

**CONFERENCE DES
DIRECTRICES ET DIRECTEURS
CANTONAUX DES FINANCES**

Madame la Conseillère fédérale
Eveline Widmer-Schlumpf
Cheffe du DFF
Bernerhof
3003 Berne

Berne, le 23 septembre 2011

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

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 3 août 2011, l'Administration fédérale des finances (AFF) a invité les gouvernements cantonaux et notre conférence à prendre position dans le cadre de l'audition citée en marge. Le 23 septembre 2011, l'assemblée plénière de la CDF a étudié le projet présenté et pris position, comme elle en avait été priée, sur la base du questionnaire correspondant.

Généralités

L'adaptation de l'OPFCC s'impose, d'une part en raison des résultats du premier rapport sur l'efficacité de la RPT et des décisions correspondantes rendues par les Chambres fédérales, et d'autre part du fait de la mise à jour des bases de données prévue par l'ordonnance en vigueur dans la perspective de la prochaine période péréquative, soit de 2012 à 2015. Une réglementation est par ailleurs proposée aux fins de résoudre les problèmes liés à la garantie de la qualité des données utilisées dans le cadre de la péréquation des ressources.

Un mois avant déjà, l'AFF avait publié les chiffres de la péréquation financière pour 2012 dans un rapport daté du 21 juin 2011 et la CDF l'avait soumis, le 1^{er} juillet 2011, aux gouvernements cantonaux en les priant de prendre position sur les montants concernés, selon la procédure annuelle ordinaire. Or, les bases de données figurant dans ce rapport reposaient déjà sur des éléments qui font l'objet de la présente audition, notamment les facteurs alpha et beta, qui exercent une influence considérable sur le potentiel de ressources et les transferts effectués.

Cette manière de procéder nous paraît tant problématique qu'insatisfaisante, puisque la présente audition préjuge des résultats de l'audition sur les chiffres de la péréquation financière et la raccourcit. Par ailleurs, l'appréciation globale des montants transférés au titre de la péréquation financière à laquelle se consacrent de nombreux cantons va bien au-delà d'une simple vérification des bases de données cantonales qui leur sont soumises. Séparer les deux projets s'avère donc impossible. Enfin, la désynchronisation entre ces deux auditions restreint fortement la sécurité relative à la budgétisation et à la planification des montants transférés.

Secrétariat – Maison des cantons, Speichergasse 6, case postale, CH-3000 Berne 7
T +41 31 320 16 30 / F +41 31 320 16 33 www.fdk-cdf.ch

Le rapport sur la révision de l'OPFCC soumis à la présente audition n'expose pas suffisamment les conséquences de la nouvelle méthode de calcul des facteurs alpha et beta sur les montants transférés aux cantons au titre de la péréquation financière. Au vu des importants changements apportés aux deux facteurs par rapport à la première période de quatre ans, il est impératif d'indiquer séparément (*ceteris paribus*) les répercussions, exprimées en francs, qu'ils auront sur les montants transférés. La révision de l'OPFCC va au-delà d'un simple apurement technique. Ses effets s'étendent sur l'ensemble du potentiel de ressources des cantons et, de par la réévaluation de la dotation de la péréquation des ressources qui en découle, revêtent une dimension politique. Nous déplorons le fait qu'il ne vous ait pas été possible de mener ces auditions parallèlement à la publication des chiffres de la péréquation financière pour 2012 et de créer la transparence financière nécessaire aux cantons dans la perspective de la présente révision de l'OPFCC. La CDF regrette que les propositions en lien avec la modification de l'OPFCC n'aient pas été soumises au groupe Efficacité (article 46 alinéa 2 OPFCC). En effet, les incidences financières de ces propositions impactent très fortement les ressources des cantons. C'est donc l'efficacité du système péréquatif qui est touché.

Commentaires des différentes questions

1.1 Art. 13, al. 1 P-OPFCC

Nous saluons l'introduction d'une **règlementation claire de l'arrondissement du facteur alpha**. Elle entraîne une meilleure vérifiabilité du calcul du potentiel de ressources et des montants compensatoires et évite d'être induit en erreur par une impression fallacieuse de précision.

1.2 Art. 13, al. 2 P-OPFCC

En vertu de l'article 13, alinéa 4 OPFCC, le nouveau calcul du **facteur alpha** est fixé pour une période péréquative de quatre ans. Le principe de l'adaptation des bases de données dans la perspective de la période 2012 à 2015 n'est pas contesté. Au vu des éléments énumérés dans l'article 13, alinéa 2 OPFCC en lien avec les parts et les rendements de la fortune nette au cours des 20 dernières années, il est en effet prévu que ce facteur fasse l'objet d'une adaptation glissante. L'amendement de l'article 13 OPFCC tel qu'il est proposé constitue cependant une modification structurelle qui va au-delà des termes de la disposition.

Dans le calcul de la fortune déterminante pour le potentiel de ressources, seulement l'augmentation des valeurs patrimoniales est prise en compte, et plus concrètement l'augmentation de la valeur d'immeubles et d'actions, autrement dit des éléments qui ne sont pas déjà considérés comme un revenu dans le calcul du potentiel de ressources. La modification proposée concernant le calcul d'alpha ne change en rien cet état de fait. Ainsi par exemple, les fluctuations des avoirs en épargne, des hypothèques ou des obligations continueront à ne pas être traitées comme des fluctuations de valeur. Ce qui est nouveau en revanche, c'est que la détermination de la composition de la fortune nette reposera désormais non plus sur une estimation de l'AFF, mais sur une statistique du patrimoine des ménages privés publiée par la BNS. A noter que cette donnée permet de pondérer l'augmentation de la valeur des différentes variantes de placements qui sont en fin de compte condensées dans le facteur alpha.

A ce jour, la détermination des parts à la fortune se fondaient sur une estimation. Or les estimations reposent sur diverses hypothèses, dans le contexte desquelles, les rendements minimaux de 4 % définis à l'article 13, alinéa 3 OPFCC peuvent expliquer, du point de vue actuel, une certaine distorsion en faveur de placements à risque comme les actions. Le rapport de l'AFF sur le nouveau calcul d'alpha pour la période quadriennale 2012 à 2015

aboutit d'ailleurs au même constat¹. Recourir à une statistique officielle plutôt qu'à une estimation correspond à un principe reconnu dans le cadre du développement de la RPT.

Proposition 1: Nous sommes d'accord de modifier l'article 13 OPFCC. Cependant, le groupe technique chargé du rapport sur l'efficacité doit être mandaté d'examiner les questions techniques mentionnées ci-dessous, chiffre 1.3, dans la perspective de la période 2016 à 2019.

1.3 Annexe 4 P-OPFCC

Avec les données utilisées, le **facteur alpha** et, par conséquent, le potentiel de ressources découlant de la fortune baisseraient de 41 %. Ce recul s'explique par la disparition des données, durant la période observée, en raison de la crise immobilière qui a marqué le début des années 1990. Le rapport explicatif souligne que cet effondrement n'est pas dû à un changement structurel dans le calcul des parts à la fortune, mais à l'évolution de l'augmentation de la valeur de l'immobilier durant la période concernée. Le fait d'adapter la valeur d'alpha entraîne une diminution de l'ensemble du potentiel de ressources, ce qui, selon le rapport explicatif, réduit la dotation de la péréquation verticale des ressources de 2,8 %.

De manière générale, le caractère volatil du facteur alpha pose problème. S'il apparaît évident que les valeurs patrimoniales peuvent fluctuer à court terme et que ces mouvements se répercutent sur le potentiel de ressources, il est choquant de constater qu'une situation extraordinaire qui s'est produite sur le marché de l'immobilier il y a 20 ans ait une telle influence sur la péréquation financière de la période allant de 2012 à 2015. Un examen plus approfondi du calcul d'alpha s'impose donc. On constate ainsi, par exemple, que la période d'observation de la réglementation proposée pour les parts à la fortune nette n'est pas la même que celle prévue pour les rendements correspondants. Alors que d'un côté, selon l'article 13, alinéa 2 P-OPFCC, les premiers se fondent sur une moyenne de quatre ans, les seconds tiennent compte des 20 dernières années. Dans la réglementation actuelle, la période appliquée aux parts à la fortune porte elle aussi sur 20 ans. Cette incohérence entre les périodes considérées nécessite quelques explications. De même, il convient de vérifier si, dans le cadre de la détermination de l'augmentation de la valeur immobilière, il faut utiliser une valeur moyenne pondérée de l'indice des maisons individuelles et des logements en copropriété et, éventuellement, s'il faut appliquer un facteur de pondération réduit pour les valeurs plus anciennes.

Ces questions techniques demeurées en suspens soulignent l'importance des clarifications attendues. Nous renvoyons à ce sujet à la proposition 1.

2.1 Article 20a, alinéa 1 P-OPFCC

L'introduction d'un article 20a P-OPFCC est le fruit des récentes expériences réalisées en lien avec la garantie de la qualité des données utilisées pour la péréquation des ressources. Les représentants de l'AFF ont informé la CDF du cas du canton de Vaud lors de l'assemblée annuelle des 9 et 10 juin 2011, déjà. En l'espèce, les résultats découlant des données erronées fournies au sujet de personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial pourraient s'avérer contraires à la législation sur la présentation des données concernées. La réglementation définie dans l'actuel article 19, alinéa 5 OPFCC prévoit en effet que dans le cadre de la péréquation financière les bénéficiaires de sociétés jouissant d'un statut fiscal spécial provisoire sont soumis au même facteur de pondération que celui appliqué aux bénéficiaires ordinaires, autrement dit que le facteur beta est égal à 1. Cette disposition a été introduite pour inciter les cantons à procéder le plus rapidement possible à une taxation définitive. Au sens de l'article 3, alinéa 3 PFCC, une réduction du potentiel de ressources

¹ Voir paragraphe 4.3.1, pp. 7 ss http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisiopn_grundlagen/Neuberechnung-Alpha_def_f.pdf

devrait toutefois aussi s'appliquer pour les entreprises jouissant d'un statut fiscal particulier taxées à titre provisoire. Dans ce contexte, il semble justifié, sur le plan juridique, de multiplier les bénéfices des entreprises bénéficiant d'un statut fiscal spécial par un facteur plus petit situé entre 0 et 1, à savoir le **facteur epsilon**.

2.2 Article 20a, alinéa 2 et annexe 6 P-OPFCC

Le calcul du **facteur epsilon** tient compte de la situation des sociétés mixtes qui, en raison du pourcentage élevé de leurs activités en Suisse, sont celles dont les bénéfices sont le plus fortement imposés. Il réduit cependant considérablement l'importance accordée à l'incitation à une taxation définitive. On peut en effet imaginer qu'en n'indiquant ces données qu'à titre provisoire, certains cantons enregistrent un potentiel de ressources moindre. Or, cela ne peut être le but visé. Ces dernières années, le nombre de taxations provisoires a fortement reculé. Comme l'indiquait l'AFC lors de la séance du groupe technique Assurance-qualité du 21 juin 2011, pour l'année de référence 2008, seuls 205 cas de ce type ont été communiqués et dix cantons n'ont annoncé que des cas définitifs. De fait, l'objectif consistant à utiliser autant que possible des chiffres définitifs a été favorisé par la majoration importante des tarifs appliqués aux données provisoires. Pour des raisons liées à la sécurité et à la qualité des données, le groupe technique Assurance-qualité s'est prononcé le 21 juin 2011 contre la modification et l'introduction d'un facteur epsilon. Si son raisonnement se tient, il s'avère problématique au regard de la correction de l'erreur du canton de Vaud qui, dans l'hypothèse d'une application formaliste de l'article 19, alinéa 5, aurait abouti à un non-sens économique. Relevons encore que l'article 3, alinéa 3 PFCC doit aussi être respecté dans le cas de données provisoires.

Proposition 2: Il faut étudier la possibilité de relever la valeur d'epsilon au cours de cette révision de l'OPFCC afin de renforcer l'incitation à fournir des chiffres définitifs.

3 Article 54, nouvel alinéa 2 (en relation avec le nouvel article 20a P-OPFCC)

Le règlement en vigueur de l'article 54 OPFCC prévoit que le facteur beta s'applique également aux personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial et faisant l'objet d'une taxation provisoire, pour autant que la qualité des données provisoires fournies soit équivalente à celle des données définitives après taxation (art. 19, al. 5 en relation avec art. 54 OPFCC). Cette possibilité est encore valable jusqu'à l'année de calcul 2013, autrement dit pendant les cinq prochaines années.

Le nouvel article 54, alinéa 2 P-OPFCC élève au rang d'ordonnance la prescription concrète, déjà utilisée actuellement, définissant les conditions dans lesquelles la qualité de **données provisoires** peut être considérée comme **équivalente** à celle des données définitives. Cette formalisation des conditions jusqu'ici réglementées dans une directive du DFF nous paraît acceptable.

La disposition transitoire définie à l'article 54 OPFCC est largement acceptée et répandue dans la pratique et, de l'avis du groupe technique Assurance-qualité, elle ne pose aucun problème d'application. Il arrive en effet, en particulier dans le cas de grandes sociétés, que des procédures (examen des livres par l'AFC) soient encore pendantes ou, simplement, qu'une partie des documents n'ait pas encore été envoyée de l'étranger ou qu'il y ait d'autres retards, de sorte qu'il n'est pas encore possible de procéder à la taxation définitive au moment de l'extraction des données. Il est donc dans l'intérêt de quelques cantons de prolonger la solution transitoire au-delà de l'année de calcul 2013 et d'en faire un droit définitif. Dans le même temps, il convient de tenir compte de la demande formulée en lien avec la proposition 2 concernant la mise à disposition rapide des chiffres définitifs et les conséquences du facteur epsilon envisagé.

Proposition 3: Il convient d'examiner, dans la perspective de la prochaine période quadriennale 2016 à 2019, la possibilité de transformer la disposition provisoire de l'article 54 OPFCC en un droit définitif.

4 *Nouvel article 42a P-OPFCC*

Lors de la discussion sur le premier rapport sur l'efficacité de la RPT, la CDF s'était déjà exprimée majoritairement en faveur d'une **valeur limite** permettant une correction rétroactive de quelque CHF 50 par habitant. La solution proposée ici reprend le potentiel de ressources moyen par habitant de la Suisse, mais fixe la valeur limite à 0,17 pour cent, de sorte qu'elle corresponde à un montant absolu du transfert par habitant de quelque CHF 50. L'idée de fixer un montant minimal plus bas couplé au chiffre de la population avait été avancée par la CDF. Le fait d'associer cette limite à une valeur variable est tout à fait justifié, puisqu'il permet de garantir l'adaptation du montant minimal au développement économique. Nous continuons donc à appuyer cette réglementation.

L'article 42a, alinéa 2 P-OPFCC établit le lien technique existant entre les années de calcul, au cours desquelles des erreurs peuvent se glisser dans les bases de données, et les années de référence, pour lesquelles les potentiels de ressources peuvent être définis comme une valeur moyenne mobile des dernières années de calcul disponibles. Quant à l'article 42a, alinéa 3 P-OPFCC, il exige qu'une erreur ne soit corrigée rétroactivement que lorsque les répercussions de la correction sur les années de référence concernées atteignent une valeur moyenne supérieure au montant minimal applicable. Les expériences réalisées jusqu'ici ayant démontré qu'une erreur (p.ex. une interprétation erronée de la saisie des personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial) était susceptible d'avoir des conséquences s'étendant sur plusieurs années de calcul, nous proposons de reformuler les alinéas 2 et 3.

Proposition 4: Nouvelle formulation de l'article 42a, alinéa 2 P-OPFCC et de l'article 42a, alinéa 3 P-OPFCC

- Alinéa 2: Le calcul du montant minimal s'effectue sur la base du potentiel de ressources des années de référence, qui intègrent les années de calcul concernées par la correction de l'erreur. l'année de calcul concernée par l'erreur au sens de l'art. 2.
- Alinéa 3: ~~Si une erreur concernant une année de calcul a des répercussions sur plusieurs années de référence, elle est corrigée rétroactivement lorsque, dans un canton, le montant minimal défini à l'al. 1 est atteint pour la moyenne des années de référence concernées.~~

5 *Annexe 3 P-OPFCC*

L'introduction d'un **facteur de pondération delta**, d'une valeur de 0,75, a été débattue dans le cadre de la consultation et des auditions parlementaires relatives au premier rapport sur l'efficacité. Une majorité des gouvernements cantonaux s'est alors prononcée en faveur d'une prise en compte réduite d'un quart des salaires des frontaliers dans le calcul des revenus déterminants imposés à la source. Nous n'avons aucune remarque à formuler quant à la mise en œuvre de cette disposition dans l'OPFCC.

6 *Annexe 6 P-OPFCC*

Dans son chiffre 4, l'annexe 6 indique les **facteurs beta** pour les années de référence 2012 à 2015. Les documents soumis à l'audition ne fournissent aucune explication sur le calcul de ce facteur. Le rapport sur les chiffres de la péréquation financière de 2012 précise en revanche les raisons de cette mise à jour. L'article 19, alinéa 3 OPFCC prévoit que la base de données doit être adaptée en fonction des années de calcul de la période quadriennale antérieure, autrement dit des années 2003 à 2008. Le mode de calcul des facteurs découle de l'annexe 6 OPFCC. Il est en outre décrit dans le rapport explicatif relatif à l'ordonnance

sur la péréquation financière et la compensation des charges². Contrairement aux calculs du facteur alpha, ce calcul n'entraîne aucune modification structurelle. Nous n'avons aucune objection contre le principe de la mise à jour prévue. Le groupe technique Assurance-qualité a pris acte de l'adaptation des facteurs beta le 11 avril 2011. S'il est compréhensible, au vu de la nature confidentielle des données fiscales de certaines sociétés, de vouloir renoncer à publier les bases de données du calcul, cette mesure empêche toute vérification des calculs, dans un domaine où les bases de données présentent justement un haut degré de volatilité.

7 Autres remarques

Lors de l'audition de la CDF sur les montants compensatoires pour 2012, de nombreux cantons ont procédé à une appréciation globale de la péréquation financière et se sont exprimés sur l'efficacité du système de péréquation financière. Plusieurs d'entre eux ont alors demandé des modifications ou, tout du moins, un examen du système actuel. Il est impératif que ces revendications soient reprises dans le cadre du deuxième rapport sur l'efficacité et fassent l'objet d'une analyse approfondie, en particulier aux fins de garantir la cohérence du système de la RPT. Par ailleurs, l'expérience du canton de Vaud incite différents cantons à en appeler à la responsabilité des cantons pour prendre des mesures permettant de garantir efficacement la qualité des données.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur ce sujet et de bien vouloir tenir compte de nos propositions et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

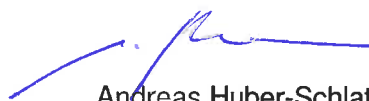
CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DES DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES

Le président:



Christian Wanner

Le secrétaire:



Andreas Huber-Schlatter

Copie (par courriel)

- Directrices et directeurs des finances
- Conférence des gouvernements cantonaux
- Fritz Zurbrügg, directeur de l'AFF
- fred.bangerter@efv.admin.ch

² Voir http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisiohp_grundlagen/grundlagen_erk/Erlaeuterungen_FiLaV_f.pdf