

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Département fédéral des finances
3003 Berne

Par courrier électronique :
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Paudex, le 24 juin 2024
JBR

Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2020–2025 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons

Madame la Conseillère fédérale,

Comme nous le faisons habituellement lors des consultations fédérales, et avec un intérêt particulier pour ce dossier complexe mais important pour la cohésion confédérale, nous avons pris connaissance de la consultation ouverte par vos soins. Vous trouverez ci-dessous nos réponses et commentaires à la liste de questions posées dans le cadre de cette consultation.

1. La dotation minimale garantie de la péréquation des ressources doit-elle être maintenue à 86,5 % de la moyenne suisse ?

Le Centre Patronal comprend parfaitement que l'un des objectifs primordiaux de la péréquation financière consiste, bon an mal an, à garantir une dotation minimale en ressources financières aux cantons à faible potentiel. Il est également évident à nos yeux que le passage graduel à compter de 2020 à 86,5% de la moyenne suisse de l'indice de ressources est un développement récent qui mérite qu'on le juge à l'épreuve du temps comme le souligne le présent rapport. Néanmoins il s'agit là du paramètre de pilotage central de la péréquation des ressources, les deux autres facteurs étant fixés de manière exogène au système. A ce titre, il s'agit véritablement de ne pas le considérer comme acquis et gravé dans le marbre car son impact réel est jugé avec l'évolution de l'indice des ressources, que ce soit en termes de moyenne suisse ou d'évolution des différences entre les indices de ressources respectifs des cantons.

Le Centre Patronal ne perd pas de vue que l'objectif essentiel de la dotation minimale en ressources financières est de permettre aux cantons à faible potentiel d'assumer leurs tâches essentielles de manière autonome et sans imposer une charge fiscale excessive à leurs citoyens. Toutefois nous ne sommes pas certains que la délimitation des tâches essentielles d'une collectivité publique cantonale puisse se faire objectivement selon une catégorisation entre besoins fondamentaux et besoins résultant d'un choix. En effet (et à l'exception des tâches purement régaliennes comme l'ordre, la justice et la défense) toute tâche considérée comme devant relever de la puissance publique à un moment historique donné l'a été par choix politique dicté par des considérations idéologiques ou sociétales et selon des modalités et des formes contraintes par les circonstances notamment financières. Cela demeure vrai aujourd'hui. Dès lors il serait oiseux de se réfugier derrière l'impossibilité méthodologique de distinguer entre tâches « essentielles » et tâches assumées « par

choix » pour ne pas définir les principales tâches publiques des cantons à faible potentiel que la péréquation doit aider à financer. Par ailleurs qui connaît mieux ses besoins réels que les principaux destinataires d'une prestation ? Ainsi nous proposons plutôt que les cantons à faible potentiel définissent eux-mêmes les tâches essentielles que la péréquation financière doit contribuer à financer. Cette liste régulièrement mise à jour et validée par l'ensemble des partenaires (Confédération, cantons à fort potentiel) servirait de base aux discussions portant sur la fixation de la dotation minimale. Nous ne sommes pas certains non plus que l'argument des coûts variables selon les régions soit véritablement de nature à entraver une délimitation plus claire en la matière. En effet il est de notoriété publique que les cantons à faible potentiel ont un indice du coût de la vie souvent inférieur à la moyenne suisse. Au surplus une moyenne suisse pourrait être établie sans trop d'arbitraire et corrigée chaque année par l'évolution de l'indice des prix à la consommation

Enfin les cantons à faible potentiel bénéficient d'un système d'atténuation temporaire des effets de la réforme de 2020. Dès lors que des efforts importants ont été faits en leur faveur (640 millions de francs supplémentaires au total entre 2021 et 2025), les cantons à faible potentiel peuvent, selon nous, comprendre qu'il s'agit d'un compromis susceptible d'évoluer et que l'on peut très bien imaginer un changement vers le haut (plus grande convergence des cantons au fil du temps) ou vers le bas (si les divergences s'accroissent) du pourcentage de dotation minimale. Dans le cas contraire la péréquation des ressources ressemblerait sans doute d'un peu trop près à une rente de situation.

Le Centre Patronal préconise donc un mécanisme d'ajustement régulier de la dotation minimale axé, dans ses grandes lignes, autour de la moyenne suisse de l'indice des ressources et du taux de convergence des cantons à faible et à fort potentiel. Par ailleurs, en partant comme taux pivot de la dotation minimale actuelle de 86,5%, la délimitation périodique des tâches publiques essentielles que la péréquation doit contribuer à financer auprès des cantons à faible potentiel permettra également de moduler et d'affiner ce pourcentage en fonction des besoins réels et des ressources disponibles.

2. La méthode de calcul des répartitions fiscales déterminantes doit être modifiée.

Le Centre Patronal partage le constat de départ qui préside à la réflexion sur les répartitions fiscales déterminantes. Lors de la redistribution des recettes fiscales du canton du siège social (personnes morales) ou du domicile principal (personnes physiques) vers les autres cantons où les contribuables possèdent également des éléments imposables (domiciles/sièges secondaires, établissements stables), il convient de distinguer plus exactement les recettes fiscales provenant des personnes physiques et celles générées par les personnes morales qui sont perçues selon des modalités et des taux différents. La méthode de répartition actuelle n'en tient pas suffisamment compte et doit donc être ajustée à l'aune de ces paramètres. En d'autres termes la méthode de compensation actuelle fait la part trop belle aux personnes morales.

S'agissant des solutions proposées par le rapport pour y remédier, à savoir

- un calcul distinct des répartitions fiscales pour les personnes physiques et morales (données fournies séparément pour ces deux catégories);
- la bonification aux autres cantons (proportion de la part cantonale à l'IFD) extrapolée à 100 %, c'est-à-dire au niveau des recettes fiscales
- la moyenne suisse utilisée comme facteur de pondération,

nous saluons les deux premières propositions, qui nous paraissent pleinement justifiées, mais sommes opposés à la troisième. En effet une pondération entre personnes physiques et morales devrait être opérée sur le plan cantonal et non à l'échelle suisse.

Deux raisons principales sous-tendent notre position ; la première est que la répartition des recettes entre personnes physiques et personnes morales est extrêmement variable selon les cantons et qu'une moyenne suisse conduira inévitablement à des sur- ou sous-pondérations comme par le passé. Ça n'est donc qu'un demi-remède. Par ailleurs les raisons invoquées par le rapport pour justifier l'abandon d'un facteur de pondération déterminé pour chaque canton (afin de prendre en considération les particularités cantonales relatives à la composition de l'assiette fiscale) ne nous convainquent pas. Une banque de données constamment mise à jour par les cantons avec leur propre facteur de pondération pourrait être aisément mise en place. Les cantons bénéficiant de bonifications reçues pourraient alors appliquer les facteurs de pondération des cantons payeurs tout en utilisant le leur pour les bonifications versées. A l'heure où les outils digitaux au service des grands argentiers font de constants progrès en efficacité et en rapidité, 25 facteurs différents à intégrer ne paraît absolument pas insurmontable.

3. Le montant des contributions destinées à compenser les charges excessives continuera d'être déterminé selon les dispositions de l'art. 9 PFCC.

Le Centre Patronal partage globalement les conclusions du rapport et comprend le souci du Conseil fédéral d'éviter les pondérations négatives et de recentrer les indicateurs sur les dépenses effectives. Il fait également le constat qu'aussi bien les charges excessives, notamment socio-démographiques, que les pondérations des indicateurs ne sont pas stables. En effet les dépenses nettes réelles des cantons dans ces secteurs subissent des fluctuations très importantes. Dans la mesure où l'organe de pilotage politique de la péréquation financière a proposé un examen critique des dix indicateurs de la compensation des charges dans le cadre du prochain rapport sur la péréquation, l'art. 9 PFCC peut dans ses grandes lignes demeurer applicable jusqu'au rapport 2026-2029.

Par contre, à la lumière des très grandes variations des charges excessives (principalement socio-démographiques), il est nécessaire de conserver une capacité d'ajustement en recalculant les pondérations sur une base annuelle comme il est procédé aujourd'hui. Le Centre Patronal s'oppose donc à l'inscription des pondérations moyennes des années 2021 à 2023 dans l'OPFCC et au principe de ne plus les recalculer chaque année. Il suffirait ici d'inscrire dans l'OPFCC l'impossibilité de donner un effet concret à d'éventuelles pondérations négatives au cours de la prochaine période quadriennale.

4. La pondération des indicateurs de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques doit être fixée dans l'OPFCC.

Pour les raisons invoquées plus haut (notamment les très grandes variations et fluctuations de ce type de charges tant dans leur montant que dans leur nature) le Centre Patronal considère qu'il n'est pas opportun de fixer la pondération des indicateurs de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques dans l'OPFCC. Si l'on souhaite maintenir le caractère de compensation du mécanisme actuel (et non en faire un simple subventionnement) il est selon nous délicat de sacrifier la capacité d'ajustement et la précision du mécanisme sur l'autel de sa stabilité.

5. Il ne faut pas supprimer la compensation des cas de rigueur, mais continuer de réduire de 5 % par an le montant du fonds réservé à celle-ci.

Le Centre Patronal ne voit aucune raison de ne pas maintenir la compensation des cas de rigueur en leur forme actuelle.

6. Les mesures d'atténuation temporaires en faveur des cantons à faible potentiel de ressources devront prendre définitivement fin à leur échéance en 2025.

Le Centre Patronal considère que la prolongation des mesures d'atténuation temporaires au-delà de 2025 ne se justifie pas et donnerait un caractère de pérennité injustifié à une mesure (généreuse) destinée d'emblée à être limitée dans le temps.

Remarques générales

Même si le rapport périodique sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons n'a pas pour objectif principal de remodeler périodiquement l'architecture fondamentale de la péréquation financière, il serait trop réducteur de le considérer comme un simple outil d'ajustements. Ceci est d'autant plus vrai quand certains des objectifs assignés à la péréquation, notamment la réduction des disparités financières entre cantons, ne s'atténuent pas (au contraire) avec le temps. Selon le Centre Patronal, son champ d'évaluation devrait être le plus large possible et (non ciblé sur quelques problématiques particulières) et proposer sur un mode dynamique des pistes d'améliorations globales (et non des réajustements à caractère purement technique) à même d'atteindre plus efficacement les objectifs assignés à la péréquation financière entre la Confédération et les cantons.

Nous vous remercions de l'attention que vous aurez prêtée à nos lignes et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal

Jean-Blaise Roggen