

# **LIVRE BLANC**

## **CONTRIBUTION ÉLECTRONIQUE UNIFIÉE**

### **(CEU)**

---

*Financement dédié à l'allègement durable des charges LAMal*  
Canton de Neuchâtel

# PARTIE I

## Finalité et cadre institutionnel

### 1. Une charge structurelle sur les ménages

Les primes de l'assurance-maladie obligatoire constituent aujourd'hui l'une des charges fixes dont la progression est la plus soutenue dans le budget des ménages.

Leur progression régulière exerce une pression croissante, en particulier sur les classes moyennes, les familles et les personnes ne bénéficiant pas de subsides complets.

La prime LAMal est fixée indépendamment du revenu au niveau de la prime due, même si les réductions individuelles de primes en corrigent partiellement l'effet pour les ménages éligibles. Elle tend dès lors à peser proportionnellement davantage sur les revenus modestes et intermédiaires qui ne sont pas, ou pas entièrement, compensés par les subsides existants. Le caractère structurel de cette charge fait l'objet d'un constat partagé au niveau fédéral et cantonal.

### 2. Limites des instruments d'allègement actuels

Les instruments actuels d'allègement reposent principalement sur des mécanismes budgétaires classiques, en particulier les subsides et les ajustements annuels.

S'ils permettent des corrections ponctuelles, ils demeurent tributaires des recettes fiscales générales, des priorités politiques du moment et des marges budgétaires disponibles.

Or la dynamique des primes s'inscrit dans la durée. Un allègement durable suppose donc un financement lui-même durable, prévisible et structurellement sécurisé.

Le dispositif est calibré, dans le scénario central de travail, autour d'une **cible d'allègement significatif et durable** des charges LAMal, de l'ordre de **50 % des primes**. Cette cible constitue un **repère de dimensionnement** ; le niveau effectif de l'allègement est déterminé par la loi d'application en fonction du rendement constaté, des exclusions définitivement retenues, des coûts de mise en œuvre et des modalités de redistribution, de lissage et d'ajustement. La plausibilité macroéconomique de cette cible, la construction de l'assiette, les triangulations de contrôle et les scénarios de rendement sont détaillés dans la Partie II.[1]

Dans cette architecture, et avant articulation avec les subsides LAMal existants, les profils illustratifs font apparaître, pour un ménage théorique moyen, un **bénéfice net visé plusieurs fois supérieur à la charge CEU acquittée**. Les ordres de grandeur correspondants sont précisés dans la Partie II (§ 4.3) et illustrés en annexe de la Partie VI (Profil o).

Les montants effectifs d'allègement sont déterminés par le rendement constaté, les exclusions définitivement retenues, les coûts de mise en œuvre, les modalités de redistribution prévues par la loi d'application et l'articulation avec les subsides LAMal existants. Le dispositif vise ainsi à produire un **allègement net pour les ménages**, y compris pour ceux bénéficiant déjà de subsides.

### 3. Objet de l'initiative

La présente initiative institue la **Contribution Électronique Unifiée (CEU)**, conçue comme un **impôt cantonal d'affectation** destiné à financer un allègement significatif et durable des charges LAMal.

Le dispositif repose sur un principe directeur : prélever une contribution modérée sur une **large assiette de débits électroniques**, au moyen d'**une perception automatisée en régime ordinaire**, afin de dégager un financement dédié et contrôlable. La compatibilité de cet impôt cantonal avec les compétences fédérales exclusives et les principes constitutionnels applicables est examinée dans la **Partie IV**.

### 4. Principes d'architecture

L'architecture de la CEU repose sur les principes suivants :

- **assiette large et taux modéré**, afin de limiter les effets de concentration ;
- **progressivité marginale plafonnée**, visant uniquement les volumes de flux très élevés ;
- **perception automatisée en mode ordinaire**, sans mécanisme déclaratif individuel généralisé ;
- **rattachement territorial clair**, pour garantir la sécurité juridique ;
- **affectation dédiée du produit de la CEU** à la réduction des charges LAMal ;
- **encadrement légal et transparence**, pour garantir la lisibilité et le contrôle du dispositif.

## Article X – Contribution Électronique Unifiée

1. Le canton perçoit une contribution cantonale d'affectation, dénommée Contribution Électronique Unifiée (CEU), sur les débits électroniques entrant dans son champ d'application et rattachés au canton selon des critères territoriaux définis par la loi.
2. La loi détermine le cercle des assujettis, le fait générateur, les critères de rattachement territorial, les exclusions objectivement justifiées, les mesures propres à prévenir les contournements ainsi que les mécanismes correcteurs nécessaires à la proportionnalité du dispositif.
3. La CEU est due par le titulaire du compte débité, lorsque ce titulaire est fiscalement rattaché au canton, ou, dans les cas prévus par la loi, par l'entité économique à laquelle ce compte est attribué. Elle est perçue au moment où le débit devient effectif.
4. La loi définit les modalités de perception, de versement et d'exécution de la CEU. Elle peut, à cette fin, confier aux intermédiaires de paiement des tâches de prélèvement, de reversement et de communication, et règle les obligations correspondantes, leur indemnisation, le contrôle et les voies de réclamation.
5. Le taux de base de la CEU est de 1 %. La loi peut prévoir, pour la part des flux dépassant le seuil qu'elle fixe, un taux marginal supérieur, soumis à un plafond légal, applicable aux volumes de flux les plus élevés, ainsi que les conditions de son ajustement, sans remise en cause du taux de base.
6. Au minimum 90 % du produit de la CEU est affecté à la réduction des charges d'assurance-maladie obligatoire supportées par les personnes domiciliées dans le canton. La loi institue à cette fin un fonds CEU-LAMal et peut prévoir une réserve de stabilisation.
7. Le solde du produit de la CEU est affecté exclusivement aux coûts de mise en œuvre, d'exploitation, de contrôle, d'audit, d'indemnisation des intermédiaires de paiement et à la continuité technique du dispositif.
8. Le Conseil d'État publie chaque année un rapport sur le produit de la CEU, son affectation et l'état des réserves.
9. La loi règle l'exécution du présent article.

La **réserve de stabilisation** sert à lisser le financement d'une année à l'autre. Son niveau est encadré par la loi d'application et demeure proportionné à cette fonction. Au-delà du plafond légal, le produit affecté au Fonds est prioritairement mobilisé au bénéfice de l'allègement des charges LAMal.

La CEU combine des **mécanismes éprouvés** : affectation sociale vérifiable, perception par tiers, assiette juridiquement délimitée, exclusions techniques et transparence annuelle.

## 5. Finalité et équilibre du dispositif

La CEU vise à sécuriser un financement dédié à une charge devenue structurelle, sans dépendre d'ajustements budgétaires récurrents.

Le dispositif est conçu pour respecter la proportionnalité, la sécurité juridique, la simplicité administrative et la stabilité économique, tout en limitant les effets de seuil et les incitations au contournement.

Les éléments techniques, juridiques, opérationnels et économiques sont détaillés dans les parties suivantes.

---

### Notes de la Partie I

**[1]** La cible de couverture de l'ordre de 50 % des primes LAMal constitue le repère de dimensionnement du scénario central de travail. Elle structure le calibrage du dispositif tout en demeurant conditionnée, dans son niveau effectif, par le rendement constaté, les exclusions définitivement retenues, les coûts de mise en œuvre, les modalités de redistribution, de lissage et d'ajustement, ainsi que les paramètres fixés par la loi d'application. La plausibilité macroéconomique de cette cible est examinée dans la Partie II, sur la base des données publiques relatives aux flux de paiements (BNS/SIX), au PIB cantonal (OFS) et aux primes LAMal (OFSP, Priminfo), complétées par une triangulation indépendante. Le taux effectif d'allègement relève de la loi d'application.

## PARTIE II

### Projection cantonale et ordre de grandeur

#### 1. Plausibilité macroéconomique

##### 1.1 Base nationale

En 2024, le système Swiss Interbank Clearing (SIC) a traité un volume total de 57 038 milliards CHF. Selon le tableau 2 du rapport officiel BNS/SIX, les paiements de la clientèle, essentiellement des virements bancaires, recouvrements directs et paiements eBill, représentaient 11,2 % du volume, soit un ordre de grandeur d'**environ 6 400 milliards CHF**.<sup>[2]</sup>

Ce chiffre ne couvre pas les paiements par carte ou par d'autres infrastructures de paiement (Visa, Mastercard, TWINT, etc.), qui transitent par des circuits de compensation distincts avant de donner lieu, le cas échéant, à des règlements interbancaires dans le SIC.

Cette base de départ ne couvre ainsi qu'**une partie des flux de paiement effectifs**, ce qui doit être pris en compte dans l'interprétation des ordres de grandeur qui suivent.

##### 1.2 Territorialisation cantonale

Aucune donnée publiée par la BNS ou SIX ne ventile les paiements par canton. Le document retient donc une **première approximation macroéconomique** fondée sur le poids économique cantonal. Ses limites, notamment liées à l'asymétrie des flux financiers intercantonaux, sont précisées ci-après.<sup>[4]</sup>

Selon les comptes régionaux publiés sur le portail statistique neuchâtelois, le PIB du canton de Neuchâtel s'élevait à **18,7 milliards CHF en 2022**, soit **2,4 % du PIB national**. Cette donnée OFS constitue la référence de comparaison intercantonale retenue pour le présent Livre blanc.<sup>[3]</sup>

Le même portail publie également une estimation plus récente du PIB neuchâtelois nominal pour **2024**, établie à **20 280 milliards CHF** sur la base des estimations Quantitas / HES-SO d'octobre 2025. Cette estimation est signalée comme provisoire et doit être utilisée comme indication actualisée d'ordre de grandeur, non comme base principale de territorialisation.<sup>[3]</sup>

L'application de cette clé de 2,4 % au volume national des paiements de clientèle conduit à un ordre de grandeur des paiements de clientèle liés à l'activité économique cantonale de :

**≈ 140 à 155 milliards CHF par an**<sup>[4]</sup>

Il s'agit d'une estimation indicative et non d'une mesure comptable directe. Une clé fondée sur la population donnerait un résultat inférieur ; une clé fondée sur l'estimation provisoire du PIB nominal 2024 aboutirait à un résultat proche, mais légèrement différent selon le PIB national de référence retenu.

Le présent Livre blanc retient comme clé principale la part OFS 2022 de **2,4 %**, issue de la comparaison cantonale publiée. L'estimation 2024 est mentionnée comme test de sensibilité et comme indication de cohérence actualisée.

**Note méthodologique :** un volume de paiements n'est pas un PIB. Un même franc peut circuler plusieurs fois au cours d'une année. L'assiette CEU vise des paiements économiques, y compris intermédiaires, et non la seule valeur ajoutée.

## 2. Scénario central de travail

### 2.1 Construction de l'assiette

L'ensemble des paiements de clientèle ne relève pas du champ d'application de la CEU. Plusieurs facteurs réduisent l'assiette effectivement soumise au prélèvement :

- certains flux non rattachables fiscalement au canton ;
- des exclusions juridiques destinées à éviter les chevauchements avec des compétences fédérales (flux liés aux marchés de capitaux, au règlement-livraison, à certaines opérations prudentielles) ;
- des exclusions techniques (écritures internes, flux sans transfert de valeur entre ayants droit économiques distincts) ;
- certaines catégories de flux exclues par la loi pour circonscrire matériellement l'assiette.

En l'absence de statistiques territorialisées permettant de mesurer précisément chacun de ces filtres, l'assiette CEU est encadrée par une **fourchette de travail**.<sup>[5]</sup>

### 2.2 Fourchette d'assiette

Scénario	Assiette nette estimée	Fonction
Borne basse	<b>45 milliards CHF</b>	Plancher de robustesse
<b>Scénario central</b>	<b>55 à 65 milliards CHF</b>	<b>Base de planification</b>
Borne haute	<b>75 milliards CHF</b>	Hypothèse favorable

La borne basse constitue un **plancher de robustesse**, destiné à tester la capacité du dispositif à rester opérant même dans une hypothèse conservatrice.

Le scénario central (55 à 65 milliards CHF) représente la base de planification. Il suppose un taux de couverture de l'assiette de l'ordre de 35 à 45 % du volume cantonal estimé, après application des exclusions juridiques et techniques.

La borne haute (75 milliards CHF) constitue une hypothèse favorable qui suppose des exclusions plus limitées.

Les ordres de grandeur retenus distinguent les données observées (volumes SIC nationaux, population, primes publiées) des proxies macroéconomiques de territorialisation et des hypothèses de modélisation. L'assiette CEU et le scénario central constituent donc des fourchettes de planification, construites à partir de données observées, de proxies macroéconomiques et d'hypothèses de filtrage. Elles ne prétendent pas mesurer directement les débits imposables effectifs à l'échelle cantonale.

### 2.3 Triangulation indépendante

L'ordre de grandeur du scénario central a été confronté à deux estimations indépendantes de la chaîne SIC :

- **voie ménages** : à partir de l'Enquête sur le budget des ménages (OFS, EBM 2023), les flux de paiements électroniques sortants des ménages neuchâtelois sont estimés à environ **5,8 à 6,6 milliards CHF par an** ;
- **voie entreprises** : à partir de la Statistique structurelle des entreprises de l'OFS (STATENT 2023), des données du commerce extérieur et d'estimations prudentes des flux interentreprises domestiques, les flux de paiement des entreprises neuchâteloises sont estimés à environ **29 à 36 milliards CHF par an**.

Les deux voies aboutissent à un total d'environ **35 à 43 milliards CHF**, légèrement inférieur au scénario prudent de **45 milliards CHF** retenu pour la planification. Cet écart s'interprète notamment à la lumière du caractère non exhaustif de la triangulation, qui ne capte pas l'ensemble des flux de paiement pertinents ni certains effets de circulation économique. La triangulation constitue ainsi un **test de cohérence** du scénario prudent, sans constituer une mesure directe de l'assiette effectivement imposable. La borne haute du scénario central suppose, pour sa part, une couverture plus large des flux, documentée aux notes [5] et [6].

## 3. Rendement et soutenabilité

### 3.1 Rendement estimatif

À un taux de base de **1 %**, le scénario central (55 à 65 milliards CHF) correspond à un rendement de :

**≈ 550 à 650 millions CHF par an**[7]

La progressivité marginale (taux de **1,5 %** au-delà de **200 millions CHF** de flux annuels) contribue à un taux effectif moyen légèrement supérieur à 1 %, de l'ordre de **1,03 à 1,05 %**, selon la concentration des flux entre acteurs de grande taille.

Dans le scénario borne basse (45 milliards CHF), le rendement au taux de base est d'environ **450 millions CHF**. Dans le scénario borne haute (75 milliards CHF), il est d'environ **750 millions CHF**.

La structure détaillée des taux applicables ainsi que les mécanismes de sécurisation sont présentés dans les **Parties III et VIII**.

### 3.2 Produit affectable

Le dispositif prévoit l'affectation d'**au moins 90 %** du produit à la réduction des charges LAMal (cf. Article X, Partie I).

Dans le scénario central, le produit affectable est de l'ordre de :

**≈ 495 à 585 millions CHF par an**

Ce montant est à comparer à la cible de financement présentée au § 4.2 ci-dessous, soit environ **460 à 475 millions CHF par an** pour une couverture politique de l'ordre de 50 % du coût annuel brut reconstitué des primes LAMal.

Dans le scénario central, le produit affectable estimé demeure supérieur à cette cible, avec une marge de sécurité variable selon le niveau effectif de l'assiette. Cette marge est toutefois plus resserrée dans le bas du scénario central : elle est limitée si le produit affectable se situe autour de **495 millions CHF**, et plus confortable dans le haut du scénario central, autour de **585 millions CHF**.

Dans le scénario borne basse, soit une assiette de **45 milliards CHF**, un rendement de base d'environ **450 millions CHF** et un produit affectable d'environ **405 millions CHF**, la couverture effective resterait inférieure à la cible de **50 %**. L'architecture du dispositif intègre ce scénario de robustesse : la loi d'application calibre l'allègement distribué en fonction du rendement effectif, des coûts de mise en œuvre et des modalités de redistribution, avec mobilisation éventuelle des mécanismes d'ajustement et de la réserve de stabilisation dans les limites prévues. Le taux de base constitutionnel demeure le socle stable du dispositif.

Cette lecture confirme que la couverture de l'ordre de 50 % constitue une **cible politique de dimensionnement** dans le scénario central, et non une garantie individuelle ou budgétaire inconditionnelle. La soutenabilité du dispositif repose sur la combinaison du scénario central d'assiette, de l'affectation minimale de 90 %, du suivi annuel et des mécanismes d'ajustement prévus par le dispositif.

## 4. Objectif politique conditionné : allègement LAMal

### 4.1 Coût total des primes

Sur la base de la population résidente permanente neuchâteloise à fin 2024 et des primes moyennes cantonales 2025–2026 par catégorie d'âge, le coût annuel brut des primes LAMal dues par les assurés résidant dans le canton peut être reconstitué à environ :

**≈ 920 à 950 millions CHF par an**[8]

Cette estimation constitue un ordre de grandeur reconstitué, et non une donnée comptable officielle. Elle applique les primes moyennes cantonales des adultes, des jeunes adultes et des enfants aux effectifs correspondants de la population résidente permanente.

À titre indicatif, cette reconstitution donne environ **919 millions CHF** avec les primes moyennes 2025 et environ **948 millions CHF** avec les primes moyennes 2026.

Cette estimation est calculée avant prise en compte des réductions individuelles de primes ; elle ne mesure donc pas la charge nette effectivement supportée par chaque ménage. Elle abstrait également des paramètres individuels (franchises, modèles d'assurance, couverture accident) et des effets de population (mouvements en cours d'année, écarts entre résidence et effectifs effectivement assurés).

### 4.2 Objectif de couverture

Rapporté à cet ordre de grandeur reconstitué, un objectif politique de couverture d'environ **50 % des primes** représenterait un besoin indicatif de l'ordre de :

**≈ 460 à 475 millions CHF par an**[8]

Selon le calibrage retenu par la loi d'application, cet objectif pourrait être modulé pour tenir compte du rendement effectivement constaté, des coûts de mise en œuvre, de l'articulation avec les subsides existants et de la soutenabilité générale du dispositif.

### 4.3 Ordre de grandeur par résident

Rapporté à la population cantonale de référence, cet objectif de couverture correspond à un ordre de grandeur moyen de :

**≈ 2'560 à 2'640 CHF/an par résident, soit ≈ 213 à 220 CHF/mois**[8]

Ce chiffre constitue un ordre de grandeur brut de dimensionnement dans le scénario central de travail. Les montants effectifs sont déterminés par le rendement constaté, les coûts de mise en œuvre, les modalités de redistribution prévues par la loi d'application et l'articulation avec les subsides LAMal existants.

#### 4.4 Articulation avec les subsides LAMal existants

*Les subsides LAMal existants — réductions individuelles de primes — demeurent régis par la législation fédérale et cantonale applicable. La loi d'application de la CEU précise leur articulation avec l'allègement financé par le dispositif, selon un **principe de non-substitution** : l'effort cantonal ordinaire en matière de subsides constitue le socle de référence auquel l'allègement financé par la CEU vient s'articuler.*

La CEU ne peut ainsi servir de simple remplacement aux budgets sociaux existants : elle doit produire, pour les bénéficiaires concernés, un allègement net, selon les modalités définies par la loi d'application. Ce principe implique que l'allègement financé par la CEU ne soit pas neutralisé par une diminution corrélative du subside ordinaire dont bénéficie déjà le ménage concerné. Les ajustements éventuels du dispositif des subsides demeurent compatibles avec ce principe.

Les ordres de grandeur présentés au § 4.3 correspondent à l'allègement brut, avant articulation avec les subsides. Le gain effectif pour chaque ménage dépend de sa situation individuelle au regard du dispositif des subsides.

## 5. Cohérence d'ensemble

La CEU repose sur une logique de **fourchette prudente**, complétée par une **triangulation indépendante** et une **sécurisation progressive**.

La chaîne chiffrée distingue trois niveaux :

- la **plausibilité macroéconomique**, étayée à partir de données publiques officielles (BNS/SIX, OFS) et contrôlée par une triangulation indépendante ;
- le **scénario central de travail**, qui constitue la base de planification du dispositif ;
- la **cible politique conditionnée**, articulée au rendement constaté et aux paramètres de la loi d'application.

Le dispositif prévoit un mécanisme d'ajustement encadré pour assurer, dans les limites légales, la cohérence entre le rendement effectif et la cible poursuivie.

Les estimations retenues reposent volontairement sur les données disponibles 2022–2024 et ne capitalisent pas sur une hypothèse de croissance future des paiements électroniques. La progression tendancielle de ces usages constitue toutefois un facteur de robustesse contextuel de l'assiette à moyen terme, sans modifier le scénario central de dimensionnement.

## Notes de la Partie II

[2] Voir **Banque nationale suisse (BNS) / SIX Interbank Clearing SA**, Le système de paiement Swiss Interbank Clearing (SIC) - Rapport sur le système SIC et obligation d'informer, édition 2024, Berne, septembre 2025, **tableau 2, p. 7**. En 2024, le volume total des paiements traités par le SIC s'est élevé à 57 038 milliards CHF. Les paiements de la clientèle représentaient 11,2 % du volume, soit un ordre de grandeur d'environ 6 400 milliards CHF. Ce chiffre ne couvre pas les paiements par carte ou par d'autres infrastructures de paiement, qui transitent par des circuits de compensation distincts.

[3] Voir **Portail statistique du canton de Neuchâtel**, section Économie nationale, Produit intérieur brut. Pour la comparaison cantonale OFS, le portail indique un PIB neuchâtelois de **18,7 milliards CHF en 2022**, soit **2,4 % du PIB national**. Pour la série détaillée du PIB neuchâtelois, il indique un PIB nominal de **20 280 milliards CHF en 2024**, sur la base des sources Service de statistique - OFS, Quantitas/HES-SO - Estimations d'octobre 2025. Les résultats 2024 sont signalés comme des estimations provisoires.

[4] Estimation dérivée par mise à l'échelle macroéconomique à partir du volume national des paiements de clientèle via SIC (~6 400 milliards CHF) et du poids économique cantonal (2,4 % du PIB national). En l'absence de données de paiements désagrégées par canton publiées par la BNS ou SIX, ce chiffre constitue un **proxy de travail** et non une mesure comptable directe. La sensibilité de ce proxy à la clé de territorialisation retenue est documentée dans le corps du texte.

[5] Fourchette méthodologique de cadrage fondée sur les sources officielles précitées, combinées aux hypothèses de filtrage territorial, juridique et technique explicitées dans le livre blanc. Elle ne correspond pas à une statistique publique directement publiée comme telle. La fourchette retenue (45 à 75 milliards CHF) résulte d'un resserrement par rapport à une estimation initiale plus large, opéré sur la base d'une triangulation indépendante.

[6] Triangulation fondée sur l'Enquête sur le budget des ménages 2023 de l'OFS (EBM 2023) pour la voie ménages, et sur la Statistique structurelle des entreprises 2023 de l'OFS (STATENT 2023) pour la voie entreprises, les données du commerce extérieur cantonal et les comptes régionaux pour la voie entreprises. Les détails méthodologiques figurent dans l'annexe technique. Cette triangulation vise un test de cohérence et non une estimation exhaustive de l'assiette.

[7] Calcul obtenu par application du taux de base de **1 %** à la fourchette d'assiette CEU de travail. Le produit affectable résulte de l'application du taux d'affectation minimal de 90 % prévu par le dispositif.

[8] Projection reconstituée à partir de la population résidente permanente du canton de Neuchâtel à fin 2024 et de primes moyennes cantonales par catégorie d'âge pour 2025 et 2026, établies à partir des données officielles OFSP / Priminfo. La population de référence est ventilée entre enfants, jeunes adultes et adultes, puis multipliée par les primes moyennes mensuelles correspondantes sur douze mois. Cette méthode donne un ordre de grandeur annuel d'environ 919 millions CHF avec les primes 2025 et d'environ 948 millions CHF avec les primes 2026. La fourchette de 920 à 950 millions CHF constitue donc une reconstitution indicative du coût annuel brut des primes LAMal dues par les assurés résidant dans le canton, avant prise en compte des réductions individuelles de primes. Elle ne constitue pas une donnée comptable officielle. La cible de couverture de l'ordre de 50 % est retenue comme hypothèse structurante ; le taux effectif d'allègement relève de la loi d'application.

## PARTIE III

### Progressivité et gouvernance des taux

#### 1. Principe général

La CEU repose sur un taux de base fixé à **1 %** des flux soumis à la contribution.

Afin de tenir compte de la forte concentration de certains volumes de paiements, le dispositif prévoit une **progressivité marginale** applicable uniquement aux acteurs générant des flux annuels très élevés.

Cette progressivité poursuit un objectif de proportionnalité. Elle ne constitue pas le pilier budgétaire principal du dispositif.

#### 2. Seuil de progressivité

Le taux marginal supérieur s'applique aux entités dont le volume annuel de flux soumis à la CEU dépasse **200 millions CHF**[9].

Ce seuil vise, par construction, un cercle restreint d'acteurs économiques majeurs et exclut de fait l'immense majorité des PME.

L'estimation du nombre d'entités concernées fait l'objet d'une **documentation technique complémentaire**.

#### 3. Mécanisme marginal

La progressivité s'applique selon un mécanisme marginal par tranche :

- **1 %** sur la part des flux inférieure ou égale à **200 millions CHF** ;
- **1,5 %** sur la part des flux excédant ce seuil.

Ce mécanisme évite les effets de seuil brutaux et garantit qu'un dépassement du seuil n'entraîne pas une hausse disproportionnée de la charge.

Le taux marginal de **1,5 %** constitue un choix de modération à l'intérieur du plafond légal de **2 %** prévu par la loi d'application.

#### 4. Prévention du contournement

Pour éviter toute fragmentation artificielle destinée à contourner le seuil de progressivité, les entités appartenant à un même **groupe économique** sont consolidées pour l'appréciation du seuil de **200 millions CHF**.

La notion de groupe économique est précisée dans la loi d'application, sur la base des critères de consolidation comptable et des principes applicables aux entités liées.

## 5. Plafond légal et gouvernance

Le taux de base de **1 %** est fixé dans la Constitution. La Constitution habilite la loi d'application à prévoir, pour la part des flux dépassant un seuil qu'elle fixe, un taux marginal supérieur applicable aux volumes de flux les plus élevés, soumis à un plafond légal.

Dans le scénario de travail retenu par le présent Livre blanc, ce taux marginal effectif est fixé initialement à **1,5 %**, avec un plafond légal envisagé à **2 %**. Ces paramètres relèvent de la loi d'application et ne remettent pas en cause le taux de base constitutionnel.

Tout ajustement est soumis à l'approbation du **Grand Conseil**, sur proposition motivée du **Conseil d'État**, selon les modalités prévues par la loi.

## 6. Logique d'ensemble

*La progressivité marginale remplit une fonction d'équité ciblée. Elle assure une contribution proportionnée des acteurs générant les volumes de flux les plus élevés, dans un cadre juridiquement encadré et économiquement modéré, sans constituer pour autant le pilier budgétaire central du dispositif.*

*L'inscription du taux de base de **1 %** dans la Constitution garantit aux ménages et à l'immense majorité des PME une charge de base stable et lisible. Le mécanisme d'ajustement n'agit que sur le taux marginal supérieur ; il concilie ainsi prévisibilité pour les acteurs ordinaires, souplesse budgétaire ciblée et encadrement démocratique renforcé.*

---

### Notes de la Partie III

**[9]** Seuil retenu comme paramètre de construction du dispositif. L'estimation du nombre d'entités concernées relève de la documentation technique spécifique et non des sources statistiques générales listées dans la présente partie.

# PARTIE IV

## Cadre juridique et constitutionnel

### 1. Compétence fiscale cantonale

Conformément à l'art. 3 Cst.[10], les cantons disposent de la compétence fiscale générale, sous réserve des compétences expressément attribuées à la Confédération.

La CEU est conçue comme un impôt cantonal autonome d'affectation, assis sur l'exécution d'un débit électronique rattaché au canton selon un critère territorial déterminé. Cette qualification repose sur une distinction matérielle et structurelle avec les impôts fédéraux réservés : fait générateur propre, assiette fondée sur le flux de paiement, rattachement territorial cantonal, taux modéré et affectation stricte du produit.

#### **Art. 134 Cst. — exclusion d'impôts cantonaux et communaux [10bis]**

L'analyse s'articule d'abord autour de l'art. 134 Cst., avant d'examiner les rapprochements susceptibles d'être invoqués avec la TVA, les droits de timbre, l'impôt anticipé ou la réglementation bancaire. Cette disposition interdit aux cantons et aux communes de soumettre à un impôt du même genre les objets que la législation fédérale soumet notamment à la TVA, à certains impôts à la consommation, au droit de timbre ou à l'impôt anticipé, ou qu'elle déclare exonérés.

La CEU est conçue comme visant un **objet fiscal distinct** : non la valeur ajoutée, non une livraison de biens ou une prestation de services, non une opération sur titres, non une prime d'assurance et non un revenu de capitaux mobiliers, mais l'exécution d'un débit électronique rattaché au canton selon des critères territoriaux et matériels propres. L'enjeu constitutionnel central porte sur la qualification de la CEU au regard de l'art. 134 Cst. : déterminer si l'exécution d'un débit électronique rattaché au canton constitue un objet fiscal distinct des objets soumis à l'imposition fédérale, ou si la CEU doit être regardée comme un **impôt cantonal du même genre**.

Elle repose sur un **faisceau d'indices** : fait générateur spécifique, assiette fondée sur le flux de paiement, structure mono-stade, absence de mécanisme de déduction de l'impôt préalable, exclusions destinées à éviter les chevauchements avec les impôts fédéraux réservés, taux modéré et affectation sociale déterminée.

L'analyse qui suit développe cette qualification au regard des principaux domaines fédéraux susceptibles d'être invoqués contre le dispositif, en particulier la TVA, puis, de manière plus circonscrite, le droit de timbre, l'impôt anticipé, la réglementation bancaire et la politique monétaire.

**Art. 130 Cst. — taxe sur la valeur ajoutée [11]**

La première comparaison matérielle doit être menée avec la TVA, car c'est le rapprochement le plus directement susceptible d'alimenter une objection fondée sur l'art. 134 Cst. La CEU ne frappe ni la valeur ajoutée, ni les livraisons de biens, ni les prestations de services, ni les importations, ni l'opération commerciale sous-jacente en tant que telle. Sa distinction avec la TVA repose sur un faisceau convergent de critères matériels et structurels :

1. **un fait générateur distinct** : la CEU est liée à l'exécution d'un débit électronique entrant dans son champ, et non à la livraison d'un bien ou à la fourniture d'une prestation ;
2. **une assiette distincte** : elle repose sur des flux de paiement et non sur la valeur ajoutée, et inclut potentiellement des flux qui ne relèvent pas, en tant que tels, de l'impôt général sur la consommation ;
3. **une structure fiscale distincte** : elle ne comporte ni mécanisme de déduction de l'impôt préalable ni logique multi-stades comparable à celle de la TVA ;
4. **une assiette matériellement circonscrite** : son périmètre est limité par des exclusions explicites, qui renforcent la distinction résultant déjà du fait générateur, de l'assiette et de la structure fiscale propres à la CEU.

Des rapprochements économiques avec un prélèvement sur flux bruts peuvent être invoqués, sans emporter pour autant assimilation juridique à la TVA. La distinction repose sur la combinaison d'un fait générateur, d'une assiette, d'une structure mono-stade sans récupération et d'un périmètre matériellement circonscrit qui lui sont propres. Cette qualification est **consolidée** par la précision des exclusions, le rattachement territorial, la modération du taux et l'affectation du produit à une finalité publique cantonale déterminée.

**Art. 132 Cst. — droit de timbre et impôt anticipé [12]**

La CEU doit également être distinguée du droit de timbre et de l'impôt anticipé. Elle n'a pas pour objet les papiers-valeurs, les quittances de primes d'assurance, les titres concernant des opérations commerciales, les revenus de capitaux mobiliers, les gains de loterie ou les prestations d'assurance.

Son périmètre doit en outre être juridiquement circonscrit par des exclusions explicites destinées à éviter tout chevauchement matériel avec ces objets réservés à la fiscalité fédérale.

**Art. 98 Cst. — banques et assurances ; art. 99 Cst. — politique monétaire [13]**

La CEU institue une obligation fiscale liée à un rattachement cantonal ; elle ne modifie ni les missions de la BNS, ni l'architecture des systèmes de paiement, ni les règles bancaires, assurantielles ou prudentielles applicables. La loi d'application devra préciser que les intermédiaires de paiement interviennent comme auxiliaires de perception fiscale, et non comme sujets d'une réglementation bancaire cantonale.

## 2. Égalité, capacité contributive et proportionnalité

La CEU est un impôt assis sur des flux transactionnels bruts. La conformité d'un tel prélèvement doit s'apprécier au regard d'un critère d'imposition objectif, de la proportionnalité de la charge et de l'intérêt public poursuivi.[14]

La proportionnalité repose sur trois éléments cumulatifs :

- un **taux de base structurellement modéré (1 %)** ;
- un **bénéfice net recherché pour les ménages**, supérieur à la charge CEU supportée dans les profils illustratifs du scénario central de rendement ;
- un **effet régressif inhérent à tout prélèvement indirect à taux fixe**, dont la compensation structurelle repose, dans le scénario central, sur l'allègement LAMal visé : pour les ménages ordinaires, les ordres de grandeur présentés font apparaître un bénéfice net supérieur à la charge supportée.

Le dispositif renforce en outre cette proportionnalité par une **progressivité marginale**, un **plafond légal** et une **affectation très majoritaire du produit** à la réduction des charges LAMal.

Cette appréciation ne repose donc pas sur une stricte correspondance entre flux et capacité contributive individuelle, mais sur la combinaison d'un critère d'imposition objectif, d'un taux modéré, d'un intérêt public majeur et d'un effet net favorable pour les ménages ordinaires.

Pour les entreprises et les personnes morales, la proportionnalité s'apprécie au regard du taux modéré, des exclusions matérielles, de la progressivité marginale plafonnée et du suivi des effets sectoriels disproportionnés pouvant, le cas échéant, justifier une adaptation des paramètres du dispositif.

### 3. Critère de rattachement territorial

Pour respecter le principe de territorialité fiscale et éviter toute double imposition intercantonale, la CEU retient en premier lieu le critère suivant :[15]

**le prélèvement est rattaché au domicile fiscal du titulaire du compte débité.**

Ce critère présente trois avantages principaux :

- il assure un **rattachement unique** du flux à un seul canton ;
- il repose sur un **élément fiscal existant et vérifiable** ;
- il permet d'identifier le redevable sans ambiguïté.

Le livre blanc privilégie ainsi un **critère principal unique**, complété, le cas échéant, par des règles correctrices limitées pour certaines situations particulières.

Le dispositif distingue ainsi le rattachement territorial des débits, qui délimite le champ d'application matériel de la CEU, et le rattachement fiscal du titulaire du compte débité, qui identifie le redevable principal. Cette articulation vise à garantir la cohérence du rattachement cantonal, à prévenir les doubles impositions et à permettre à la loi d'application de traiter les situations particulières.

La loi d'application devra, à cette fin, fixer une hiérarchie claire des critères correcteurs applicables aux situations particulières, de manière à préserver l'unicité du rattachement fiscal et à prévenir les doubles impositions ou chevauchements intercantonaux.

La loi d'application précise les règles applicables notamment pour les établissements stables multi-cantonaux, les comptes joints, certaines structures intragroupes et les situations transfrontalières, en vue de garantir l'unicité du rattachement et d'éviter les chevauchements.

### 4. Liberté économique

La CEU repose sur une base légale formelle, poursuit un objectif d'intérêt public et doit respecter le principe de proportionnalité.[16]

Son architecture est générale, non sectorielle, et maintient une charge modérée, juridiquement encadrée et économiquement prévisible.

Le taux modéré, le plafond légal, l'absence d'effet de seuil brutal et l'affectation très majoritaire du produit à la réduction des charges LAMal participent à cette exigence.

La qualification de la CEU au regard de la liberté économique s'apprécie concrètement à la lumière de la proportionnalité, examinée au § 2 ci-dessus et dans les parties dédiées à l'analyse d'impact.

## 5. Qualification juridique

Au terme de cette analyse, la CEU peut être qualifiée comme un **impôt cantonal d'affectation** assis sur l'exécution d'un débit électronique rattaché au canton. Elle fonctionne selon une **structure mono-stade sans récupération** : chaque débit entrant dans son champ est frappé une seule fois, au moment où il devient effectif, quelle que soit sa position dans la chaîne de valeur. Cette qualification n'exclut pas qu'un **effet économique cumulatif** puisse apparaître lorsque plusieurs débits successifs interviennent au sein d'une même chaîne de paiement, effet dont l'ampleur est traitée en Partie VIII § 6.

Elle se distingue :

- de la **TVA**, qui frappe la valeur ajoutée selon une logique multi-stades ;
- des **droits de timbre**, qui visent des opérations déterminées sur titres, capitaux ou primes d'assurance ;
- d'une **taxe causale**, puisqu'elle ne correspond pas à une contre-prestation individualisée.

L'affectation du produit à un objectif d'intérêt public déterminé, sans lien individualisé entre redevable et bénéfice reçu, conforte sa qualification d'**impôt d'affectation**.

Cette qualification forme le fondement juridique principal du dispositif ; elle doit être appréciée à la lumière du périmètre effectivement retenu, des exclusions légalement prévues, du rattachement territorial et des modalités d'exécution définies par la loi d'application.

## 6. Harmonisation fiscale

La LHID harmonise les impôts directs cantonaux, et non les impôts indirects cantonaux d'affectation.[17] La CEU se situe donc hors de son champ d'application et n'affecte aucun impôt harmonisé existant.

## 7. Principe de légalité et encadrement du taux

Conformément à l'art. 127 al. 1 Cst.[18], les éléments essentiels du prélèvement doivent être définis dans une base légale formelle.

Le dispositif prévoit à cette fin :

- la définition du cercle des contribuables ;
- l'objet et le fait générateur du prélèvement ;
- un **taux initial fixé dans la Constitution**, complété le cas échéant par un taux marginal supérieur prévu par la loi dans les limites constitutionnelles ;
- un **plafond légal** ;
- un **mécanisme d'ajustement strictement encadré**.

Tout ajustement du taux dans les limites légales doit être soumis à l'approbation du Grand Conseil, sur proposition motivée du Conseil d'État, selon les modalités prévues par la loi d'application.

La progressivité constitue un mécanisme d'équité complémentaire et non le pilier central de la viabilité budgétaire du dispositif.

---

## Notes de la Partie IV

**[10]** Voir **Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999** (Cst. ; RS 101), en particulier art. 3.

**[10bis]** Voir **Cst. ; RS 101, art. 134**. Cette disposition constitue le point d'entrée de l'analyse du risque de préemption fiscale fédérale, en tant qu'elle exclut les impôts cantonaux et communaux du même genre sur les objets soumis ou exonérés par certaines législations fiscales fédérales.

**[11]** Voir **Cst. ; RS 101, art. 130**, ainsi que **Loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée** (LTVA ; RS 641.20). La distinction matérielle exposée dans la présente partie constitue le fondement de l'analyse retenue par le Livre blanc. Aucun précédent jurisprudentiel direct n'a été identifié dans une configuration strictement comparable ; l'appréciation de cette qualification relève des autorités compétentes et, le cas échéant, des juridictions.

**[12]** Voir **Cst. ; RS 101, art. 132**, ainsi que la **Loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre** (LT ; RS 641.10) et la **Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé** (LIA ; RS 642.21).

**[13]** Voir **Cst. ; RS 101, art. 98 et 99**, ainsi que **Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse** (LBN ; RS 951.11).

**[14]** Voir **Cst. ; RS 101**, en particulier les principes d'égalité, d'intérêt public, de proportionnalité et de capacité contributive, notamment aux art. 8, 27, 36 et 127. Le principe de capacité contributive (art. 127 al. 2 Cst.) s'applique avec moins de rigueur aux impôts indirects qu'aux impôts directs ; l'appréciation repose alors sur le caractère objectif du critère d'imposition, la modération du taux et l'intérêt public poursuivi. L'appréciation détaillée de la compatibilité de la CEU avec ces principes est exposée dans le présent livre blanc sur la base du calibrage retenu, du taux modéré, de l'affectation du produit et des mécanismes de proportionnalité prévus par le dispositif.

**[15]** Voir les principes constitutionnels applicables à la territorialité fiscale et à l'interdiction de la double imposition intercantonale (art. 127 al. 3 Cst.). Le critère du domicile fiscal du titulaire du compte s'inscrit dans la logique des principes de rattachement reconnus en droit fiscal intercantonal. Les modalités exactes de rattachement, y compris pour les situations particulières, établissements stables multi-cantonaux, comptes joints, structures intragroupes, situations transfrontalières, sont précisées par la loi d'application. Le critère déterminant demeure celui du débit électronique rattaché au canton, tel qu'il sera défini par la loi d'application.

**[16]** Voir **Cst. ; RS 101**, en particulier les principes relatifs à la liberté économique, à la base légale, à l'intérêt public et à la proportionnalité, notamment aux art. 27 et 36.

**[17]** Voir **Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes** (LHID ; RS 642.14).

**[18]** Voir **Cst. ; RS 101, art. 127 al. 1**.

## **PARTIE V**

### **Mise en œuvre opérationnelle**

#### **1. Fait générateur et perception**

La CEU est perçue lors de l'exécution effective d'un ordre de paiement entraînant le débit d'un compte dont le titulaire est fiscalement rattaché au canton.

Le critère déterminant est celui du débit d'un compte rattaché au canton par son titulaire ou par l'entité économique à laquelle il est attribué, et non la destination géographique du paiement en tant que telle. En conséquence, un débit entrant dans le champ du prélèvement demeure visé lorsqu'il est émis vers l'extérieur du canton ou à l'étranger, tandis que les flux entrants crédités sur le compte du bénéficiaire ne constituent pas, en eux-mêmes, le fait générateur de la CEU. Les situations transfrontalières particulières sont précisées par la loi d'application.

La perception intervient au moment où le débit devient effectif pour le débiteur, selon des modalités adaptées aux systèmes de paiement concernés.

La mise en œuvre prioritaire du dispositif suppose une adaptation des systèmes des intermédiaires de paiement, en vue d'intégrer le calcul et le prélèvement automatisé de la contribution dans les cas où la perception déléguée est applicable.

Elle repose sur des données et des infrastructures déjà existantes, plutôt que sur la création d'un système de paiement parallèle autonome.

## 2. Redevable principal et perception déléguée

Dans la présente partie, la “perception déléguée” désigne le mode ordinaire dans lequel l’intermédiaire de paiement prélève et reverse la contribution pour le compte du canton, lorsque le dispositif le prévoit. Les expressions relatives au prélèvement ou à la perception automatisée décrivent les modalités techniques de ce même mécanisme. La notion de retenue opérée par un tiers n’est utilisée qu’à titre d’analogie fonctionnelle.

La CEU constitue un impôt cantonal dû par le **titulaire du compte débité**, lorsque ce titulaire est fiscalement rattaché au canton, ou, selon les cas prévus par la loi, par l’**entité économique** à laquelle ce compte est attribué.

L’**obligation fiscale principale** pèse sur le redevable, et non sur l’intermédiaire de paiement en tant que tel.

Pour garantir une perception simple, régulière et automatisée, le dispositif prévoit que la loi confie aux intermédiaires de paiement concernés, selon le périmètre défini par la loi, un rôle de collecteur délégué, chargé de prélever et de reverser la contribution pour le compte du canton, selon des modalités précisées par la loi d’application.

Dans cette architecture :

- le **redevable** supporte la charge fiscale ;
- l’**intermédiaire** assure, lorsque le dispositif le prévoit et que les conditions juridiques et techniques sont réunies, une fonction de perception et de reversement ;
- l’**autorité cantonale** demeure compétente pour la définition du champ d’application, le contrôle du dispositif et le traitement des contestations de fond.

Pour respecter le principe de proportionnalité, la loi prévoit une **indemnisation des coûts de perception effectivement supportés par les intermédiaires, pour autant qu’ils soient raisonnables et dûment justifiés**, selon des modalités définies par la loi d’application. Cette indemnisation tient compte notamment de la nature des adaptations requises, de leur caractère ponctuel ou récurrent, ainsi que du volume de flux traités.

Les décisions relatives aux obligations techniques des intermédiaires, à leur indemnisation, aux contrôles ou aux éventuelles corrections sont soumises aux voies de réclamation et de recours prévues par la loi d’application.

Cette architecture concilie **sécurité juridique, simplicité de perception et proportionnalité des obligations techniques** imposées aux intermédiaires.

### 3. Coordination, exécution et mécanisme complémentaire

#### 3.1. Mode ordinaire : perception déléguée standardisée

Le marché suisse des paiements de clientèle est structurellement concentré autour d'un nombre restreint d'intermédiaires majeurs. La mise en œuvre prioritaire de la perception déléguée vise en premier lieu ces acteurs, avec lesquels une coordination technique et juridique ciblée est envisageable. Cette mise en œuvre serait précédée d'une consultation technique avec les principaux intermédiaires concernés. Elle préciserait les modalités de calcul, de prélèvement, de reporting, de test et de transition opérationnelle. Le calendrier relèverait de la loi d'application et de la gouvernance technique du dispositif.

Cette coordination porte notamment sur :

- les spécifications techniques de calcul et de prélèvement ;
- les formats de reporting ;
- les calendriers de reversement ;
- les modalités de contrôle et de correction.

#### 3.2. Fondement fonctionnel et limites de l'analogie

Le mécanisme de perception déléguée s'inspire, dans sa fonction économique, de dispositifs de retenue opérés par un tiers pour le compte de l'autorité fiscale, notamment en matière d'impôt à la source. Cette analogie fonctionnelle ne vaut pas assimilation juridique ; elle illustre toutefois la possibilité, en droit fiscal, de confier à un tiers des tâches de perception et de reversement pour le compte de l'autorité compétente.

L'analogie porte uniquement sur la répartition fonctionnelle des tâches de perception et de reversement ; elle ne transpose ni l'assiette, ni le régime juridique, ni les finalités propres à l'impôt à la source. Dans le dispositif CEU, cette architecture repose sur la base constitutionnelle cantonale, qui habilite la loi à confier aux intermédiaires de paiement les tâches nécessaires à l'exécution du prélèvement, et sur la base légale formelle qui en découle, fixant le cercle des assujettis, le fait générateur, les obligations et les voies d'exécution.

L'exécution de cette obligation à l'égard d'intermédiaires établis hors canton ne procède pas d'une compétence du canton sur l'activité bancaire en tant que telle, mais de l'exécution d'une obligation fiscale cantonale due par un redevable fiscalement rattaché au canton, à raison d'un débit entrant dans le champ du prélèvement. Dans cette perspective, la loi d'application peut prévoir, pour les intermédiaires concernés, des obligations de perception, de reversement et de communication strictement limitées aux flux rattachés au canton, dans le respect des principes de territorialité, de proportionnalité et des exigences légales applicables.

Des mécanismes de coordination intercantonale ou, à plus long terme, une base fédérale habilitante peuvent en renforcer la sécurité juridique sans en constituer le préalable.[19]

Les modalités précises d'exécution, notamment à l'égard d'intermédiaires dont le siège opérationnel est établi hors canton, relèvent du cadrage législatif et, le cas échéant, de l'appréciation des autorités compétentes. Le mécanisme complémentaire prévu au § 3.3 traite les cas dans lesquels la perception automatisée ne pourrait être mise en œuvre de manière complète.

### **3.3. Mécanisme complémentaire de déclaration et de versement direct**

Lorsque la perception déléguée n'est pas applicable, pas encore opérationnelle ou non exécutoire à l'égard de certains intermédiaires ou de certaines catégories limitées de flux, la loi d'application prévoit un **mécanisme complémentaire ciblé** de déclaration et de versement direct par le redevable, fondé sur les relevés ou justificatifs de paiement pertinents.

Ce mécanisme s'inscrit dans la délégation faite à la loi d'application pour définir les modalités de perception, de versement et d'exécution de la CEU. Il complète, de manière ciblée, le mode ordinaire de perception déléguée automatisée pour les flux non couverts, sans modifier le fait générateur, le redevable principal ni le principe d'une **perception prioritairement automatisée**. Il garantit ainsi la **continuité juridique et budgétaire** du dispositif.

La loi d'application précise les modalités de déclaration, de vérification, de correction et de réclamation applicables à ce mécanisme, de manière à en garantir le caractère proportionné, lisible et administrativement soutenable pour les redevables concernés.

### **3.4. Perspectives de consolidation institutionnelle**

L'architecture cantonale retenue est conçue pour être opérationnelle de manière autonome. À plus long terme, des mécanismes de coordination intercantonale ou une base fédérale habilitante, sur le modèle des cadres existants pour certains mécanismes de retenue fiscale opérés par des tiers, pourraient renforcer la sécurité juridique, l'uniformité et la simplicité d'exécution du dispositif. Ces voies constitueraient des renforcements institutionnels souhaitables, sans être présentées comme des conditions préalables à l'opérabilité de l'architecture cantonale, fondée sur la perception déléguée standardisée et, à titre complémentaire, sur un mécanisme ciblé de déclaration et de versement direct.

#### 4. Rattachement fiscal et données utilisées

La perception repose à titre principal sur le **domicile fiscal du titulaire du compte débité**.

Pour certaines situations particulières, la loi d'application précise les critères de rattachement applicables, notamment pour :

- les **établissements stables multi-cantonaux**, pour éviter un double rattachement ;
- les **comptes joints**, pour déterminer le redevable pertinent ;
- certaines **structures intragroupes**, pour assurer la cohérence avec la consolidation prévue pour le seuil de progressivité ;
- les **situations transfrontalières**, pour garantir l'unicité du rattachement et éviter les chevauchements.

Le dispositif s'appuie principalement sur des **données déjà détenues** par les intermédiaires dans le cadre de leurs obligations réglementaires, notamment en matière d'identification et de vérification.

Il ne nécessite pas, dans son principe, la **qualification détaillée de l'opération économique sous-jacente**.

La loi d'application précise les mécanismes de correction en cas d'erreur de rattachement, de changement de situation ou de cas particuliers nécessitant une règle correctrice.

#### 5. Exclusions

Les exclusions du champ d'application reposent sur des **critères objectifs et vérifiables**, en vue de garantir la prévisibilité, la neutralité et la sécurité juridique du dispositif.

Elles visent notamment :

- les opérations purement internes sans transfert de valeur entre ayants droit économiques distincts ;
- certaines écritures techniques, prudentielles ou de compensation ;
- certaines catégories d'entités ou de flux exclues par la loi pour éviter des chevauchements matériels ou des difficultés disproportionnées de mise en œuvre.

La loi d'application précise les catégories concernées, les critères d'exclusion et les modalités opérationnelles correspondantes.

## 6. Reversement, contrôle et réclamations

Les montants perçus dans le cadre de la **perception déléguée** sont agrégés et reversés périodiquement à l'administration cantonale.

Le contrôle repose sur la traçabilité comptable des montants agrégés, sur des audits ciblés et sur des vérifications de cohérence entre volumes de flux et montants reversés.

Dans le cadre du **mécanisme complémentaire**, le contrôle repose sur les déclarations du redevable, les relevés ou justificatifs pertinents, ainsi que, le cas échéant, sur les informations agrégées pouvant être communiquées conformément à la loi d'application.

Les erreurs techniques de perception peuvent être traitées en première ligne via l'intermédiaire concerné, tandis que les contestations portant sur le rattachement fiscal ou sur le champ d'application relèvent de l'autorité cantonale compétente.

Chaque intermédiaire communique au moins annuellement à chaque titulaire de compte concerné le montant total de CEU prélevé au cours de l'exercice ou, lorsque la perception déléguée n'est pas applicable, les éléments agrégés nécessaires à la vérification du mécanisme complémentaire, selon les modalités prévues par la loi.

Le dispositif distingue ainsi :

- la **fonction technique de perception**, assumée par l'intermédiaire lorsqu'elle est applicable ;
- la **fonction de décision fiscale et de traitement des contestations de fond**, assumée par l'autorité cantonale.

Cette distinction contribue à la sécurité juridique du mécanisme et à la limitation de la charge portée par les intermédiaires.

## 7. Protection des données

La CEU doit respecter les exigences de la législation applicable en matière de protection des données.[20]

Le dispositif n'introduit pas, dans son principe, de nouvelles catégories de données, mais encadre un traitement spécifique fondé sur une base légale formelle et limité à la finalité de perception.

Il doit respecter les principes de minimisation, de proportionnalité, de sécurité et de traçabilité.

Le contrôle peut, dans son principe, reposer principalement sur des flux agrégés, sans nécessiter l'analyse individualisée des transactions sous-jacentes, sous réserve des besoins de contrôle ou de réclamation.

L'accès à des données transactionnelles individualisées ne peut intervenir, si nécessaire, que dans les cas et selon les procédures formellement prévus par la loi d'application, dans le respect des principes de proportionnalité, de minimisation et de traçabilité.

## 8. Coûts, gouvernance et transition

La mise en œuvre initiale implique des adaptations informatiques, organisationnelles et contractuelles pour les intermédiaires de paiement.

Ces adaptations doivent être encadrées par une gouvernance technique claire, associant spécifications, calendrier, tests et coordination institutionnelle.

Le recours prioritaire à la **perception déléguée automatisée**, complété à titre complémentaire par un mécanisme ciblé de déclaration directe, permet de limiter la charge administrative globale du dispositif en régime ordinaire.

La loi prévoit une **entrée en vigueur différée** et une **phase transitoire ordonnée**, pour permettre l'adaptation technique nécessaire et sécuriser le passage au régime opérationnel.

Les coûts du dispositif doivent être distingués entre, d'une part, des coûts initiaux de déploiement liés aux adaptations techniques, organisationnelles et contractuelles, et, d'autre part, des coûts récurrents de fonctionnement, de contrôle et d'indemnisation des intermédiaires. Le plafond implicite résultant de l'affectation minimale de 90 % du produit à l'allègement LAMal ne constitue pas un niveau de dépense anticipé ; les coûts effectifs ont vocation à être objectivés par la documentation technique et, une fois le dispositif en vigueur, par le rapport annuel prévu par le dispositif.

## 9. Robustesse opérationnelle

En **mode ordinaire**, la perception automatisée au point d'exécution du débit assure un niveau élevé de conformité et limite les possibilités d'optimisation artificielle sans restructuration économique réelle.

L'universalité du périmètre, l'automatisation prioritaire du prélèvement et l'absence d'effet de seuil technique contribuent à la stabilité et à la prévisibilité du rendement, même si certains cas résiduels peuvent relever du mécanisme complémentaire.

---

### Notes de la Partie V

**[19]** Voir **Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999** (Cst. ; RS 101), **art. 48**, relatif aux conventions intercantionales. La référence à une éventuelle base fédérale habilitante ne suppose pas l'existence actuelle d'un cadre fédéral spécifique applicable à la CEU ; elle désigne une possibilité de consolidation institutionnelle future, susceptible de renforcer l'uniformité, la sécurité juridique et la simplicité d'exécution du dispositif, sans constituer une condition préalable à l'architecture cantonale proposée.

**[20]** Voir **Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données** (LPD ; RS 235.1), ainsi que les principes constitutionnels relatifs à la sphère privée, à la base légale et à la proportionnalité du traitement des données. La loi d'application devra préciser les accès, limitations, sécurités, durées de conservation et voies de contrôle.

# PARTIE VI

## Analyse d'impact économique et incidence réelle

### 1. Objet et méthode

La présente partie évalue l'impact économique de la Contribution Électronique Unifiée (CEU) en fonctionnement stabilisé.

L'analyse distingue :

- l'incidence économique réelle du prélèvement ;
- l'hétérogénéité des modèles économiques selon les marges et l'intensité de flux ;
- les ajustements économiques ordinaires ;
- la compatibilité du dispositif avec la stabilité et l'attractivité cantonales.

Les comportements de contournement stratégique sont traités séparément à la **Partie VII**.

La présente partie tient compte des effets différenciés de l'instrument et vérifie si le calibrage retenu maintient son impact dans une zone économiquement absorbable, proportionnée et compatible avec la stabilité cantonale.

### 2. Nature de l'assiette : flux et non bénéfice

La CEU est assise sur les **flux de paiement et non sur le bénéfice**.

Ce choix est cohérent avec la logique d'un prélèvement indirect : l'assiette reflète l'intensité transactionnelle et l'usage d'une infrastructure de paiement, plutôt que la rentabilité nette de chaque acteur.

Comme pour tout prélèvement sur flux bruts :

- l'incidence relative varie selon les marges ;
- l'impact dépend des modèles économiques ;
- la charge brute ne se traduit pas mécaniquement par une réduction équivalente du résultat net.

La proportionnalité recherchée n'est donc pas une proportionnalité au bénéfice, mais une proportionnalité à l'intensité économique mesurée par les flux, dans un cadre de taux modéré, de progressivité marginale plafonnée et d'affectation du produit au financement de l'allègement LAMal.

### 3. Hétérogénéité sectorielle

L'incidence de la CEU n'est pas homogène.

On peut distinguer, de manière schématique :

- des activités à **faible marge et flux élevés** ;
- des activités à **marge intermédiaire** ;
- des activités à **forte valeur ajoutée**.

Les profils illustratifs **présentés en annexe** ne visent pas à décrire l'ensemble du tissu économique, mais à donner des **ordres de grandeur de sensibilité**.<sup>[21]</sup>

Ils montrent :

- une incidence significative mais généralement absorbable pour des PME en situation ordinaire ;
- une pression plus marquée pour certains modèles à faible marge et flux élevés ;
- une incidence proportionnellement plus modérée pour les activités à forte valeur ajoutée.

Cette hétérogénéité est encadrée par l'architecture du dispositif :

- taux de base modéré ;
- progressivité marginale ;
- seuil élevé de progressivité ;
- plafond légal ;
- affectation du produit à l'allègement des charges LAMal.

Le dispositif ne prévoit pas de franchise générale. Ce choix procède d'une logique de simplicité, de lisibilité et d'universalité du prélèvement. La proportionnalité pour les ménages repose sur le niveau modéré du taux, sur l'affectation très majoritaire du produit à l'allègement des charges LAMal, et sur le fait que le bénéfice net attendu demeure, **dans le scénario central**, supérieur à la contribution supportée (cf. annexe, Profil O).

#### 4. Objection relative aux modèles à faible marge

Pour les modèles à faibles marges ou à forte intensité de flux, le dispositif encadre cette hétérogénéité par plusieurs paramètres convergents :

- un **taux de base modéré**, fixé à 1 % ;
- une **progressivité marginale** visant un cercle restreint d'acteurs de très grande taille ;
- une **affectation très majoritaire du produit** à l'allègement des charges LAMal ;
- un **suivi des effets sectoriels**, en particulier pour les modèles à faibles marges, à flux élevés ou fortement intermédiés.

L'incidence effective dépend ainsi de paramètres économiques réels : structure des prix, organisation de la chaîne de valeur, capacité d'absorption partielle et capacité éventuelle de répercussion.

La proportionnalité doit donc être appréciée au regard de l'architecture globale du dispositif, et non à partir d'une assimilation directe entre flux et bénéfice.

Le dispositif ne prévoit pas de mécanisme de correction individuelle. Ce choix est cohérent avec la logique d'un prélèvement indirect à taux modéré, dans lequel l'incidence sectorielle différenciée est inhérente à la structure de l'instrument et ne justifie pas, en elle-même, un correctif au cas par cas. Le suivi prévu au § 7 permet d'identifier d'éventuels effets sectoriels disproportionnés et d'alimenter, le cas échéant, une adaptation des paramètres du dispositif.

#### 5. Ajustements économiques ordinaires

Comme tout prélèvement, la CEU peut entraîner des ajustements économiques ordinaires, tels que :

- une rationalisation de certains circuits de paiement ;
- une optimisation de trésorerie ;
- des adaptations marginales de prix, de facturation ou d'organisation.

Deux caractéristiques du dispositif limitent les effets désincitatifs :

- le **niveau modéré des taux** ;
- l'absence d'**effet de seuil brutal**.

L'objectif est que l'ajustement demeure diffus et sans effet de rupture, tout en conservant une assiette suffisamment stable en régime ordinaire.

## 6. Attractivité cantonale

La CEU présente plusieurs caractéristiques susceptibles de limiter son impact négatif sur l'attractivité cantonale :

- une **perception automatisée** sans démarche déclarative individuelle ;
- une **architecture plafonnée et prévisible** ;
- une **affectation à un objectif d'intérêt public identifiable**.

Le dispositif vise à financer un allègement structurel des charges LAMal dans un cadre contrôlable, sans instaurer un appareil déclaratif généralisé.

Pour certaines activités exportatrices, la CEU supportée sur les intrants peut constituer une charge non récupérable sur les marchés extérieurs. Cet effet doit être apprécié au regard du taux modéré, de la diversité des chaînes de valeur et des capacités d'ajustement propres à chaque secteur. Le suivi public et l'évaluation périodique permettront d'en mesurer l'ampleur effective.

## 7. Suivi et vigilance

Un suivi public du dispositif doit notamment porter sur :

- l'évolution agrégée de l'assiette ;
- la concentration de la charge ;
- les éventuels signaux sectoriels significatifs ;
- les retours opérationnels des intermédiaires.

Ce suivi doit permettre d'alimenter les mécanismes de sécurisation sans alourdir excessivement l'appareil administratif.

## 8. Conclusion

L'impact économique de la CEU est encadré par un ensemble de paramètres convergents : une assiette fondée sur les flux, un taux de base modéré, une progressivité marginale plafonnée, un mécanisme d'ajustement, une finalité d'intérêt public clairement identifiée et une affectation très majoritaire du produit à la réduction des charges LAMal.

Les principaux risques identifiés tiennent à l'hétérogénéité sectorielle et aux adaptations comportementales ordinaires ou stratégiques, traitées dans les parties suivantes.

Le calibrage retenu maintient la contribution dans une zone économiquement viable, proportionnée et compatible avec la stabilité cantonale.

## Annexe : Illustrations d'incidence (stress tests)

Les profils présentés ci-dessous constituent des **illustrations de sensibilité** fondées sur les paramètres du dispositif ; ils ne correspondent ni à des moyennes statistiques cantonales ni à des projections comptables individualisées.[21]

Leur fonction est d'identifier les zones de vigilance économique du dispositif, non de décrire des situations ordinaires ou représentatives. Les profils les plus exposés doivent être lus comme des tests de sensibilité permettant de calibrer le suivi public, l'évaluation périodique et, le cas échéant, les ajustements ciblés prévus par la loi.

### Hypothèses communes

- taux de base : **1 %**
- taux marginal : **1,5 %** au-delà de **200 M CHF**
- mécanisme : **marginal**
- plafond légal du taux marginal (fixé par la loi d'application) : **2 %**
- pas de franchise générale pour les personnes physiques

## Profil o. Ménage médian

### Hypothèses illustratives

- flux électroniques annuels : **70 000 CHF**
- taux CEU : **1 %**
- nombre moyen de résidents par ménage : **~2,08**

### Charge CEU

- **700 CHF/an**, soit environ **58 CHF/mois**

### Allègement LAMal brut visé, avant articulation avec les subsides existants

- par résident : **~2'560 à 2'640 CHF/an**, soit **~213 à 220 CHF/mois** ;
- par ménage médian théorique (~2,08 résidents) : **~5'325 à 5'490 CHF/an**, soit **~444 à 458 CHF/mois**.

### Bénéfice net illustratif par ménage médian, après charge CEU

- charge CEU illustrative : **700 CHF/an**, soit environ **58 CHF/mois** ;
- bénéfice net : **~4'625 à 4'790 CHF/an**, soit **~385 à 399 CHF/mois**.

### Ratios illustratifs

- ratio allègement brut / charge : **de l'ordre de 7,6:1 à 7,8:1** ;
- ratio bénéfice net / charge : **de l'ordre de 6,6:1 à 6,8:1**.

### Variante unipersonnelle

Pour un ménage d'une seule personne avec des flux électroniques annuels de l'ordre de **45'000 CHF**, la charge CEU illustrative serait d'environ **450 CHF/an**, soit **38 CHF/mois**. Sur la base de l'allègement brut visé par résident, le bénéfice net après charge CEU serait de l'ordre de **2'110 à 2'190 CHF/an**, soit environ **176 à 183 CHF/mois**. Le ratio **bénéfice net / charge** serait alors d'environ **4,7:1 à 4,9:1**.

### Lecture institutionnelle

Le dispositif produit, pour le profil de ménages illustré, un bénéfice net supérieur à la charge CEU supportée. Pour apprécier le gain effectivement disponible, le ratio pertinent est le ratio **bénéfice net / charge**, et non le ratio **allègement brut / charge**.

Ces ordres de grandeur demeurent bruts avant articulation avec les réductions individuelles de primes. Pour les ménages bénéficiant déjà de subsides LAMal, la loi d'application devra préciser les modalités d'articulation avec le dispositif existant, de manière à préserver le gain net recherché. Les résultats présentés dépendent de la composition du ménage, du rendement constaté et des modalités définies par la loi d'application.

## Profil obis. Indépendant ou profession libérale

### Hypothèses

- flux professionnels annuels : **300 000 CHF**
- marge nette : **25 %**
- bénéfice net professionnel : **75 000 CHF**

### Charge CEU

- **3 000 CHF/an**

### Indicateur de sensibilité

- environ **4,0 %** du bénéfice net professionnel

### Lecture institutionnelle

Ce profil illustre un indépendant ou une profession libérale dont l'activité repose sur des flux modérés et une valeur ajoutée relativement élevée. La charge CEU y demeure limitée en valeur absolue et relative, sans exposition à la progressivité. Comme pour les autres profils, ce ratio brut ne tient pas compte des ajustements de prix, de trésorerie ou d'organisation susceptibles d'en modérer l'incidence effective ; au niveau du ménage, il doit en outre être mis en perspective avec l'allègement LAMal dont peut bénéficier le redevable fiscalement domicilié dans le canton.

## Profil 1. PME locale à marge modérée

### Hypothèses

- flux annuels : **12 M CHF**
- marge nette : **8 %**
- bénéfice net : **0,96 M CHF**

### Charge CEU

- **0,12 M CHF**

### Indicateur de sensibilité

- environ **12,5 %** du bénéfice net

### Lecture institutionnelle

La charge est significative, mais demeure compatible avec une PME en situation normale. Ce profil n'est pas exposé à la progressivité. Ce ratio brut ne tient pas compte des ajustements de prix, de trésorerie ou d'organisation qui modèrent l'incidence réelle d'un prélèvement sur flux (cf. Partie VII § 4).

### **Profil ibis. Commerce de détail à faible marge, flux modérés**

- flux annuels : **2,0 M CHF**
- marge nette : **4 %**
- bénéfice net : **80 000 CHF**

#### **Charge CEU**

- **20 000 CHF**

#### **Indicateur de sensibilité**

- environ **25 %** du bénéfice net

#### **Lecture institutionnelle**

Ce profil illustre la sensibilité brute de certains modèles à faible marge, même en l'absence d'exposition à la progressivité. Il ne capture toutefois ni les ajustements de prix, de trésorerie ou d'organisation qui modèrent l'incidence réelle d'un prélèvement sur flux, ni le bénéfice indirect que l'allègement LAMal peut représenter pour les personnes physiques fiscalement domiciliées dans le canton. Il doit être lu comme un indicateur de sensibilité sectorielle, non comme une mesure automatique de l'incidence économique effective.

## Profil 2. Grande entreprise à faible marge, flux élevés (stress test)

### Phrase-cadre

Ce profil combine deux caractéristiques économiques inhabituelles et rarement cumulées dans le tissu cantonal : un volume de **flux très élevé** et une marge nette de l'ordre de 3 %. Il constitue un **cas limite de sensibilité** et n'a pas vocation à représenter le tissu économique cantonal dans son ensemble.

### Hypothèses

- flux annuels : **400 M CHF**
- marge nette : **3 %**
- bénéfice net : **12 M CHF**

### Charge CEU brute

- 1 % sur 200 M = 2,0 M
- 1,5 % sur 200 M = 3,0 M
- **Total : 5,0 M CHF**

### Indicateur de sensibilité

- environ **41,7 %** du bénéfice net

### Lecture institutionnelle

**Ce profil constitue un scénario de stress extrême, non représentatif de la norme économique ordinaire.**

Ce ratio illustre la **sensibilité maximale théorique** du dispositif pour des modèles à marge très faible et flux élevés ; il ne saurait être lu comme l'incidence attendue pour les entreprises ordinaires du canton.

L'incidence effective dépend toutefois des capacités d'ajustement de prix, d'organisation et de chaîne de valeur, qui ne sont pas captées par ce ratio brut.

L'absence de mécanisme de correction individuelle est cohérente avec la logique du prélèvement indirect (cf. § 4 ci-dessus). Le suivi prévu au § 7 permet d'identifier d'éventuels effets sectoriels disproportionnés et d'alimenter, le cas échéant, une adaptation des paramètres.

Ce profil doit ainsi être lu comme un **stress test de sensibilité brute**, et non comme l'incidence attendue à l'échelle de l'économie cantonale dans son ensemble.

### **Profil 3. Acteur à forte valeur ajoutée**

#### **Hypothèses**

- flux annuels : **400 M CHF**
- marge nette : **15 %**
- bénéfice net : **60 M CHF**

#### **Charge CEU**

- **5,0 M CHF**

#### **Indicateur de sensibilité**

- environ **8,3 %** du bénéfice net

#### **Lecture institutionnelle**

À niveau de flux égal, la sensibilité est significativement moindre lorsque la marge est plus élevée.

### **Profil 4. Très grande structure**

#### **Hypothèses**

- flux annuels : **1,2 Md CHF**
- marge nette : **8 %**
- bénéfice net : **96 M CHF**

#### **Charge CEU**

- 1 % sur 200 M = 2,0 M
- 1,5 % sur 1 000 M = 15,0 M
- **Total : 17,0 M CHF**

#### **Indicateur de sensibilité**

- environ **17,7 %** du bénéfice net

#### **Lecture institutionnelle**

Dans les cas de très grande taille, la progressivité accroît mécaniquement le montant brut acquitté, mais l'incidence relative dépend toujours de la structure de marge, de la chaîne de valeur et des capacités d'ajustement économique.

## Enseignements transversaux

Les profils illustrent une incidence **hétérogène** selon les modèles économiques. Le calibrage retenu évite les ruptures brutales. Les ratios rapportés au bénéfice doivent être lus comme des **indicateurs de sensibilité**, non comme une qualification de l'impôt. Pour les ménages, le ratio **bénéfice net / charge** constitue le principal indicateur de proportionnalité. Dans les profils illustrés, il varie selon la composition du ménage : environ **4,7:1 à 4,9:1** pour une personne seule et **6,6:1 à 6,8:1** pour un ménage médian théorique. L'allègement LAMal demeure le **bénéfice collectif central** du dispositif.

Les ratios rapportés au bénéfice sont des indicateurs de sensibilité, non une qualification de l'impôt ni une mesure automatique de l'incidence économique effective. Pour les modèles à faible marge, ils doivent donc être interprétés avec prudence, en tenant compte des ajustements possibles de prix, de trésorerie, d'organisation ou de chaîne de valeur. Le suivi public du dispositif et l'évaluation périodique prévue en Partie VIII (§ 6 et § 8) visent précisément à détecter d'éventuels effets sectoriels disproportionnés et, le cas échéant, à éclairer des ajustements législatifs ciblés compatibles avec l'architecture générale du prélèvement.

Les profils extrêmes ne fondent pas le calibrage général du dispositif ; ils servent à identifier les cas où le suivi public devra être particulièrement attentif, notamment pour les modèles à faibles marges, à flux élevés ou à chaînes de valeur fortement intermédiées.

---

## Notes de la Partie VI

**[21]** Les profils 0 à 4 constituent des **stress tests illustratifs** destinés à apprécier la sensibilité du dispositif selon différents modèles économiques ; ils ne correspondent ni à des moyennes observées du tissu cantonal ni à des prévisions individualisées.

# PARTIE VII

## Contournement et comportements adaptatifs

### 1. Principe méthodologique

Tout nouvel instrument fiscal peut susciter des comportements d'optimisation ou d'évitement.

L'évaluation pertinente ne porte pas sur la suppression absolue de tout contournement, mais sur le point de savoir si son coût économique, juridique et organisationnel excède celui de la contribution elle-même.

La CEU repose sur un principe directeur :

**la conformité intégrée doit être plus simple que l'évitement structurel.**

L'objectif n'est donc pas l'impossibilité absolue du contournement, mais sa marginalisation économique.

### 2. Typologie des comportements adaptatifs

Cette typologie n'a pas pour objet de détailler des stratégies d'évitement opérationnelles, mais d'identifier les familles de comportements à surveiller et les réponses institutionnelles correspondantes.

#### 2.1. Paiements en espèces

Un recours accru au cash est théoriquement possible, mais ses limites sont importantes :

- les flux B2B de montant significatif relèvent, dans leur fonctionnement ordinaire, d'infrastructures bancaires et comptables largement numérisées ; virements, recouvrements directs, paiements de factures numériques et systèmes interbancaires. Le présent Livre blanc ne retient pas de quantification cantonale directe de cette part, en l'absence de statistique publique désagrégée à ce niveau.
- le cash implique des coûts logistiques et sécuritaires ;
- les obligations comptables et de traçabilité en limitent l'usage massif.

Un déplacement marginal est possible, mais un basculement massif paraît peu probable.

#### 2.2. Domiciliation bancaire hors canton

Le simple déplacement du compte bancaire n'est pas, en principe, déterminant si le rattachement repose sur le domicile fiscal du titulaire.

Un changement effectif de rattachement fiscal impliquerait des conséquences juridiques, fiscales et organisationnelles bien plus substantielles qu'un simple changement bancaire.

### **2.3. Centralisation ou fragmentation des flux**

Des tentatives de fragmentation ou de centralisation artificielle peuvent être envisagées, en particulier pour réduire l'exposition à la progressivité.

Le dispositif y répond notamment par :

- la consolidation des entités liées ;
- le renvoi aux principes de consolidation comptable ;
- le risque de requalification en cas de structuration artificielle.

Ces stratégies impliquent souvent des coûts et contraintes supérieurs au gain recherché pour la plupart des acteurs.

### **2.4. Réduction volontaire du volume de flux**

Réduire volontairement les flux revient généralement à réduire l'activité économique ou à dégrader l'efficacité opérationnelle.

À des taux modérés, l'incitation à sacrifier une activité réelle pour éviter la contribution demeure structurellement faible.

### **2.5. Circuits alternatifs ou non bancaires**

Le recours à des crypto-actifs ou à des circuits fermés peut exister à la marge, mais reste limité dans l'économie réelle structurée.

Pour la grande majorité des entreprises organisées, un contournement complet supposerait une transformation profonde et coûteuse du modèle d'affaires.

## **3. Évaluation agrégée du risque**

Lorsque trois conditions sont réunies, à savoir un **taux modéré**, une **assiette large** et une **perception automatisée**, l'incitation marginale au contournement tend en principe à diminuer.

La CEU réunit ces trois caractéristiques.

Le calibrage retenu réduit l'incitation marginale au contournement, sans prétendre le faire disparaître complètement.

#### 4. Effets indirects et incidence réelle

Une partie de la charge peut être :

- répercutée partiellement dans les prix ;
- absorbée via des ajustements de trésorerie ;
- compensée par des adaptations contractuelles ou organisationnelles.

Ces mécanismes contribuent à expliquer pourquoi les ratios bruts présentés dans la **Partie VI** doivent être lus comme des indicateurs de sensibilité et non comme une mesure automatique de l'incidence effective.

#### 5. Robustesse systémique

La robustesse de la CEU repose sur trois piliers :

1. une **assiette large mais juridiquement circonscrite** ;
2. une **perception intégrée au moment du débit** ;
3. un **niveau de taux modéré**, avec progressivité marginale plafonnée.

Un dispositif présentant ces caractéristiques est structurellement plus robuste qu'un prélèvement purement déclaratif ou étroitement sectoriel.

#### 6. Conclusion

Le risque de contournement ne peut être nul. Il demeure toutefois économiquement coûteux, juridiquement encadré, techniquement limité et faiblement incité par le calibrage retenu. La CEU est conçue de manière à ce que **la conformité soit, dans la plupart des cas, plus simple que l'optimisation.**

# PARTIE VIII

## Soutenabilité budgétaire et mécanisme d'ajustement

### 1. Objet

La présente partie examine :

- la soutenabilité budgétaire de la CEU dans sa version sécurisée ;
- l'encadrement juridique du mécanisme d'ajustement ;
- la cohérence d'ensemble du dispositif au regard des principes constitutionnels et économiques.

La CEU prévoit une affectation d'**au moins 90 %** de son produit à la réduction des charges LAMal, tout en respectant les exigences de légalité, de proportionnalité et de sécurité juridique.

### 2. Assiette nette sécurisée

La version sécurisée de la CEU intègre plusieurs exclusions destinées à circonscrire matériellement l'assiette, notamment :

- l'exclusion de certains flux interbancaires ou prudentiels ;
- l'exclusion de certains flux liés aux marchés de capitaux et au règlement-livraison ;
- l'exclusion des flux vers certains assureurs et administrations publiques ;
- l'exclusion de certaines écritures internes sans transfert de valeur entre ayants droit économiques distincts.

Ces éléments ont pour objet de délimiter le périmètre de l'assiette, d'éviter des chevauchements avec des compétences fédérales exclusives et de renforcer la proportionnalité du dispositif.

L'assiette demeure large, mais n'est pas coextensive à l'ensemble des flux économiques. Le dispositif ne prévoit pas de franchise générale pour les personnes physiques ; la proportionnalité individuelle repose sur le niveau modéré du taux et sur le fait que le bénéfice net attendu pour les ménages demeure, **dans le scénario central**, supérieur à la charge supportée (cf. Partie VI, annexe, Profil 0).

Le mécanisme d'ajustement ne remet pas en cause le taux de base de **1 %**, maintenu comme socle stable du dispositif ; il ne peut porter que sur le taux marginal supérieur, dans les limites et selon la gouvernance prévues par la loi.

### 3. Hypothèses et scénarios

Les scénarios d'assiette nette retenus pour la présente partie sont ceux exposés en Partie II (§ 2.2), à savoir une borne basse de 45 milliards CHF, un scénario central de 55 à 65 milliards CHF et une borne haute de 75 milliards CHF. Ils sont repris ici uniquement comme base de lecture de la soutenabilité budgétaire du dispositif. [22]

#### 4. Rendement estimatif et produit affectable

L'architecture des taux est définie à la **Partie III**. Sur la base des ordres de grandeur exposés en **Partie II** (§ 3.1, § 3.2 et § 4.2), la présente partie en tire la lecture de soutenabilité budgétaire. La progressivité marginale peut contribuer à un taux effectif moyen légèrement supérieur à 1 %, selon la concentration des flux entre acteurs de grande taille. Son effet demeure toutefois subsidiaire : le rendement du dispositif repose principalement sur le taux de base et sur l'ampleur de l'assiette.

##### Lecture de soutenabilité :

Sur la base des ordres de grandeur exposés en **Partie II** (§ 3.1, § 3.2 et § 4.2), le scénario central demeure compatible avec l'objectif politique d'une couverture d'environ 50 % du coût annuel brut reconstitué des primes LAMal. La marge de sécurité varie toutefois selon le niveau effectif de l'assiette : elle est limitée dans le bas du scénario central et plus confortable dans le haut de la fourchette.

Dans la borne basse, la couverture effective resterait inférieure à la cible de 50 %. Ce scénario active la logique de pilotage prévue par la loi d'application : l'allègement distribué est calibré sur le rendement constaté, les coûts de mise en œuvre et les modalités de redistribution, avec mobilisation éventuelle des mécanismes d'ajustement et de la réserve de stabilisation dans les limites prévues. Le taux de base constitutionnel demeure le socle stable du dispositif.

Ces estimations doivent être lues comme des scénarios de robustesse budgétaire et non comme des prévisions comptables fines. Dans la communication publique, ces montants ont vocation à être traduits en allègement estimé des charges LAMal par résident et par ménage (cf. **Partie II**, § 4.3).

#### 5. Encadrement du mécanisme d'ajustement

Pour respecter le principe de légalité fiscale, le mécanisme d'ajustement du taux doit être strictement encadré.

Le dispositif prévoit à cette fin :

- un **taux initial** fixé dans la Constitution, complété le cas échéant par un taux marginal supérieur prévu par la loi dans les limites constitutionnelles ;
- un **plafond légal** ;
- une **autorité compétente identifiée** ;
- des **critères objectifs de déclenchement** ;
- un **encadrement procédural clair**.

Tout ajustement doit être motivé, public, limité dans son amplitude et soumis à l'approbation du Grand Conseil selon les modalités définies par la loi.

Cette gouvernance vise à assurer la cohérence entre rendement effectif et cible d'affectation, sans délégation excessive à l'exécutif.

Le mécanisme d'ajustement ne peut porter que sur le **taux marginal supérieur** (applicable aux flux dépassant le seuil de progressivité). Le **taux de base de 1 %** est maintenu comme socle stable, conformément au choix politique central du dispositif (cf. **Partie III**, § 6).

## 6. Effet cumulatif dans les chaînes de valeur

La CEU est un prélèvement sur flux sans mécanisme de récupération ; son incidence peut donc se cumuler lorsque plusieurs débits successifs interviennent au sein d'une même chaîne de valeur.

Cet effet cumulatif est inhérent à la structure d'un prélèvement assis sur les flux bruts. Son ampleur concrète varie toutefois selon les secteurs, les marges, les modalités de répercussion et l'organisation effective des chaînes de paiement.

Le choix d'un taux de base modéré vise à contenir cet effet dans des proportions économiquement supportables à l'échelle cantonale.

Le suivi de cet effet, notamment dans les filières longues, fortement intermédiées ou à faibles marges, fait partie de la vigilance économique du dispositif.

Lorsque ce suivi met en évidence un effet cumulatif sectoriel manifestement disproportionné, cette situation est examinée dans le cadre de l'évaluation périodique prévue au § 8, en vue, le cas échéant, d'ajustements législatifs ciblés compatibles avec l'architecture générale du dispositif.

L'encadré ci-dessous en donne une illustration simplifiée.

### Encadré technique : illustration simplifiée de l'effet cumulatif

À titre **illustratif**, en cas de répercussion intégrale d'une charge de **1 %** à chaque stade de paiement, l'effet cumulé sur le prix final serait de l'ordre de :

- $\approx 2,0 \%$  sur **2 stades** ;
- $\approx 3,0 \%$  sur **3 stades**.

Dans la pratique, le nombre de stades de paiement effectivement soumis à la CEU au sein d'une même chaîne cantonale peut être limité par les exclusions, les flux hors canton et la structure effective des chaînes de valeur.

Ces ordres de grandeur doivent être lus comme des effets maximaux simplifiés sous hypothèse de répercussion intégrale à chaque stade. Ils ne signifient pas que la marge nette de chaque acteur serait réduite d'un montant équivalent : selon les secteurs, l'effet peut être absorbé partiellement, répercuté dans les prix, limité par les exclusions, ou réduit par le fait qu'une partie des stades de paiement se situe hors du champ cantonal de la CEU.

L'indicateur pertinent n'est donc pas le seul nombre de stades théoriques, mais la combinaison entre nombre de paiements effectivement soumis, niveau de marge, capacité de répercussion et importance du bien ou service concerné dans l'économie cantonale.

Cette illustration vise uniquement à visualiser un **ordre de grandeur théorique**. Elle ne constitue ni une prévision sectorielle, ni une mesure empirique uniforme applicable à l'ensemble des chaînes de valeur.[23]

## 7. Robustesse et cohérence d'ensemble

La version sécurisée de la CEU vise à concilier sécurité constitutionnelle, stabilité économique, soutenabilité budgétaire et lisibilité politique. Elle repose sur une assiette juridiquement circonscrite, un taux modéré, un mécanisme d'ajustement strictement encadré portant uniquement sur le taux marginal supérieur, ainsi que sur une affectation d'au moins 90 % du produit à un objectif d'intérêt public clairement identifié.

La **marge de sécurité** dégagée dans le scénario central varie selon le niveau effectif de l'assiette : elle demeure limitée dans le bas de la fourchette et devient plus confortable dans le haut du scénario central. Combinée à l'affectation minimale de 90 %, au suivi annuel, aux mécanismes d'ajustement prévus par le dispositif et, le cas échéant, à la réserve de stabilisation, cette marge contribue à la robustesse du dispositif face aux **incertitudes d'assiette** et aux **aléas de mise en œuvre**.

## 8. Évaluation périodique

La future loi d'application prévoira une évaluation obligatoire du dispositif après cinq ans d'entrée en vigueur. Celle-ci portera notamment sur le rendement effectif de la CEU, son incidence économique, son articulation avec les autres instruments d'allègement LAMal, les éventuels effets sectoriels disproportionnés, y compris ceux liés à l'effet cumulatif dans certaines chaînes de valeur, ainsi que l'opportunité d'ajustements législatifs ciblés. Elle fera l'objet d'un rapport au Grand Conseil et d'un débat public.

---

### Notes de la Partie VIII

**[22]** Fourchette de **45 à 75 Mds CHF**, avec scénario central de **55 à 65 Mds CHF**, résultant d'un resserrement par triangulation indépendante à partir de l'Enquête sur le budget des ménages 2023 de l'OFS (EBM 2023) et de la Statistique structurelle des entreprises 2023 de l'OFS (STATENT 2023), complétées par les hypothèses de flux décrites dans la présente annexe.

**[23]** Calcul de composition simple :  $(1,01)^n - 1$ , où  $n$  est le nombre de stades de paiement. Cette illustration repose sur l'hypothèse d'une répercussion intégrale à chaque stade et n'a pas de valeur prédictive sectorielle.