
PÉRÉQUATION FÉDÉRALE-CANTONALE EN SUISSE : ÉVOLUTIONS POSSIBLES ET SOUHAITABLES

**BERNARD DAFFLON
UNIVERSITÉ DE FRIBOURG (SUISSE)**

AOÛT 2001

1. Indicateurs généraux des différences et des disparités
 - 1.1. Population, langues, religion
 - 1.2. Revenu national dans les cantons
 - 1.3. Finances publiques cantonales et importance des paiements de transfert
 - 1.4. Charge fiscale dans les cantons
2. Péréquation
 - 2.1. Capacité financière des cantons
 - 2.2. Programmes fédéraux de péréquation
 - 2.2.1. Subventions fédérales conditionnelles
 - 2.2.2. Partage des recettes fiscales
 - 2.2.3. Contributions des cantons à la sécurité sociale
 - 2.3. Évaluation critique du système actuel
3. Réforme de la péréquation
 - 3.1. Le processus de réforme
 - 3.2. Principes et principaux thèmes de la réforme proposée
 - 3.3. État de la situation

Références

Documents officiels et lois

Annexe I

Tableaux

- 1 Quelques indicateurs généraux relatifs aux cantons suisses, 1990 et 1998
- 2 Dépendance financière des cantons à l'égard des subventions fédérales, en milliers de CHF, 1998
- 3 Indices de la charge fiscale dans les cantons et les communes, 1998
- 4 Capacité financière des cantons, 2000/2001
- 5 Paiements de transfert en 1998 et incidence péréquative

1. INDICATEURS GÉNÉRAUX DES DIFFÉRENCES ET DES DISPARITÉS

La Suisse est un petit pays, riche de contrastes, situé au cœur de l'Europe mais non membre de l'Union européenne. Diverses caractéristiques – organisation des gouvernements cantonaux et locaux, nombre de communes, taille, population, revenu national dans les cantons ou RNC (total et par habitant) – présentent en Suisse des variations marquées, qu'on ne trouve probablement pas dans d'autres fédérations (FRENKEL, 1986). Certains indicateurs généraux sont présentés au tableau 1.

1.1. Population, langues, religion

- La superficie du plus petit canton (Bâle-Ville, 37 km²) représente 0,5 % de celle du plus grand (Grisons, 7 105 km²).
- La population est de 7,1 millions d'habitants, répartis inégalement dans 26 cantons et 2 903 communes. La population du canton le moins peuplé (Appenzell Rh. int., 14 873 habitants) représente 1,25 % de celle du plus peuplé (Zurich, 1 187 609 habitants).
- Il y a quatre langues nationales officielles : allemand (65 %), français (20 %), italien (8 %), romanche (1 %); les autres langues représentent un total d'environ 6 %.
- Les religions se répartissent ainsi : catholiques romains : 47 %; protestants : 41 %; autres religions ou sans appartenance religieuse : 12 %.

En ce qui touche les langues et les religions, il n'y a pas de clivages transversaux.

1.2. Revenu national dans les cantons

- En 1998, le RNC le plus élevé était observé dans le canton de Zurich, avec un total de 70 594 millions de francs suisses (CHF), soit 21 % du revenu national dans les cantons pour 16,7 % de la population. Le RNC par habitant montre des écarts sensibles, variant entre 76 235 CHF dans Bâle-Ville et 33 804 CHF dans le Jura, soit un ratio de 2,3 entre le RNC par habitant le plus élevé et le RNC par habitant le moins élevé (ou un intervalle de 165 points à 73 points par rapport à une moyenne de 100 correspondant à 46 236 CHF par habitant).
- Des différences marquées peuvent également être observées dans la croissance du RNC par habitant (en valeur réelle) entre 1980 et 1998 : dans 14 des 26 cantons, la croissance a été supérieure à la moyenne de 19 % (environ 1 % par année en moyenne seulement sur la période de 18 ans), le maximum étant de 48 % (canton de Schwyz) et le minimum, de 8 % (canton de Berne).
- Le graphique 1 présente la position relative des cantons en comparant le RNC par habitant en 1998 (en valeur nominale; moyenne nationale : 46 236 CHF) et la croissance du RNC par habitant entre 1980 et 1998 en valeur réelle (tableau 1, colonnes 7 et 8). Le graphique montre qu'en dépit de quelque 30 ans de politique de péréquation fiscale nationale et autant d'années de politiques de développement régional, les huit cantons les plus riches (partie supérieure droite) dominent également en termes de croissance. La seule exception est le canton de Genève, qui affiche un RNC par habitant supérieur à la moyenne tout en étant demeuré sous la moyenne au chapitre du taux de croissance (partie inférieure droite). Onze cantons sont demeurés dans la partie inférieure gauche pendant la période, une position défavorable persistante, avec en même temps un RNC par habitant et un taux de croissance inférieurs à la moyenne nationale.

Devant les résultats présentés au graphique 1, on ne peut affirmer que les politiques de péréquation et de développement régional ont été très fructueuses au cours des vingt dernières années. Rappelons cependant que la politique fédérale de péréquation n'a jamais visé, dans l'établissement des formules de partage des revenus ou des subventions péréquatives, à « combler tous les écarts » (voir section suivante).

1.3. Finances publiques cantonales et importance des paiements de transfert

Les résultats de 1998 des finances publiques des cantons sont présentés au tableau 1, colonnes 9 à 12. Les budgets de fonctionnement et des investissements accusent globalement un déficit de -1012 millions CHF, mais celui-ci est inférieur au total des investissements de cette même année (8 154 millions CHF), ce qui signifie que le taux de financement propre des investissements est de plus de 80 %, un très bon résultat selon les normes européennes. Les cantons montrent toutefois de grandes variations : huit ont un excédent annuel net du budget global et 18 enregistrent un déficit, dont quatre (Genève, Soleure, Vaud et Tessin) représentent 91 % du total.

Les écarts entre les cantons au chapitre de la taille du secteur public (exclusion faite des finances publiques municipales) en proportion du RNC, sont importants (tableau 1, colonne 12) : les valeurs vont de 11 % dans le canton de Zoug, le canton le plus riche en termes de RNC par habitant, à 32 % dans le Jura, où le RNC par habitant est le plus faible.

Les transferts financiers entre la Confédération et les cantons sont présentés au tableau 2 pour les subventions fédérales et au tableau 5 pour les trois ensembles de programmes ayant des composantes péréquatives. Le total des subventions fédérales conditionnelles versées aux cantons représentait en moyenne 17 % des recettes publiques cantonales. À l'aune européenne, cela ne représente pas une trop grande dépendance des finances cantonales à l'égard du centre. Mais encore là, la situation est très contrastée entre les cantons : tandis que la dépendance des cantons de Genève, de Zoug, de Zurich et de Bâle-Ville est très faible (ratio inférieur à 10 %), d'autres cantons (Uri, Jura et Grisons) sont en revanche tributaires des subventions fédérales pour plus de 40 % de leurs finances¹.

Les paiements du gouvernement fédéral aux cantons ayant une composante péréquative sont indiqués au tableau 5. Ils appartiennent à trois ensembles de programmes de péréquation.

- Ceux-ci comprennent les subventions fédérales, le partage de certaines recettes et les contributions cantonales aux dépenses de sécurité sociale. Le total des transferts péréquatifs de la Confédération aux cantons s'est élevé à 8 591 millions CHF en 1998, soit 18 % du total des dépenses fédérales. Dans le cas des subventions fédérales conditionnelles, seule une partie est incluse dans la politique de péréquation : 3 597 millions CHF sur 9 575 millions CHF, c'est-à-dire 6 des 17 % mentionnés plus haut.
- En outre, les cantons reçoivent 9 % de leur budget total sous forme de parts à certaines recettes. Ici encore, ces paiements ne sont péréquatifs que pour une partie seulement, indiquée au tableau 5, colonne 3. Globalement, ils s'élèvent à 2 937 millions CHF, ou 34 % du total des transferts du gouvernement fédéral aux cantons.
- Les contributions cantonales aux trois programmes mentionnés de dépenses de sécurité sociale ont été de 1 841 millions CHF, ou 3 % du total des dépenses des cantons. Toutefois, seulement 8 % du total des contributions cantonales aux dépenses fédérales de sécurité sociale entrent directement dans la politique péréquative.
- Pour les 26 cantons, les paiements de transfert nets liés à la péréquation (subventions conditionnelles à une dépense déterminée + parts à des recettes - contributions aux dépenses de sécurité sociale) s'établissent à 6 750 millions CHF et correspondent à 12 % du total des recettes cantonales.

¹ La régression linéaire entre le RNC par habitant et le degré de dépendance des finances cantonales à l'égard des subventions fédérales (mesuré par le ratio des subventions fédérales aux recettes totales d'un canton) donne un coefficient de corrélation de 0,61, qui est significatif au niveau de 5 %. Voir le graphique 4.

1.4. Charge fiscale dans les cantons

La charge fiscale varie considérablement d'une juridiction à l'autre pour au moins quatre raisons :

(1) De nettes différences au chapitre du RNC par habitant (tableau 1, colonne 7)² se répercutent sur les capacités fiscales et les taux d'imposition des cantons, compte tenu de leurs besoins de dépenses et, dans la plupart des cas, de l'exigence d'équilibre du budget et du compte de fonctionnement.

(2) Les cantons ont des visions différentes de leur régime fiscal, en ce qui touche par exemple la combinaison des principes d'imposition (capacité contributive/avantages reçus), le recours aux impôts directs et autres (redevances d'utilisation), et le financement par emprunts. Ils choisissent aussi différemment la progressivité des barèmes des taux d'imposition directe.

(3) Les cantons offrent des niveaux différents de services publics (le modèle de « choix »).

(4) Il existe d'importantes variations du coût unitaire à engager pour livrer les services publics à des niveaux minimums comparables, souvent pour des raisons qui échappent au contrôle des autorités cantonales, comme la géographie et la topographie, la densité ou la dispersion de la population et la distance entre le domicile et le lieu de prestation des services.

Le tableau 3 donne les indices de la charge fiscale pour cinq catégories d'impôts dans les cantons et les communes, catégories qui représentent, ensemble, quelque 90 % du total des recettes fiscales cantonales et communales. Des mesures fiables de la charge fiscale relative des cantons et des communes sont nécessaires pour plusieurs raisons. Premièrement, les cantons et les communes doivent savoir le niveau des recettes qu'elles sont en mesure d'obtenir sans imposer une charge fiscale trop lourde comparativement aux autres. La comparabilité et la concurrence sont des jumeaux inséparables dans les politiques fiscales décentralisées. Deuxièmement, il importe d'avoir une idée de la capacité et de la volonté des cantons et des communes de générer des recettes et, en ce qui touche l'exigence d'un budget de fonctionnement équilibré, de mettre au point des systèmes d'alerte signalant les pressions financières. Troisièmement, si une péréquation est nécessaire, il ne faudrait pas verser d'aide financière aux gouvernements bénéficiaires si ceux-ci ne déploient pas un effort minimum de taxation – un argument vivement débattu parmi les universitaires et praticiens³.

Il est de la nature du fédéralisme fiscal, lorsque des impôts non fondés sur les avantages reçus sont prélevés dans des juridictions décentralisées et qu'il existe des écarts dans les choix fiscaux et la prestation des services publics (arguments 2 et 3 ci-dessus), d'introduire des disparités dans les charges fiscales des cantons individuels et, par ricochet, des inégalités. C'est un résultat auquel il faut s'attendre et qui est acceptable dans la mesure où l'« efficacité » n'est pas seulement « économique », mais s'entend de la capacité générale des institutions fédérales de renforcer le système des freins et contrepoids, par exemple, face à l'autonomie (WISEMAN, 1990, p. 120) et pourvu que les disparités ne soient pas trop profondes et restent dans des limites politiquement acceptables. Toutefois, des taux d'imposition sensiblement plus élevés (et peut-être des services publics inférieurs) attribuables à de grandes variations du RNC par habitant (argument 1) ou à des coûts différents de prestation des services publics, si ces écarts de coûts échappent au contrôle de la juridiction (argument 4), rendent nécessaires d'importants paiements de péréquation.

2 Avec une régression linéaire de la forme « charge fiscale = a + b (RNC par habitant) », le coefficient de corrélation est de 0,54, avec a = 145,206 et b = -0,00094. Le résultat est significatif au niveau de 5 %. Voir le graphique 2.

3 Cet argument est strictement de nature politique et n'est pas économiquement fondé. Il est contesté par l'auteur du présent document (DAFFLON, 1995, 79).

2. PÉRÉQUATION

Les écarts entre cantons sur le plan de la taille, de la géographie, de la population et du potentiel économique sont si grands qu'en l'absence de mesures de péréquation, le fédéralisme fiscal serait marqué par des disparités régionales d'ampleur intolérable. C'est pourquoi le gouvernement fédéral, en vue de corriger la répartition des ressources entre les cantons, intervient au moyen de trois politiques principales – péréquation fiscale, politique d'allocations agricoles et aide aux régions de montagne – dans le but de renforcer les régions structurellement faibles⁴. La première politique de péréquation a été introduite en Suisse en 1938, sous la forme de subventions conditionnelles à des taux échelonnés selon la capacité fiscale des cantons (DAFFLON, 1995, 223). Mais il a fallu attendre jusqu'à 1958 pour qu'un article constitutionnel investisse le gouvernement fédéral du pouvoir d'aplanir les inégalités par une action péréquative⁵.

Il convient de souligner, à ce stade, que la Constitution fédérale ne comporte pas d'objectif quantitatif ou d'énoncé selon lequel les mesures de péréquation devraient aplanir entièrement les variations des capacités de recettes des cantons ou des coûts de prestation des services publics et, ainsi, égaliser les conditions économiques ou fiscales à l'échelle du pays. Les mesures visent plutôt un objectif pragmatique, c'est-à-dire rendre les disparités cantonales politiquement acceptables, de façon que les différences qui subsistent ne mettent pas en danger la cohésion de la Confédération.

La loi fédérale sur la péréquation fiscale intercantonale, qui a mis en oeuvre l'article constitutionnel mentionné ci-dessus, a été adoptée le 19 juin 1959. L'objectif initial, dans cette loi, était de permettre aux cantons d'offrir certains services publics à des niveaux minimums acceptables sans qu'il y ait d'énormes différences entre les charges fiscales des cantons. La péréquation traduisait des politiques visant à corriger le déséquilibre fiscal, que celui-ci soit dû à des écarts dans les capacités de recettes des cantons ou au fait que, dans certaines juridictions, le coût unitaire de prestation de niveaux de service définis était supérieur à la moyenne nationale. En fin de compte, le critère de la capacité de recettes l'a emporté sur celui du coût unitaire, notamment en raison de la difficulté de définir les besoins, de distinguer entre prestation moyenne et prestation minimum et de préciser les coûts relatifs, ce qui incitait les gouvernements bénéficiaires à jouer de stratégie. Par conséquent, trois termes sur quatre dans la formule de calcul de la capacité financière des cantons (voir plus loin) se rapportent maintenant à la capacité de génération de recettes.

Depuis le tout début, le calcul de la péréquation exclut les différences entre les cantons au titre des dépenses en services qui visent autre chose, ou un seuil plus élevé, que les normes minimums (l'aspect « choix »), ainsi que les variations intercantionales de la progressivité des barèmes d'imposition reflétant des objectifs différents de redistribution des revenus ou des combinaisons différentes des types d'imposition (selon les avantages reçus/selon la capacité contributive). Au niveau local, de nombreux cantons ont introduit une péréquation intercommunale, avec des visées et des moyens semblables.

Pour réduire les disparités cantonales, les mesures de péréquation fiscale se fondent traditionnellement sur des paiements du gouvernement fédéral aux cantons dans l'objectif de réduire les écarts de capacité fiscale. Il existe actuellement, en Suisse, trois ensembles de politiques qui incluent des composantes péréquatives (présente

4 Toutefois, BLÖCHLIGER et FREY (1993, p. 231) font observer qu'il n'y a pas de coordination générale des mesures régionales et péréquatives et que, de plus, certaines mesures aux effets redistributifs indirects amplifient les disparités régionales. Par exemple, bien que les achats du gouvernement central n'aient pas à dessein une incidence redistributive, ils profitent surtout aux cantons industrialisés ayant déjà un RNC supérieur à la moyenne (JEANRENAUD, 1985).

5 Voir l'annexe 1 pour les dispositions constitutionnelles relatives à la péréquation.

section)⁶. Toutefois, au cours des vingt dernières années, elles se sont révélées peu efficaces (DAFFLON, 1995), et des discussions sont en cours en vue d'une réforme de l'ensemble du système (section 3).

2.1. Capacité financière des cantons

Tous les programmes de péréquation ont en commun le fait d'être liés à la capacité financière des cantons. Le mode de calcul de cette capacité financière a toujours préoccupé les esprits, tant au gouvernement fédéral que dans les cantons. Plusieurs changements ont été apportés aux formules, au calcul lui-même, au poids des divers éléments des formules et même aux limites supérieures ou inférieures de certaines séries statistiques. Ces changements proviennent en partie de progrès techniques dans les méthodes statistiques, mais résultent avant tout de pressions de certains cantons, pas toujours les mêmes, dont les autorités étaient insatisfaites, à un moment ou à un autre, d'une partie ou de l'ensemble de la formule⁷.

La formule actuelle de calcul de la capacité financière des cantons date de 1986 et inclut quatre composantes, indiquées au tableau 4 :

$$(1) \quad F_i = \frac{1}{5} \times \left[\left(1,5 \times \frac{RC_i}{H_i} \right) + \left(\frac{100}{B_i} \times 100 \right) + \left(1,5 \times \frac{T_i + \sum_m T_{im}}{H_i} \times \frac{100}{B_i} \right) + \left(\frac{1}{2} \times \left(\frac{U_i^p}{U_i} + \frac{H_i}{km_i^2} \right) \right) \right]$$

colonne 2 RNC (c.-à-d. revenu national par canton) par habitant (H), à titre de mesure des ressources financières du canton i. Cette composante est pondérée de 1,5 dans l'indicateur total.

colonne 3 Inverse de l'indice global de charge fiscale (B) dans le canton i, selon le calcul du tableau 2.

colonne 4 Recettes fiscales (T) dans le canton i et les municipalités m de ce canton, par habitant (H); ce rendement fiscal par habitant est pondéré par l'inverse de l'indice global de charge fiscale du canton, pour permettre une comparaison intercantonale des résultats sur la base d'une charge fiscale moyenne de 100 points; cette composante est pondérée de 1,5 dans l'indicateur total.

colonne 5 Cette quatrième composante est une approximation des coûts de prestation des services publics en général. Elle comprend deux éléments, chacun pondéré d'un facteur 1/2.

Le premier concerne en particulier les cantons de montagne, où il en coûte plus cher de fournir des services publics en raison de la situation géographique. Le fait d'introduire dans une relation directe la proportion des terres agricoles de la plaine par rapport au total des terres agricoles produit un ratio qui est moins favorable aux cantons ayant une vaste zone de plaine.

Le deuxième élément est la densité de population par kilomètre carré. L'idée est que les régions à forte densité peuvent profiter d'économies d'échelle dans la prestation des services publics; à l'inverse, puisque cette composante est mise en relation directe avec l'indice global de capacité financière, un canton formé de régions montagneuses à population clairsemée obtient un score moins élevé et profite de la formule.

- La valeur moyenne de chaque composante pour les 26 cantons se voit attribuer 100 points; chacun des indices cantonaux est ensuite calculé en proportion.

- Chaque série est ensuite convertie de manière à ce que la valeur la plus faible égale 70 points, au moyen de la formule :

$$(2) \quad (\text{valeur actuelle d'une composante} - 100) \times \frac{30}{100 - \text{valeur cantonale la plus faible}} + 100$$

- La valeur moyenne pondérée (F_i) est ensuite calculée pour chaque canton (col. 6).

- Les valeurs cantonales F_i sont alors corrigées proportionnellement de façon à ce que l'indicateur unique le plus bas ait une valeur de 30 points (colonne 7). Ce résultat

6 D'autres mesures régionales ne sont pas examinées ici. Ce sont principalement des subventions conditionnelles qui visent soit des organisations individuelles ou privées à l'intérieur des régions, soit les régions elles-mêmes ou encore les communes qu'elles englobent. Les régions ne coïncident pas nécessairement avec les limites cantonales. Habituellement, les régions regroupent un certain nombre de communes voisines ayant des similitudes géographiques (par exemple toutes les municipalités situées dans une vallée ou le long de la même rive d'un cours d'eau). Certaines régions sont intercantionales, ce qui crée des problèmes de coordination lorsque les Constitutions ou lois cantonales n'ont pas les mêmes règles. Il n'y a pas de règles supracantonales automatiques à observer, de sorte que le fédéralisme coopératif est négocié cas par cas.

7 Pour un compte rendu historique dans une perspective de choix publics, voir DAFFLON, 1995, 63-78.

est obtenu par l'application d'un « facteur d'extension » de 2,7, selon la formule :

$$(3) \quad F_i^* = 100 + [(F_i - 100) \times 2,7], \text{ min } 30.$$

Les cantons sont répartis en trois groupes : ceux ayant plus de 120 points sont considérés comme ayant une capacité financière élevée, tandis que ceux ayant 60 points ou moins sont considérés comme ayant une faible capacité financière. Les cantons à capacité moyenne ont entre 61 et 119 points.

Avec cette formule, le ratio max/min est de 7,27 points en 2000-2001, le minimum étant le canton du Valais avec 30 points et le maximum, le canton de Zoug avec 218 points. La formule produit une expansion relative de l'échelle de classement des capacités financières des cantons par rapport à leur position relative en termes du RNC par habitant (colonne 2), ce dernier classement donnant un ratio max/min de 2,26, entre les cantons de Zoug et du Jura. Ainsi, les effets péréquatifs des paiements de péréquation sont renforcés.

2.2. Programmes fédéraux de péréquation

Trois ensembles de programmes fédéraux de péréquation ont été mis en oeuvre depuis 1959 : (1) subventions fédérales conditionnelles versées aux cantons, (2) parts à certaines recettes fiscales fédérales et (3) contributions des cantons à certaines dépenses fédérales de sécurité sociale⁸.

2.2.1. Subventions fédérales conditionnelles (spécifiques)

Plusieurs éléments des dépenses cantonales profitent de subventions fédérales spécifiques. Pour la plupart des fonctions soutenues, le taux des subventions inclut deux composantes :

(i) un taux de base S_{\min}^j (équation 4 ci-dessous) qui représente, pourrait-on dire, l'intérêt fédéral dans l'application de normes minimales de services publics par les cantons, et qui varie selon l'effet incitatif ou d'autres critères techniques (économies d'échelle, effet de débordement, coûts d'encombrement);

(ii) un supplément péréquatif (partie entre crochets de l'équation 4), inversement relié à l'indice de capacité financière du canton bénéficiaire. Ce type de péréquation fiscale est principalement vertical, allant du gouvernement fédéral vers les niveaux situés au-dessous. Elle est régie par de nombreuses lois spéciales relatives à la prestation des services publics aux niveaux décentralisés.

➤ La formule générale des subventions pour la plupart des fonctions soutenues est la suivante :

$$(4) \quad S_i^j = S_{\min}^j + [(120 - F_i^*) / 60 \times (S_{\max}^j - S_{\min}^j)]$$

S	taux de subvention
j	fonction soutenue
i	canton $i = 1, \dots, 26$
F*	indice de capacité financière
max	taux de subvention maximum
min	taux de subvention minimum
F* _i	120 pour $F_i^* \geq 120$
F* _i	60 pour $30 \leq F_i^* \leq 60$

⁸ Des transferts péréquatifs existent aussi au niveau horizontal, entre cantons, principalement des contributions au titre d'effets de débordement régionaux. C'est le cas par exemple des contributions que versent les cantons sans universités aux cantons ayant des universités, sous forme d'une somme annuelle fixe par étudiant. Ces transferts ne sont pas examinés ici.

À l'échelon local, de nombreux programmes de parts aux recettes et de subventions ont été instaurés entre les cantons (pas tous) et leurs communes. Certains cantons ont aussi établi des mécanismes de péréquation horizontale en vertu desquels les communes à forte capacité fiscale apportent un soutien direct aux municipalités moins nanties.

Exemple :

Supposons un taux de subvention de base de 30 % pour une fonction « j » et un taux maximum de 45 %. Un canton ayant une faible capacité financière aurait le droit de recevoir, en sus du taux de base, un supplément péréquatif d'un maximum de 15 %. La part additionnelle exacte est égale à la différence entre les deux taux (ici, 15 %) pondérée par la position relative de l'indice de capacité financière du canton entre 120 et 60 points. Un canton ayant 100 points recevrait $(120-100)/60 \times (45-30) = 5\%$ en sus du taux de base de 30 %, soit 35 % des dépenses conditionnelles reconnues pour la fonction « j » du projet. Pour $F^*_i=120$, le taux de subvention est S_{\min} ; pour $F^*_i=60$, le taux de subvention est S_{\max} .

➤ Introduite en 1974, l'équation (4) a été appliquée au maximum possible des responsabilités cantonales obtenant des subventions fédérales conditionnelles. Mais certains programmes demeurent assujettis à l'ancien système, c.-à-d. trois taux de subvention selon la catégorie de capacité financière à laquelle appartient le canton :

faible	moyenne	élevée
$F^*_i \leq 60$	$60 < F^*_i < 120$	$F^*_i \geq 120$
taux maximum	taux moyen	taux minimum

➤ En 1995, une nouvelle formule exponentielle a été introduite pour la distribution de la subvention fédérale aux cantons, dans le but de réduire les primes d'assurance maladie et accident des personnes de condition économique modeste. Elle a la forme générale suivante :

$$(5) \quad SUBV_i^{assurance} = 2,71828^{-0,00503 \times F_i \times a} \times CONT_{fédérale}^{assurance} \times K$$

SUBV montant de subvention fédérale attribué au canton « i »
 CONT total de la contribution fédérale à la réduction des primes d'assurance
 K et a coefficients d'ajustement choisis de façon à ce que le montant total attribué aux cantons corresponde exactement à la somme disponible.

Ce programme n'est pas analysé de façon plus détaillée ici⁹.

2.2.2. Partage des recettes fiscales

La quote-part des cantons aux recettes fiscales fédérales provient de plusieurs sources, mais trois programmes de partage seulement ont des composantes péréquatives, soit ceux relatifs à l'impôt fédéral direct (IFD), à l'impôt anticipé (IA) et à une part des droits d'entrée fédéraux sur les carburants (DC). Historiquement, les quotes-parts ont été introduites soit pour compenser un déséquilibre fiscal attribuable au fait qu'une source de recettes auparavant cantonale était centralisée (droits d'entrée, monopole sur les alcools, monnaie, droits de timbre), soit parce que des impôts fédéraux nouvellement introduits venaient se conjuguer à l'imposition cantonale (impôt fédéral direct et impôt anticipé). Les principaux programmes de parts aux recettes ont été associés aux paiements de péréquation.

➤ Les cantons reçoivent 30 % de l'impôt fédéral direct (IFD) (sur le revenu, ainsi que sur le rendement et le capital des entreprises). Une part de 17 % est attribuée en fonction de l'origine (définie comme le lieu de résidence des contribuables), et 13 % sont versés selon la capacité financière. La répartition s'exprime par une formule exponentielle :

$$(6) \quad P_i^{IFD} = 0,17 IFD_i + \left[2,71828^{-0,0192104 \times F^*_i} \times \frac{H_i}{1000} \times \frac{0,13 IFD}{1000000} \times K \right]$$

P quote-part du canton « i »,
 F* indice de capacité financière, le chiffre de la population (H_i) servant de multiplicande;
 K coefficient d'ajustement choisi de façon à ce que le montant total partagé corresponde exactement à la somme disponible (la formule étant donnée pour 1 million CHF).

9 Il s'agit d'un problème relativement complexe, examiné dans DAFFLON, 2000.

➤ Ils reçoivent aussi 10 % de l'*impôt anticipé* (IA), déduction faite des frais de perception. Une part de 5 % est attribuée en fonction de la population, et 5 % sont réservés aux cantons ayant des indices de capacité $F_i^* < 100$. La formule utilise les termes $[100 - F_i^*]$ et $[(100 - F_i^*)^2]$, le chiffre de la population servant de multiplicande :

$$(7) P_i^{IA} = (0,05 IA \times \frac{H_i}{\sum_i H_i}) + \left[0,05 IA \times \frac{H_i \times (100 - F_i^*) + (H_i \times (100 - F_i^*))^2}{2 \times \sum_i H_i \times (100 - F_i^*)} \right]$$

➤ Le gouvernement fédéral rembourse aux cantons une partie de ses recettes provenant des *droits d'entrée fédéraux sur les carburants* (DC). La moitié du produit des droits « ordinaires » et le total de la « surtaxe » sont exclusivement attribués au financement des constructions routières. Une part de 12 % de ce montant est remboursée aux cantons, à titre de paiements généraux pour 93/100, et aux fins des routes alpines internationales pour 7/100. Sur les 93/100, 42/100 sont attribués à la péréquation, pour les cantons ayant des indices de capacité $F_i^* < 100$. La formule utilise les termes $[(100 - F_i^*)^{1,4}]$, le total des dépenses routières cantonales servant de multiplicande.

$$(8) P_i^{DC} = 0,93 DC \times 0,42 \times \left[\frac{R_i \times (100 - F_i^*)^{1,4}}{\sum_i R_i \times (100 - F_i^*)^{1,4}} \right]$$

Toutefois, même si les dépenses routières servent de multiplicande, il n'y a pas d'obligation de consacrer cette part péréquative à la construction ou à l'entretien des routes. Il s'agit en fait de subventions globales inconditionnelles.

Il existe une autre source de recettes dotée d'une composante péréquative, mais ne provenant pas du budget fédéral :

➤ Outre un paiement de 0,80 CHF par habitant, les cantons reçoivent 2/3 du *bénéfice net de la Banque nationale suisse* (BN), dont 5/8 sont distribués en proportion du nombre d'habitants de chaque canton et 3/8 selon les indices de capacité financière, le chiffre de la population servant de multiplicande. La formule est la suivante :

$$(9) BN_i = (0,80 \text{ CHF} \times H_i) + 2/3 BN \left[\left(\frac{5}{8} \times \frac{H_i}{\sum_i H_i} \right) + \left(\frac{3}{8} \times \frac{H_i}{1000000} \times K \times 2,71828^{-0,02946 \times F_i^*} \right) \right]$$

2.2.3. Contributions des cantons à la sécurité sociale

La troisième catégorie de paiements de transfert incluant des composantes péréquatives est celle des contributions des cantons à trois programmes fédéraux de sécurité sociale : l'assurance vieillesse et survivants (AVS), l'assurance invalidité (AI) et les allocations familiales agricoles (AFA)¹⁰. Les parts du secteur public sont les suivantes :

¹⁰ Les transferts financiers entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la sécurité sociale sont assez complexes et visent plusieurs programmes, à structure descendante ou ascendante et avec ou sans composantes péréquatives. Voir à ce propos DAFFLON, 1999.

Programme	Contribution du secteur public	Part fédérale	Part cantonale
AVS	20 % du total des dépenses	17 %	3 %
AI	50 % du total des dépenses	37,5 %	12,5 %
AFA	Total du déficit annuel	2/3	1/3

➤ Pour l'AVS, la formule pour les contributions cantonales (CONT) est basée sur le montant total des pensions de vieillesse (AVS) payées dans le canton « i », pondéré par la capacité financière du canton :

$$(10) \quad \text{CONT}_i^{\text{AVS}} = 0,03 \sum_i \text{AVS}_i \times \frac{\text{AVS}_i \times \left[\frac{5}{7} (F_i^* - 100) + 100 \right]}{\sum_i \text{AVS}_i \times \left[\frac{5}{7} (F_i^* - 100) + 100 \right]}$$

(11) où si $\left[\frac{5}{7} (F_i^* - 100) + 100 \right] > 120$, alors [...] = 120.

La transformation $\left[\frac{5}{7} (F_i^* - 100) + 100 \right]$ dans la formule (10) fait en sorte que la valeur minimum de l'indice de capacité, qui est de 30 (tableau 4), est haussée à 50. Avec la formule (11), les cantons dont l'indice de capacité financière est supérieur à 120 points voient automatiquement leur indice ramené à 120 points. Les indices entre 30 et 120 sont corrigés en proportion. En conséquence, l'incidence péréquative est considérablement réduite¹¹.

➤ La méthode et la formule sont exactement les mêmes pour les contributions des cantons à l'AI (le seul changement étant que la proportion partagée est de 0,125 pour l'AI, tandis qu'elle est de 0,03 pour l'AVS).

➤ Dans le cas des contributions des cantons aux *allocations familiales agricoles*, l'indice cantonal de capacité financière est remplacé par un indice de la capacité d'imposition. Les cantons ayant un IFD par habitant inférieur à 4/5 de la moyenne nationale profitent d'une réduction (R) de contribution proportionnelle à la différence entre cette moyenne et leur propre ratio $[\text{IFD}_i/H_i]$.

$$(12) \quad R_i = \frac{\frac{4}{5} (\text{IFD} / H)^{\text{moyenne}} - \frac{\text{IFD}_i}{H_i}}{\frac{4}{5} (\text{IFD} / H)^{\text{moyenne}}}$$

2.3. Évaluation critique du système actuel

L'actuel système de péréquation est essentiellement axé sur les recettes, et non sur les coûts de prestation des services publics. Pour chaque programme, l'efficacité du système dépend de la combinaison de trois éléments :

- 1) le montant disponible pour financer la part péréquative de chaque programme;
- 2) l'indice de capacité financière;
- 3) la formule de péréquation elle-même.

➤ Le budget disponible, pour ces programmes, dépend de la somme des subventions conditionnelles accessibles, du montant des parts aux recettes et des contributions exigées des cantons au titre de la sécurité sociale. Les « parts péréquatives » (tableau 5, colonne 3) sont établies dans la Constitution ou des lois particulières. Au moment des discussions budgétaires, aucun jeu n'est disponible pour

¹¹ Par suite de cette transformation, l'amplitude des indices va de 50 à 120, tandis que les valeurs originales de F^* vont de 30 à 218 points (voir tableau 4, colonne 7). Dans ce cas, l'« extension » engendrée par l'équation (3) est contrée par l'équation (11), qui agit en sens opposé.

modifier les proportions de parts aux recettes ou des contributions cantonales à la sécurité sociale. Tout changement doit passer par le processus législatif général. Dans le cas des subventions conditionnelles, il existe une certaine marge de manoeuvre, car les lois régissant les fonctions financées prescrivent seulement la règle générale de calcul, sans fixer les montants annuels alloués.

➤ Il existe environ 40 programmes de subventions conditionnelles ayant des composantes péréquatives fondées sur diverses formules. De plus, chacun des quatre programmes de parts aux recettes et les trois catégories de contributions cantonales aux dépenses de sécurité sociale présentés ci-dessus utilisent leurs propres formules de péréquation. La politique de péréquation fédérale est donc un système complexe, qui n'est pas particulièrement transparent. La pierre angulaire du système est l'indice de capacité fiscale, qui détermine si des fonds de péréquation seront distribués ou non aux cantons.

Dans le calcul des indices cantonaux, plusieurs facteurs méritent un examen attentif :

- le choix des éléments de l'équation (1) : il y en a cinq dans la formule actuelle, mais sont-ils les plus aptes à rendre compte des disparités cantonales?
- le poids attribué à chaque élément dans le calcul de la moyenne;
- les limites s'appliquant au calcul de chacun des éléments, et leur transformation en une série d'indices (équation 2), y compris le choix d'un facteur d'extension (équation 3). L'articulation d'une formule est un processus délicat : de 1959 à aujourd'hui, il y a eu 23 changements¹², quelquefois par suite d'une amélioration technique dans le calcul des séries statistiques disponibles, mais le plus souvent parce qu'un aspect donné ne satisfaisait pas l'un ou l'autre des cantons. Une modification de la formule n'est jamais immédiate; elle résulte d'une fine négociation entre la Confédération et les cantons, ou entre les cantons eux-mêmes.

➤ Malgré tous les débats qu'il suscite dans les cantons, le calcul de l'indice de capacité n'est pas l'unique point d'intérêt de la péréquation fiscale en Suisse. Dans la politique déployée par le biais des trois groupes de programmes, et en fait dans chaque programme particulier, des facteurs précis agissant sur les résultats des formules, tant qualitativement que quantitativement, ont été introduits :

- le niveau des parts aux recettes assujetties à la péréquation, soit : 13 sur 30 % pour l'IFD; 5 sur 10 % pour l'IA; 42 sur 93 % pour les DC et 3/8 sur 8/8 pour le bénéfice de la Banque nationale suisse;
- les formules elles-mêmes : exponentielle pour les équations 5, 6 et 9; linéaire pour l'équation 7, à la puissance 1,4 pour l'équation 8 ou quadratique pour l'équation 7;
- les valeurs de l'exposant dans les équations 5, 6 et 9. Dans le cas des parts aux recettes ou des subventions versées par la Confédération aux cantons, plus la valeur négative de l'exposant est élevée, meilleur est l'effet péréquatif. Ainsi, avec -0,0192104, la formule de péréquation relative à l'IFD obtient un score moindre que le programme BN, dont l'exposant est -0,02946. Et avec -0,00503, le programme des primes d'assurance maladie a une incidence péréquative beaucoup plus faible. La formule pourrait aussi servir au calcul des contributions des cantons aux dépenses fédérales. Dans ce cas, l'exposant serait positif et un raisonnement analogue s'appliquerait.

➤ Outre les 23 changements déjà mentionnés au sujet du calcul des indices de capacité, 22 modifications ont touché depuis 1959 les proportions des parts aux recettes ou les contributions des cantons aux dépenses de sécurité sociale, et 23 modifications ont visé les équations 4 à 10, soit en tout 68 changements (DAFFLON, 1995, 190). Aucun changement fondamental, toutefois, n'a été apporté depuis 1994, année où ont commencé les présentes discussions sur la réforme du système (voir section suivante).

¹² Six visaient le choix des éléments de la formule; neuf, la forme générale de l'équation 1; six, les limites s'appliquant au calcul des différentes séries d'indices (équations 2 et 3); et deux, les limites des catégories de capacité financière des cantons (faible, moyenne et élevée) (DAFFLON, 1995, 64 et 191).

La péréquation est un processus dynamique dans lequel la Confédération et les cantons sont en perpétuelle négociation. D'un point de vue technique, par exemple l'efficacité de la politique de péréquation au sens étroit, il est difficile de comprendre pourquoi la formule de péréquation la plus efficace n'est pas systématiquement appliquée. Dans une perspective de choix publics, les choses peuvent être vues différemment, si l'objectif est de renforcer le système des freins et contrepoids entre gouvernements, comme le soutient WISEMAN (1990, 120). Les changements sont discutés à la marge, afin de produire un nouveau consensus acceptable à tous les cantons, sans viser une refonte de l'ensemble du système. Toutefois, lorsqu'en réponse aux différents intérêts exprimés, on modifie constamment la trousse d'outils, il est beaucoup plus difficile d'évaluer les résultats et de comparer les fruits des variantes successives. Les responsables admettent qu'une partie des résultats est due au hasard (AFF, 1991, 22).

➤ À l'heure actuelle, la péréquation est un système relativement complexe, car les trois ensembles de programmes reposent sur pas moins de 10 formules : 3 pour les subventions conditionnelles, 4 pour les parts aux recettes et 3 pour les contributions des cantons à la sécurité sociale. De plus, la part ou la proportion du montant de subvention ou de contribution, ainsi que la somme totale pour chaque programme, sont toujours différents.

Néanmoins, avec dix formules à l'oeuvre, la politique de péréquation suisse est un laboratoire d'analyse de l'efficacité des méthodes, pouvant révéler la formule offrant la meilleure valeur (incidence péréquative) sur l'investissement (somme disponible de chaque programme). De telles analyses ont été faites par l'AFF (1991) pour les années 1970, 1976, 1982 et 1988, et par DAFFLON (1995, 1999) pour les années 1990, 1993 et 1996¹³. Les résultats sont résumés au tableau 5, colonnes 3, 5 et 6.

- | | |
|-----------|--|
| colonne 3 | indique la part péréquative du programme; par exemple, dans le cas de l'IFD, une part de 17 % du rendement fiscal est retournée aux cantons en fonction du principe de l'origine (lieu de résidence du contribuable) et 13 % sont alloués à la péréquation; ainsi, la part péréquative est de $13 / (17 + 13) = 43 \%$. |
| colonne 5 | donne la valeur du coefficient de corrélation entre le RNC par habitant (variable indépendante) et l'effet péréquatif de la formule calculé en CHF par habitant (variable dépendante) dans la formule linéaire $y = a + bx$, où y et x sont respectivement l'effet péréquatif et le RNC par habitant dans le canton « i ». |
| colonne 6 | valeur « b » dans l'équation linéaire $y = a + bx$. Cette valeur représente la sensibilité de la formule de péréquation (dans la fonction exponentielle, la mesure dans laquelle une variation de l'exposant – par exemple le fait de changer -0,0192104 dans l'équation 6 – modifie le montant péréquatif reçu, ou payé, par chaque canton). |

Le meilleur résultat est obtenu avec la formule donnée à l'équation (6) pour l'IFD. La part péréquative est de 43 %, c'est-à-dire que pour chaque valeur de 1 CHF transférée aux cantons, 43 centimes ont un effet péréquatif. Mieux encore, en termes de la corrélation entre la péréquation par habitant et le RNC par habitant, le résultat est de loin le plus élevé, avec $R = -0,919$ (significatif au niveau de 5 %, c.-à-d. avec un intervalle de confiance de 95 %). Cette corrélation négative signifie que plus le RNC par habitant est bas dans un canton, plus le montant reçu sera élevé, ce qui est précisément l'objectif de la politique. Autre résultat tout aussi important : la formule de part aux recettes de l'IFD est celle produisant le coefficient b le plus élevé (en valeur absolue) dans la régression linéaire $y = a + bx$, où y est le montant de péréquation reçu par habitant dans chaque canton et x est le RNC par habitant. Le coefficient « b » est un bon indicateur de la « sensibilité », une mesure la qualité d'un programme péréquatif.

¹³ Les méthodes d'évaluation sont exposées en détail dans AFF (1991) et DAFFLON (1995). Puisque les sommes disponibles et les parts allouées à la péréquation diffèrent d'un programme à l'autre, DAFFLON a proposé une simulation avec 1 million CHF. Comme les formules n'ont pas changé depuis 1994, l'estimation pour 1998 est extrapolée à partir des résultats antérieurs. Les calculs détaillés peuvent être obtenus auprès de l'auteur.

Proposition

En somme, il y a de bonnes raisons, sous l'angle de l'efficacité, de refondre la politique de péréquation suisse en un système dans lequel :

1. les montants attribués à la péréquation dans les divers programmes actuels seraient intégrés à un fonds unique de taille comparable;
2. la redistribution se ferait selon une formule semblable à celle régissant le calcul des parts aux recettes de l'IFD.

Autrement dit, le supplément péréquatif du système de subventions devrait être aboli et le montant équivalent de subvention (tableau 5, colonne 4) devrait être versé au fonds de péréquation; les contributions des cantons à la sécurité sociale devraient être abandonnées et compensées par une réduction d'un montant égal du fonds de péréquation (1 841 millions CHF en 1998, tableau 5, colonne 2). Les sommes attribuables aux programmes de parts aux recettes autres que l'IFD seraient versées au fonds. Selon les données du tableau 5 pour 1998, une somme de 6 749,6 millions CHF devrait faire partie du fonds de péréquation. Ce montant total serait distribué aux cantons selon la formule de l'équation (6). La valeur de l'exposant dans cette équation serait choisie de manière à ce que les effets péréquatifs soient au moins égaux à ceux produits par les multiples formules existantes.

Cette proposition aurait aussi pour avantage d'accroître la transparence de la politique et des processus de péréquation. De plus, en puisant à même différentes sources fédérales de recettes et d'impôts, le fonds de péréquation resterait à l'abri des extrêmes des cycles économiques. Il va sans dire, toutefois, que le fait de limiter la péréquation à une seule formule réduit considérablement l'ampleur des manœuvres et des négociations politiques possibles.

3. RÉFORME DE LA PÉREQUATION

3.1. Le processus de réforme

En 1994, la Confédération et les cantons ont amorcé une réforme de la politique de péréquation, conjuguée à une nouvelle répartition des responsabilités et fonctions entre la Confédération et les cantons, dans le cadre du projet de « *Nouvelle péréquation financière* ». Un groupe d'experts, mandaté pour présenter un rapport sur le rendement passé de la politique de péréquation (FREY et al., 1994) a énoncé les principales raisons des changements en ces termes :

- Le système actuel de péréquation n'est pas parvenu à réduire les disparités cantonales.
- Au fil des ans, le système est devenu de plus en plus enchevêtré, brouillant les responsabilités réelles des deux paliers, sous l'effet d'une trop grande centralisation.
- Certains éléments de la politique de péréquation des revenus, notamment les contributions des cantons aux dépenses de sécurité sociale, sont inefficients.
- Le système des subventions conditionnelles avantage les cantons riches plutôt que les cantons financièrement plus faibles. Certes, le taux des subventions est plus élevé pour les juridictions moins nanties, mais les cantons ayant une faible capacité financière n'ont pas été en mesure de profiter de ce système de soutien en raison de la difficulté qu'ils ont eue à financer leur propre partie des dépenses. En d'autres termes, il ne sert à rien d'offrir une subvention de 60 % à un canton pour une fonction donnée si ce dernier ne peut trouver le financement des 40 % qui restent.
- Il existe une confusion générale dans le système actuel entre les fonctions d'incitation, d'efficacité et de redistribution.

Devant les conclusions de cette expertise, la Confédération et les cantons ont désigné un groupe de travail fédéral-cantonal chargé de formuler des propositions de réforme. Un premier rapport a été publié en 1996 à des fins consultatives (DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES, 1996). Les résultats ont été plutôt mitigés et controversés, notamment en ce qui touche la partie du rapport traitant de la répartition des responsabilités. Un trop grand nombre d'intérêts acquis étaient en jeu. Prenant acte

de l'opposition, le groupe de travail fédéral-cantonal a réexaminé la réforme et a présenté, en 1999, un deuxième rapport énonçant des propositions plus précises (DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES, 1999). Il s'en est suivi un autre processus de consultation, qui a pris fin le 30 novembre 1999 et qui a donné lieu à la formulation de 217 prises de position et de 1 891 propositions. Le gouvernement fédéral et les cantons ont reçu les synthèses des résultats le 4 mai 2000. Au cours de l'automne 2000, le titre de la réforme a discrètement été modifié, devenant « *Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches* ». On peut y voir une première étape vers la dissociation des deux parties de la réforme, qui vient sûrement du fait que les propositions relatives à la répartition des tâches sont trop controversées pour avoir une réelle chance de succès (BULLINGER, 2001), tandis que la réforme de la politique de péréquation au sens étroit a beaucoup plus de chance.

De nouveau, la réaction politique à la nouvelle répartition des tâches entre le gouvernement fédéral et les cantons a été très disparate, et certes en deçà des attentes du groupe de travail fédéral-cantonal, si bien que ce dernier a confié à un expert externe (FREY, 2001) le mandat de procéder à une nouvelle évaluation. La direction du projet elle-même a récemment reconnu que cette partie du projet avait soulevé un vaste scepticisme et une vive opposition (SIEGENTHALER et al., 2001, 13) et que de nouveaux compromis s'imposent. HUBER (2001, 15) fait un pas de plus, soutenant que le projet global de réforme se trouve ainsi coupé en deux : la péréquation au sens étroit et la nouvelle répartition des tâches, celle-ci n'ayant pratiquement aucune chance de réussite.

À plusieurs occasions en 2000 et en 2001, les cantons ont discuté du suivi du processus de réforme. La Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF) a approuvé la réforme le 31 mai 2001 à Genève (avec l'abstention des cantons du Jura, de Zoug et de Zurich, et un vote négatif de Genève)¹⁴. À une réunion ultérieure tenue le 24 août 2001 à Berne, la CDCF a finalement approuvé un compromis. La Conférence des gouvernements cantonaux a elle aussi entériné, le 21 juin 2001, les principes du projet de réforme (avec le vote favorable de 20 cantons), mais pas encore le détail des politiques. En ce qui touche la péréquation des revenus, l'indice proposé de la capacité financière des cantons doit être étudié de nouveau¹⁵.

3.2. Principes et principaux thèmes de la réforme proposée

La réforme proposée est assez ambitieuse car elle vise, d'une part, une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes (propositions 1 à 3 ci-dessous) et, d'autre part, une nouvelle politique de péréquation des revenus (propositions 4 et 5). Dès le départ, le gouvernement fédéral a insisté sur le fait que les deux étaient indissociables et que l'objectif premier était de favoriser l'efficacité, non pas de réduire les dépenses fédérales. Le programme de réforme de 1999 contient cinq propositions.

➤ *1. Désenchevêtrement des tâches et du financement*

Les tâches fédérales et cantonales doivent être redéfinies plus clairement et réparties de nouveau en fonction du principe de subsidiarité. Il y aurait trois catégories de fonctions : exclusives (fédérales ou cantonales), intercantionales pour les tâches cantonales ayant des effets de débordement, et partagées (fédérales-cantonales)¹⁶.

¹⁴ Il importe de se rappeler, à ce propos, que Zoug, Zurich et Genève sont trois des six cantons ayant une capacité financière élevée : voir le tableau 3 et l'équation 4. La position adoptée par le canton de Zurich a soulevé une polémique dans le quotidien national le plus influent. Voir : C. HUBER (directeur des Finances du canton de Zurich), 2001 et la réponse de P. Siegenthaler et G. Wettstein (resp. Directeur du Département fédéral des finances et Coordonnateur du projet) : « Finanzausgleich », 2001.

¹⁵ Malgré plusieurs tentatives au niveau fédéral et à celui des cantons, l'auteur n'avait pas obtenu les détails de la réforme et le document approuvé au moment de la rédaction du présent texte.

¹⁶ Le rapport de 1999 présente des listes exhaustives des fonctions incluses dans la réforme dans chacune des trois catégories (DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES, 1999, pages 21, 22, 24, 25 et 27)

➤ *2. Tâches partagées*

Le nombre des tâches fédérales-cantoniales devrait être limité. Pour ces tâches, la Confédération s'occupera des enjeux stratégiques, tandis que les cantons se verront confier le mandat (avec financement) des aspects opérationnels. Les objectifs seront fixés et décrits dans un contrat intergouvernemental. Le financement aura la forme de subventions globales conditionnelles : (i) « conditionnelles » parce qu'elles demeurent liées à la réalisation d'une tâche particulière; (ii) « globales » parce que, contrairement aux présentes subventions « proportionnelles aux dépenses », la somme sera fondée sur les objectifs plutôt que sur les coûts; (iii) pas de supplément péréquatif comme dans l'actuelle équation (4), parce que la péréquation se fera sous forme de part aux recettes (voir ci-dessous).

➤ *3. Coopération intercantonale et compensation des charges*

Les tâches cantonales ayant des effets de débordement (p. ex. écoles professionnelles, universités, hôpitaux, soins médicaux spécifiques, transports publics, installations de sports et loisirs, événements culturels, installations d'élimination des déchets, stations d'épuration des eaux) doivent être accomplies en vertu d'une collaboration contractuelle. La « resquille » (comportement de « free rider ») sera interdite : un canton (ou une commune) profitant des services fournis par un autre devra verser une compensation à la juridiction prestataire.

➤ *4. Nouvelle péréquation des ressources*

La péréquation, destinée à réduire les disparités cantonales, attribuera uniquement des ressources financières sous forme de parts aux recettes. Les contributions cantonales aux dépenses de sécurité sociale seront abolies et les montants de parts aux recettes devraient être réduits d'une somme correspondante. Le supplément péréquatif du système actuel de subventions conditionnelles disparaîtra de façon analogue.

Les cantons recevront à partir des sources de revenus fédérales un montant fixé par la constitution et versé dans un fonds de péréquation. On ne sait trop encore de quel montant et de quelles sources fédérales il s'agira, sauf que la réforme devrait être globalement une opération à somme nulle. De plus, le montant devrait être distribué parmi les cantons selon un nouvel indice des ressources financières excluant les éléments liés aux coûts de prestation des services au niveau cantonal et fondé seulement sur un ensemble de recettes fiscales potentielles des cantons. Compte tenu de l'évaluation critique reçue jusqu'ici par les diverses propositions, ce nouvel indice est toujours en élaboration.

➤ *5. Compensation des charges excessives*

Les propositions 1 à 4 ci-dessus devraient permettre de séparer, d'une part, l'incitation (par les subventions fédérales) et l'efficacité (dans la répartition des fonctions et la prestation des services publics) des objectifs de la péréquation d'autre part. La péréquation, dans la proposition 4, élimine les éléments de coûts. Or, les écarts de coûts de prestation des services publics aux niveaux décentralisés ne peuvent être passés sous silence en Suisse. Deux genres de causes interviennent : (i) géographiques et topographiques (distance entre certains villages et un centre urbain, faible densité de population dans les vallées, régions de montagne); (ii) socio-démographiques (en particulier dans les centres urbains). Des critères précis sont examinés en vue d'offrir un financement fédéral complémentaire aux cantons confrontés à des coûts additionnels pour de telles raisons.

3.3. État de la situation

Dans cette dernière section, nous examinons l'état de la réforme à la fin d'août 2001, mais seulement en ce qui touche la péréquation au sens étroit, c'est-à-dire sans la partie relative à une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons¹⁷. Six problèmes de péréquation des revenus ont été discutés au cours des derniers mois, mais aucun n'a encore reçu de réponse finale : (i) le concept de péréquation des revenus; (ii) la dotation minimale complémentaire; (iii) le nouvel indice des ressources financières cantonales; (iv) la compensation des charges pour des raisons géographiques ou topographiques; (v) la compensation des charges pour des raisons socio-démographiques; et une nouveauté, (vi) la compensation des cas de rigueur durant une période transitoire.

➤ (i) Nouveau concept de péréquation des revenus

Ce nouveau concept est présenté à la figure 1 en comparaison avec le système actuel des parts aux recettes de l'IFD. Avec le système actuel, pour 13 % de l'IFD, huit cantons pour lesquels $Fi^* > 90$ points reçoivent moins, en vertu de la formule de péréquation (équation 6), que si la formule était basée sur le principe de l'origine (comme pour les 17 % versés en proportion de l'IFD perçu dans le canton). Pour un indice de capacité financière donné (en A à la figure 1), l'importance de la péréquation dépend du montant disponible (en B) (dans cet exemple, 0,13 IFD) et de l'exposant de l'équation (6), qui donne la pente de péréquation « a b » en C. Avec le nouveau système, seuls les cantons ayant un indice inférieur à 90 points recevront un paiement de péréquation; les cantons ayant 100 points et plus « paieront » quelque chose au système, tandis que celui-ci sera neutre pour les cantons se situant entre 90 et 100 points. Donc, la future formule suivrait la courbe le long des points « a b c d ». Les questions en suspens sont :

- quel sera le niveau des ressources dans le fonds de péréquation pour déterminer le montant à partager par habitant en B à la figure 1 (le modèle de 1999 était basé sur 900 millions CHF, soit environ 8,5 % par rapport aux 13 % actuels)?
- quelle formule de redistribution sera utilisée pour produire la courbe « a b c d » en C (rien ne garantit que ce sera l'équation 6)?
- la limite pour obtenir un paiement sera-t-elle de 90 points, ou plus basse encore?

➤ (ii) Dotation minimale complémentaire

Une innovation dans la péréquation proposée consiste à fournir aux cantons pauvres, en deçà d'une valeur donnée de l'indice de capacité, une dotation complémentaire leur assurant un minimum de ressources financières par habitant. À la figure 1, les cantons ayant une capacité financière de moins de 90 points recevront de nouveaux paiements inconditionnels tels que les ressources financières moyennes à leur disposition (en D) soient de 0,85 fois la valeur moyenne (en B). Dans la figure, le montant total payé est représenté par le triangle « a b e ». Le rapport de 1999 fixait ce seuil entre 0,875 et 0,9; la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF) a proposé 0,85 le 31 mai 2001. Le 24 août 2001, elle a décidé que cette valeur devait être considérée comme un objectif général et non comme une cible stricte et absolue. Il est évident qu'avec un budget « à guichet fermé » comme le sera le fonds de péréquation, il y a une interdépendance entre la structure de la péréquation des revenus qui sera finalement retenue (paragraphe 1 ci-dessus) et ces dotations complémentaires. L'expert externe (FREY, 2001, 16) considère que c'est un objectif

17 C'est là où nous en sommes actuellement. HUBER (2001, 15) reconnaît déjà que la partie du plan de réforme qui touche la répartition des fonctions ne correspond plus aux objectifs de 1996, reformulés à maintes reprises jusqu'à la fin de 2000. De plus, dans un communiqué de presse du 26 avril 2001, le département fédéral des Finances mentionnait que la réforme contient deux parties : l'une a trait à la péréquation financière, l'autre à la répartition des tâches. Seuls les documents relatifs à la première partie sont prêts et ont été discutés par les cantons en mai 2001. Voir DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES, 2001. Dans un communiqué de presse du 24 août 2001, la CDCF indiquait ce qui suit : « Dans le domaine du désenchevêtrement des tâches, on peut constater que la version actuelle représente le plus petit dénominateur qui pouvait encore être accepté. Tout effritement supplémentaire lors du débat politique encore à venir au niveau fédéral mettrait donc le projet en péril. »

politique de la Confédération et que, par conséquent, il doit être entièrement financé par le budget fédéral – et non à même le fonds de péréquation. Nul doute que cette question soulèvera des débats jusqu'à la fin.

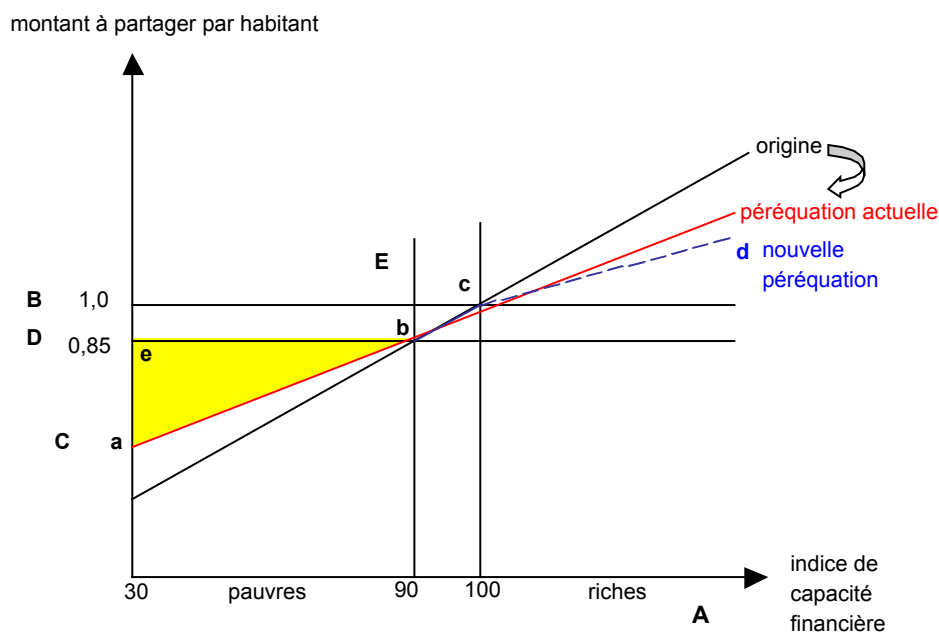


Figure 1 Comparaison entre l'actuelle et la nouvelle péréquation

➤ (iii) *Nouvel indice des ressources des cantons*

L'indice des « ressources financières » des cantons est le pilier du nouveau système de péréquation. Bien que la Confédération et les cantons aient rapidement convenu que l'indicateur actuel de capacité financière (équation 1) n'était plus adéquat, il n'existe encore aucun consensus sur le nouveau.

Dans le rapport initial de 1999, qui est demeuré la référence jusqu'à la fin de 2000, on proposait une mesure de la « capacité fiscale potentielle » basée sur le montant théorique que l'imposition directe produirait dans chaque canton, corrigé par le coefficient de charge fiscale. Cette mesure ressemble de près à la troisième composante de l'équation (1), les autres composantes étant éliminées. Dans cette nouvelle formule étaient ajoutés (symbole « T ») les rendements fiscaux sur le revenu et la richesse des personnes physiques, sur le rendement et le capital des personnes morales, ainsi que sur les véhicules. La part des cantons de la partie non péréquative des parts aux recettes de l'IFD (actuellement 17 %) était également incluse.

Cet indicateur a suscité de vifs débats chez les représentants cantonaux, car il détermine qui est riche et qui est pauvre, donc qui va recevoir et qui va payer : la mesure et les objectifs sont des réalités inséparables. La formule a soulevé de multiples critiques et objections, sur des aspects techniques ou son effet redistributif. Elle a été modifiée à l'automne 2000 par une mesure de l'« assiette fiscale agrégée » (FISCHER, 2001). Cette dernière ajoute trois composantes : le total du revenu et de la richesse imposables des personnes physiques et le rendement imposable des personnes morales dans les cantons, conformément aux règles de cotisation de l'IFD et non à celles des cantons individuels – l'IFD étant le seul régime d'imposition harmonisé à la grandeur de la Suisse¹⁸.

18 Plusieurs questions techniques attendent toujours des réponses. Par exemple, l'assiette fiscale de l'impôt sur la richesse des personnes physiques ne peut être directement ajoutée à l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu. La richesse est un actif, le revenu est un flux. La partie de la richesse des personnes physiques sur laquelle ils reçoivent des paiements, comme les dividendes ou les intérêts, est déjà incluse

➤ (iv) *Compensation des charges excessives : facteurs topo-géographiques*

Puisque la péréquation des revenus et la péréquation des coûts sont distincts dans le nouveau modèle, une question se pose d'entrée de jeu : quelle forme de compensation prévoir pour les charges additionnelles qu'assument les régions de montagne en raison de la faible densité de population ou des distances à parcourir? Les fonctions touchées par ce genre de compensation comprennent les forêts, la protection contre les inondations et la protection des routes principales contre les dangers naturels. Dans le rapport de 1999, un indice est construit en fonction des éléments suivants : densité de population (pondéré de 0,5), longueur des routes protégées (pondéré de 0,25), surface forestière (pondéré de 0,20) et longueur des cours d'eau (pondéré de 0,05). La moyenne cantonale pour chaque série reçoit une valeur de 100 points. Seuls les cantons ayant un indice pondéré total de 150 points ou plus seront admissibles (selon les calculs provisoires : Uri, Obwald, Glaris, Appenzell-Rhodes int., Grisons, Tessin, Valais et Jura, cette liste contenant tous les cantons de montagne). Cette compensation prend la forme de subventions globales conditionnelles : le canton décide auxquelles des trois fonctions il attribuera le montant total reçu.

Les charges additionnelles dans le domaine des transports publics régionaux ne sont pas incluses dans ce modèle : elles sont prises en considération de façon directe, dans les lois fédérales concernées.

Depuis le rapport de 1999, les cantons ont obtenu que l'on intègre un autre indicateur, s'ajoutant à la densité de population seulement (les autres éléments du calcul étant abandonnés) : la partie du territoire située à plus de 1 080 m d'altitude (pondérée de 0,50). La conséquence est que 18 cantons plutôt que 8 sont admissibles à la compensation. Le canton de Zurich s'est élevé avec force contre ce changement (HUBER, 2001, 15). L'expert externe a affirmé : « *On ne peut éviter la suspicion qui veut que les critères ont été choisis de manière à favoriser certains cantons alpins par rapport à la situation actuelle. Nous ne comprenons pas par ex. pourquoi le critère "surface de terrain située à plus de 1 080 m d'altitude" a été pondéré de 50 pour cent ... Il ne se justifie pas de traiter sur un pied d'égalité toutes les surfaces qui dépassent cette altitude. Quelles sont les charges supplémentaires que les glaciers ou les versants alpestres font courir aux cantons?* » (FREY, 2001, 17).

➤ (v) *Compensation des charges excessives : facteurs socio-démographiques*

Les grandes villes et municipalités ont très tôt signalé que certains problèmes propres aux régions urbaines n'étaient pas convenablement traités. Le rapport de 1999 proposait en réponse cette quatrième catégorie de transferts. Quatre critères sont pris en considération : (1) personnes de plus de 65 ans (pondéré de 1,5); (2) personnes ayant jusqu'à 64 ans bénéficiant de l'assistance sociale (pondéré de 2,0); (3) résidents étrangers (pondéré de 0,5); et (4) chômeurs (pondéré de 2,0). Le pourcentage cantonal pour chaque critère est comparé à la moyenne nationale, puis on fait la somme des écarts. Les cantons ayant un résultat positif reçoivent une compensation (proportionnelle à la population, pondérée par la somme des écarts). Les cantons bénéficiaires mentionnés dans le projet sont : Zurich, Bâle-Ville, Schaffhouse, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève. Les principales régions urbaines de la Suisse sont situées dans ces cantons.

À propos de cette compensation, certains cantons ont réclamé qu'on tienne compte davantage du contexte spécial des régions urbaines. Ils soutiennent que les quatre critères retenus ne sont pas uniquement associés aux agglomérations. Un nouveau projet, dans lequel seules les agglomérations de 100 000 habitants ou plus seraient admissibles, est actuellement à l'étude (SIEGENTHALER, 2001, 13).

➤ *Une nouvelle compensation au nom de la cohésion politique*

En novembre 2000, après les consultations consécutives au rapport de 1999, le projet a été enrichi d'une cinquième composante, une « *compensation pour les cantons qui subissent des inconvénients financiers considérables lors du passage du présent au nouveau système* », qui a rapidement été baptisée « fonds de cohésion ». De quoi s'agit-il? Une simulation financière du nouveau système de péréquation, avec l'application du nouvel indice des ressources financières des cantons, a montré que huit cantons subiraient des inconvénients d'une ampleur politiquement inacceptable : Obwald, Fribourg, Appenzell Rh. ext., Vaud, Neuchâtel et Jura (cantons qui bénéficient actuellement de la péréquation) et Zurich et Nidwald (cantons qui y contribuent). Toutefois, ni la simulation, ni l'expertise externe mandatée par la direction du projet, n'ont pu expliquer logiquement ou techniquement cette incidence négative (FREY, 2001, 20 et communiqué de presse du 26 avril 2001). Ces cantons, bien entendu, ont protesté avec véhémence.

Ce nouveau fonds spécial a été créé pour éviter de mettre en péril l'ensemble du projet¹⁹. La règle sous-jacente est la suivante : aucun canton ayant une faible capacité financière et bénéficiant aujourd'hui de la péréquation ne devrait voir sa situation se dégrader avec le nouveau système (SIEGENTHALER et al., 2001, 13). Le montant total évoqué pour cette composante est d'environ 550 millions CHF, les deux tiers étant payés par la Confédération et le tiers par les cantons. Le 31 mai 2001, la CDCF a fixé le montant maximum à 430 millions CHF et a proposé que les paiements soient limités aux cantons ayant un indice de capacité financière inférieur à 100.

Que ce soit ou non le prix politique à payer pour la réforme, on peut s'interroger, à l'instar de HUBER, sur un projet qui est qualifié d'innovateur et de beaucoup plus efficient que le système actuel, et dans lequel 1 900 millions CHF sont attribués à l'objectif de péréquation des ressources, mais qui exige en parallèle quelque 430 à 550 millions CHF uniquement pour corriger des incidences qui aggravent la situation de cantons déjà faibles financièrement. Le montant de correction représente environ le quart de la somme visée!

➤ *Financement*

À l'heure actuelle, le montant total attribué à la péréquation est d'environ 3 000 millions CHF, répartis de la façon suivante entre les nouveaux programmes :

Composante	Rapport de 1999	Modification de 2001
péréquation des revenus	900	900
dotations complémentaires	1 000	1 000
charges excessives topo-géographiques	210	275
transports publics régionaux	164	164
charges excessives socio-démographiques	210	275
cohésion politique	0	430
Total	2 484	3 044

Pour que la réforme soit une opération à somme nulle, le montant total fera l'objet d'ajustements reflétant les parts péréquatives supprimées dans les programmes actuels (voir tableau 5, colonne 4, pour 1998).

¹⁹ Pour HUBER (2001, 15), ce compromis est sans fondement scientifique et relève de la discussion de bazar. Voici ce qu'il en a dit (en allemand): « *Hinter den Kulissen fand aber ein eigentlicher finanzpolitischer Basar statt, der schliesslich zum neuen Instrument des Härteausgleichs führte.* » Pour FREY (2001, 20) et SIEGENTHALER (2001, 13), c'est le prix politique acceptable à payer pour la réforme.

Références

ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES CONTRIBUTIONS, 1990, *Charge fiscale en Suisse 1989*, Berne: Séries statistiques, 18.

ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES, 1991, *Bilan de la péréquation financière fédérale pour les années 1970, 1976, 1982, 1988, Rapport, résultats, méthodologie, interrelations*, Berne.

BLÖCHLIGER H. et FREY R.L., 1993, « The evolution of Swiss federalism: a model for the European Community? » dans E.E.C., *op. cit.*, p. 213-242.

BULLINGER B., 2001, *Equalization Reform in Switzerland: Ideal Solutions, Unpredictable Outcomes*, WP, Saskatchewan Institute of Public Policy, Regina, Canada.

DAFFLON B., 1995, « *Fédéralisme et solidarité : étude de la péréquation en Suisse* », publication de l'Institut de Fédéralisme, Université de Fribourg, Études et colloques 15.

DAFFLON B., 1999, « *Politique sociale et solidarité péréquative dans un État fédéraliste : le cas suisse* », dans *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 135/3, p. 455-476.

DAFFLON B., 2000, « *Fédéralisme et sécurité sociale en Suisse : le cas de l'assurance-maladie* », contribution présentée au Colloque organisé à l'initiative du Gouvernement de Bruxelles-Capitale : Autonomie, solidarité et coopération, enjeux du fédéralisme belge au 21ème siècle, Bruxelles, 6-7 novembre, à paraître dans les Actes du colloque.

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES, 1996, *La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons : lignes directrices*, Rapport de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances et par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (Berne et Lucerne), 1^{er} février.

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES, 1999, *La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons : concrétisation des lignes directrices du 1^{er} février 1996*, Rapport final de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances et par la Conférence des gouvernements cantonaux, Berne et Soleure, 31 mars.

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES, 2001, « *Poursuite du projet de RPT : examen du concept de compensation des cas de rigueur financière* », communiqué de presse, 26 avril, www.dff.admin.ch/f/dok/prersse/mm0401/nfa.htm.

FISCHER R., 2001, « Rapport d'expertise concernant la base d'imposition agrégée et l'indice des ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) », Crédit Suisse Economic Research, janvier.

FREY R.L., 2001, « *Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière* », Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ der Universität Basel, 14 mai 2001, 28 pages.

FREY R.L., DAFFLON B., JEANRENAUD C., MEIER A., 1994, *La péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, expertise mandatée par l'Administration fédérale des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des Finances, Berne et Lucerne.

FRENKEL M., 1986, *Föderalismus und Bundesstaat*, Haupt Verlag, Berne.

HUBER C., 2001, « *Der Neue Finanzausgleich – mehr als eine Umverteilungsübung* », *Neue Zürcher Zeitung NZZ*, 11 juillet 2001, n° 158, page 15.

JEANRENAUD C., 1985, *Regional Impact of Government Procurement*, Verlag Rüegger, Berne, FNSR, Regional Problems.

SIEGENTHALER P. et WETTSTEIN G., 2001, « *Finanzausgleich – alle können Gewinner sein: Entgegung an den Finanzdirektor des Kantons Zürich* », *Neue Zürcher Zeitung NZZ*, 9 août 2001, n° 182, page 13.

WISEMAN J., 1990, « Principles of Political Economy: an Outline Proposal, Illustrated by Application to Fiscal Federalism », *Constitutional Political Economy*, vol. 1, n° 1, p. 101-124.

Documents officiels et lois

- RS 613.11 Ordonnance du 17 novembre 1999 fixant la capacité financière des cantons pour les années 2000 et 2001
- RS 613.13 Ordonnance du 27 novembre 1999 réglant la péréquation financière au moyen de la quote-part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct
- RS 613.14 Ordonnance du 2 décembre 1985 réglant la péréquation financière au moyen de la part cantonale au produit de l'impôt anticipé
- RS 725.116.25 Ordonnance du 9 décembre 1985 concernant la répartition des parts du produit de l'impôt sur les huiles minérales destinées au financement de mesures autres que techniques
- RS 951.181 Ordonnance du 7 décembre 1992 sur la répartition des parts des cantons au bénéfice net de la Banque nationale suisse

Annexe I

Articles sur la péréquation de l'actuelle Constitution fédérale du 18 avril 1999	
<i>Titre 3</i>	<i>Confédération, cantons et communes</i>
<i>Chapitre 2</i>	<i>Compétences</i>
<i>Section 5</i>	<i>Travaux publics et transports</i>
<i>Article 86</i>	<i>Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances</i>
1	La Confédération peut prélever un impôt à la consommation sur les carburants.
2	Elle prélève une redevance pour l'utilisation des routes nationales par les véhicules à moteur et leurs remorques qui ne sont pas soumis à la redevance sur la circulation des poids lourds.
3	Elle affecte la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales au financement des tâches et des dépenses suivantes, qui sont liées à la circulation routière :
...	
e.	participation générale au financement, par les cantons, des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur et à la péréquation financière dans le domaine des routes;
...	
<i>Chapitre 3</i>	<i>Régime des finances</i>
<i>Article 128</i>	<i>Impôts directs</i>
1	La Confédération peut percevoir des impôts directs : a. ... sur les revenus des personnes physiques; b. ... sur le bénéfice net des personnes morales; c. ... sur le capital et les réserves des personnes morales.
2	...
3	...
4	... Trois dixièmes du produit brut de l'impôt leur sont attribués; un sixième au moins de ces montants est affecté à la péréquation financière intercantonale.
<i>Article 135</i>	
1	La Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons.
2	Lorsqu'elle octroie des subventions, elle prend en considération la capacité financière des cantons et la situation particulière des régions de montagne.
<i>Titre 6</i>	<i>Révision de la Constitution et dispositions transitoires</i>
<i>Chapitre 2</i>	<i>Dispositions transitoires</i>
<i>Article 196.16</i>	<i>Disposition transitoire ad art. 132 (Part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons)</i>
	Jusqu'à la nouvelle réglementation de la péréquation financière entre les cantons, la part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons est de 12 pour cent. Si le taux de l'impôt anticipé dépasse 30 pour cent, la part des cantons est de 10 pour cent.

Tableau 1 Quelques indicateurs généraux relatifs aux cantons suisses, 1990 et 1998

Cantons	Nombre de municipalités	Superficie km ²	1998								
			Population		RNC du canton 1998			Finances publiques dans les cantons (en milliers de CHF*)			
			Totale	Densité	Total (en millions de CHF)	CHF par habitant	Δ % 1980/98	Dépenses	Recettes	Solde (-) Déficit	Taille du secteur public (9:6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Zoug	11	207	96 517	466	6 679	69 755	23	739 499	720 849	-18 650	11
Zurich	171	1 661	1 187 609	715	70 594	58 770	25	8 235 356	8 276 586	41 230	12
Bâle-Ville	3	37	190 505	5 149	14 852	76 235	43	3 559 379	3 561 351	1 972	24
Genève	45	246	398 910	1 622	21 710	54 189	13	5 861 562	5 429 981	-431 581	27
<i>Total partiel I</i>		2 151	1 873 541	871	113 835			18 395 796	17 988 767	-407 029	16
Bâle-Campagne	86	428	256 761	600	12 346	48 632	24	2 053 672	2 056 673	3 001	17
Nidwald	11	242	37 320	154	1 989	54 789	42	244 640	239 538	-5 102	12
Schaffhouse	34	298	73 725	247	3 421	46 708	24	503 538	502 732	-806	15
Argovie	232	1 395	536 462	385	23 667	44 386	16	3 065 561	2 998 193	-67 368	13
Vaud	384	2 822	611 613	217	28 315	45 677	20	5 424 143	5 283 219	-140 924	19
Thurgovie	81	863	226 479	262	8 893	39 399	17	1 378 070	1 342 460	-35 610	15
Schwyz	30	852	126 479	148	6 227	49 768	48	634 509	707 761	73 252	10
St-Gall	90	1 951	444 891	228	17 364	39 123	16	2 926 347	2 893 062	-33 285	17
Soleure	126	791	243 450	308	9 977	41 458	16	1 630 262	1 392 585	-237 677	16
Tessin	245	2 738	306 179	112	12 280	40 691	28	2 389 324	2 278 845	-110 479	19
Lucerne	107	1 429	343 254	240	13 450	39 341	22	2 337 106	2 339 803	2 697	17
Glaris	29	681	38 698	57	1 999	52 222	20	335 298	327 942	-7 356	17
Grisons	212	7 105	186 118	26	7 894	42 151	15	1 774 890	1 718 438	-56 452	22
Berne	400	5 932	941 144	159	36 105	38 111	8	6 830 312	7 043 650	213 338	19
Uri	20	1 058	35 612	34	1 462	42 108	39	405 429	366 883	-38 546	28
Appenzell Rh. ext.	20	243	53 816	221	2 118	39 592	20	355 100	354 715	-385	17
<i>Total partiel II</i>		28 828	4 462 001	155	187 507			32 288 201	31 846 499	-441 702	17
Neuchâtel	62	717	165 594	231	6 501	39 173	12	1 488 392	1 424 204	-64 188	23
Fribourg	245	1 591	232 086	146	8 456	36 302	15	1 958 526	1 921 668	-36 858	23
Appenzell Rh. int.	6	173	14 873	86	574	39 608	29	101 474	105 477	4 003	18
Obwald	7	481	31 989	67	1 088	34 251	9	230 404	232 254	1 850	21
Valais	163	5 213	274 458	53	9 515	35 197	13	1 972 079	1 924 706	-47 373	21
Jura	83	837	68 995	82	2 277	33 804	10	734 801	713 939	-20 862	32
<i>Total partiel III</i>		9 012	787 995	87	28 411			6 485 676	6 322 248	-163 428	23
Total	2903	39 991	7 123 537	178	329 753	46 236	19	57 169 673	56 157 514	-1 012 159	17

Sources : Annuaire statistique de la Suisse, 1995, p. 30; R. Steiner, Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz, 1999, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern. RNC : montants fournis par le Département fédéral des Finances, « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., 18/2000, Berne, p. 59. Colonne 1 : classement des cantons selon leurs indices de capacité financière, 1998-1999. Colonne 3 : à l'exclusion des lacs et glaciers. Colonne 8 : taux de croissance du RNC par habitant entre 1980 et 1998 en valeur réelle (les valeurs courantes du RNC ont été corrigées de l'inflation à l'aide des indices des prix à la consommation). Colonne 9 : total des dépenses courantes (49 015 millions CHF) et des investissements (8 154 millions CHF). Colonne 11 = colonne 10 - colonne 9 : le déficit total est inférieur au total des investissements. Colonne 12 = colonne 9/colonne 6.

*Valeurs pour les cantons seulement; les dépenses publiques des communes s'élèvent à 68 % du total des cantons, tandis que pour les recettes publiques communales, la proportion correspondante est de 71 % (voir tableaux 3 et 7).

Tableau 2 Dépendance financière des cantons à l'égard des subventions fédérales, en milliers de CHF, 1998

Canton	Subventions fédérales conditionnelles	Total des recettes publiques cantonales	Degré de dépendance en %
1	2	3	4
Zurich	745 602	8 276 586	9,0
Berne	1 442 040	7 043 650	20,5
Lucerne	499 835	2 339 803	21,4
Uri	163 095	366 883	44,5
Schwyz	155 619	707 761	22,0
Obwald	82 168	232 254	35,4
Nidwald	63 528	239 538	26,5
Glaris	54 059	327 942	16,5
Zoug	60 758	720 849	8,4
Fribourg	564 047	1 921 669	29,4
Soleure	276 616	1 392 585	19,9
Bâle-Ville	325 366	3 561 350	9,1
Bâle-Campagne	215 979	2 056 672	10,5
Schaffhouse	63 603	502 732	12,7
Appenzell Rh. e.	72 378	354 715	20,4
Appenzell Rh. i.	30 884	105 477	29,3
Saint-Gall	506 108	2 893 062	17,5
Grisons	708 400	1 718 438	41,2
Argovie	392 904	2 998 193	13,1
Thurgovie	268 963	1 342 461	20,0
Tessin	385 525	2 278 845	16,9
Vaud	800 460	5 283 219	15,2
Valais	576 803	1 924 706	30,0
Neuchâtel	431 206	1 424 204	30,3
Genève	380 719	5 429 981	7,0
Jura	308 987	713 938	43,3
Suisse	9 575 652	56 157 513	17,1

Source : Finances publiques en Suisse 1998, Série 18, AFF, Berne 2000, pages 69 (colonne 2) et 63 (colonne 3).

Les subventions fédérales incluent toutes les catégories, avec ou sans composante péréquative; les parts aux recettes des impôts fédéraux ne sont pas incluses – voir aussi tableau 5.

Tableau 3 Indices de la charge fiscale dans les cantons et les communes, 1998

1	Personnes physiques		Personnes morales		Véhicules	Indice global
	revenu	richesse	rendement	capital		
2	3	4	5	6	7	
Zurich	77,2	51,0	108,9	86,1	97,1	80,0
Berne	122,8	103,5	91,2	107,6	139,6	120,3
Lucerne	115,6	170,8	90,2	97,7	97,6	116,8
Uri	90,7	61,5	105,3	98,4	81,6	88,5
Schwyz	80,8	73,3	81,7	85,3	96,9	81,3
Obwald	120,3	121,4	97,1	74,7	90,6	116,9
Nidwald	70,6	43,2	87,5	40,6	82,6	70,3
Glaris	102,6	106,5	107,9	179,9	106,8	108,1
Zoug	54,1	62,5	57,9	59,4	83,9	57,3
Fribourg	122,1	197,8	100,0	103,2	104,0	124,8
Soleure	102,0	81,1	98,5	100,9	89,2	100,3
Bâle-Ville	112,5	115,6	105,8	122,9	95,0	112,1
Bâle-Campagne	90,9	85,4	99,4	175,3	110,6	93,0
Schaffhouse	101,2	82,3	106,0	77,6	65,0	99,0
Appenzell Rh. e.	108,5	84,5	110,4	123,7	113,4	106,1
Appenzell Rh. i.	97,3	78,4	86,4	86,6	99,3	94,3
Saint-Gall	101,5	90,2	95,7	96,1	105,3	100,0
Grisons	80,0	89,9	103,5	145,8	138,0	90,6
Argovie	96,3	97,3	101,7	109,2	75,4	96,6
Thurgovie	99,6	136,3	95,0	112,3	71,3	101,5
Tessin	92,5	75,1	128,1	111,8	94,0	97,6
Vaud	103,6	157,3	105,3	103,9	126,0	109,3
Valais	122,4	284,8	103,2	139,5	54,3	130,0
Neuchâtel	123,9	129,4	150,7	114,9	101,8	126,4
Genève	113,2	116,7	121,5	103,9	67,7	113,5
Jura	135,0	142,1	100,2	112,7	120,0	131,8
Moyenne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ratio max / min	2,50	6,59	2,60	4,43	2,57	2,30

Source : « Charge fiscale en Suisse 1998 », AFF, Berne, 1999, p. 62, 76 et 89.

Les indices de la charge fiscale sont calculés de la façon suivante : pour chaque impôt, plusieurs cas types sont pris en considération. Par exemple, pour l'impôt sur les personnes physiques, quatre catégories de contribuables aux revenus variables sont incluses : célibataires, personnes mariées sans enfant, personnes mariées ayant deux enfants, retraités. Pour chaque catégorie, le montant des impôts cantonaux, communaux et paroissiaux versés dans le chef-lieu est calculé. Le poids de chaque catégorie dans l'indice global dépend de la proportion du total des revenus qu'elle représente dans chaque canton. On attribue à la moyenne une valeur de 100 points, et on calcule tous les indices en proportion.

Tableau 4 Capacité financière des cantons, 2000/2001

Cantons	RNC par habitant 1996/97 (x 1,5)	Inverse de la charge fiscale 1995-1998 (x 1)	Revenu fiscal 1996/1997 (x 1,5)	Critère des besoins (x 1)	Moyenne pondérée	Indice général
1	2	3	4	5	6	7
Zoug	158,32	142,23	161,02	96,63	143,57	218
Bâle-Ville	141,00	89,93	129,60	111,10	121,39	158
Zurich	125,15	118,22	126,56	108,95	120,95	157
Genève	112,65	85,49	126,35	111,10	111,02	130
Nidwald	115,81	128,85	105,77	83,38	108,92	124
Bâle-Campagne	107,22	107,21	109,39	105,52	107,53	120
Schaffhouse	102,29	102,93	95,53	111,06	102,14	106
Argovie	98,80	105,99	90,33	110,46	100,03	100
Schwyz	97,49	118,71	94,20	85,49	98,35	96
Vaud	98,77	87,80	98,47	106,17	97,96	95
Thurgovie	86,31	102,42	89,40	110,44	95,28	87
Soleure	91,51	102,51	88,46	103,52	95,20	87
Saint-Gall	86,48	101,13	91,74	98,58	93,41	82
Tessin	84,06	96,67	100,53	85,96	91,90	78
Glaris	113,65	90,98	80,86	77,30	92,01	78
Grisons	87,12	100,89	101,52	70,00	90,77	75
Lucerne	88,82	87,75	83,36	102,09	89,62	72
Uri	86,81	113,89	81,17	73,61	87,89	67
Berne	88,50	83,25	84,99	94,18	87,53	66
Appenzell Rh. ext.	80,79	95,45	83,43	82,25	84,81	59
Appenzell Rh. int.	83,36	105,49	82,49	71,39	85,13	60
Neuchâtel	87,53	76,48	84,35	88,65	84,59	58
Fribourg	84,63	70,00	78,09	97,00	82,21	52
Obwald	77,47	89,06	70,99	76,76	77,70	40
Jura	70,00	73,41	72,27	84,98	74,36	31
Valais	74,23	71,99	70,00	81,19	73,90	30
Suisse	100	100	100	100	100	100
Ration max/min	2,26	1,98	2,30	1,35	1,94	7,27

Source : Ordonnance fixant la capacité financière des cantons pour les années 2000 et 2001 du 17 novembre 1999, RS 613.11.

Les indices calculés ne sont pas directement comparables aux chiffres correspondants des tableaux 1 (revenu par habitant) et 2 (indices de la charge fiscale) car pour chaque série on donne la valeur de 70 points au coefficient le plus bas. Les indices des autres cantons sont alors calculés proportionnellement par le biais d'une formule spécifique. A priori, on ne peut pas dire si ces ajustements renforcent ou réduisent les effets péréquatifs. Tout dépend de la position relative des cantons dans le premier calcul (ratio min/max original).

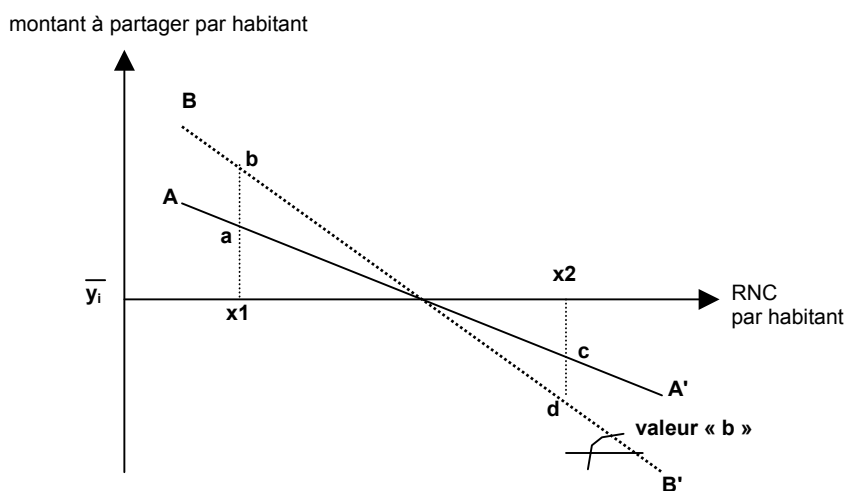
Tableau 5 Paiements de transfert en 1998 et incidence péréquative

Ensembles de programmes	Total (en milliers de CHF)	Part péréquative		Qualité de la péréquation	
		% ¹	CHF	Corrélation avec le RNC par habitant	Valeur « b »
1	2	3	4	5	6
1. Subventions spécifiques fédérales ²	3 597 586	24	850 855	-0,591	- 2,590
2. Parts aux recettes	4 993 249	42	2 086 796		
IFD	2 918 544	43	1 254 974	-0,919	-8,401
IA	535 407	50	267 704	-0,619	- 5,952
DC	480 212	40	192 085	-0,512	-5,732
BNS ³	1 005 498	37	372 034	-0,631	-6,614
Taxe militaire	31 288	0	0	0	0
Taxe sur l'alcool	22 300	0	0	0	0
Total (1+2)	8 590 835		2 937 651		
3. Contributions cantonales	1 841 191	8	147 295		
AVS	801 447	8	64 116	0,802	5,618
AI	995 630	8	79 650	0,917	6,171
AFA	44 114	4,5	1 985	-0,669	--
Total (1 + 2 - 3)	6 749 644				

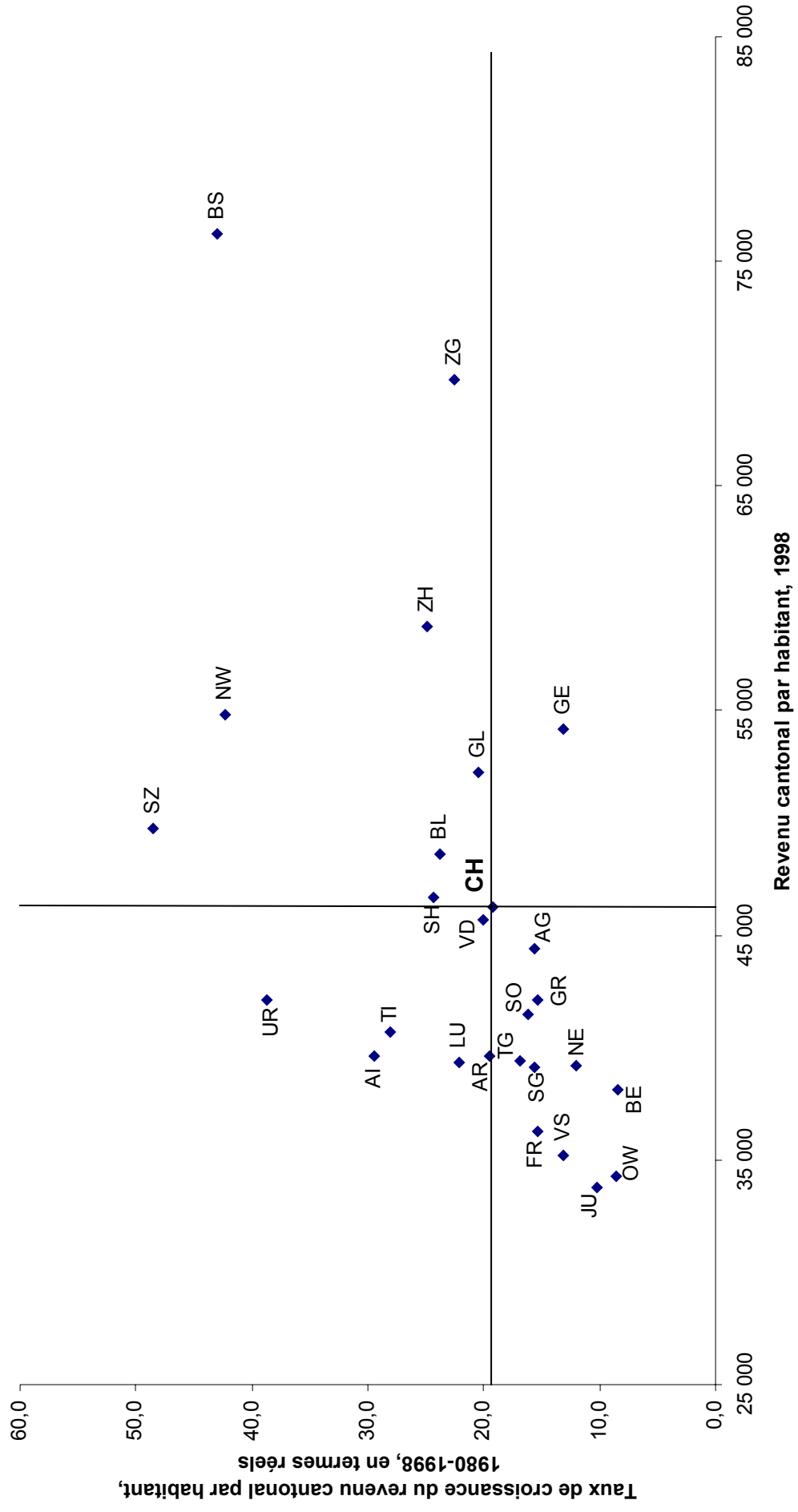
Sources : Subventions spécifiques fédérales : montants fournis par le ministère fédéral des Finances. IFD, IA, taxe militaire : « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., Berne, 18/2000, p. 26-27. DC : Office fédéral des routes. BNS : Rapport de gestion 1998. Taxe sur l'alcool : Régie des alcools, Rapport de gestion et comptes 1997/1998. AVS, AI : montants fournis par le ministère fédéral des Assurances sociales. AFA : montants fournis par le ministère fédéral des Assurances sociales. Colonne 5 : DAFFLON, 1995, 216 et 292; 1999, 470.

(1) Les parts péréquatives sont évaluées d'après les résultats estimatifs de 1991 (DAFFLON, 1995, p. 198), car les formules de calcul des parts aux recettes n'ont pas changé.

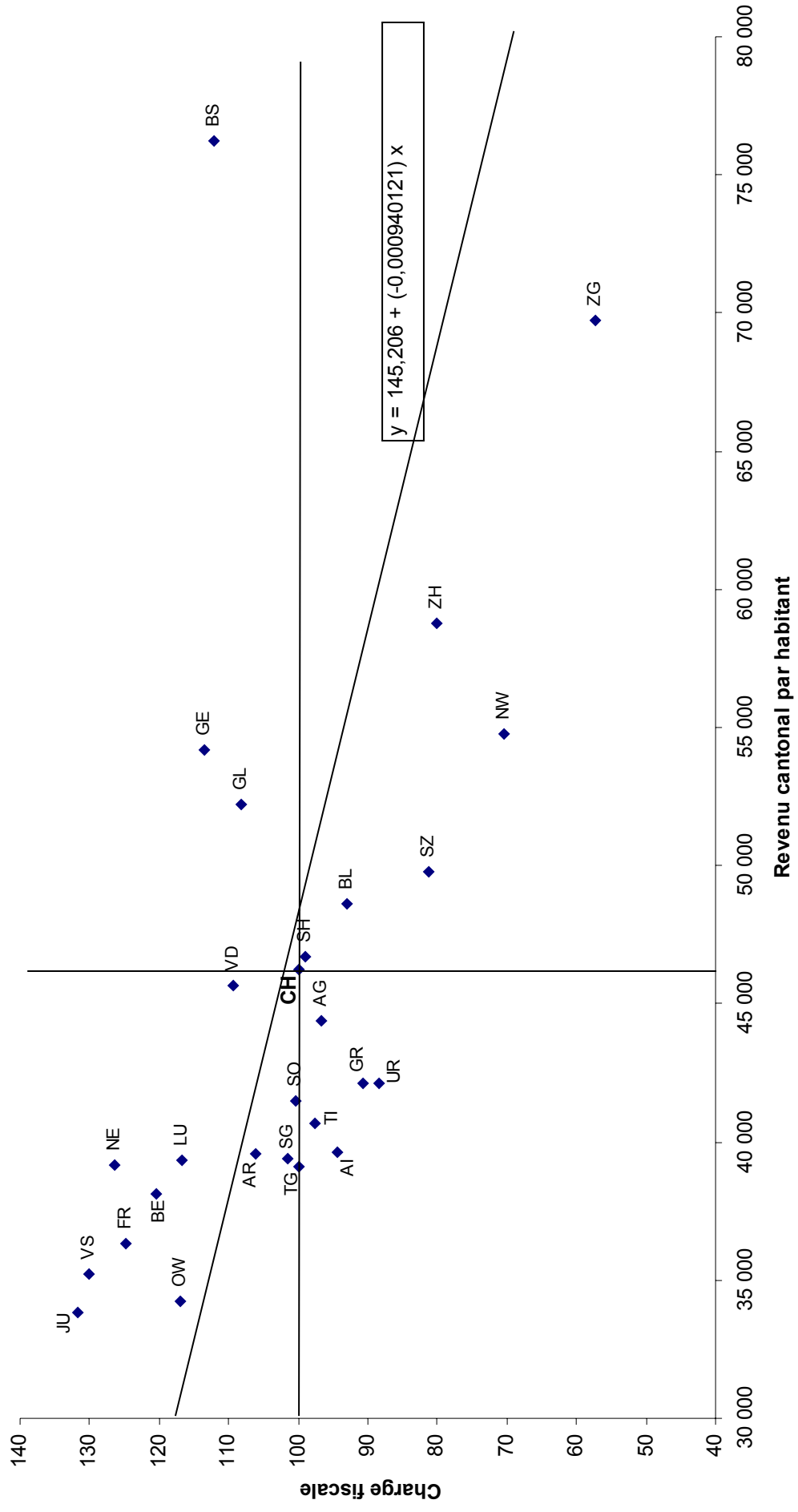
(2) Seules les subventions spécifiques fédérales versées aux cantons qui contiennent un supplément péréquatif ont été prises en considération. La part péréquative a été fournie par l'Administration fédérale des finances, à partir de ses propres calculs. Elle correspond aux résultats que l'auteur a obtenus pour 1991 à partir de ses propres estimations (DAFFLON, 1995, p. 299).

**Figure 2** Qualité de la péréquation

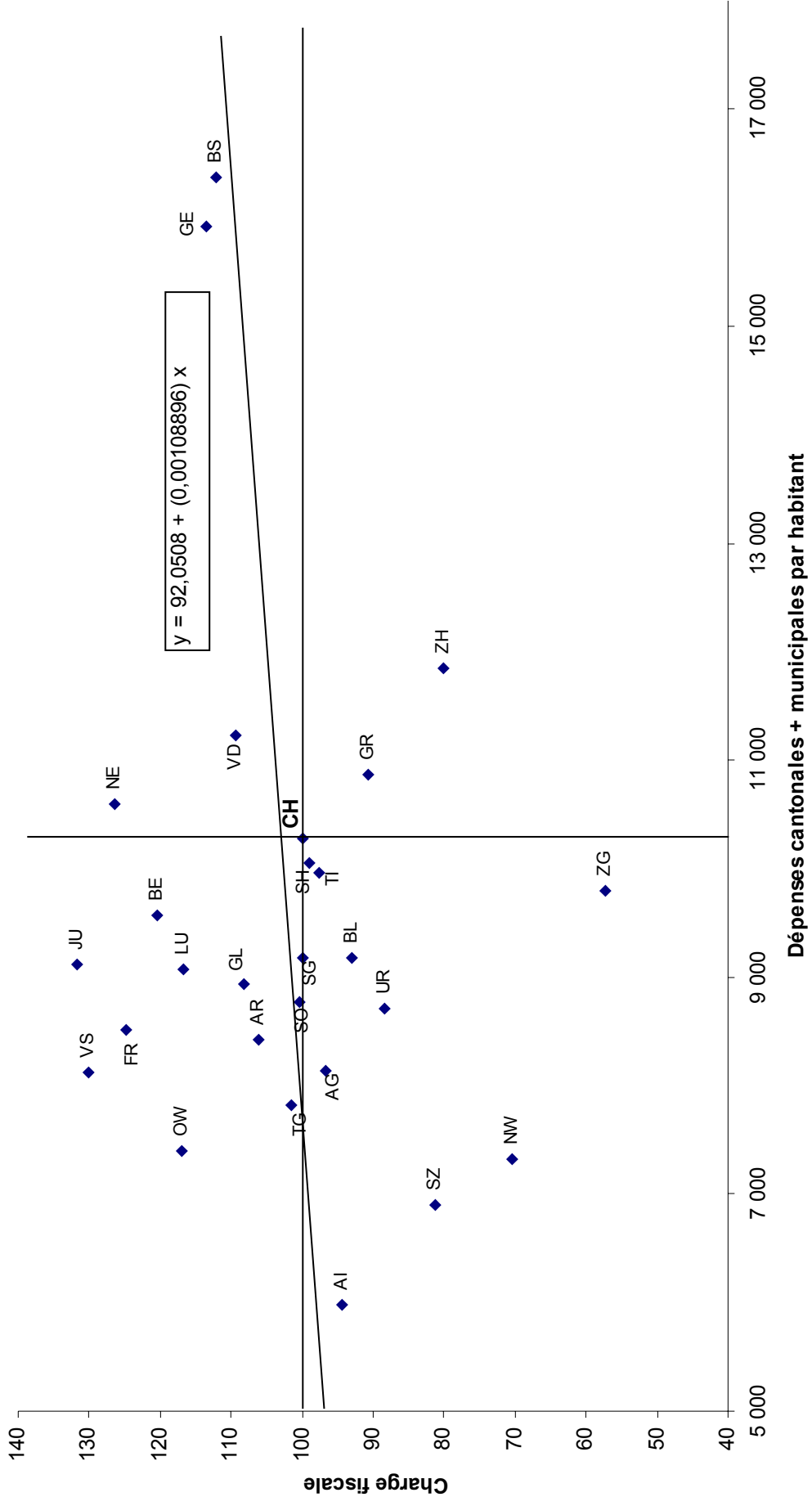
Graphique 1 : Comparaison entre le revenu cantonal par habitant en 1998 et son taux de croissance réel de 1980 à 1998



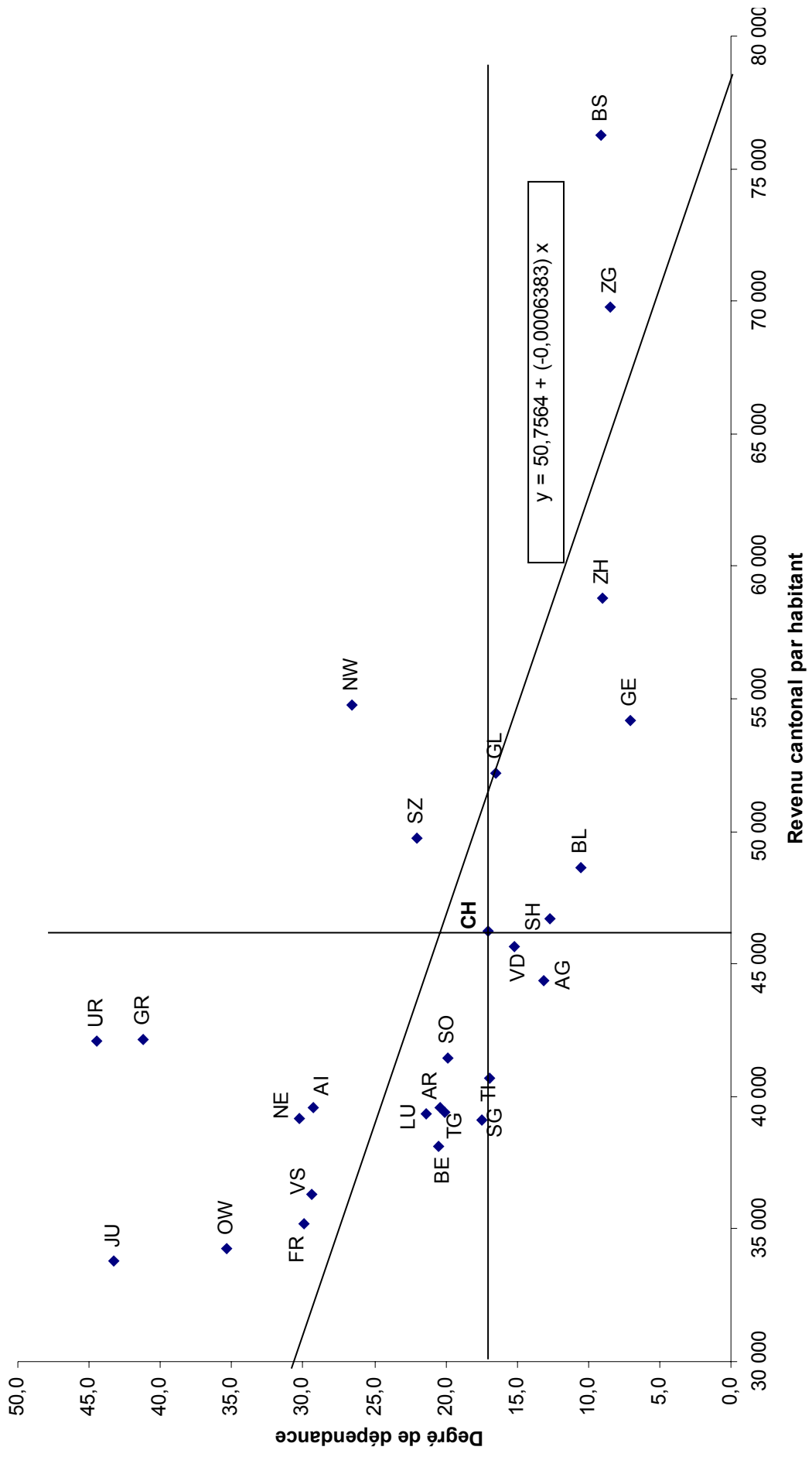
Graphique 2 : Relation entre le revenu cantonal par habitant et la charge fiscale dans les cantons, 1998



Graphique 3 : Relation entre la charge fiscale et les dépenses publiques dans les cantons et municipalités, 1998



Graphique 4 : Autonomie fiscale des cantons, 1998



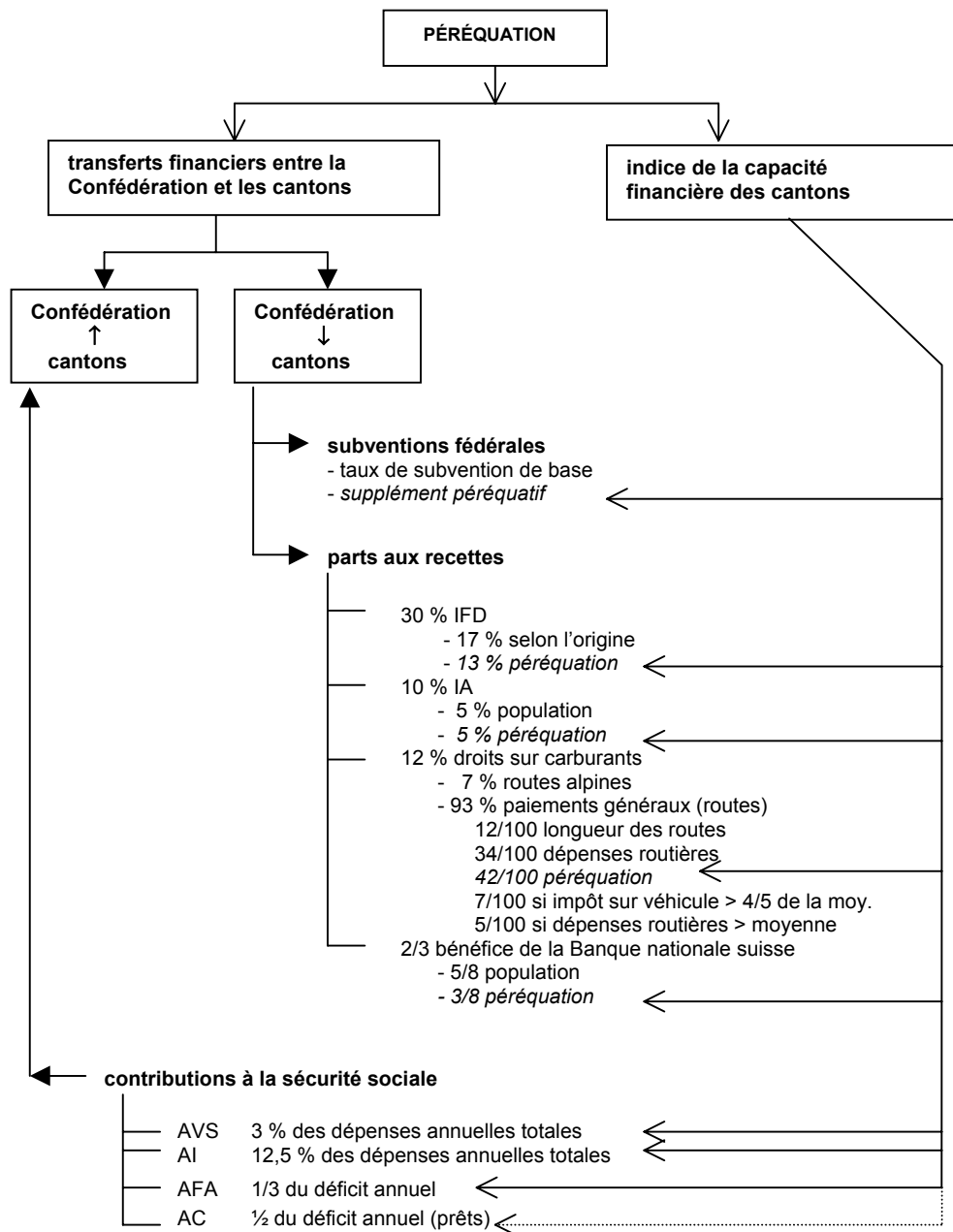


Figure 3 Péréquation entre la Confédération et les Cantons