme des titulaires d'un permis de séjour et des titulaires d'un permis de séjour de courte durée et la somme des étrangers avec permis d'établissement et de la population suisse</li> <li>• Rapport entre le nombre pondéré des frontaliers et la somme des étrangers avec permis d'établissement et de la population suisse. Facteurs de pondération: pondération moyenne du revenu brut des frontaliers pour l'année 2003 selon les conventions de double imposition (cf. le projet d'OFPCC)</li> <li>• Valeur inverse du revenu déterminant des personnes physiques par habitant</li> </ul>	<i>Méthode des moindres carrés</i> (régression OLS) avec les données pour 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le modèle explique 97 % de la variance des grandeurs à estimer</li> <li>• Les quotients pour les variables indépendantes sont significatifs au seuil de 0,01 %.</li> </ul>
Fortune nette par habitant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Force fiscale de la fortune nette par habitant (= produit de l'impôt sur la fortune divisé par la charge fiscale moyenne sur la fortune)</li> <li>• Le produit des revenus déterminants et de la charge fiscale moyenne inverse sur la fortune représente l'indicateur de l'attrait du site pour la formation de patrimoine</li> </ul>	<i>Méthode des moindres carrés</i> (régression OLS) avec les données pour 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le modèle explique 91 % de la variance des grandeurs à estimer.</li> <li>• Le quotient pour la force fiscale est significatif au seuil de 0,01 %.</li> <li>• Le quotient pour l'indicateur de l'attrait du site est significatif au seuil de 0,05 %.</li> </ul>

Grandeur à estimer (variables dépendantes ou variable Y)	Grandeurs explicatives (variables indépendantes ou variables X)	Méthode d'estimation	Qualité de l'estimation (année de calcul 2003)
Bénéfices des personnes morales 1 <sup>ère</sup> étape: Bénéfices entièrement imposables par habitant	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recettes provenant de l'impôt sur le rendement par habitant</li> <li>Variable proxy pour la charge fiscale: rapport entre les recettes provenant de l'impôt sur le rendement et les bénéfices selon l'impôt fédéral direct</li> </ul>	Régression pondérée des moindres carrés(WLS) avec les données pour 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le modèle explique 92 % de la variance des grandeurs à estimer</li> <li>Les quotients pour les variables indépendantes sont significatifs au seuil de 0,01 %</li> </ul>
Bénéfices des personnes morales 2 <sup>e</sup> étape: Bénéfices déterminants par habitant	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimation des bénéfices entièrement imposables par habitant, selon la 1<sup>ère</sup> étape</li> <li>Bénéfices selon l'impôt fédéral direct par habitant</li> <li>Facteur bêta pondéré = somme des parts, pondérées avec le facteur bêta correspondant, à des sociétés de holding, de domicile et mixtes dans l'ensemble des bénéfices soumis à une imposition réduite.</li> </ul>	Fonction linéaire sur la base des données pour 2003	Le modèle explique 96 % de la variance de la grandeur à estimer

**Tableau 2** Résumé: estimations dans le cas de données manquantes ou inexploitable

Grandeur à estimer (variable dépendante ou variable Y)	Grandeurs explicatives (variables indépendantes ou variables X)	Méthode d'estimation	Qualité de l'estimation
Revenu déterminant des personnes physiques par habitant	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revenu déterminant de l'année précédente par habitant</li> <li>Taux moyen de croissance du revenu déterminant par habitant de la Suisse</li> </ul>	Analyse log-linéaire de régression sur données de panel (1993-2003) à effets fixes ( <i>Time Series Cross Section Regression</i> ), limite supérieure de l'intervalle de confiance à 95 %.	<p><i>Exemple fictif: données manquantes de FR pour 2003</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le modèle explique 97 % de la variance de la grandeur à estimer</li> <li>Les quotients pour les variables indépendantes sont significatifs au seuil de 0,01 %.</li> </ul>
Rapport entre les revenus déterminants imposés à la source et les revenus déterminants des personnes physiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapport entre la somme des titulaires d'un permis de séjour et des titulaires d'un permis de séjour de courte durée et la somme des étrangers avec permis d'établissement et de la population suisse.</li> </ul>	Méthode des moindres carrés (régression OLS) avec les données pour 2003, limite supérieure de l'intervalle de confiance à 95 %.	<p><i>Exemple: données manquantes d'AG pour 2003:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le modèle explique 97 % de la variance de la grandeur à estimer</li> </ul>

Grandeur à estimer (variable dépendante ou variable Y)	Grandeurs explicatives (variables indépendantes ou variables X)	Méthode d'estimation	Qualité de l'estimation
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport entre le nombre pondéré des frontaliers et la somme des étrangers avec permis d'établissement et de la population suisse. Facteurs de pondération: pondération moyenne du revenu brut des frontaliers pour l'année 2003 selon les conventions de double imposition (cf. le projet d'OFPCC). Le facteur de pondération pour un canton dont les données manquent est le facteur gamma.</li> <li>• Valeur inverse du revenu déterminant des personnes physiques par habitant</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les quotients pour les variables indépendantes sont significatifs au seuil de 0,01 %.</li> </ul>
Fortune nette par habitant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Force fiscale de la fortune nette par habitant (recettes provenant de l'impôt sur la fortune divisées par la charge fiscale moyenne sur la fortune)</li> <li>• Le produit des revenus déterminants par habitant et de la charge fiscale moyenne inverse sur la fortune représente l'indicateur de l'attrait du site pour la formation de patrimoine</li> </ul>	Méthode des moindres carrés (régression OLS) avec les données pour 2003, limite supérieure de l'intervalle de confiance à 95 %	<p><i>Exemple: données inexploitable de VD pour 2003:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le modèle explique 91 % de la variance de la grandeur à estimer</li> <li>• Le quotient pour la force fiscale est significatif au seuil de 0,01 %.</li> <li>• Le quotient pour l'indicateur de l'attrait du site est significatif au seuil de 0,05 %.</li> </ul>
Bénéfices des personnes morales 1 <sup>ère</sup> étape: Bénéfices entièrement imposables par habitant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recettes provenant de l'impôt sur le rendement par habitant</li> <li>• Variable proxy pour la charge fiscale: rapport entre les recettes provenant de l'impôt sur le rendement et les bénéfices selon l'impôt fédéral direct</li> </ul>	Régression pondérée des moindres carrés (WLS) avec les données pour 2003, limite supérieure de l'intervalle de confiance à 95 %	<p><i>Exemple fictif: données manquantes de SZ pour 2003</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le modèle explique 92 % de la variance de la grandeur à estimer</li> <li>• Les quotients pour les variables indépendantes sont significatifs au seuil de 0,01 %.</li> </ul>
Bénéfices des personnes morales 2 <sup>e</sup> étape: Bénéfices déterminants par habitant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimation des bénéfices entièrement imposables par habitant, selon 1<sup>ère</sup> étape</li> <li>• Bénéfices selon l'impôt fédéral direct par habitant</li> <li>• Facteur bêta pour les sociétés mixtes</li> </ul>	Fonction linéaire sur la base des données pour 2003	<p><i>Exemple fictif: données manquantes de SZ pour 2003:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le modèle explique 96 % de la variance de la grandeur à estimer</li> </ul>

Grandeur à estimer (variable dépendante ou variable Y)	Grandeurs explicatives (variables indépendantes ou variables X)	Méthode d'estimation	Qualité de l'estimation
Bénéfices selon l'impôt fédéral direct par habitant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bénéfices de l'année précédente selon l'impôt fédéral direct par habitant</li> <li>• Taux moyen de croissance des bénéfices selon l'impôt fédéral direct par habitant de la Suisse</li> </ul>	Analyse log-linéaire de régression sur données de panel (1993-2003) à effet fixe ( <i>Time Series Cross Section Regression</i> ), limite supérieure de l'intervalle de confiance à 95 %.	<p><i>Exemple fictif: données manquantes de SZ pour 2003:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le modèle explique 91 % de la variance de la grandeur à estimer</li> <li>• Le quotient pour les variables indépendantes est significatif au seuil de 0,01 %.</li> </ul>

**Projet relatif au rapport sur l'évaluation de l'efficacité au sens de la PFCC**  
**(approuvé le 10 avril 2006 par le Conseil de direction politique)****1. Contexte**

Selon l'art. 18 PFCC, le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'exécution et les effets de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges. Ce 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. Les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges sont exposés à part. L'expression «degré de réalisation des buts de la péréquation financière» à l'al. 2 précise ce que le législateur entend par effets à l'al. 1. Autrement dit, les effets et le degré de réalisation des buts se réfèrent à l'évolution de la péréquation financière suite à l'entrée en vigueur de la RPT et des arrêtés fédéraux sur la dotation des fonds de péréquation. La référence est constituée par les buts de la péréquation financière tels qu'ils sont exposés à l'art. 135 Cst. et aux art. 2 et 11 PFCC. Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité a pour objet la péréquation financière au sens strict et ne livre donc pas une analyse générale de la RPT incluant ses effets sur chaque groupe de tâches. En effet, une telle analyse doit reposer sur un mandat spécial. Le premier et le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité incluront encore une présentation des effets du passage de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière. En outre, le rapport concernant la première période quadriennale présentera les éventuels effets anticipés de la réforme de la péréquation financière.

**2. Auteurs et destinataires du rapport**

Le Conseil fédéral est tenu de présenter à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'évaluation de l'efficacité en vertu de l'art. 18, al. 1, PFCC.

Le Département fédéral des finances (DFF) esquisse ledit rapport et soumet sa proposition au Conseil fédéral.

Les autres départements fédéraux et les cantons remettent au DFF les données ou les bases nécessaires.

Les sources des bases de données sont les suivantes:

- mandats externes confiés à des experts n'ayant aucun intérêt en jeu ni aucun lien avec l'administration fédérale et qui seront choisis d'entente avec les cantons (notamment en prenant en considération les différentes régions linguistiques),
- statistiques de la Confédération,
- statistiques des cantons.

Un groupe technique paritaire, formé de représentants de la Confédération et des cantons, accompagnera dès le début l'élaboration du rapport et se prononcera notamment sur l'octroi de mandats à des experts externes et sur l'élaboration de recommandations concernant la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur.

Les cantons veillent à ce que leur délégation au sein du groupe technique offre une représentation équilibrée. Les divers groupes linguistiques, les régions urbaines et rurales, ainsi que les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources doivent notamment être dûment représentés.

### 3. Contenu<sup>24, 25</sup>

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est un rapport de nature technique. Selon l'art. 18 PFCC, il renseigne sur

- l'**exécution** de la PFCC ainsi que
- les **effets** (degré de réalisation des objectifs) de la péréquation financière au sens strict visée à l'art. 135 Cst. et à l'art. 2 PFCC
- durant la période écoulée, et
- expose à part les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges au sens de l'art. 11 PFCC.

Il propose sous forme de recommandations les mesures nécessaires pour la période suivante dans le domaine de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur.

En outre, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité se prononce sur la nécessité de reconduire, le cas échéant, la compensation des cas de rigueur (art. 19, al. 4, PFCC). Le premier et le deuxième rapport incluront de plus une analyse du passage de l'ancienne péréquation financière à la RPT.

Le premier rapport présentera de surcroît les éventuels effets anticipés de la réforme de la péréquation financière au sens étroit.

---

<sup>24</sup> Conformément à l'usage, ce projet n'aborde que les principaux aspects matériels du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Les tableaux synoptiques qui suivent donnent toutefois des indications détaillées sur son contenu minimal. Selon la systématique de la PFCC, on y trouve d'abord les critères et indicateurs entrant dans l'évaluation de l'exécution et des effets, puis le cadre envisageable pour des recommandations et des mesures concernant la période suivante.

<sup>25</sup> La liste des critères d'évaluation ainsi que les indicateurs possibles au sens de la grille d'évaluation ci-dessous figureront en annexe de la PFCC (selon la même procédure législative que pour les autres chapitres de l'ordonnance).



Faute du recul nécessaire, le premier rapport ne pourra pas dûment traiter tous les aspects et sera structuré en partie différemment des rapports suivants.

Enfin, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité reflétera les éventuelles dissensions du groupe technique paritaire.

#### **4. Forme**

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est transmis par écrit à l'Assemblée fédérale.

Les rapports techniques et les expertises externes sont publiés.

Le Conseil fédéral soumet à consultation son projet de rapport sur l'évaluation de l'efficacité conformément aux dispositions de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation, LCo, RS 172.061). Il s'agira d'un tout cohérent (projet d'ensemble pour la période quadriennale à venir) comprenant, sous forme de projet:

- l'arrêté fédéral sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, et
- le cas échéant, l'arrêté fédéral concernant la dotation de la compensation des cas de rigueur.

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité ne peut faire l'objet d'un recours.

#### **5. Délais**

Le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité devra être élaboré en 2009 (cf. calendrier, ch. 10).

#### **6. Cadre d'évaluation de l'exécution et des effets de la loi (évaluation de la loi): art. 18, al. 1 et 2, PFCC**

Les examens s'appuient sur le «Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund» (éd. 2005), instrument fondé sur les normes d'assurance de la qualité reconnues par la Société suisse d'évaluation (normes SEVAL) et sur l'arrêté du Conseil fédéral du 3 novembre 2004 relatif au renforcement des évaluations de l'efficacité au sein du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (mise en œuvre de l'art. 170 Cst.).

L'**évaluation** de l'exécution et des effets de la PFCC seront effectuées selon les directives précitées.

## 6.1 Exécution

On peut distinguer entre

- la phase de passage de l'ancienne péréquation financière à la RPT, et
- la phase ultérieure.

Les domaines à évaluer sont les mêmes pour ces deux phases.

	Buts selon la Cst. et la PFCC	Critères d'évaluation / paramètres mesurables (indicateurs)	Niveaux de comparaison possibles	Remarques
a.	Qualité des données, rapport de contrôle, instance de contrôle (groupe de travail Assurance de la qualité, inspection)			Indiquer si l'assurance de la qualité est suffisante ou s'il y a lieu de mettre sur pied une inspection.
b.	Processus, efficacité, exécution de la PFCC	Le déroulement de l'exécution de la RPT est-il efficace et les résultats obtenus sont-ils adéquats?	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Exactitude des données</li> <li>– Dépenses liées à la maintenance du système</li> </ul>	Contrôle de la qualité des données Analyse des processus (groupe de travail Assurance-qualité)

## 6.2 Efficacité

	Buts selon la Cst. et la PFCC	Critères d'évaluation / paramètre mesurables (indicateurs)	Niveaux de comparaison possibles	Remarques
a.	Renforcement de l'autonomie financière des cantons	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rapport entre les transferts financiers affectés et les transferts financiers non affectés de la Confédération aux cantons</li> <li>– Transferts financiers des cantons à la Confédération</li> <li>– Rapport entre les contributions aux frais et les contributions forfaitaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comparaison avec l'état d'avant la RPT</li> <li>– Comparaison transversale<sup>26</sup></li> <li>– Comparaison longitudinale<sup>27</sup></li> </ul>	Analyses comparatives de l'OCDE sur l'autonomie budgétaire des collectivités régionales (projet)

<sup>26</sup> Comparaison de divers objets d'étude (p. ex. plusieurs cantons, régions d'un Etat ou pays) à un moment donné.

<sup>27</sup> Comparaison d'un objet d'étude (p. ex. cantons individuels, ensemble des cantons à fort potentiel de ressources) à des moments différents.

	Buts selon la Cst. et la PFCC	Critères d'évaluation / paramètre mesurables (indicateurs)	Niveaux de comparaison possibles	Remarques
		ou globales		
b.	Atténuation des différences entre les cantons: – sur le plan de la capacité financière	<ul style="list-style-type: none"> <li>– AFA par habitant des cantons</li> <li>– Différences entre les recettes fiscales standardisées par habitant (dotation en ressources) des cantons avant et après la péréquation des ressources</li> <li>– Rapport entre la compensation des charges et les charges excessives</li> <li>– Enquêtes sur un éventuel impact positif sur la productivité nationale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comparaison avec / sans péréquation financière<sup>28</sup></li> <li>– Comparaison transversale</li> <li>– Comparaison longitudinale</li> </ul>	p. ex. écart standard entre les cantons, fourchette entre les deux valeurs extrêmes (p. ex. analyses de régression)
	– sur le plan de la charge fiscale	– Différences en matière de charge fiscale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comparaison avec / sans péréquation financière</li> <li>– Comparaison longitudinale (cantons fiscalement avantageux ou non)</li> </ul>	p. ex. écart standard entre les cantons, fourchette entre les deux valeurs extrêmes Allègement de la charge fiscale comme objectif indirect, sans empiètement sur la souveraineté des cantons en matière fiscale
c.	Maintien de la compétitivité fiscale des cantons: – à l'échelle nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Quote-part de l'Etat (échelon cantonal et communal)</li> <li>– Quote-part fiscale des cantons et des communes</li> <li>– Charge fiscale (cf. point b)</li> <li>– Allègements fiscaux au sens de la lex Bonny</li> <li>– Arrivées et départs d'assujettis à l'échelle nationale (tourisme fiscal)</li> <li>– Interdépendance entre la charge fiscale d'un canton et son marché</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comparaison avec l'état d'avant la RPT</li> <li>– Comparaison longitudinale (cantons fiscalement avantageux ou non)</li> </ul>	

<sup>28</sup> Cette comparaison et l'évaluation correspondante avec / sans péréquation financière (ici comme pour les autres buts) sont en bonne partie redondantes avec les réflexions qui ont précédé le calcul de la péréquation financière. Le réexamen des bases de calcul n'est donc judicieux que de manière ponctuelle.

	Buts selon la Cst. et la PFCC	Critères d'évaluation / paramètre mesurables (indicateurs)	Niveaux de comparaison possibles	Remarques
		immobilier – Interdépendance entre les politiques fiscales des cantons		
	– à l'échelle internationale	– Charge fiscale marginale ou moyenne effective – Evolution du nombre de sociétés fiscalement privilégiées (sociétés holding, sociétés mixtes et sociétés de domicile) – Arrivées et départs d'assujettis en comparaison internationale	– Comparaison avec l'état d'avant la RPT – Comparaison longitudinale (cantons fiscalement avantageux ou non) – Comparaison avec les statistiques des pays (notamment de l'UE)	– Comparaisons BAK/ZEW (charge fiscale marginale effective): leur mise à jour reste ouverte. – Expertise de MM. Kirchgässner et Hauser sur la méthode et sa mise à jour – Etudes de l'OCDE
d.	Garantie aux cantons d'une dotation minimale en ressources financières	Recettes fiscales standardisées des cantons à faible potentiel de ressources par rapport à la moyenne suisse après la péréquation des ressources (85 %)	– Comparaison avec la valeur cible (85 %) – év. comparaison longitudinale	Le canton ayant le plus faible potentiel de ressources atteint-il un niveau de 85 % (recettes fiscales standardisées par habitant)?
e.	Compensation des charges excessives des cantons dues à des: – facteurs géo-topographiques	– Charges excessives par habitant – Indemnisation: pourcentage des charges excessives indemnisé par la compensation des charges	– Comparaison avec / sans péréquation financière – év. comparaison longitudinale – év. analyse spéciale de cantons présentant des charges géo-topographiques excessives	Expertise d'Ecoplan sur la méthode et sa mise à jour
	– facteurs socio-démographiques	– Charges excessives par habitant – Indemnisation: pourcentage des charges excessives indemnisé par la compensation des charges	– Comparaison avec/sans péréquation financière – év. comparaison longitudinale – év. analyse spéciale de cantons présentant des charges socio-démographiques excessives	Expertise d'Ecoplan sur la méthode et sa mise à jour
f.	Garantie d'une collaboration intercantonale minimale, assortie	– Accord-cadre intercantonal (ACI) en vigueur	– Comparaison avec d'éventuelles valeurs cibles <sup>29</sup>	Le cas échéant, analyses régionales (région en tant que

29

Les calculs risquent d'être très difficiles. On pourrait donc opter pour une approche qualitative illustrant des problèmes sectoriels (p. ex. universités, médecine de pointe et

	Buts selon la Cst. et la PFCC	Critères d'évaluation / paramètre mesurables (indicateurs)	Niveaux de comparaison possibles	Remarques
	d'une compensation des charges	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Autres conventions conclues ou renouvelées conformément à l'ACI?</li> <li>– Application de l'art. 48a Cst.</li> <li>– La compensation intercantonale des charges est-elle adéquate? (montant des effets d'externalités territoriales [spillovers], évolution du volume de la compensation intercantonale des charges et part consacrée à l'indemnisation des spillovers)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comparaison longitudinale (documentation de l'évolution dans le temps de la compensation des charges)</li> </ul>	communauté de destin au niveau politique). Voir art. 11 et 12 PFCC et ACI
g.	Compensation des cas de rigueur	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Indice des ressources des cantons bénéficiaires</li> <li>– Effets de la compensation des cas de rigueur sur les recettes fiscales standardisées (RFS) des cantons</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comparaison longitudinale (évolution au fil du temps de l'indice des ressources et des RFS avec et sans compensation des cas de rigueur)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Différence d'indice des ressources par rapport au bilan global 2004-2005</li> <li>– Différence des RFS par habitant par rapport au bilan global 2004-2005</li> </ul>

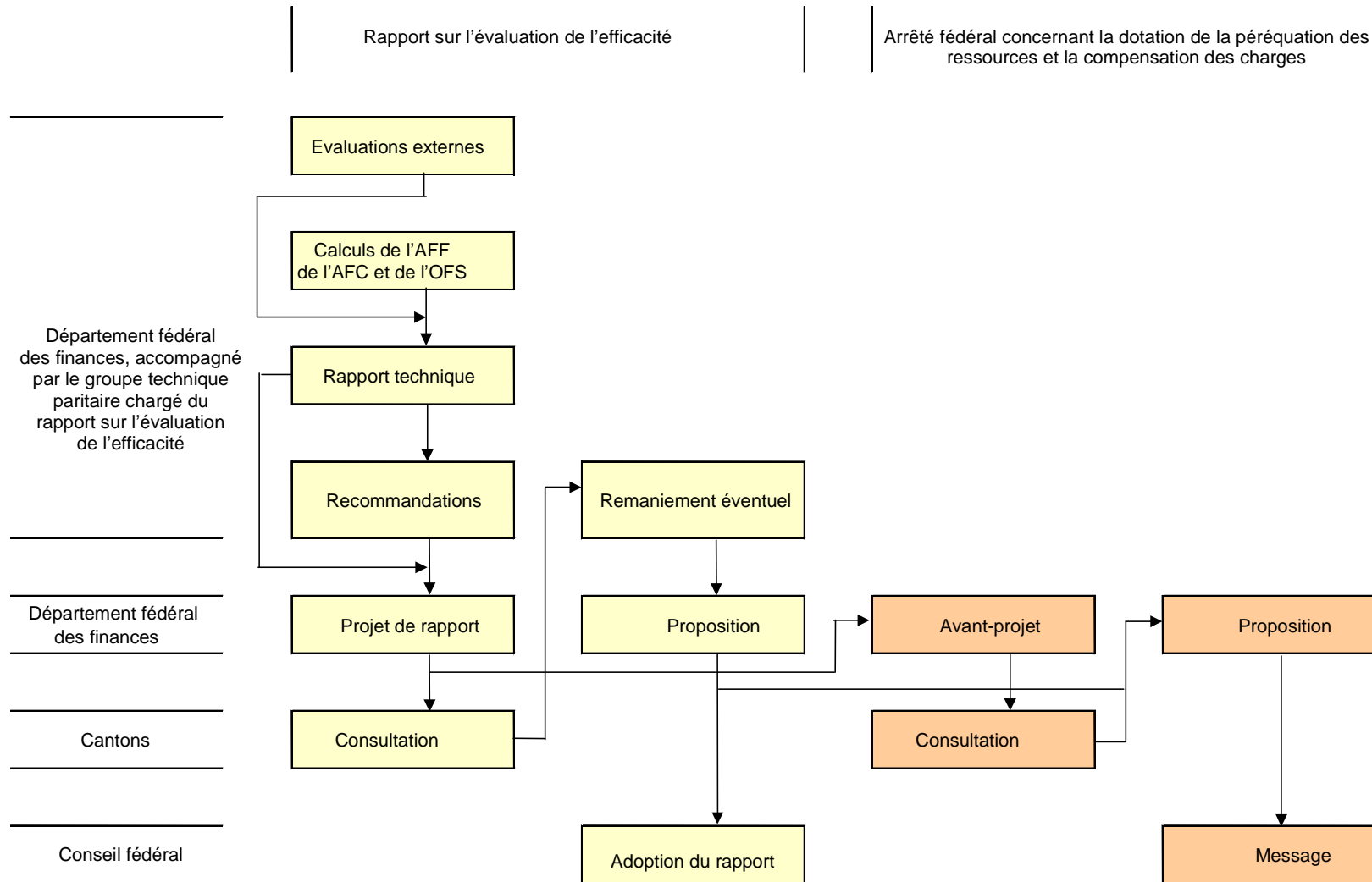
### 7. Mesures pour la période à venir (recommandations): art. 18, al. 2, PFCC

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité propose les mesures envisageables, à savoir l'adaptation de la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges ainsi que la levée totale ou partielle de la compensation des cas de rigueur (art. 19, al. 4, PFCC). En outre, il peut présenter des recommandations portant sur le réexamen des bases de calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges.

---

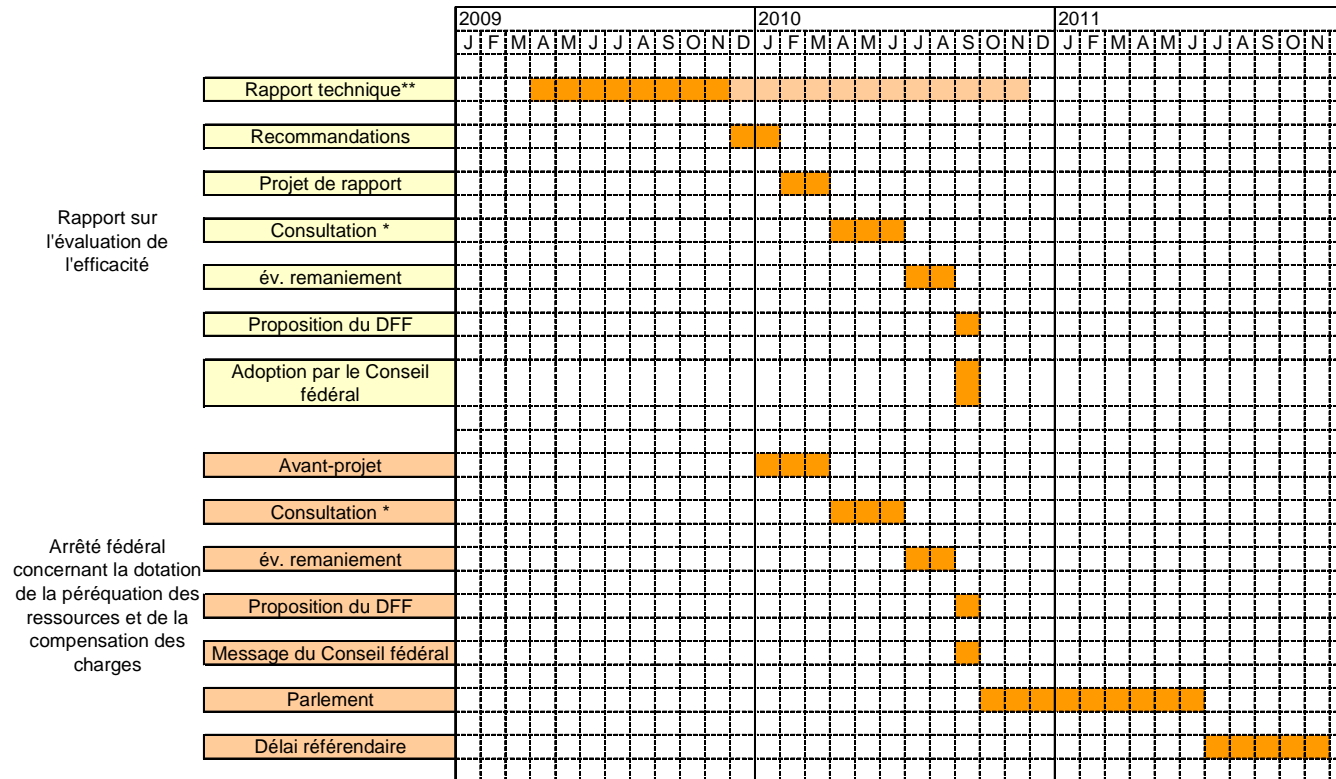
cliniques spécialisées, institutions culturelles d'importance suprarégionale) et documentant en même temps les améliorations résultant de la compensation intercantonale des charges.

## 8. Rapport sur l'évaluation de l'efficacité et nouvelle dotation des instruments de péréquation (processus parallèle)



## 9. Calendrier du rapport sur l'évaluation de l'efficacité et des arrêtés fédéraux concernant la dotation des fonds de péréquation

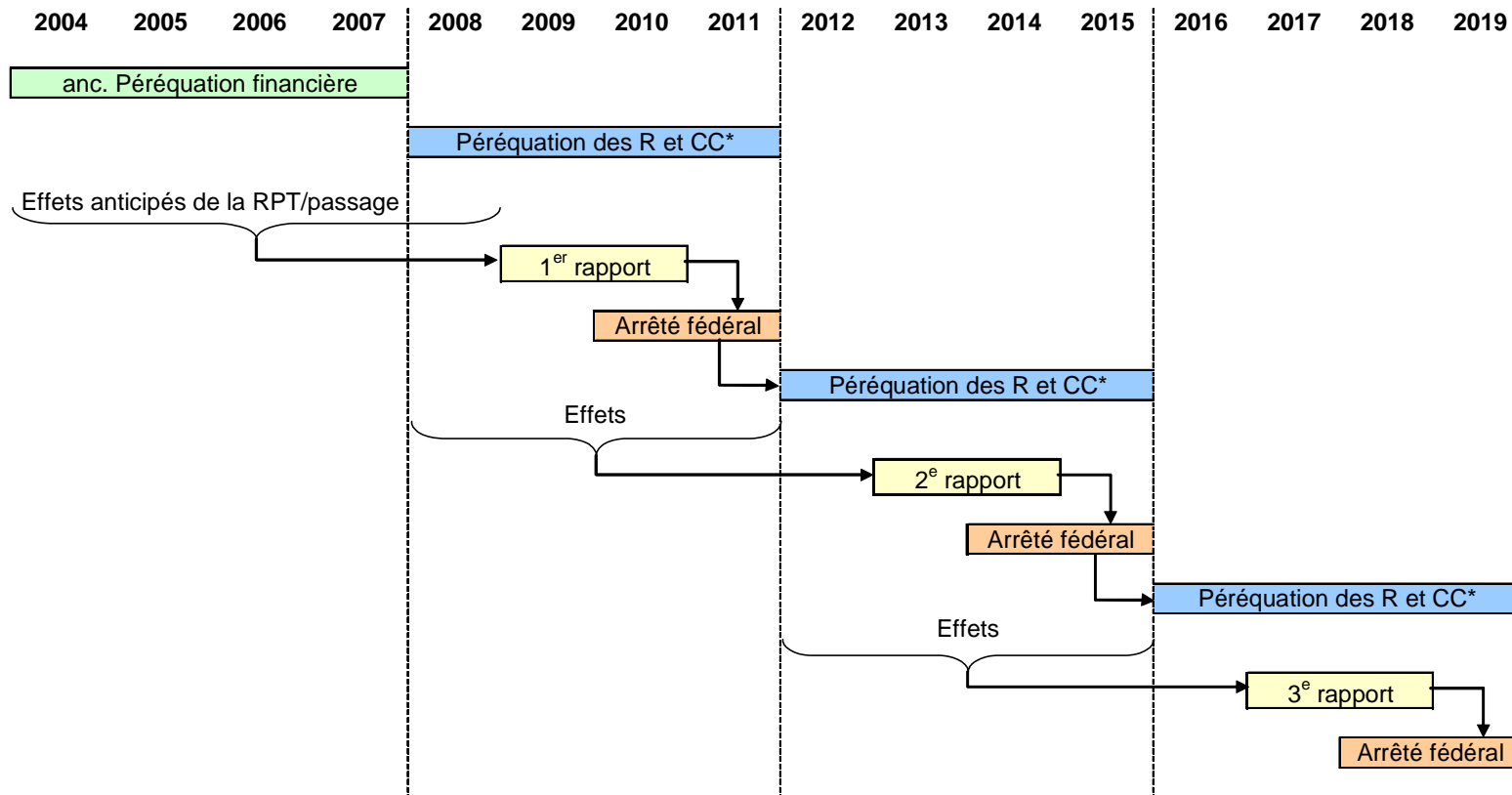
### 9.1 Elaboration et décisions



\*Des contraintes de planification amèneront à organiser la consultation pendant les trois mois précédant la pause estival. 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 procédures de consultation 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). A titre exceptionnel, lorsqu'il y a urgence, le délai peut être raccourci (art. 7, al. 3, let. a). Les vacances du Conseil fédéral en juillet et 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 qui seront alors disponibles, le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité présentera selon ce calendrier uniquement des analyses portant sur une année (2008). Pour étayer ces bases de décision, une mise à jour est toutefois prévue, avec les données de 2009. A cet effet, le rapport sera complété d'un rapport complémentaire 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.

## 9.2 Calendrier du projet



\*Péréquation des ressources et compensation des charges.