

La péréquation financière en pleine transformation

Le projet AVS-fiscalité accentuera probablement les disparités entre les capacités financières des cantons. Les adaptations de la péréquation financière nationale proposées par ces derniers en atténuent les effets. *Marius Brülhart, Kurt Schmidheiny*

Abrégé Deux adaptations de la péréquation financière nationale sont prévues cette année: d'une part, les bénéficiaires des entreprises doivent faire l'objet d'une nouvelle pondération dans le cadre du projet de réforme fiscale combinée à celle du financement de l'AVS; d'autre part, les cantons se sont entendus sur un nouveau système pour établir la somme de transfert globale. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) propose de fixer la capacité financière du canton dont le potentiel de ressources est le plus faible à 86,5% de la moyenne suisse. Les conséquences des réformes ont été étudiées au moyen de simulations. Il apparaît que si la réforme de l'imposition des entreprises tend à accentuer les disparités entre les cantons, la proposition de la CdC en atténue les effets.

La péréquation financière nationale est entrée en vigueur en 2008 et n'a subi aucune modification importante depuis lors. Mais les changements se suivront de près cette année, puisque deux réformes sont prévues. Premièrement, la révision impérative de l'imposition des entreprises face aux pressions internationales nécessite une adaptation de la péréquation financière nationale. Le projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS (RFFA) sera soumis au vote en mai. Pour calculer la capacité financière des cantons dans le cadre de la

péréquation financière nationale actuelle, le bénéfice des entreprises à statut fiscal spécial (holdings, sociétés de domicile, sociétés mixtes) est moins fortement pondéré selon l'exploitation effective de leur potentiel fiscal que le bénéfice des entreprises ordinaires¹. Cette pondération réduite disparaît avec l'entrée en vigueur du projet de

¹ Dans le cadre de la péréquation financière fédérale, la capacité financière des cantons est mesurée avant les transferts de la péréquation selon le « potentiel de ressources par habitant ». Elle est exprimée à l'aide d'un indice des ressources dont la moyenne est de 100. La capacité financière des cantons postérieure aux transferts financiers effectués dans le cadre de la péréquation des ressources est pour sa part mesurée au moyen des « recettes fiscales standardisées par habitant après compensation ». Cette capacité financière s'exprime elle aussi sous la forme d'un indice dont la moyenne est 100.

Quelle doit être la dotation minimale du canton au plus faible potentiel de ressources ?

Le hameau du Roselet, dans le canton du Jura.



réforme fiscale et de financement de l'AVS. Les bénéficiaires des « entreprises à statut spécial » qui jouissent actuellement de taux d'imposition privilégiés seraient alors imposés plus fortement, tandis que les bénéficiaires des entreprises jusqu'ici ordinairement taxées seraient moins fortement pondérés. Au final, les bénéficiaires des entreprises auraient moins de poids.

Deuxièmement, le Parlement doit redéfinir cette année le volume global des transferts de la péréquation des ressources dans le cadre de la péréquation financière nationale (dotation globale). La raison de cette mesure réside dans le rapport sur l'efficacité de la péréquation financière présenté en mars 2018 par le Conseil fédéral. Ce rapport montre que l'objectif d'une dotation minimale des cantons de 85% de la moyenne suisse a été systématiquement dépassé ces dernières années. L'an dernier, la capacité financière du canton au plus faible potentiel de ressources (Jura) atteignait 88,3% après le transfert des fonds de la péréquation, soit 3,3 points de pourcentage au-dessus de l'objectif de dotation minimal. En outre, la fixation du montant compensatoire suscite tous les quatre ans des luttes politiques véhémentes entre cantons donateurs et cantons bénéficiaires s'agissant de la répartition. C'est ce qui a incité la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) à formuler une nouvelle proposition en mars 2017. Dès lors, le montant compensatoire ne devrait plus être fixé par les Chambres fédérales, mais au moyen d'une simple formule selon laquelle la capacité financière du canton au potentiel de ressources le plus faible s'établit à 86,5% de la moyenne suisse. La CdC a en outre proposé d'adapter la progression des paiements pour les cantons bénéficiaires et d'accroître les contributions fédérales – pour une part temporairement et pour une part de façon permanente.

Il est important de noter l'ampleur de la disparité des capacités financières des cantons avant les transferts de la péréquation. En 2018 (année de référence), le potentiel global de ressources par habitant allait

de 22 000 francs dans le canton du Jura à 80 000 francs dans le canton de Zoug. Les écarts entre les potentiels de ressources des personnes morales s'échelonnent même d'un à huit: 4000 francs par habitant en Valais, contre 32 000 francs dans le canton de Zoug. Sans la péréquation financière nationale, les disparités de capacité financière entre les cantons resteraient donc énormes.

Trois scénarios

Dans une récente étude, nous avons étudié les effets d'une introduction simultanée des réformes sur la péréquation nationale des ressources. Afin d'éclairer les effets «mécaniques» des réformes, nous partons de l'hypothèse que l'environnement économique reste inchangé². Il s'agit donc de simulations des modifications réglementaires de la péréquation financière nationale et non pas de prévisions de l'évolution économique effective.

Le montant de la dotation globale, les capacités financières des différents cantons avant les transferts de la péréquation et les transferts financiers de la péréquation des ressources basés sur ces capacités ont été calculés pour trois scénarios différents. Le premier scénario correspond à la proposition de la CdC. Le deuxième postule le maintien de la réglementation actuelle de la péréquation, qui associe la croissance de la dotation globale à la croissance des potentiels de ressources. Le dernier scénario garantit à tous les cantons une dotation minimale de 85% tout en correspondant pour le reste à la péréquation financière nationale actuelle. Pour chacune de ces variantes, nous supposons que la réforme fiscale est mise en œuvre.

Des simulations statiques et dynamiques ont été réalisées pour les trois scénarios. Dans les simulations statiques, les contribuables ne réagissent pas aux modifications des taux d'imposition; dans les scénarios dynamiques, les relèvements d'impôt induisent un exode des bénéficiaires actuellement soumis à un régime fiscal spécial. Pour les bénéficiaires faisant l'objet d'un régime spécial, nous supposons une semi-élasticité de -10%. Autrement dit, un relèvement de l'impôt d'un point de pourcentage provoquerait un recul de 10% des bénéficiaires imposables de sociétés multinationales³. Comme les bénéficiaires des entreprises seraient globalement moins pondérés en cas d'acceptation du projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS, les potentiels de

ressources mesurés diminuent. Ce recul est plus important dans la simulation dynamique (impliquant la délocalisation des sociétés à statut spécial) que dans la simulation statique.

Si la dotation globale est fixée selon la proposition de la CdC (scénario 1), le montant compensatoire (Confédération + cantons) augmente à long terme de 111 millions de francs à 4,2 milliards par rapport à l'année de référence 2018 dans les simulations statiques, tandis que la capacité financière du canton au plus faible potentiel de ressources baisse des 88,3% actuels aux 86,5% fixés. Dans le scénario 2 et toujours dans une optique statique, un abaissement de 412 millions de francs de la dotation globale est observé et la capacité financière du Jura, canton au plus faible potentiel de ressources, recule à 84% sur le long terme. Si une capacité financière minimale de 85% est garantie (scénario 3), la dotation globale ne diminue que de 136 millions de francs. Les montants compensatoires sont nettement plus bas dans les simulations dynamiques que dans les simulations statiques. Ce phénomène est dû au fait que le potentiel de ressources des cantons donateurs fortement dotés en ressources se rapproche de la moyenne en raison de la perte de substrat fiscal des entreprises.

Une proposition généreuse de la CdC

Le projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS entraîne dans toutes les simulations un accroissement des disparités mesurées entre les cantons respectivement les plus fortement et les plus faiblement dotés en ressources. Combinées, les deux réformes de la péréquation financière ont toutefois des effets différents sur les flux de transfert entre les cantons. Dans le scénario 1 (proposition de la CdC), la dotation globale est plus importante sur le long terme que dans les scénarios 2 et 3 (voir *tableau*). Dans ce premier scénario, le surcoût pour les cantons donateurs serait, selon les hypothèses, compris entre 70 et 170 millions de francs par rapport au maintien de la réglementation actuelle. D'une manière générale, on peut admettre qu'un point d'indice supplémentaire de la dotation minimale garantie coûte entre 100 et 120 millions de francs supplémentaires aux cantons donateurs.

La proposition de la CdC présente de plus faibles disparités que les autres scénarios en termes de capacité financière après versements de la péréquation. Elle tend ainsi à être plus «généreuse», du point de vue des cantons donateurs, que la combinaison du

mécanisme actuel de la péréquation et de la réforme de l'imposition des entreprises. D'un autre côté, cette proposition présente des avantages également pour les cantons donateurs, car il leur donne une plus grande sécurité de planification grâce à la dépolitisation du volume redistribué.

Avec la variante dynamique du «scénario CdC» (n 1), le potentiel de ressources de plusieurs cantons augmente en comparaison nationale: le canton donateur de Zoug s'améliore de 29 points d'indice et s'établit plus nettement encore en tête des cantons (voir *illustrations*). Schaffhouse s'améliore de 21 points et passe de la catégorie des cantons bénéficiaires à celle des donateurs. En revanche, la position du canton donateur de Bâle-Ville se péjore de presque neuf points. Pour la plupart des cantons, en particulier pour ceux au potentiel de ressources plus faible, seules de légères différences de transfert sont attendues. Les plus grands changements concernent le Valais – dont les encaissements se réduisent de plus de 80 millions de francs –, le canton de Vaud – où l'encaissement actuel d'un million devient un versement de 83 millions – et Zurich, qui devrait verser 164 millions de moins dans le cadre de la péréquation des ressources. Le canton de Schaffhouse connaîtrait la modification par habitant la plus importante: l'encaissement actuel de 172 francs par habitant serait converti en un versement de 232 francs par habitant.

Un facteur inhibiteur de la concurrence fiscale

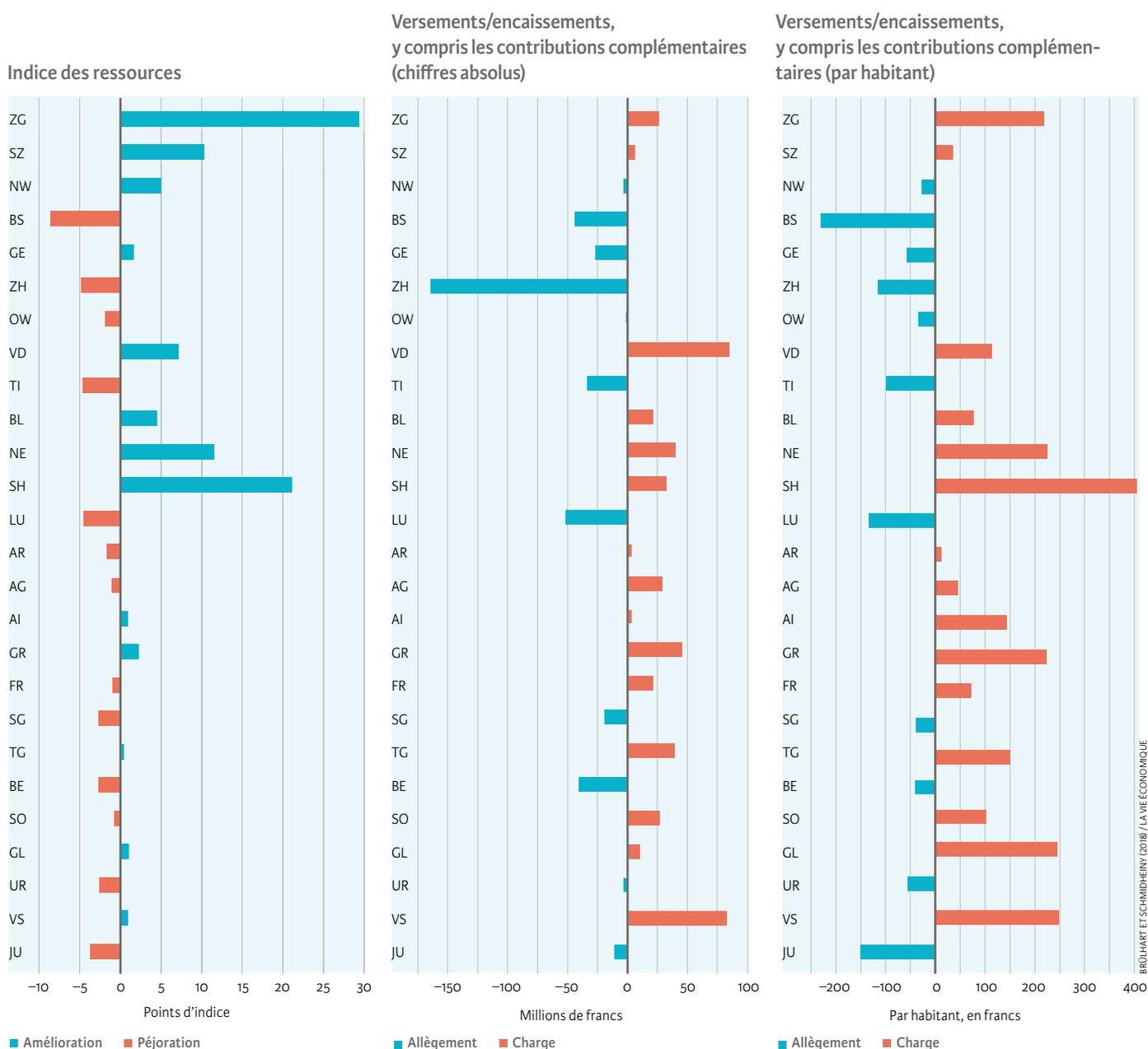
À l'instar de tous les transferts étatiques, la péréquation financière nationale est soumise aux contraintes antagonistes de la répartition et de l'incitation à la performance. Plus les cantons à faible potentiel de ressources sont soutenus, moins ils sont incités à œuvrer pour que leur substrat fiscal augmente. La même logique s'applique aux cantons donateurs: plus ils doivent soutenir les autres cantons, moins ils ont intérêt à attirer des contribuables supplémentaires.

Il est possible de chiffrer l'effet incitatif de la péréquation des ressources grâce au «taux d'écrêtement marginal». Cette valeur indique la part perdue en raison de la péréquation financière sur chaque franc supplémentaire perçu au titre de l'impôt cantonal: lorsqu'un canton donateur parvient à accroître son substrat fiscal, il doit verser davantage dans le pot de la péréquation financière; lorsqu'un canton bénéficiaire augmente son substrat fiscal, il reçoit moins. Les transferts de la péréquation des ressources réduisent les recettes fiscales

² Brühlhart et Schmidheiny (2018).

³ Brühlhart et Staubli (2017), Daepf et Staubli (2018). Les cantons à faible taux d'imposition sont exclus de cette hypothèse.

Changements de la péréquation financière nationale en 2032 selon le scénario 1 (variante dynamique)



Le scénario représenté suppose que le projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS ainsi que la proposition de la CdC soient mis en œuvre. Les valeurs simulées valent pour 2032, en admettant que rien ne change par rapport à 2018 hormis les deux réformes citées. Les cantons apparaissent par ordre décroissant de leur indice de ressources pour l'année de référence 2018.

Valeurs des scénarios dynamiques (simulations pour 2032 par rapport à 2018)

	Scénario 1: projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS + projet de la CdC	Scénario 2: projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS + maintien des disposi- tions de dotation actuelles	Scénario 3: projet de réforme fiscale et de fi- nancement de l'AVS + maintien des dispositions de dotation actuelles + dotation minimale de 85 %
Modification de la dotation globale (comparé à 2018)	-153 millions de francs	-505 millions de francs	-410 millions de francs
Modification des versements des cantons donateurs (comparé à 2018)	-82 millions de francs	-194 millions de francs	-155 millions de francs
Revenu fiscal standardisé minimum après les paiements compensatoires (par rapport à la moyenne de 2032)	86,5 %	84,7 %	85,0 %
Revenu fiscal standardisé maximum après les paiements compensatoires (par rapport à la moyenne de 2032)	240,6 %	242,9 %	242,1 %

supplémentaires issues du substrat fiscal accru et peuvent même entraîner des pertes nettes. Actuellement, les taux d'écrêtage marginaux des cantons bénéficiaires sont en moyenne d'environ 80 %, contre 20 % en moyenne pour les cantons donateurs⁴.

Les taux d'écrêtage marginaux sont particulièrement élevés dans le domaine de l'impôt sur les entreprises. Avec l'actuelle péréquation des ressources, presque la moitié des cantons sont confrontés à des taux d'écrêtage marginaux supérieurs à 100 % lorsqu'ils attirent de nouvelles entreprises dont les bénéfices sont soumis à l'imposition ordinaire⁵. Pour la caisse de ces cantons et de ces communes, imposer des bénéfices d'entreprises supplémentaires engendre des pertes. C'est ainsi que la péréquation financière constitue un élément inhibiteur de la concurrence fiscale intercantonale.

La concurrence fiscale n'est pas menacée

Si les taux d'écrêtage marginaux sont aussi élevés dans la péréquation actuelle des ressources, c'est parce que les bénéfices des entreprises sont désormais beaucoup plus faiblement imposés que les revenus des personnes physiques. Les taux d'imposition moyens des entreprises ont été quasiment réduits de moitié en Suisse au cours des quarante dernières années, si bien que la Suisse est devenue l'une des places fiscales les plus attractives du monde pour les bénéfices des entreprises et qu'elle constitue le deuxième pôle d'attraction européen derrière l'Irlande pour le transfert comptable des bénéfices⁶.

La concurrence fiscale entre les cantons a toutefois été intensive, même après l'intro-

duction de la péréquation financière nationale: des baisses marquées de l'impôt sur les entreprises sont survenues non seulement dans des cantons de Suisse centrale, mais aussi en Argovie, à Neuchâtel et à Genève⁷. Une pondération globalement inférieure des bénéfices des entreprises aurait vraisemblablement pour effet d'accroître encore cette concurrence. À la suite du projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS, les bénéfices d'entreprises ordinaires ne seront plus pris en compte qu'avec un poids d'environ 33 % dans le potentiel de ressources. Les taux d'écrêtage marginaux seront donc nettement réduits pour les bénéfices d'entreprises et l'incitation des cantons à capter les bénéfices de sociétés mobiles sera de nouveau significativement plus importante. Après la réforme, seuls les cantons d'Uri et de Glaris devraient encore s'attendre à des taux d'écrêtage marginaux supérieurs à 100 %⁸. En outre, la théorie économique montre que la pression concurrentielle sur les taux d'imposition augmente lorsqu'on passe de l'imposition séparée des substrats fiscaux mobile et immobile à un mode d'imposition uniforme⁹. La suppression des privilèges fiscaux cantonaux pour les entreprises multinationales particulièrement mobiles correspond exactement à ce scénario théorique.

La péréquation financière nationale conserverait toutefois son effet inhibiteur, même après l'introduction de la réforme proposée. Pour éviter complètement cet effet d'incitation dans le domaine des entreprises, il faudrait à l'avenir ne plus prendre en compte les bénéfices pour déterminer le potentiel de ressources, ce qui réduirait à zéro le taux d'écrêtage marginal pour ce substrat fiscal¹⁰.

Des taux d'écrêtage marginaux supérieurs à zéro peuvent cependant s'avérer parfaite-

ment judicieux, car les efforts d'un canton pour accroître son propre substrat fiscal n'engendrent pas systématiquement un gain de prospérité pour l'ensemble du pays. En effet, les cantons se concurrencent pour attirer non seulement les bénéfices des entreprises mobiles étrangères, mais aussi ceux des firmes établies dans d'autres cantons – et ce phénomène ne faiblira assurément pas une fois les régimes d'imposition spéciaux abolis. La théorie du fédéralisme fiscal a clairement montré que la concurrence fiscale entraîne une imposition moyenne trop faible des bases fiscales particulièrement mobiles et qu'elle favorise les petits cantons par rapport aux grands¹¹.

La péréquation des ressources se justifie donc économiquement comme instrument axé sur le prix contre l'érosion – inhérente à la concurrence intérieure à la Suisse – de l'impôt sur les sociétés. En outre, les énormes disparités de répartition des bénéfices des entreprises entre les cantons ne seraient plus du tout compensées si ce substrat fiscal n'était pas pris en compte et les cantons à faible potentiel de ressources auraient davantage de difficultés à financer leurs tâches publiques. Le fait que le projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS tende plutôt à accentuer les différences effectives de capacité financière justifie encore plus l'existence d'une péréquation efficace des ressources.

11 Brühlhart, Bucovetsky et Schmidheiny (2015).

Marius Brühlhart

Professeur d'économie politique, Faculté des Hautes études commerciales (HEC), université de Lausanne

Kurt Schmidheiny

Professeur d'économétrie appliquée, Faculté des Sciences économiques, université de Bâle

4 Brühlhart et Schmidheiny (2013).

5 Rühli (2014), Rühli et Rother (2017), Leisibach et Schaltegger (2018).

6 Salvi et Zobrist (2013) ainsi que Tørsløv, Wier et Zucman (2018).

7 Brühlhart et Schmidheiny (2013).

8 Leisibach et Schaltegger (2018).

9 Keen (2001).

10 Leisibach et Schaltegger (2018)

Bibliographie

Brühlhart Marius et Schmidheiny Kurt (2013). *NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler: Studie zum zweiten Wirksamkeitsbericht NFA*. Étude consacrée au deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT sur mandat de l'Administration fédérale des finances, université de Lausanne et université de Bâle.

Brühlhart Marius, Bucovetsky Sam et Schmidheiny Kurt (2015). « Taxes in Cities ». In: Duranton G., Henderson J.V. et Strange W. (éd.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, tome 5B.

Brühlhart Marius et Schmidheiny Kurt (2018). *Der Ressourcenungleich im Zusammenspiel von Steuervorlage 17 und Anpassung des NFA: Simulationsrechnungen*. Étude sur mandat des cantons donateurs de la péréquation financière, université de Lausanne et université de Bâle.

Brühlhart Marius et Staubli David (2017). *Die optimale Unternehmenssteuerreform: Auf drei Variablen kommt es an*. Document de travail, université de Lausanne.

Daepp Martin et Staubli David (2018). *Estimation dynamique des conséquences du Projet fiscal 17 sur les recettes fiscales*. Document de travail, Berne, Administration fédérale des contributions.

Keen Michael (2001). « Preferential regimes can make tax competition less harmful ». *National Tax Journal*, 54(4): 757–762.

Leisibach Patrick et Schaltegger Christoph A. (2018). *Zielkonflikte und Fehlanreize: Eine Analyse der Anreizwirkungen im Schweizer Finanzausgleich*. Document de travail, université de Lucerne.

Rühli Lukas (2014). *Wie der Finanzausgleich den Standortwettbewerb einschränkt*, blog (14.08.2014), Zurich: Avenir Suisse.

Rühli Lukas et Rother Nathanael (2017).

NFA 2: Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus. Avenir Debatte, Zurich: Avenir Suisse.

Salvi Marco et Zobrist Luc (2013). *Zwischen Last und Leistung. Ein Steuerkompass für die Schweiz*, Zurich.

Tørsløv Thomas, Wier Ludvig et Zucman Gabriel (2018). *The Missing Profits of Nations*, NBER Working Paper Nr. 24701.