

Qui paie, qui reçoit?

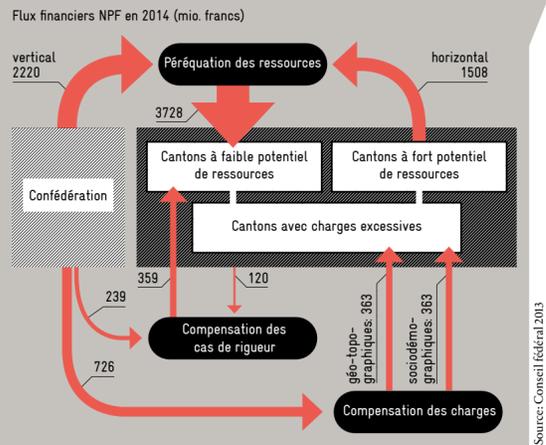
La nouvelle péréquation financière (NPF) intercantonale fait l'objet de discussions. Doublée d'une révision totale de la répartition des tâches entre Confédération et cantons, elle a mis fin en 2008 à un enchevêtrement obscur de transferts qui était à l'origine de dépenses inutiles pour la Confédération et qui mettait en péril l'autonomie des cantons en pré-déterminant de nombreuses affectations. Ce n'est pas tout à fait à tort que la NPF est parfois qualifiée de chantier du siècle. En effet, il est rare qu'un dossier de cette envergure traverse le processus politique sans dommage, c'est-à-dire sans coupe substantielle en faveur d'intérêts particuliers.

Toutefois, de nombreuses critiques envers la péréquation se sont faites entendre de tous côtés avant le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation, en consultation jusqu'à la fin juin. Une fois de plus, le canton de Berne fait figure de bouc émissaire: en raison de la taille du territoire, il est tout naturel que la baisse de son potentiel de ressources attire plus rapidement l'attention que dans un petit canton qui connaîtrait la même évolution. De plus, certaines voix s'élèvent contre le fait que plusieurs petits cantons bénéficiaires ont allégé la charge fiscale des entreprises (d'aucuns disent, grâce à l'argent de la péréquation financière). On entend également souvent des plaintes concernant une concurrence fiscale qui serait trop féroce et pour laquelle la NPF porterait une part de responsabilité. Bien que le sujet soit très technique et devienne vite compliqué, les discussions sont souvent menées de façon émotionnelle. Cela est dû à l'importance et, surtout, à la visibilité des montants redistribués.

Mais quelles critiques sont justifiées? Lesquelles doivent être prises avec des pincettes? Quels sont les aspects qui ont été jusqu'à présent oubliés des débats? Le poster explique pas à pas le fonctionnement de la NPF, expose l'évolution connue par les cantons ces sept dernières années et présente, selon une méthode qu'on pourrait qualifier de «learning-by-doing», quelques défis auxquels devra faire face le système. Du reste, les conclusions du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation semblent plutôt conservatrices: il ne prévoit, comme unique adaptation, qu'une légère baisse des transferts, car, ces dernières années, la dotation des cantons ayant un faible potentiel de ressources a légèrement dépassé l'objectif légal.

1. Près de cinq milliards pour la solidarité intercantonale

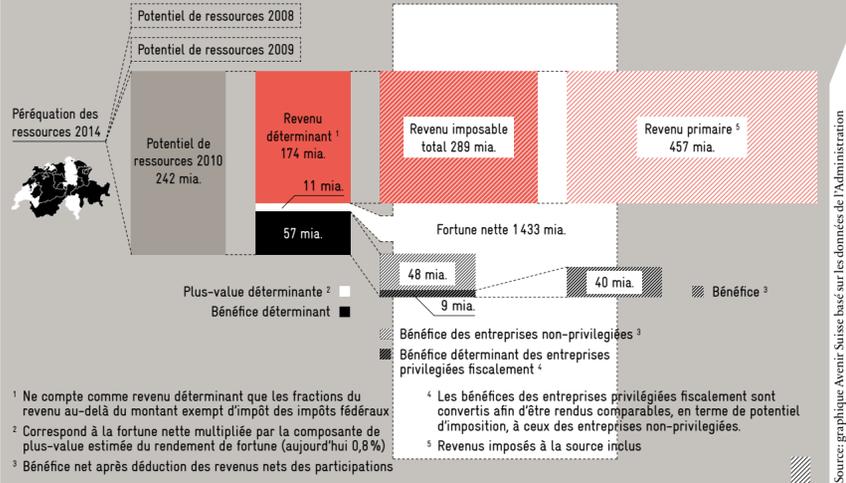
Les transferts NPF servent en grande partie à aplanir les différences de potentiel de recettes fiscales par habitant. Cette péréquation des ressources est financée à la fois par la Confédération et par les cantons ayant un fort potentiel de ressources. La compensation des charges, qui charrie des montants nettement moins importants, vise à contrebalancer les charges lourdes sur lesquelles les cantons n'ont pas de prise directe. La «compensation des cas de rigueur» concerne les pertes que certains cantons ont dû essayer de compenser à la NPF.



Source: Conseil fédéral 2013

2. Trois étapes pour calculer le potentiel de ressources

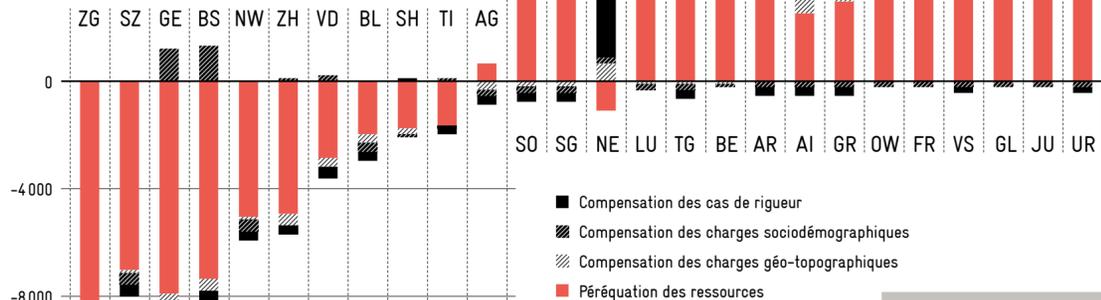
La péréquation des ressources s'appuie sur le potentiel de ressources des cantons, qui équivaut à la valeur de toutes les ressources exploitables fiscalement. Ainsi, ce ne sont pas les recettes fiscales engrangées réellement par un canton qui sont prises en compte, mais l'assiette imposable. Donc, un canton qui baisse ses impôts ne peut pas espérer compenser la diminution éventuelle des rentrées d'argent par une augmentation des transferts au titre de la péréquation financière. Le graphique montre (pour l'ensemble des cantons) quels agrégats composent le potentiel de ressources et comment ils sont calculés.



Source: graphique Avenir Suisse basé sur les données de l'Administration fédérale des finances (AFF) 2013

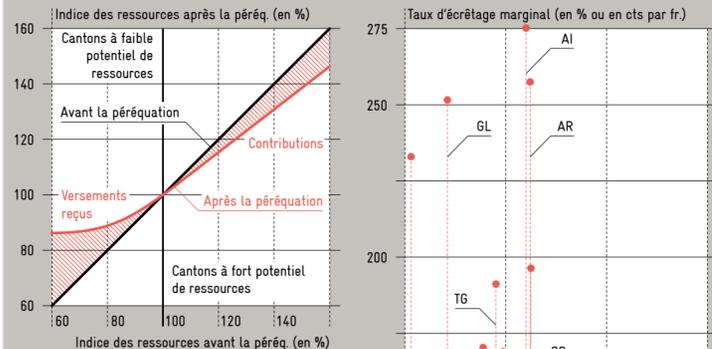
Jusqu'à 15 000 francs par personne depuis 2008

Le graphique indique les montants reçus ou les contributions versées par un canton dans le cadre de la NPF. Les colonnes représentent la somme de tous les transferts (par habitant) pour la période comprise entre 2008 et 2014 (sept ans). Les dépenses de la Confédération pour la péréquation financière ont été réparties proportionnellement au potentiel de ressources des cantons, car, finalement, le contribuable apporte lui aussi sa part. Depuis 2008, un Zougais a en moyenne dû payer 21841 francs en tout pour la NPF tandis qu'un Uranais a reçu en moyenne 14957 francs.



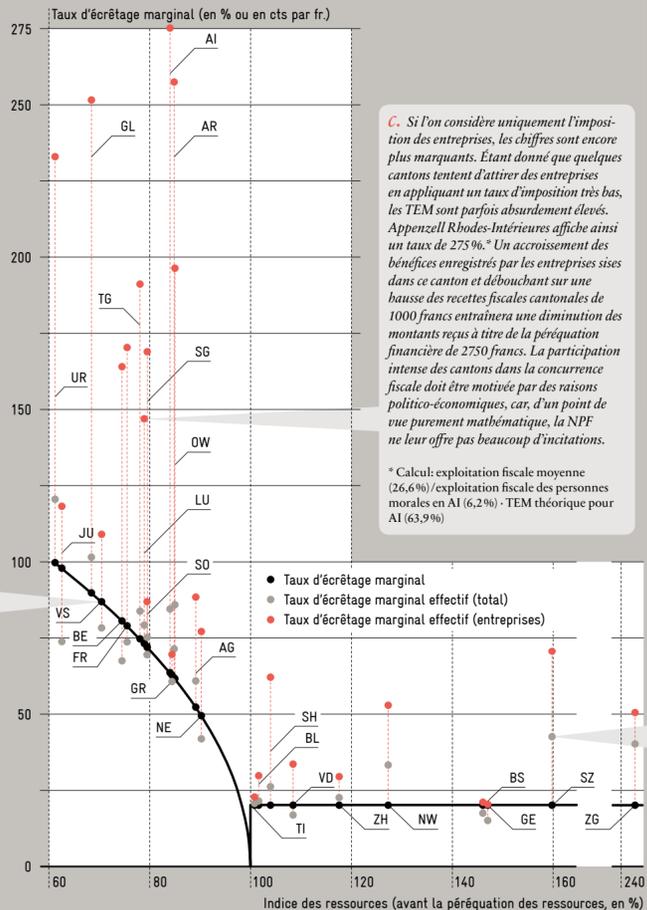
Source: propres calculs basés sur les données de l'AFF 2008-2013

7. Concurrence entre sites d'implantation limitée par la péréquation financière



a. La courbe du «taux d'écrêtement marginal» (TEM) représentée ici permet de répondre à la question si les cantons ont un quelconque intérêt à être attractifs. Elle montre de combien de centimes les montants touchés par un canton bénéficiaire à titre de la péréquation financière diminuent ou de combien de centimes le paiement de transfert d'un canton contributeur augmente si les recettes fiscales standardisées par habitant* du canton augmentent d'un franc. Les mécanismes de péréquation (v. petit graphique) ont été fixés par ordonnance de telle manière que le TEM pour le canton ayant le plus faible potentiel de ressources (actuellement, Uri) soit exactement de 100%. Pour ce canton, après les transferts, cela ne joue aucun rôle que sa situation s'améliore ou continue à se dégrader. Actuellement, 14 des 16 cantons bénéficiaires affichent un taux supérieur à 60% tandis que, pour les cantons contributeurs, le taux se situe à un niveau stable de 20,5%.

* Les recettes fiscales standardisées correspondent au potentiel de ressources multiplié par le taux d'exploitation fiscale moyen de la Suisse.



c. Si l'on considère uniquement l'imposition des entreprises, les chiffres sont encore plus marquants. Étant donné que quelques cantons tentent d'attirer des entreprises en appliquant un taux d'imposition très bas, les TEM sont parfois absurdement élevés. Appenzell Rhodens-Intérieures affiche ainsi un taux de 275%.* Un accroissement des bénéfices enregistrés par les entreprises sises dans ce canton et débouchant sur une hausse des recettes fiscales cantonales de 1000 francs entraînera une diminution des montants reçus à titre de la péréquation financière de 2750 francs. La participation intense des cantons dans la concurrence fiscale doit être motivée par des raisons politico-économiques, car, d'un point de vue purement mathématique, la NPF ne leur offre pas beaucoup d'incitations.

* Calcul: exploitation fiscale moyenne (26,6%) / exploitation fiscale des personnes morales en AI (6,2%) · TEM théorique pour AI (63,9%)

b. Toutefois, les recettes fiscales standardisées et donc la courbe du TEM présentée ici ne sont que théoriques. L'effet véritable d'un franc d'impôt supplémentaire dépend de l'intensité avec laquelle un canton impose son potentiel de ressources. Dans les cantons appliquant une charge fiscale supérieure à la moyenne (p. ex. JU, GE ou BE), le TEM réel est plus bas que le taux théorique, alors qu'il est plus élevé dans les cantons ayant une charge fiscale inférieure à la moyenne.* Dans les cantons d'Uri et de Glaris, cela entraîne des taux supérieurs à 100%.

* Exemple: pour une augmentation des recettes fiscales standardisées d'un franc par habitant, le canton de Zoug doit payer 20,5 centimes par habitant pour la péréquation des ressources. Étant donné qu'il n'impose son potentiel de ressources que de moitié par rapport à la moyenne des cantons, ses recettes fiscales n'augmentent que de 50 centimes. Il en résulte un TEM réel de 41% (20,5 centimes / 50 centimes).

Source: propres calculs

6. La stratégie fiscale gagnante d'Obwald menacée

La stratégie agressive d'Obwald en matière fiscale ne semble payer qu'à première vue: la forte hausse du potentiel de ressources à tout juste pu compenser la forte baisse d'impôts; les recettes fiscales ont légèrement progressé depuis 2003. Suite à l'augmentation du potentiel de ressources de 67,3% à 88,3% de la moyenne suisse, les transferts au titre de la péréquation financière ont été réduits de 30 millions de francs. Par conséquent, Obwald doit au bout du compte composer avec 10 millions de francs en moins.

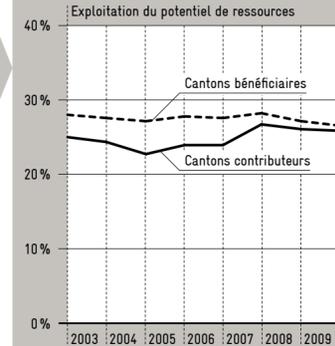
Le Valais a pu légèrement accroître son indice de ressources. Étonnamment, les montants que le canton touche dans le cadre de la péréquation financière ont augmenté malgré tout. Cela est dû à la sensible augmentation de la dotation de la péréquation des ressources depuis 2003 (passée de 3,06 à 3,73 milliards de francs). Le fait que la dotation croît malgré les progrès réalisés par la majorité des cantons à faible potentiel de ressources apparaît comme un défaut du système. Toutefois, sans lui, le bilan d'Obwald serait encore plus négatif.

Évolution entre 2003 (premiers chiffres de la NPF disponibles) et 2010 en francs ou en %	Obwald*	Valais*
Potentiel de ressources:	+64%	+31%
Indice des ressources:	67,3% → 88,3%	69,5% → 71,1%
Recettes fiscales:	+19,7 mio. (+12%)	+516 mio. (+34%)
Péréquation des ressources:	-30,1 mio. (-62%)	+62 mio. (+16%)

* y c. communes

Source: propres calculs basés sur les données de l'AFF 2013

3. Rapprochement des charges fiscales



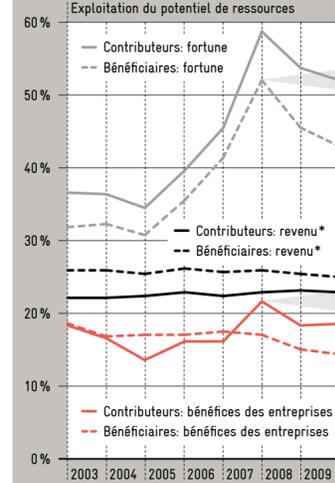
La comparaison entre les recettes fiscales effectives d'un canton* et son potentiel de ressources montre l'intensité avec laquelle le canton exploite ce potentiel. On a de cette manière une mesure de la charge fiscale (où les points de pourcentage ne peuvent pas être interprétés comme une quote-part d'impôt**). Au cours de ces dernières années, la charge fiscale des cantons bénéficiaires s'est nettement rapprochée de celle des cantons contributeurs. Actuellement, la péréquation financière répond ainsi un peu trop bien à l'exigence légale qui souhaite «la réduction des disparités de charge fiscale entre cantons».

* Y compris celles des communes
 ** La quote-part d'impôt représente les recettes fiscales exprimées en pourcentage du PIB. Ce dernier est bien plus élevé que le potentiel de ressources calculé et il n'y a de loin pas de corrélation constante entre les deux variables (v. poster de l'avenir actuel 1/2013 «Taxopoly des cantons»).

Source: propres calculs basés sur les données de l'AFF 2013

4. Mauvaise pondération des composantes de ressources

L'analyse de l'exploitation fiscale pour chaque composante du potentiel de ressources montre que le degré d'exploitation des revenus déterminants est plus élevé que pour les bénéfices des entreprises, mais nettement moins élevé que pour les fortunes. Cela indique une pondération déséquilibrée ou une mauvaise évaluation de ces composantes, car, si le potentiel de ressources était calculé de façon juste, toutes les composantes devraient présenter un degré d'exploitation comparable. Or, de toute évidence, l'addition non pondérée des bénéfices déterminants au revenus déterminants (v. fig. 2) donne trop d'importance aux bénéfices des entreprises, ce qui désavantage les cantons offrant un grand nombre d'emplois, tandis que les recettes dues aux fortunes déterminantes sous-estiment les rentrées qui pourraient véritablement être engrangées, ce qui bénéficie aux cantons accueillant des habitants très fortunés.



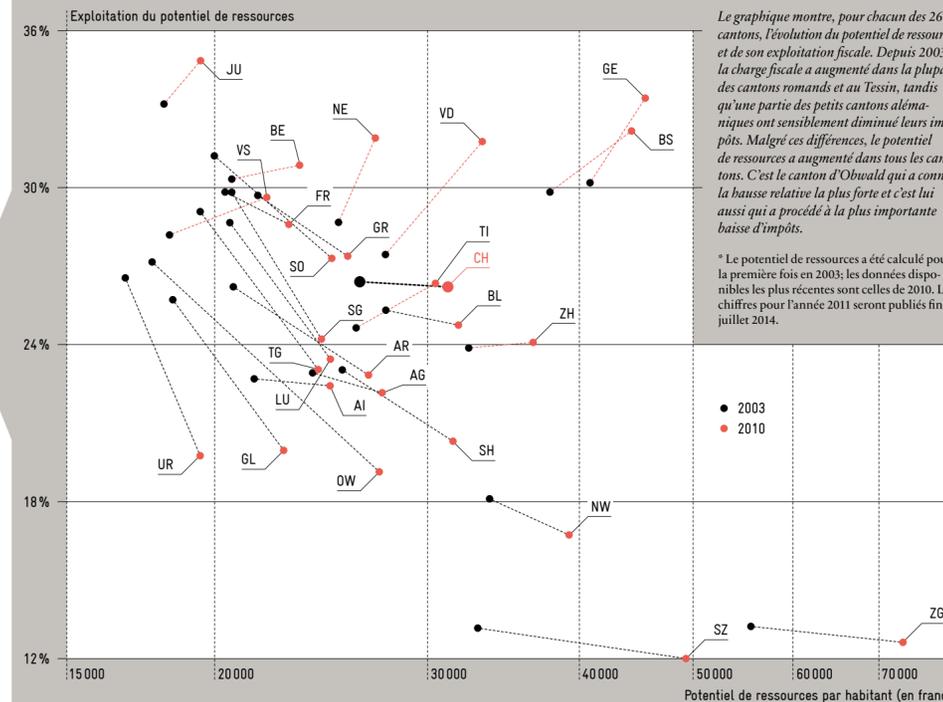
Le fait que le degré d'exploitation des fortunes dans les cantons contributeurs dépasse celui constaté pour les cantons bénéficiaires est dû à la forte progression des impôts sur la fortune. Cela a pour conséquence que les fortunes dans les cantons contributeurs, en moyenne plus élevées, sont plus fortement imposées (même si la trajectoire des taux d'imposition est identique ou même moins prononcée).

Le graphique révèle un autre phénomène intéressant: depuis 2008, les cantons bénéficiaires imposent moins fortement les entreprises que les cantons contributeurs. Cela n'est pas nécessairement un défaut du système, car des taux d'imposition moins élevés ne signifient pas que les cantons à faible potentiel de ressources se complaisent dans le luxe. Au contraire, ils essaient ainsi de compenser leur manque d'avantages naturels lié au site d'implantation. Si la péréquation financière a comme but général un brassage géographique de la Suisse, rien n'empêche les cantons bénéficiaires d'alléger leur charge fiscale; cela n'a rien à voir avec un «dumping fiscal» déloyal.

* Revenus imposés à la source inclus

Source: propres calculs basés sur les données de l'AFF 2013

5. Accentuation des différences régionales dans la charge fiscale



Le graphique montre, pour chacun des 26 cantons, l'évolution du potentiel de ressources et de son exploitation fiscale. Depuis 2003*, la charge fiscale a augmenté dans la plupart des cantons romands et au Tessin, tandis qu'une partie des petits cantons allemands ont sensiblement diminué leurs impôts. Malgré ces différences, le potentiel de ressources a augmenté dans tous les cantons. C'est le canton d'Obwald qui a connu la hausse relative la plus forte et c'est lui aussi qui a procédé à la plus importante baisse d'impôts.

* Le potentiel de ressources a été calculé pour la première fois en 2003; les données disponibles les plus récentes sont celles de 2010. Les chiffres pour l'année 2011 seront publiés fin juillet 2014.

Source: propres calculs basés sur les données de l'AFF 2013