



Berne, le 31 octobre 2018

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 14.3951 Amherd du
26.09.2014

Table des matières

1	Introduction.....	3
2	Dépenses de la Confédération, répartition par canton	4
3	Recettes de la Confédération, répartition par canton	7
4	Solde de financement de la Confédération par canton	9
5	Conclusions	11
6	Annexe.....	12
6.1	Mise en œuvre du postulat.....	12
6.1.1	Marche à suivre.....	12
6.1.2	Limites de l'analyse	13
6.1.3	Sources de la répartition des recettes et dépenses de la Confédération	14
6.2	Aperçu du postulat 14.3951	17
6.2.1	Texte du postulat.....	17
6.2.2	Avis du Conseil fédéral.....	18
6.2.3	Décision du Conseil national	19
6.2.4	Contexte historique	19

1 Introduction

Le 26 septembre 2014, la conseillère nationale Viola Amherd a soumis le postulat 14.3951, *Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons. Plus de transparence*, qui a été adopté par le Conseil national le 22 septembre 2016. *Le Conseil fédéral est chargé d'établir régulièrement (tous les quatre ans) un rapport sur les retombées économiques de ses activités dans les cantons. Le rapport devra notamment indiquer quelle valeur ajoutée est générée par la création d'emploi et l'attribution de travaux dans les différents cantons.*

La situation géographique des cantons, leur développement économique différencié et d'autres causes entraînent une répartition inégale de la substance fiscale. Dans le but de réduire de manière socialement acceptable les disparités qui en découlent quant aux charges fiscales et aux dotations en biens publics, un système de péréquation financière a été développé dans les cantons et au niveau fédéral. Sous l'ancien système, qui était appliqué avant 2008, la politique régionale visait à réaliser cet objectif à l'aide non seulement des dépenses de transfert, mais également des dépenses d'achat et de personnel (mots-clés: décentralisation de l'administration fédérale, régionalisation des achats). Or, en vertu de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération¹, les dépenses d'achat et de personnel doivent être engagées conformément à des critères économiques et se prêtent donc peu à la réduction des disparités régionales. C'est une des raisons pour lesquelles une priorité élevée a été accordée à la réduction des inégalités dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur en 2008. Depuis lors, les dépenses de transfert représentent l'instrument permettant de réduire les disparités régionales, tandis que les dépenses d'achat et de personnel sont engagées conformément à des critères économiques. Néanmoins, certains milieux politiques revendiquent régulièrement la révision de ce principe. Pour rendre plus objectifs les débats à ce sujet, le postulat exige explicitement l'intégration de la répartition cantonale des dépenses de la Confédération en lien avec les emplois fédéraux, les adjudications de travaux et les activités de l'armée dans l'analyse des retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons.

Le présent rapport *Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016* met pour la première fois en œuvre le mandat découlant du postulat 14.3951. Il se fonde sur les données relatives au sous-secteur consolidé «Confédération» selon le modèle national de la statistique financière (modèle SF)². Pour répondre au mieux à l'approche globale du postulat, il répartit la totalité des dépenses et des recettes de la Confédération entre les cantons³. Cette répartition est effectuée, dans toute la mesure du possible, à l'aide d'informations complémentaires et, dans les cas où cela n'est pas possible, proportionnellement à la population. Les données les plus récentes qui ont pu être prises en compte dans l'évaluation présentée ici sont celles de l'année 2016. Le rapport devant être mis à jour tous les quatre ans, la période quadriennale la plus récente est intégrée dans l'analyse – c'est-à-dire, en l'espèce, la période 2013 à 2016.

¹ Loi sur les finances (LFC; RS 611.0), art. 12, al. 4: *Le Conseil fédéral et l'administration gèrent les finances de la Confédération selon les principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi ménager des fonds. Ils veillent à un emploi efficace et économique des fonds.*

² Le sous-secteur consolidé «Confédération» englobe l'administration fédérale centrale, y compris les comptes spéciaux et les unités administratives décentralisées, notamment le domaine des Écoles polytechniques fédérales (EPF), les Musées nationaux suisses, le Fonds national, etc.
Dans le modèle SF national de la statistique financière, les finances de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques sont présentées en référence aux prescriptions du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2).

³ Dans la littérature scientifique, des analyses approfondies d'incidence étudient les effets distributifs, ainsi que les effets sur l'allocation des ressources, des recettes et des dépenses des administrations publiques.

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

La partie 2 est consacrée aux dépenses du sous-secteur consolidé «Confédération» réparties entre les cantons. Il en ressort que la focalisation sur la répartition des dépenses de la Confédération ne suffit pas pour mesurer les retombées économiques et donc les effets distributifs des activités de la Confédération entre les cantons.

La partie 3 montre qu'à elles seules, les recettes de la Confédération, ventilées par canton en fonction de leur provenance, assurent déjà un effet de redistribution considérable, et cela même si la Confédération ne menait pas de politique de redistribution par l'intermédiaire de ses dépenses.

Une étude détaillée des retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons doit donc prendre en considération à la fois les dépenses de la Confédération réparties entre les cantons et les recettes de la Confédération. C'est la raison pour laquelle la partie 4 compare les soldes de financement des cantons avec la Confédération.

La partie 5 tire les conclusions de l'analyse de la période 2013 à 2016.

L'annexe décrit l'approche adoptée pour le présent rapport, apporte une étude critique des points faibles des sources de données disponibles et donne une description détaillée du postulat.

2 Dépenses de la Confédération, répartition par canton

L'ampleur économique de l'activité des administrations publiques est souvent représentée par la quote-part de l'État, c'est-à-dire par le ratio entre les dépenses des administrations publiques et le produit intérieur brut (PIB). Par analogie avec les quotes-parts des administrations publiques, les dépenses de la Confédération réparties par canton sont ici mises en relation avec le PIB cantonal. Ces quotes-parts cantonales des dépenses de la Confédération montrent le pourcentage de la performance économique cantonale que représentent les dépenses brutes de la Confédération reçues par les cantons.

L'illustration 1 représente ces quotes-parts cantonales des dépenses de la Confédération pour la période de quatre ans sous revue et pour la précédente période de quatre ans (2009 à 2012). Les évaluations de la période sous revue sont confrontées aux résultats qui auraient pu être publiés il y a quatre ans, ce qui permet de comparer les cantons entre eux et d'effectuer une comparaison temporelle de ces quotes-parts par canton.

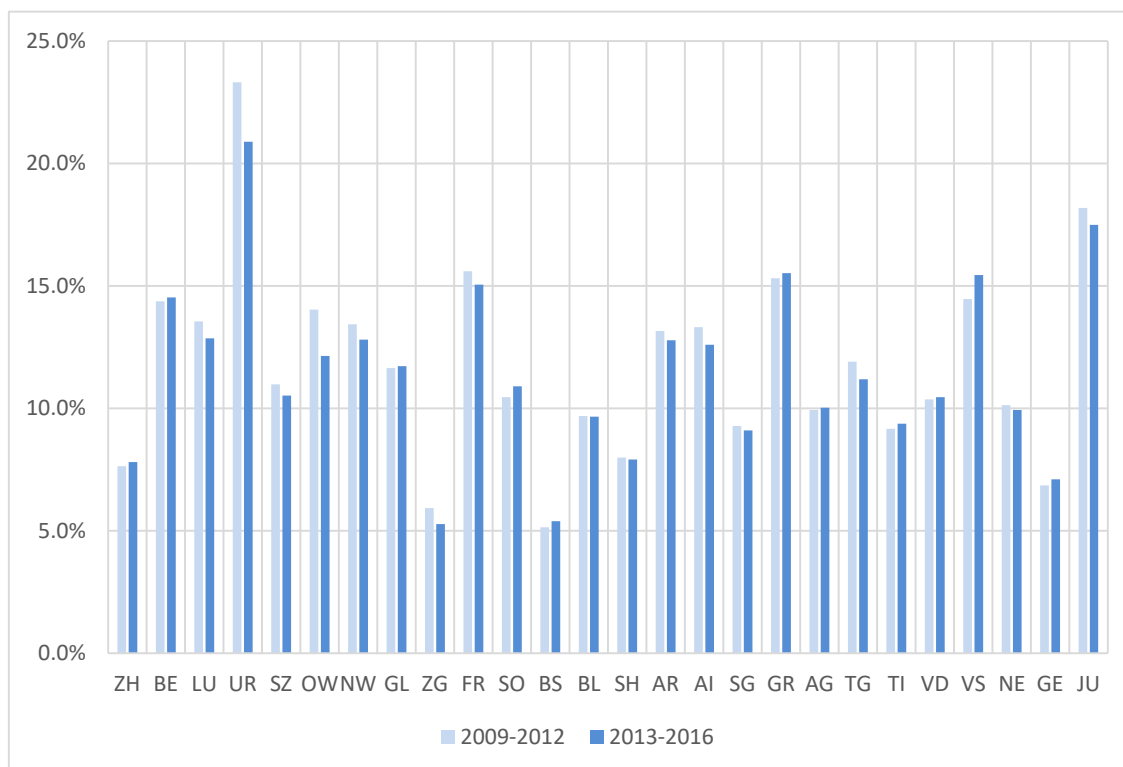
Sur les deux périodes de quatre ans, la quote-part des dépenses de la Confédération s'élève à 10,1 %. Les quotes-parts cantonales des dépenses de la Confédération affichent une grande disparité. Sur la période 2013 à 2016, les dépenses de la Confédération représentent une part significative de la performance économique des cantons d'Uri (20,9 %), du Jura (17,5 %), des Grisons (15,5 %), du Valais (15,4 %) et de Fribourg (15,1 %). Par opposition, la quote-part des dépenses de la Confédération n'est pas très importante dans les cantons de Zoug (5,3 %), Bâle-Ville (5,4 %), Genève (7,1 %), Zurich (7,8 %) et Schaffhouse (7,9 %).

Dans de nombreux cantons, la quote-part des dépenses de la Confédération est restée relativement stable dans le temps. Dans plusieurs cantons, la part que représentent les dépenses effectuées par la Confédération dans la performance économique cantonale a nettement diminué, notamment dans ceux d'Uri (- 2,4 points de pourcentage), d'Obwald (- 1,9 point de pourcentage), de Thurgovie, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Lucerne, du Jura et de Zoug (chacun - 0,7 point de pourcentage). En revanche, la quote-part des dépenses de la Confédération dans le canton du Valais a enregistré une nette hausse de 1,0 point de pourcentage.

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

Comme exposé précédemment, l'objectif des dépenses de transfert réalisées dans le cadre de la RPT est la réduction des disparités régionales. Le principal élément de la RPT est la péréquation des ressources. Il est intéressant de constater que les cantons à faible potentiel de ressources, tels que Uri, le Jura, les Grisons, le Valais et Fribourg, bénéficient le plus des dépenses de la Confédération par rapport à leur performance économique, tandis que ces dépenses sont nettement moins importantes dans les cantons à fort potentiel de ressources, comme Zoug, Bâle-Ville, Genève et Zurich. Le canton de Schwyz met en évidence le fait que la performance économique (mesurée par rapport au PIB) et le potentiel de ressources (mesuré par rapport aux ressources fiscales) ne coïncident pas forcément. Placé au deuxième rang quant au potentiel de ressources, le canton de Schwyz présente une quote-part moyenne de 10,5 % des dépenses de la Confédération. Cela ne signifie pas pour autant qu'il profite de nombreuses dépenses de la Confédération; en effet, en termes de montants, Schwyz occupe l'avant-dernier rang en ce qui concerne les dépenses de la Confédération par habitant. Si la quote-part des dépenses de la Confédération y est malgré tout relativement élevée, c'est parce que, du point de vue économique, Schwyz est le quatrième canton le plus faible par rapport au PIB cantonal.

Illustration 1: Dépenses de la Confédération par canton; en % du PIB cantonal; moyenne sur quatre ans; comparaison de la période actuelle 2013 à 2016 avec la précédente période quadriennale 2009-2012



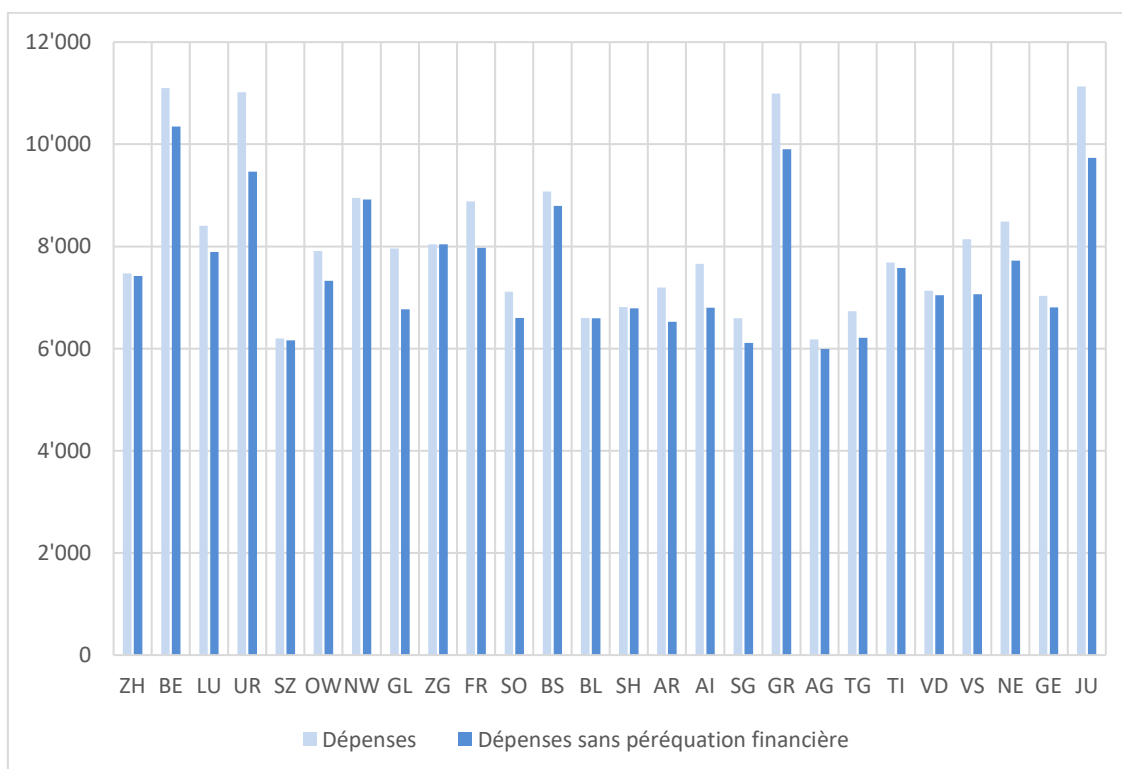
En présentant la répartition des dépenses de la Confédération entre les cantons avec et sans les paiements de la péréquation verticale des ressources et de la compensation verticale des charges, l'illustration 2 révèle l'étendue des paiements de la Confédération dans le cadre de la RPT. Tandis que dans certains cantons à faible potentiel de ressources plus de 10 % de la totalité des dépenses de la Confédération qui reviennent aux cantons sont imputables aux paiements compensatoires verticaux (Glaris, Uri, Valais, Jura, Appenzell Rhodes-Intérieures, Fribourg), cette part s'élève à moins de 1 % dans quelques cantons à fort potentiel de ressources (Zoug, Nidwald, Schwyz, Zurich), mais aussi dans les cantons de Schaffhouse et de Bâle-Campagne. À l'exception de Zoug, tous les cantons à fort potentiel de ressources bénéficient de la compensation des charges.

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

L'étude des dépenses de la Confédération par habitant réparties entre les cantons montre qu'elles ne sont pas forcément plus élevées pour les cantons à faible potentiel de ressources que pour ceux à fort potentiel. Ainsi, sur les onze cantons auxquels la Confédération a versé en moyenne plus de 8000 francs par habitant au cours de l'actuelle période de quatre ans, huit ont un faible potentiel de ressources (Jura, Berne, Uri, Grisons, Fribourg, Neuchâtel, Lucerne, Valais) et trois un fort potentiel (Bâle-Ville, Nidwald, Zoug). Cela tient en particulier à la quote-part des cantons dans les recettes de la Confédération. Les impôts ou taxes dont découlent ces recettes, tels que l'impôt fédéral direct ou la taxe d'exemption de l'obligation de servir, sont perçus par les cantons sur leur territoire. Ceux-ci reçoivent un certain pourcentage des recettes de la Confédération collectées sur leur territoire⁴. Dans le cas de l'impôt fédéral direct en particulier, qui constitue l'élément principal de la quote-part des cantons, les cantons à fort potentiel de ressources et économiquement solides reçoivent donc plus d'argent par habitant que les cantons à faible potentiel, puisque la répartition intervient en fonction de l'origine des fonds. C'est la raison pour laquelle les dépenses par habitant de la Confédération dans les cantons ne doivent pas, en tant que telles, être interprétées comme un indicateur de la solidité ou de la faiblesse des ressources des cantons bénéficiaires. La péréquation verticale des ressources conduit ici simplement à un déplacement de l'ordre de priorité des bénéficiaires au profit des cantons à faible potentiel de ressources.

L'exemple de la part des revenus révèle que se concentrer unilatéralement sur les dépenses de la Confédération ne suffit pas pour évaluer de manière globale les activités économiques de celle-ci, et donc les effets de la redistribution dans les cantons.

Illustration 2: Dépenses de la Confédération par canton; avec et sans péréquation verticale des ressources et compensation verticale des charges; en francs par habitant; moyenne sur quatre ans; période en cours 2013-2016



⁴ 17 % de l'impôt fédéral direct, 20 % de la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

3 Recettes de la Confédération, répartition par canton

Une étude complète des retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons doit aussi tenir compte de la provenance des recettes de la Confédération qui permettent le financement des dépenses liées à ces activités. Les cantons contribuent à ces recettes dans des proportions différentes. C'est la raison pour laquelle les recettes de la Confédération sont aussi réparties entre les cantons, chaque fois que possible, à l'aide d'informations complémentaires ou, à défaut, proportionnellement à la population.

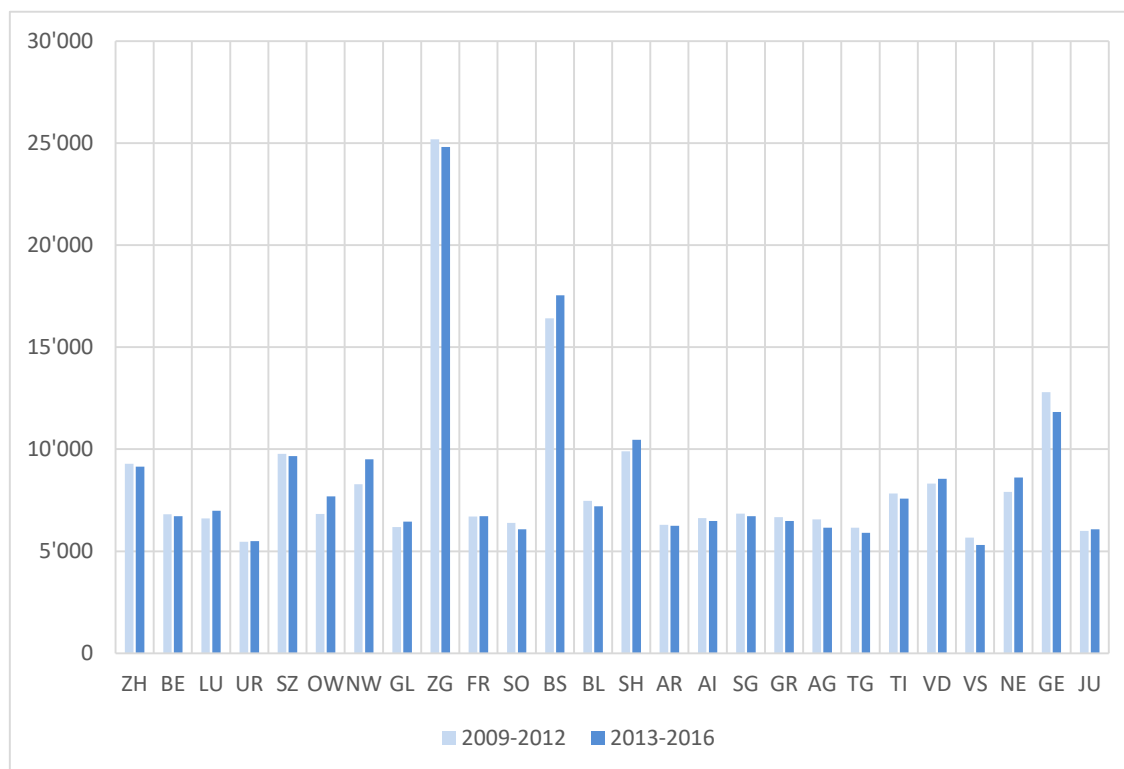
L'illustration 3 montre les recettes de la Confédération réparties entre les cantons en fonction de leur origine, par habitant de la population résidante permanente. Ainsi, avec environ 24 800 francs par habitant, les habitants du canton de Zoug contribuent de loin le plus aux recettes de la Confédération, tandis que les habitants du canton du Valais, avec près de 5300 francs, fournissent la contribution la plus faible.

Le rapport entre l'origine des recettes de la Confédération, dont la majeure partie provient de la fiscalité, et le potentiel de ressources des cantons est donc assez marqué. Sur les sept cantons dans lesquels la Confédération génère les recettes par habitant les plus élevées, six ont un fort potentiel de ressources (Zoug, Bâle-Ville, Genève, Schwyz, Nidwald, Zurich). Seul le canton de Schaffhouse avait un faible potentiel de ressources au cours de la dernière année de la période sous revue. Par opposition, les quatorze cantons qui contribuent le plus faiblement aux recettes de la Confédération ont tous, sans exception, un faible potentiel de ressources (Valais, Uri, Thurgovie, Soleure, Jura, Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures, Grisons, Fribourg, Saint-Gall, Berne, Lucerne).

Il apparaît qu'il y aurait une redistribution nette des cantons forts vers les cantons faibles et donc une réduction des disparités régionales même si la Confédération ne procédait à aucune redistribution au moyen de ses dépenses mais les répartissait uniformément en fonction du nombre d'habitants.

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

Illustration 3: Recettes de la Confédération par canton; en francs par habitant; moyenne sur quatre ans; comparaison de la période actuelle 2013-2016 avec la précédente période quadriennale 2009-2012



L'illustration 4 montre le rapport entre le PIB des cantons et les recettes de la Confédération ventilées en fonction de leur origine.

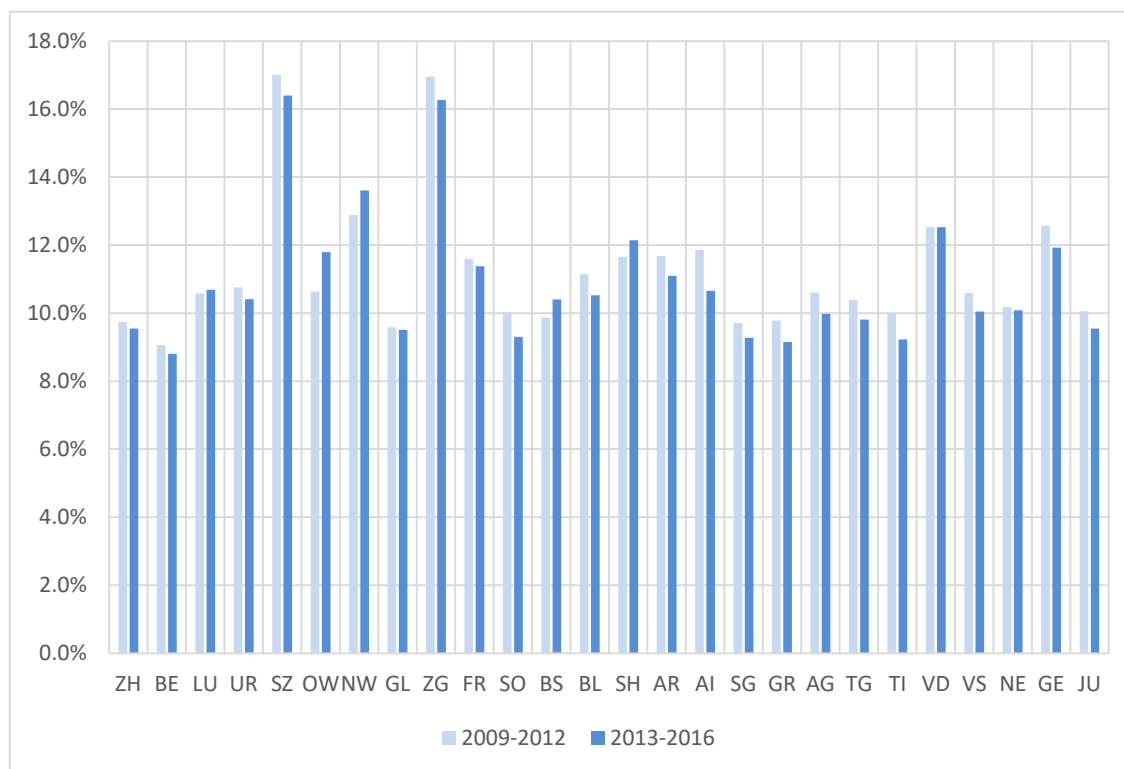
Les recettes de la Confédération grèvent particulièrement la performance économique des cantons de Schwyz (16,4 %), Zoug (16,3 %), Nidwald (13,6 %), Vaud (12,5 %) et Schaffhouse (12,1 %), tandis que ces parts sont nettement plus faibles dans les cantons de Berne (8,8 %), des Grisons et du Tessin (chacun 9,2 %), de Saint-Gall et Soleure (chacun 9,3 %) ainsi que de Glaris, Zurich et du Jura (chacun 9,5 %).

Les cantons dans lesquels la Confédération perçoit les recettes les plus élevées par rapport à leur PIB ont en commun le fait qu'ils fournissent à la Confédération des parts très élevées de l'impôt fédéral direct (IFD). Les contribuables domiciliés dans ces cantons sont donc plus aisés que la moyenne. Tandis que dans les cantons de Schwyz et Nidwald, l'IFD des personnes physiques prédomine, dans les cantons de Zoug et Schaffhouse c'est celui des personnes morales. Dans le canton de Vaud, les produits de l'IFD des personnes physiques et des personnes morales sont à peu près équilibrés. La situation dans le canton de Schwyz s'explique en partie par l'écart exceptionnel entre le fort potentiel de ressources (Schwyz est le deuxième canton à cet égard) et la puissance économique mesurée par rapport au PIB cantonal (Schwyz est le quatrième canton au plus faible potentiel de ressources). Cet écart est notamment lié au fait qu'une part importante des revenus élevés des personnes physiques est acquise en dehors du canton. Alors que les revenus contribuent au PIB d'autres cantons, les recettes fiscales reviennent au canton de Schwyz.⁵

⁵ Cette situation n'explique qu'en partie l'écart important entre le PIB et le fort potentiel de ressources. Selon le rapport méthodologique de l'OFS sur le produit intérieur brut par grande région et par canton de 2016, le PIB au niveau des grandes régions est principalement calculé à l'aide des données individuelles des établissements et donc de la même façon que le PIB suisse. La répartition du PIB des grandes régions entre les différents cantons intervient donc à l'aide d'informations secondaires (notamment l'emploi). Il est dans la nature des choses que le PIB soit plus pertinent dans les grandes régions qu'au niveau des cantons.

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

Illustration 4: Recettes de la Confédération par canton; en % du PIB cantonal; moyenne sur quatre ans; comparaison de la période actuelle 2013-2016 avec la précédente période quadriennale 2009-2012



4 Solde de financement de la Confédération par canton

La focalisation sur les seules dépenses de la Confédération ne suffit pas pour procéder à une analyse aussi complète que possible des retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons. Comme exposé dans la partie 3, la charge des sujets économiques par les impôts et autres taxes de la Confédération est très différente selon le canton pris en considération. Les sommes que les sujets économiques ont dû consacrer aux impôts et taxes ne sont plus disponibles pour les investissements privés et la consommation. Par conséquent, les recettes de la Confédération ont elles aussi des retombées économiques directes sur les cantons, qui sont d'autant plus importantes que les montants à verser à la Confédération sont élevés.

Une analyse détaillée des retombées économiques des activités de la Confédération doit donc couvrir à la fois les dépenses de la Confédération réparties entre les cantons et l'origine des recettes de la Confédération par canton. C'est la raison pour laquelle on calcule un solde qui correspond à l'écart entre les recettes que la Confédération tire du canton et les dépenses qu'elle effectue en faveur de ce dernier. Puisque la totalité des recettes et des dépenses de la Confédération est répartie entre les cantons, ces soldes de financement de la Confédération à l'égard de chaque canton s'additionnent pour former le solde de financement de la Confédération selon la statistique financière.

Pour représenter le solde de financement de la Confédération avec les cantons indépendamment de la situation financière de la Confédération, les excédents ou les déficits de la Confédération sont répartis par habitant entre les cantons. L'illustration 5 représente les soldes de financement cantonaux ainsi normalisés pour la période de quatre ans actuelle et la période

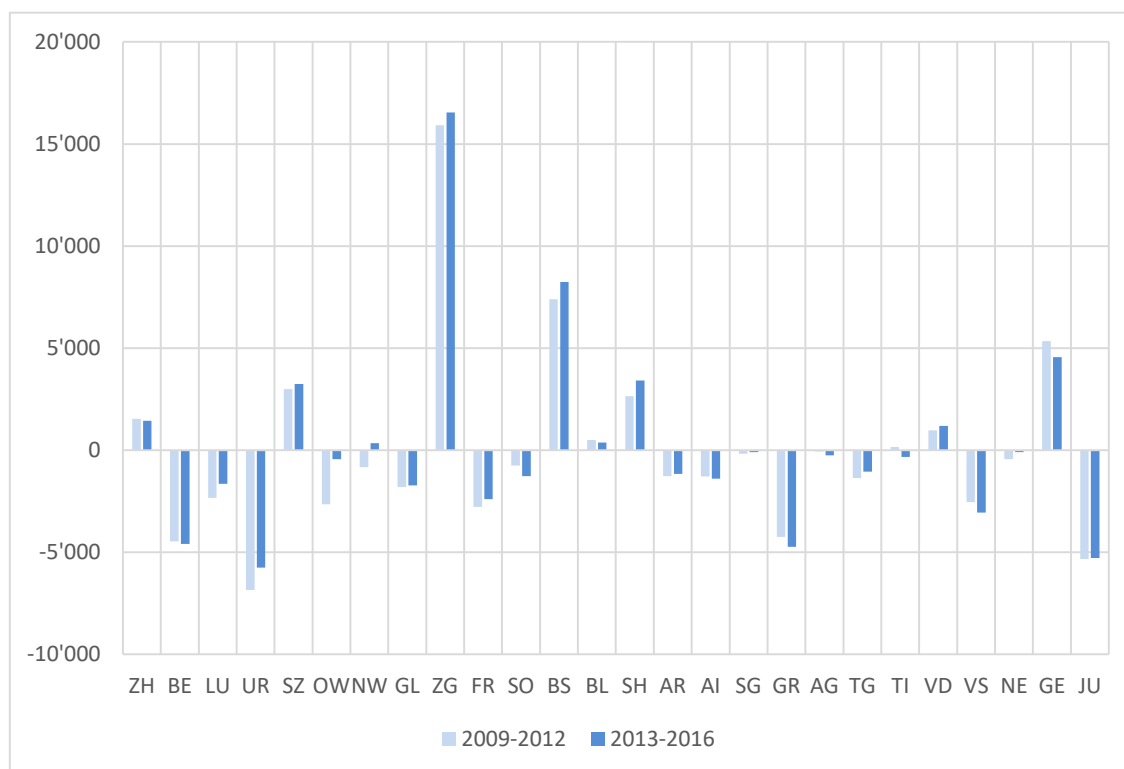
Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

précédente, en francs par habitant. Les cantons dont le solde de financement normalisé est positif sont des contributeurs nets, ceux dont le solde est négatif sont des bénéficiaires nets.

À cet égard, il est instructif de comparer le potentiel de ressources des cantons. Ainsi, les seize cantons qui ont chaque année présenté un faible potentiel de ressources pendant la période actuelle de quatre ans sont tous des bénéficiaires nets. De même, les sept cantons à fort potentiel de ressources au cours des quatre années étudiées sont tous des contributeurs nets. Le canton de Schaffhouse, dont le potentiel de ressources était tout juste fort entre 2013 et 2015 et tout juste faible en 2016, est devenu, en particulier du fait du niveau élevé du produit issu de l'imposition des entreprises (part élevée de sociétés à statut fiscal spécial) qu'il reverse à la Confédération, le quatrième contributeur net avec une capacité de financement de 3420 francs par habitant. Les deux cantons qui ont chacun eu à deux reprises un potentiel de ressources fort ou faible au cours de la période de quatre ans actuelle sont, selon leur solde financier, un contributeur net faible (Bâle-Campagne) ou un bénéficiaire net faible (Tessin).

Outre le canton de Schaffhouse, les plus grands contributeurs nets sont les cantons de Zoug (16 552 francs par habitant), Bâle-Ville (8243 francs), Genève (4565 francs) et Schwyz (3249 francs). Les principaux bénéficiaires nets sont les cantons d'Uri (5742 francs par habitant), du Jura (5278 francs), des Grisons (4722 francs), de Berne (4594 francs) et du Valais (3061 francs).

Illustration 5: Solde de financement, normalisé; en francs par habitant; moyenne sur quatre ans; comparaison de la période actuelle 2013-2016 avec la précédente période quadriennale 2009-2012



Il est aussi intéressant de comparer les évolutions des soldes de financement cantonaux entre la période de quatre ans actuelle et la période précédente. La situation dans les différents cantons bénéficiaires nets s'est nettement améliorée (réduction du déficit de financement auprès de la Confédération), principalement dans les cantons d'Obwald (+ 2212 francs par habitant), d'Uri (+ 1104 francs) et de Lucerne (+ 694 francs). Les excédents de financement des cantons contributeurs nets Nidwald (+ 1167 francs), Bâle-Ville (+ 805 francs),

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

Schaffhouse (+ 774 francs) et Zoug (+ 636 francs) ont considérablement augmenté. Ce faisant, les soldes de financement de la Confédération auprès des cantons d'Obwald, de Nidwald, Bâle-Ville, Schaffhouse et Lucerne se sont sensiblement améliorés, parce que les parts des recettes de la Confédération dans ces cantons, mesurées par rapport à leur pourcentage de la population, ont fortement augmenté par rapport à la précédente période de quatre ans. Dans la péréquation financière, cela se matérialise par une nette hausse du potentiel de ressources ainsi que de l'indice des ressources de ces cantons.

En revanche, un creusement du déficit de financement auprès de la Confédération et donc une aggravation de la situation économique des bénéficiaires nets a été enregistré par le Valais (- 521 francs par habitant), Soleure (- 511 francs), le Tessin (- 499 francs) et les Grisons (- 481 francs). Du côté des contributeurs nets, c'est surtout le canton de Genève qui a connu un net recul de l'excédent de financement (- 786 francs par habitant).

5 Conclusions

Depuis la mise en vigueur de la RPT en 2008, une priorité élevée est accordée à la réduction des disparités régionales par les dépenses de transfert, tandis que les dépenses d'achat et de personnel sont, en vertu de la loi sur les finances, effectuées conformément à des critères économiques.

Dans la littérature scientifique, des analyses approfondies d'incidence étudient les effets redistributifs, ainsi que les effets sur l'allocation des ressources, des recettes et des dépenses des administrations publiques. Sur cette base, la totalité des recettes et dépenses de la Confédération est répartie dans le présent rapport entre les vingt-six cantons suisses à l'aide d'informations complémentaires. L'analyse des soldes de financement entre la Confédération et les cantons montre que chaque canton à fort potentiel de ressources selon la RPT apporte des excédents à la Confédération comme contributeur net, tandis que les cantons à faible potentiel présentent des déficits auprès de la Confédération et sont donc des bénéficiaires nets. Ce résultat central est obtenu indépendamment du choix des informations complémentaires pour la répartition des recettes et dépenses de la Confédération entre les cantons. Cela tient surtout au fait qu'une part importante de l'effet de la distribution des activités de la Confédération intervient au niveau des recettes, en particulier par l'intermédiaire de l'impôt fédéral direct, dont l'origine par canton est connue. Cela signifie que le budget de la Confédération conduit dans l'ensemble à une redistribution ciblée des cantons à fort potentiel de ressources vers les cantons à faible potentiel.

Puisque le système fonctionne bien en ce qui concerne la réduction des disparités régionales, il n'y a aucune raison objective de mener la politique régionale avec des dépenses d'achat et de personnel, comme cela était le cas avant l'introduction de la RPT. Une nouvelle réduction des disparités régionales nécessitera un processus politique dans le cadre de la RPT. Les dépenses d'achat et de personnel ne constituent pas l'instrument adéquat pour régler les questions de politique régionale.

Les paiements annuels dans le cadre de la RPT ont pour effet direct de réduire les disparités régionales. Dans la mesure où ces paiements ne sont pas affectés à des dépenses précises, ils peuvent aussi être utilisés par les cantons bénéficiaires pour améliorer les conditions-cadres économiques et donc renforcer le potentiel cantonal de ressources.

6 Annexe

6.1 Mise en œuvre du postulat

6.1.1 Marche à suivre

Le postulat demande d'établir tous les quatre ans un rapport sur les retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons. En outre, il exige explicitement l'intégration dans l'analyse de la répartition cantonale des dépenses de la Confédération en lien avec les emplois fédéraux, les adjudications de travaux et les activités de l'armée. Le mandat du postulat est donc très vaste.

La base du présent premier rapport est le sous-secteur consolidé «Confédération» selon le modèle national de la statistique financière (modèle SF)⁶, ce qui répond à l'exigence du postulat d'intégrer l'administration fédérale décentralisée dans l'analyse. Avec le modèle SF, l'AFF dispose de statistiques pertinentes qui permettent d'évaluer l'affectation des transferts de dépenses de la Confédération aux cantons⁷. Une part importante de l'exigence de ce postulat est donc déjà couverte.

En réponse au postulat, les autres postes de dépenses du sous-secteur consolidé «Confédération» doivent être intégralement répartis entre les cantons. Dans la mesure du possible, cela se fait à l'aide d'informations complémentaires. En l'absence de telles informations, la répartition entre les cantons est proportionnelle à la population résidante permanente. Ainsi, par exemple, la répartition des dépenses en faveur de l'étranger entre les cantons proportionnellement à la population résidante est pertinente, puisque les activités de la Confédération à l'étranger profitent à l'ensemble de l'économie. Le Tableau 1 montre la statistique et les variables de répartition correspondantes qui sont utilisées pour la répartition des dépenses de la Confédération entre les cantons. Les variables de répartition et les sources sont décrites dans le Tableau 3. Ainsi, par exemple, les charges de personnel de la Confédération sont réparties proportionnellement entre les cantons de résidence du personnel de la Confédération (administration fédérale centrale et domaine des EPF) tandis que les dépenses de biens et services, les dépenses d'armement et certaines dépenses d'investissement sont réparties proportionnellement entre les cantons des bénéficiaires des paiements selon la statistique des paiements liés aux achats de la Confédération (StatPA) de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

Une étude unilatérale des dépenses de la Confédération n'est toutefois pas adaptée au vaste mandat du postulat. Les activités économiques de la Confédération comprennent aussi les recettes que la Confédération perçoit, à des degrés divers, auprès des sujets économiques dans les cantons. Or, la charge qui pèse sur ces sujets par les impôts et autres taxes de la Confédération diffère sensiblement en fonction du canton. Les cantons contribuent donc dans une mesure variable au financement des dépenses de la Confédération. Les

⁶ Le sous-secteur consolidé «Confédération» englobe la maison mère Confédération et ses comptes spéciaux qui sont certes présentés dans les rapports sur l'état des finances de la Confédération, mais ne sont pas consolidés avec la maison mère (domaine des EPF, Régie fédérale des alcools, Fonds d'infrastructure, Fonds destiné aux grands projets ferroviaires et, à partir de 2016, Fonds d'infrastructure ferroviaire FIF qui a remplacé ce dernier). À ceux-ci s'ajoutent les unités décentralisées qui, selon les critères du système européen de comptes nationaux (SEC 2010), sont financées à plus de 50 % par la Confédération (Fonds national suisse, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, Fondation Pro Helvetia, Musées nationaux suisses, Suisse Tourisme, Institut fédéral de métrologie METAS, Fondation Rétribution à prix coûtant du courant injecté RPC, ainsi que Fondation des immeubles pour les Organisations Internationales FIPOI).

Dans le modèle SF, les finances de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques sont présentées en référence aux prescriptions du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2.

⁷ En exécution de la motion Fetz (14.3207, *Indiquer chaque année comment est réparti entre les cantons l'argent de la Confédération*), les recettes des cantons résultant des dépenses de transfert de la Confédération sont publiées depuis 2014 dans le rapport annuel sur la statistique financière.

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

sommes que les sujets économiques ont dû consacrer aux impôts et taxes ne sont plus disponibles pour les investissements privés et la consommation. Par conséquent, les recettes de la Confédération ont également des retombées économiques dans les cantons, qui sont d'autant plus importantes que les sommes versées à la Confédération sont élevées. Les recettes de la Confédération sont réparties entre les cantons, chaque fois que cela est possible, à l'aide d'informations complémentaires sur l'origine des recettes. En l'absence de telles informations, la répartition est proportionnelle à la population résidante permanente. Le Tableau 2 présente les statistiques et les variables de répartition correspondantes qui sont utilisées pour la répartition des recettes de la Confédération entre les cantons – les variables de répartition étant décrites dans le Tableau 3.

L'année la plus récente prise en considération dans l'évaluation à l'aide des données disponibles est l'année 2016. Puisque le rapport doit être mis à jour tous les quatre ans, la période quadriennale la plus récente est intégrée dans l'analyse – c'est-à-dire, en l'espèce, la période 2013-2016. La moyenne sur quatre ans présentée dans le rapport sur la période 2013-2016, ainsi que sur la période précédente 2009-2012, est calculée comme suit, sur la base de l'exemple de la moyenne sur quatre ans des dépenses par habitant en faveur du canton de X:

$$= \frac{\text{Dépenses moyennes de la Confédération 2013 – 2016 en faveur du canton de X}}{\text{Population résidante permanente moyenne 2013 – 2016 du canton de X}}$$

6.1.2 Limites de l'analyse

Selon une définition détaillée utilisée dans la littérature scientifique, l'incidence fait référence aux effets distributifs et allocatifs des recettes et dépenses des administrations publiques⁸. Le solde des effets de la répartition des recettes publiques et de ceux des dépenses publiques permet de connaître les effets globaux de la répartition du budget des administrations publiques⁹. Ce faisant, on distingue:

- Incidence formelle: les effets des recettes et dépenses des administrations publiques sont calculés en partant du bénéficiaire des paiements ou du contributeur
- Incidence matérielle: les effets des recettes et dépenses des administrations publiques sont calculés à l'issue de toutes les réactions d'adaptation et en tenant compte de tous les effets indirects

Il faut noter que, fondamentalement, les retombées économiques effectives des activités de la Confédération dans les cantons, et donc les incidences réelles de la redistribution (incidence matérielle), sont difficiles à déterminer. Cela vaut en particulier pour les incidences des dépenses de la Confédération, qui, après un paiement en faveur d'un canton, peuvent avoir des effets indirects dans d'autres cantons. Les données disponibles ne permettent pas de déterminer ces effets indirects, de sorte que le rapport se concentre sur l'incidence formelle.

Bien que l'accent soit mis sur la détermination de l'incidence formelle, il convient de souligner ici que les chiffres obtenus doivent être interprétés avec prudence. D'une part, le choix de certaines variables de répartition a un certain caractère arbitraire, d'autre part, il existe des imprécisions statistiques considérables pour certaines variables de répartition. Le postulat exige l'intégration dans l'analyse des adjudications de travaux et des activités de l'armée, d'une part, et des emplois, d'autre part. C'est la raison pour laquelle les statistiques utilisées

⁸ Voir par ex. Shoup, C. S., *Public Finance*, Chicago, 1969; Recktenwald, H. C., *Neue Analytik der Steuerwirkungen*, Das Wirtschaftswissenschaftliche Studium, 1984, 13, pp. 393-400

⁹ Zimmermann, H., Henke, K.-D., *Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8^e édition, Munich, 2001

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

à cette fin, pour lesquelles il n'existe pas d'alternative raisonnable, sont brièvement présentées, en précisant les incertitudes qu'elles comportent:

- Adjudications de travaux et activités de l'armée:
Les dépenses de biens et services, les dépenses d'armement et certaines dépenses d'investissement de la Confédération sont réparties entre les cantons à l'aide de la *statistique des paiements liés aux achats* (StatPA) de l'OFCL.
 - Bien que la StatPA n'englobe que l'administration fédérale centrale, elle sert de clé de répartition pour tout le sous-secteur «Confédération».
 - La StatPA recense les paiements de la Confédération selon le domicile du bénéficiaire principal du paiement. Pour les grandes entreprises, le principal bénéficiaire du paiement (par ex. le siège social ou la banque principale) n'est pas nécessairement domicilié dans le même canton que le réel bénéficiaire du paiement qui exécute le mandat d'achat. Il en résulte une incertitude pour le calcul de l'incidence formelle, incertitude qui aboutit à des attributions de dépenses élevées aux cantons économiquement solides.
- Emplois:
Les dépenses de personnel de la Confédération sont réparties entre les cantons à l'aide des *statistiques salariales* de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et du domaine des EPF
 - Bien que les statistiques salariales ne couvrent qu'une partie (administration fédérale centrale et domaine des EPF), certes majeure, des dépenses de personnel du sous-secteur «Confédération», elles servent de clé de répartition pour l'ensemble de ces dépenses.
 - La répartition des dépenses de personnel intervient selon le canton de domicile sur la base de l'hypothèse que la grande majorité des effets des salaires du personnel de la Confédération se produisent dans le lieu d'imposition des salaires.

Si la ventilation par canton est claire pour certains postes de dépenses et de recettes de la Confédération, le choix des variables de répartition pour d'autres postes présente naturellement un certain caractère arbitraire. En dépit des réserves formulées, il convient de constater que les principales conclusions concernant les retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons restent les mêmes, quelle que soit la variable de répartition choisie et son caractère arbitraire. Si l'on applique le critère des soldes de financement cantonaux normalisés, les cantons à fort potentiel de ressources sont des contributeurs nets et les cantons à faible potentiel sont des bénéficiaires nets (cf. Illustration 5, p. 10). Ce résultat important est obtenu même quand les dépenses globales de la Confédération sont réparties par habitant et donc de manière uniforme entre les cantons. La stabilité du résultat tient surtout au fait qu'une part importante de l'effet de la distribution des activités de la Confédération est liée aux recettes, en particulier par l'intermédiaire de l'impôt fédéral direct, dont l'origine par canton est connue.

Alors que les principales conclusions restent identiques, indépendamment du choix des variables de répartition, les chiffres relatifs aux incidences par habitant des activités de la Confédération, en francs et en centimes, varient en fonction des variables de répartition utilisées. C'est la raison pour laquelle l'interprétation de ces chiffres par habitant demande une certaine circonspection.

6.1.3 Sources de la répartition des recettes et dépenses de la Confédération

Les deux tableaux ci-dessous montrent les variables de répartition utilisées dans le rapport pour la répartition des dépenses (Tableau 1) ou des recettes de la Confédération (Tableau 2), avec les groupes par nature concernés (sf_grpe) et la désignation du sous-secteur consolidé «Confédération» selon le modèle SF de la statistique financière. Pour des raisons de lisibilité, les groupes par nature à un et deux chiffres figurent dans les tableaux même s'ils ne

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

sont pas répartis directement, mais par l'intermédiaire de sous-postes. Pour le reste, les tableaux ne contiennent que les groupes par nature de la Confédération pour lesquels des montants ont été saisis entre 2009 et 2016.

Le Tableau 3 décrit les variables de répartition et leurs sources. Lui aussi ne contient que les variables qui ont effectivement été appliquées entre 2009 et 2016.

Tableau 1: Variables utilisées pour la répartition par canton des dépenses de la Confédération

sf_grpe	sf_grpe désignation	Variable de répartition
3	Dépenses	
30	Dépenses de personnel	
300	Autorités, commissions et juges	salaire
301	Salaires du personnel administratif et d'exploitation	salaire
303	Travailleurs temporaires	salaire
305	Cotisations de l'employeur	c_305
306	Prestations de l'employeur	salaire
309	Autres dépenses de personnel	salaire
31	Dépenses de biens et services et autres dépenses d'exploitation	StatPA
32	Dépenses d'armement	StatPA
34	Dépenses financières	pop
36	Dépenses de transfert	
3601	Parts de recettes destinées aux cantons et aux concordats	4600cant
3603	Parts des recettes aux assurances sociales publiques	c_3603
361	Indemnités	4610cant
362	Péréquation financière et compensation des charges	4620cant
3631	Contributions aux cantons et concordats	4630cant
3632	Contributions aux communes et syndicats intercommunaux	4630com
3633	Contributions aux assurances sociales publiques	c_3633
3634	Contributions aux entreprises publiques	pop
3635	Contributions aux entreprises privées	pop
3636	Contributions aux organisations privées à but non lucratif	pop
3637	Contributions aux ménages privés	pop
3638	Contributions à l'étranger	pop
369	Dépenses de transfert diverses	pop
38	Dépenses extraordinaires	
380	Dépenses de personnel extraordinaires	pop
381	Dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation extraordinaires	pop
3863	Dépenses de transfert extraordinaires; assurances sociales publiques	pop
5	Dépenses d'investissement	
50	Immobilisations corporelles	StatPA
52	Investissements, immobilisations incorporelles	StatPA
54	Prêts	pop
55	Participations et capital social	pop
57	Contributions à des investissements	
570	Contributions à des investissements, Confédération	pop
571	Contributions à des investissements, cantons et concordats	670cant
574	Contributions à des investissements, entreprises publiques	pop
575	Contributions à des investissements, entreprises privées	pop
576	Contributions à des investissements, organisations privées à but non lucratif	pop
577	Contributions à des investissements, ménages privés	pop

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

Tableau 2: Variables utilisées pour la répartition par canton des recettes de la Confédération

sf_grpe	sf_grpe désignation	Variable de répartition
4	Recettes	
40	Recettes fiscales	
400	Impôts directs, personnes physiques	46000cant
401	Impôts directs, personnes morales	46000cant
402	Autres impôts directs	IFD_pm
4040	Taxe sur la valeur ajoutée	PIB
4041	Droit de timbre	PIB
4042	Impôt sur les huiles minérales grevant les carburants	pop
4043	Surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants	pop
4044	Impôt sur les huiles minérales grevant les combustibles et les autres produits pétroliers	pop
4045	Impôt sur le tabac	pop
4046	Impôt sur la bière	pop
4047	Imposition des boissons distillées (RFA)	pop
4049	Impôts à la consommation n.c.a.	PIB
405	Redevances sur la circulation	pop
406	Droits de douane (uniquement Confédération)	pop
407	Autres taxes	pop
41	Patentes et concessions	pop
42	Compensations	
420	Taxes de compensation	46002cant
421	Émoluments pour actes administratifs	pop
423	Frais d'écolage et taxes de cours	pop
424	Émoluments d'utilisation et prestations de service	pop
425	Recettes provenant de ventes	pop
426	Remboursements	pop
427	Amendes	pop
429	Autres compensations	pop
43	Recettes diverses	pop
44	Recettes financières	pop
46	Recettes de transfert	
461	Indemnités	pop
4630	Contributions de la Confédération	pop
4631	Contributions des cantons et concordats	3630cant
4632	Contributions des communes et syndicats intercommunaux	3630com
4634	Contributions des entreprises publiques	pop
4635	Contributions des entreprises privées	pop
4636	Contributions des organisations privées à but non lucratif	pop
4638	Contributions provenant de l'étranger	pop
469	Recettes de transfert diverses	pop
48	Recettes extraordinaires	
481	Recettes extraordinaires de patentes, concessions	pop
483	Recettes diverses extraordinaires	pop
484	Recettes financières extraordinaires	pop
6	Recettes d'investissement	
60	Transfert d'immobilisations corporelles dans le patrimoine financier	pop
61	Remboursements	pop
62	Sortie d'immobilisations incorporelles	pop
64	Remboursement de prêts	pop
65	Transfert de participations	pop
67	Contributions à des investissements	
670	Contributions à des investissements, Confédération	pop
671	Contributions à des investissements, cantons et concordats	570cant
674	Contributions à des investissements, entreprises publiques	pop
68	Recettes d'investissement extraordinaires	
684	Remboursement extraordinaire de prêts	pop
685	Transfert extraordinaire de participations	pop

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

Tableau 3: Description des variables utilisées pour la répartition des recettes et des dépenses de la Confédération

Variable de répartition	Description
3630com	Modèle SF: Contributions des communes à la Confédération
3630cant	Modèle SF: Contributions des cantons à la Confédération
46000cant	Modèle SF: Part des cantons dans les recettes de l'impôt fédéral direct
46002cant	Modèle SF: Part des cantons dans les recettes de la taxe d'exemption de l'obligation de servir
4600cant	Modèle SF: Part des communes dans les recettes de l'impôt fédéral direct
4610cant	Modèle SF: Indemnités des cantons à la Confédération
4620cant	Modèle SF: Péréquation financière et compensation des charges, de la Confédération aux cantons
4630com	Modèle SF: Contributions de la Confédération aux communes
4630cant	Modèle SF: Contributions de la Confédération aux cantons
570cant	Modèle SF: Contributions à des investissements, des cantons à la Confédération
670cant	Modèle SF: Contributions à des investissements, de la Confédération aux cantons
c_305	Éléments de pondération pour la répartition des cotisations de l'employeur (sf_grpe 305): salaires (OPPER, EPF; pour la répartition de la part de la caisse de pensions), rentes AVS et AI (OFAS; pour la répartition des autres cotisations de l'employeur). Une certaine part de cette variable de répartition ne peut pas être directement attribuée aux cantons – elle est répartie proportionnellement au nombre d'habitants.
c_3603	Éléments de pondération pour la répartition des parts des recettes des assurances sociales publiques (sf_grpe 3603): rentes AVS (OFAS; pour la répartition des parts de recettes de l'AVS) et rentes AI (OFAS; pour la répartition des parts de recettes de l'AI)
c_3633	Éléments de pondération pour la répartition des contributions aux assurances sociales publiques (sf_grpe 3633): rentes AVS (OFAS; pour la répartition des contributions à l'AVS) et rentes AI (OFAS; pour la répartition des contributions à l'AI)
IFD_pm	AFC: Impôt fédéral direct, personnes morales
PIB	OFS, BAK Basel: produit intérieur brut cantonal
salaire	OPPER, EPF: salaire à verser par l'administration fédérale centrale et les EPF par canton de domicile. Une certaine part de cette variable de répartition ne peut pas être directement attribuée aux cantons – elle est répartie proportionnellement au nombre d'habitants.
pop	OFS: population résidante permanente à la fin de l'année
StatPA	OFCL: statistique des paiements liés aux achats de la Confédération auprès d'entreprises ayant leur siège en Suisse. Une certaine part de cette variable de répartition ne peut pas être directement attribuée aux cantons – elle est répartie proportionnellement au nombre d'habitants.

6.2 Aperçu du postulat 14.3951

La Conseillère nationale Viola Amherd a déposé le postulat 14.3951 le 26 septembre 2014 avec le texte suivant.

6.2.1 Texte du postulat

Titre

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons. Plus de transparence

Texte

Le Conseil fédéral est chargé d'établir régulièrement (tous les quatre ans) un rapport sur les retombées économiques de ses activités dans les cantons. Le rapport devra notamment indiquer quelle valeur ajoutée est générée par la création d'emploi et l'attribution de travaux dans les différents cantons.

Développement

Il n'existe actuellement aucune statistique détaillée ou pertinente sur les retombées économiques des activités de la Confédération, notamment sur la valeur ajoutée (postes de travail de la Confédération, attribution de travaux, activités de l'armée) qu'elles génèrent dans les différents cantons. Davantage de transparence dans ce domaine permettrait de rendre plus

Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016

objectif le débat sur les flux financiers de la Confédération, sur la décentralisation de l'administration et sur l'attribution de travaux.

6.2.2 Avis du Conseil fédéral

Avis du 5 novembre 2014

Depuis octobre 2014, en réponse à la motion Fetz (14.3207) «Indiquer chaque année comment est réparti entre les cantons l'argent de la Confédération», le tableau «Recettes des cantons en provenance de la Confédération» est publié et commenté dans le rapport annuel de la section Statistique financière de l'Administration fédérale des finances. Ce tableau montre, pour chaque groupe de tâches, les montants qui passent de la Confédération dans les budgets des cantons. Il répond ainsi à une grande partie des demandes de ce postulat et donne la meilleure représentation possible de l'examen des données figurant dans la statistique financière de la Suisse.

À la statistique financière de l'AFF s'ajoute la statistique des paiements effectués pour des acquisitions (StatPA) de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), qui présente les acquisitions de la Confédération (administration générale uniquement) par secteur économique et par canton. Avant que l'OFCL ne commence à publier la StatPA, l'AFF avait établi une statistique des achats pour les années 2002 à 2004. Cette dernière devait également présenter de manière complète les flux d'argent allant de la Confédération aux cantons. Mais comme elle était trop biaisée pour fournir les résultats attendus et qu'elle donnait lieu à des conclusions erronées, elle a été supprimée dans le cadre d'un programme d'abandon de tâches. L'ancienne statistique des achats ou l'actuelle StatPA ne répondent pas de manière appropriée aux demandes du postulat (conséquences économiques sur les lieux concernés), comme le montrent les deux exemples suivants:

- Une entreprise dont le siège se trouve dans le canton de X reçoit un mandat de la Confédération. Cette entreprise étant la filiale d'une société mère sise dans le canton de Y, l'argent est versé à l'administration de la société mère. Le canton de Y apparaît donc à tort comme le bénéficiaire de ce mandat. Si la relation bancaire du groupe se trouvait dans le canton de Z, c'est ce dernier qui apparaîtrait à tort comme le bénéficiaire dans la statistique des acquisitions.
- Un fournisseur du canton de X reçoit un mandat de la Confédération. Il achète cependant la marchandise chez un fabricant du canton de Y (ou de l'étranger). La plupart des effets économiques de ce mandat se déploient donc dans le canton de Y bien que l'intégralité du montant soit attribué au canton de X.

Afin que les mandats de la Confédération puissent être classés en fonction de leurs bénéficiaires effectifs, une enquête supplémentaire devrait être menée auprès des entreprises suisses, priées d'indiquer si et dans quelle mesure elles bénéficient de mandats de la Confédération. Une telle enquête serait contraire aux principes régissant l'établissement des statistiques en Suisse, principes qui visent à réduire la charge administrative des sujets économiques. Selon le Conseil fédéral, le rapport entre les coûts et les bénéfices découlant d'une enquête supplémentaire ne serait pas raisonnable.

Les retombées économiques des postes de travail de la Confédération sur les cantons sont, elles aussi, difficiles à quantifier. En effet, les cantons où est implantée une unité administrative ne sont pas les seuls à bénéficier des postes de travail de la Confédération. Une part considérable du personnel habite en dehors des cantons d'implantation et paie ses impôts dans son canton de domicile. Là aussi, il est difficile de déterminer clairement quels cantons profitent de ces postes et dans quelle mesure.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.

6.2.3 Décision du Conseil national

Le Conseil national a adopté le postulat le 22 septembre 2016 avec 106 voix contre 81.

6.2.4 Contexte historique

L'objectif poursuivi par le postulat 14.3951 de représenter de manière aussi complète que possible les flux de paiement de la Confédération vers les cantons n'est pas nouveau. Un rapport sur la répartition cantonale des dépenses de la Confédération avait été publié par l'AFF pour les années 1978, 1983, 1989, 1994 et 1999. Pour 1994 et 1999, ce rapport, par analogie avec la démarche adoptée par l'université de Neuchâtel pour l'année 1989, avait été produit par l'AFF elle-même. Ces précédents rapports se concentraient unilatéralement sur les dépenses de l'administration fédérale centrale pouvant directement être attribuées aux cantons. De ce fait, les conséquences des imprécisions statistiques étaient d'autant plus significatives dans les statistiques utilisées pour la répartition de ces dépenses entre les cantons. Compte tenu de la pertinence limitée en résultant, l'établissement du rapport a été arrêté en 2004 dans le cadre d'un programme d'abandon des tâches. Ce sont les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral a demandé le rejet du postulat 14.3951.