



## Documentation de base

Date: 4 décembre 2014

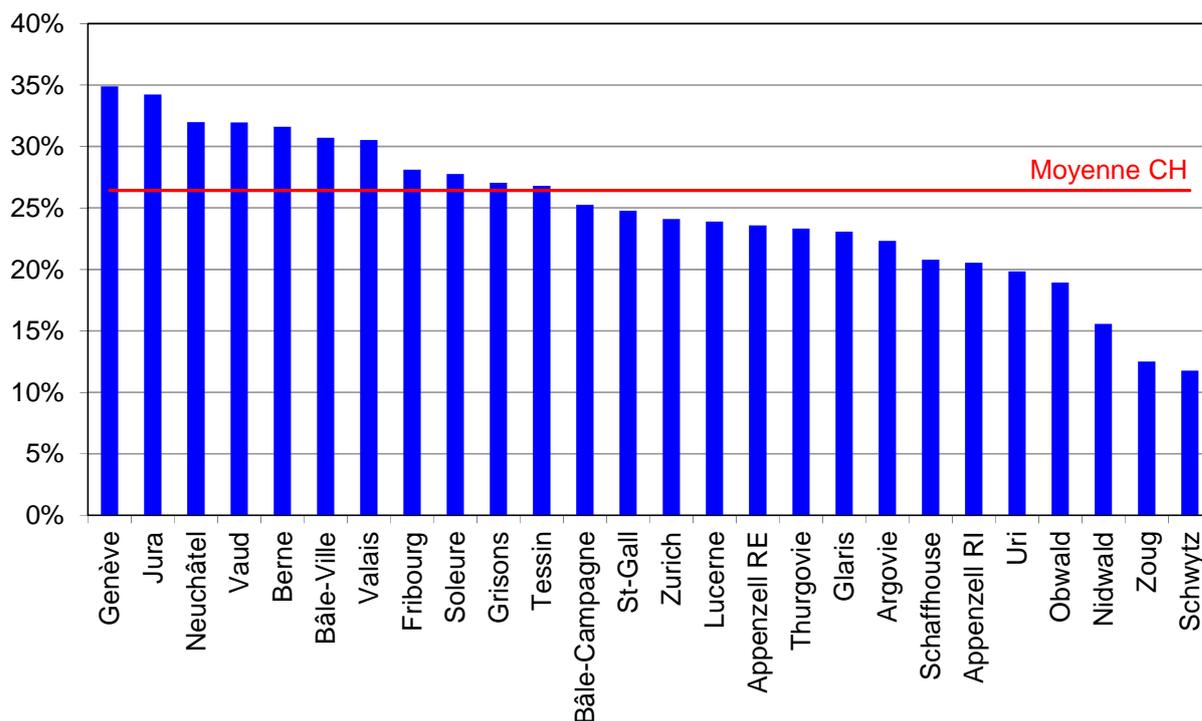
---

# Indice 2015 de l'exploitation du potentiel fiscal

L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal montre dans quelle mesure la capacité économique d'un canton est, en moyenne, soumise à des redevances fiscales. Cet indice représente le rapport entre les recettes fiscales effectives des cantons et de leurs communes telles qu'elles ressortent de la statistique financière établie par l'AFF et le potentiel de ressources tel que le définit la péréquation financière nationale. Il convient, par conséquent, d'interpréter cet indice de manière analogue à la quote-part fiscale déterminée pour l'ensemble de la Suisse.

### Résultats détaillés

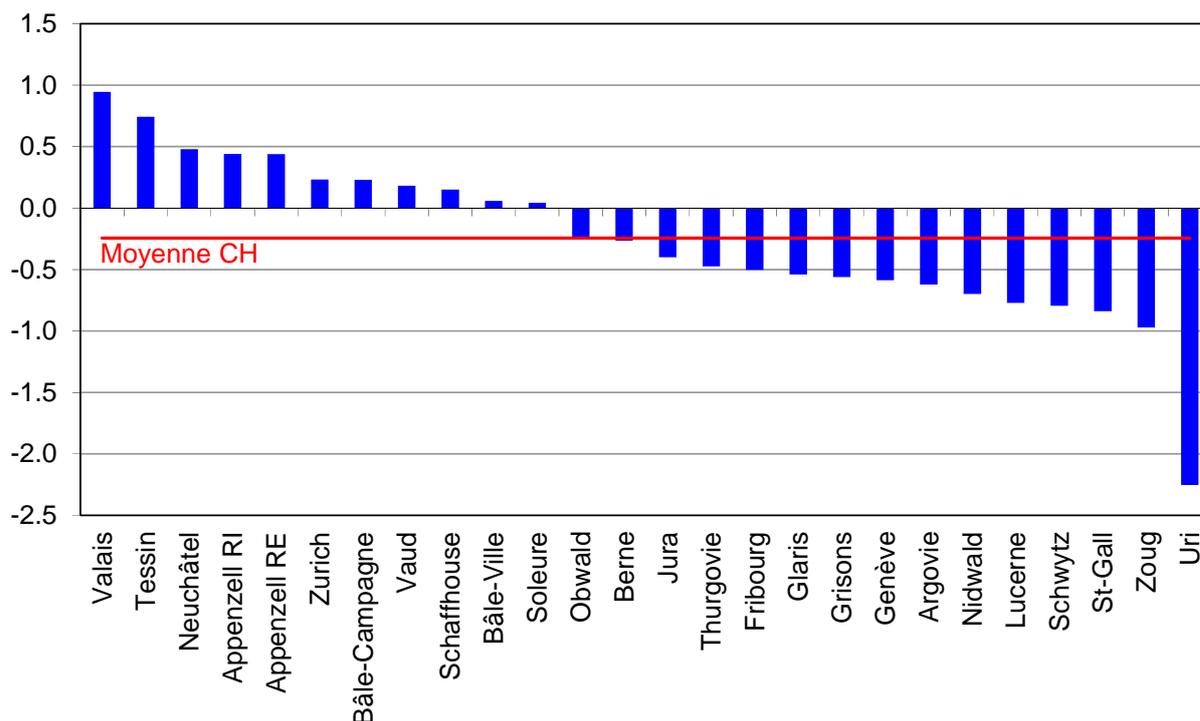
L'illustration 1 indique le taux d'**exploitation du potentiel fiscal** de chaque canton pour l'année de référence 2015, qui se fonde sur la moyenne des années 2009 à 2011. En moyenne suisse, 26,4 % du potentiel de ressources sont grevés de redevances fiscales cantonales ou communales (contre 26,7 % en 2014). Dans l'ensemble, la position des cantons n'a guère changé par rapport à l'année de référence 2014. Les principales modifications concernent le milieu de l'échelle. En bas de l'échelle, les positions restent identiques. L'exploitation du potentiel fiscal reste largement inférieure à la moyenne suisse dans les cantons de Suisse centrale Nidwald, Zoug et Schwyz. Ainsi, le canton de Schwyz n'exploite que 11,8 % de son potentiel fiscal, ce qui représente un taux inférieur, pour près de la moitié, à la moyenne de tous les cantons. De grands cantons tels que Lucerne, Zurich ou Argovie présentent, eux aussi, un taux d'exploitation du potentiel fiscal inférieur à la moyenne suisse. Les cantons de l'Ouest de la Suisse, à savoir Genève (au sommet de l'échelle, avec 34,9 %), le Jura, Vaud, Neuchâtel et Berne affichent les taux les plus élevés d'exploitation du potentiel fiscal. Le canton de Berne présente désormais un indice inférieur à celui du canton de Neuchâtel et de Vaud et progresse par conséquent de deux rangs. Dans le tiers inférieur de l'échelle, le canton d'Uri gagne également deux rangs grâce à la révision de sa législation fiscale. En revanche, le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, qui se situe au milieu de l'échelle, régresse de deux positions, malgré la réforme de l'imposition des entreprises qu'il a réalisée.

**Illustration 1:** Exploitation, en 2015, du potentiel fiscal par canton en %

Les variations de l'indice à l'origine des changements au sein du classement ressortent de l'illustration 2. Par **rapport à l'année de référence 2014**, la charge fiscale moyenne pour l'ensemble du pays est restée à peu près stable. Le calcul de cette moyenne se fonde sur la somme des indices cantonaux, pondérée par la part de chaque canton à l'ensemble du potentiel de ressources du pays. C'est pourquoi l'indice du canton de Zurich, par exemple, et sa progression de 0,2 point de pourcentage, revêtent une importance bien plus grande pour la moyenne suisse que la variation de l'indice du canton de Schwyz (- 0,8 point de pourcentage). Ainsi, le potentiel de ressources de Zurich représente, en 2015, environ un cinquième du total des potentiels de ressources de tous les cantons, tandis que celui de Schwyz n'est que de 3,1 %. Quinze cantons sont parvenus à réduire leur indice d'exploitation du potentiel fiscal. Onze cantons ont réduit leur indice de plus de 0,5 point de pourcentage. Le recul le plus marqué est enregistré par Uri (- 2,3 points) et Zoug (- 1,0 point). En revanche, les cantons du Valais (+ 0,9), du Tessin (+ 0,7) et de Neuchâtel (+ 0,5) ont accru leur indice le plus fortement.

Les **causes d'une variation de l'indice** ne sont pas visibles au premier abord. Elles peuvent être liées tant aux variations des recettes fiscales effectives qu'à celles du potentiel de ressources, car l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal reflète précisément le rapport entre ces deux indicateurs. Si la croissance des recettes fiscales d'un canton est plus élevée que celle du potentiel de ressources de ce même canton, il y a augmentation de l'indice. Il en va de même lorsque les deux indicateurs diminuent, le recul des recettes fiscales devant toutefois être plus faible que celui du potentiel de ressources. A l'inverse, la charge fiscale d'un canton fléchit si le potentiel de ressources de ce canton augmente davantage que ses recettes fiscales effectives (ou si le recul de ses recettes fiscales est plus important que la diminution de son potentiel de ressources).

**Illustration 2:** Variation de l'exploitation du potentiel fiscal en points de pourcentage entre 2014 et 2015

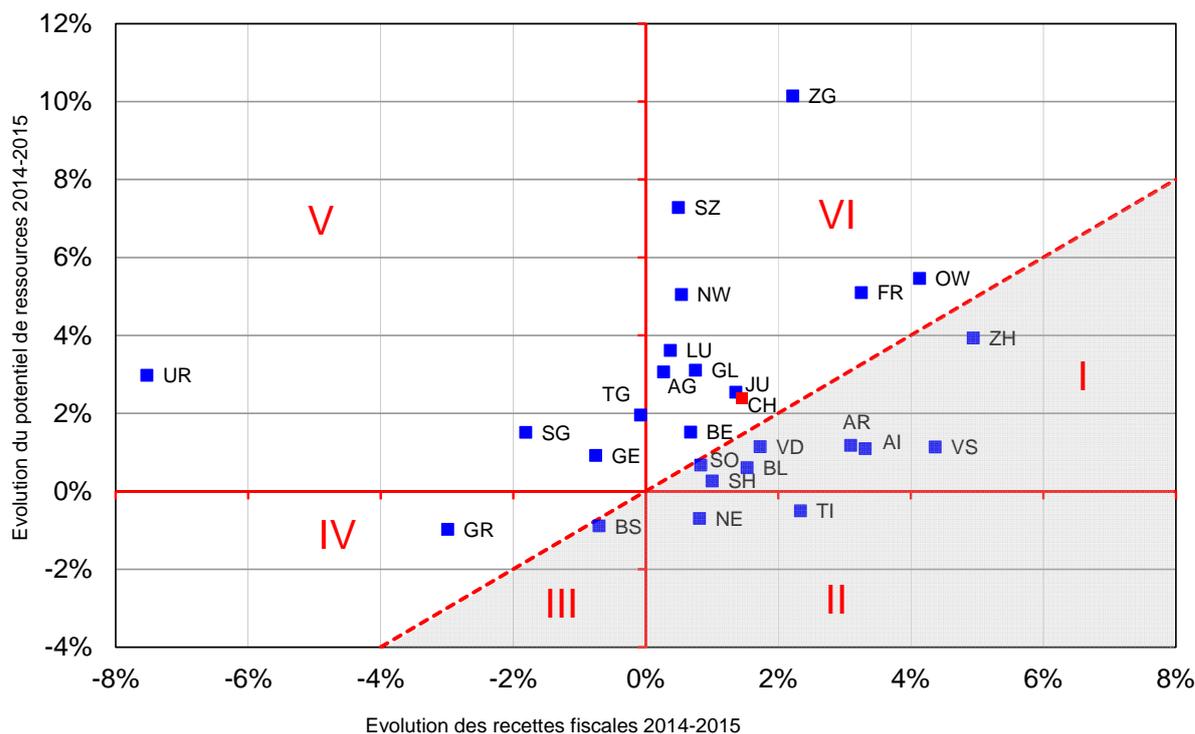


Dans l'illustration 3, la variation de l'exploitation du potentiel fiscal telle qu'elle ressort de l'illustration 2 est divisée en deux composantes: d'une part, la variation des recettes fiscales, de l'autre, celle du potentiel de ressources. La ligne rouge en pointillés établit une séparation entre les cantons pour lesquels la croissance du potentiel de ressources est plus forte que celle des recettes fiscales effectives avec, pour conséquence, une baisse de la charge fiscale (surface blanche à gauche de la ligne en pointillés) et les cantons dont l'indice est en hausse (surface grise à droite de la ligne en pointillés) et pour lesquels les recettes fiscales augmentent davantage que le potentiel de ressources. Sur la ligne en pointillés, les variations des recettes fiscales et celles du potentiel de ressources se compensent mutuellement; la charge fiscale reste donc stable par rapport à l'année de référence précédente. Le canton de Soleure présente à peu près ce cas de figure.

Les surfaces blanches et grises sont divisées chacune en trois secteurs par les axes horizontal et vertical (lignes rouges). Les cantons situés dans le **quadrant I** présentent une charge fiscale plus élevée, car leurs recettes fiscales se sont accrues davantage que leur potentiel de ressources. En font partie Vaud, Bâle-Campagne et Schaffhouse, trois cantons dont l'indice n'a que légèrement augmenté.

Dans le canton du Valais par contre, la croissance de la charge fiscale s'explique, avant tout, par la faible évolution du potentiel de ressources. Alors qu'il s'était encore accru de 3,9 % au cours de l'année de référence 2014, le potentiel de ressources du Valais ne progresse que de 1,1 % en 2015. A titre de comparaison, le potentiel de la Suisse a augmenté de 1,3 point de pourcentage et s'établit à 2,4 %. La situation est quelque peu différente pour les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures. En effet, si leur taux de variation du potentiel de ressources est similaire à celui du canton du Valais, les deux demi-cantons d'Appenzell enregistrent une progression de 0,4 point de pourcentage de l'indice d'exploitation du potentiel fiscal.

### Illustration 3 Composantes de la variation entre 2014 et 2015 de l'exploitation du potentiel fiscal



En ce qui concerne les cantons situés dans le **quadrant II**, l'accroissement de l'indice d'exploitation du potentiel fiscal a pour cause un recul du potentiel de ressources parallèlement à une hausse des recettes fiscales. Ce quadrant comprend également les deux cantons figurant en deuxième et troisième position sur la liste des cantons dont l'indice a le plus augmenté, à savoir le Tessin et Neuchâtel. Les bénéfiques déterminants des personnes morales du canton de Neuchâtel ont chuté de 34 % en 2009. Un autre paramètre en lien avec la crise économique pourrait avoir contribué à cette situation dans un canton où l'industrie horlogère a gravement souffert en 2009: le fléchissement de près d'un quart, cette année-là, des exportations suisses horlogères. La baisse des recettes issues des bénéfiques déterminants des personnes morales était également marquée dans le canton du Tessin en 2010 et 2011. Par conséquent, le canton italoophone présente un indice des ressources à nouveau inférieur à 100 et réintègre le groupe des cantons à faible potentiel de ressources, groupe duquel il faisait déjà partie durant les années de référence 2008 à 2012.

Le **quadrant III** regroupe les cantons affichant un indice d'exploitation du potentiel fiscal en hausse, avec des recettes fiscales effectives et un potentiel de ressources en recul, ce dernier présentant toutefois un recul plus marqué. En 2015, ce cas de figure concerne le canton de Bâle-Ville. Les recettes fiscales effectives du canton ont reculé de 0,7 % en raison de la forte baisse du produit de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales, tandis que le potentiel de ressources affiche un repli de 0,9 %.

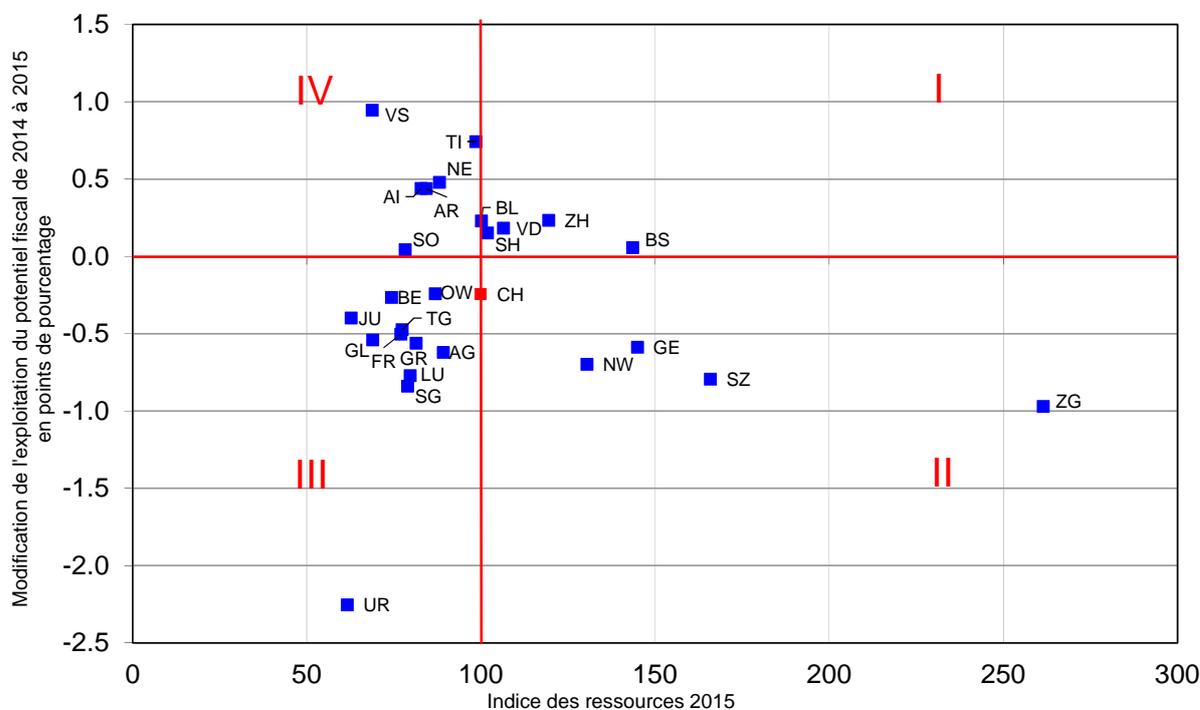
Seul le canton des Grisons occupe le **quadrant IV**. Dans ce canton, tant les recettes fiscales effectives que le potentiel de ressources sont en baisse, la baisse étant plus forte du côté des recettes fiscales, ce qui engendre un léger reflux de l'indice. En 2009, le canton des Grisons a mis en œuvre plusieurs allègements fiscaux pour les personnes morales et physiques en révisant en partie sa législation fiscale.

Les quatre cantons figurant dans le **quadrant V** voient également leur charge fiscale diminuer. La hausse de leur potentiel de ressources s'accompagne d'une baisse de leurs recettes fiscales effectives. Sont concernés les cantons d'Uri, de Saint-Gall et de Genève, donc les cantons dont l'indice d'exploitation du potentiel fiscal a le plus fléchi. La diminution de leurs recettes fiscales s'explique, notamment, par divers programmes de baisses d'impôts mis en œuvre au cours des années prises en compte dans le calcul de l'indice pour l'année de référence 2015. Depuis l'introduction de l'imposition à taux unique (flat rate tax) en 2009, le canton d'Uri a réduit massivement la charge fiscale des personnes physiques. Dans le canton de Saint-Gall, les rentrées fiscales diminuent tant en ce qui concerne les personnes physiques que les personnes morales. Cette baisse résulte de la réduction du barème de l'impôt sur le revenu, d'allègements supplémentaires dans le domaine de l'imposition des revenus et de la fortune des personnes physiques, ainsi que de la diminution des bénéfices des entreprises. Le recul des recettes fiscales dans le canton de Genève s'explique particulièrement par des modifications de sa législation fiscale en faveur des familles.

La moyenne nationale ainsi que la majorité des cantons sont situés dans le **quadrant VI**. Ces cantons présentent un indice en recul par rapport à l'année de référence précédente, bien que ce recul tende à être plus faible que dans le cas des cantons du quadrant V. Tant leurs recettes fiscales que leur potentiel de ressources sont en hausse, ce dernier subissant toutefois une hausse plus importante que les premières, ce qui engendre un fléchissement de la charge fiscale.

L'illustration 4 indique la variation, par rapport à l'indice des ressources 2015, de l'indice d'exploitation du potentiel fiscal tel qu'il apparaît sur l'illustration 2. Elle permet de mettre en évidence le rapport entre le **potentiel de ressources et la variation de la charge fiscale**.

**Illustration 4:** Indice des ressources 2015 et variation de la charge fiscale entre 2014 et 2015



Les lignes rouges divisent le graphique en quatre quadrants. Les cantons à fort potentiel de ressources où la charge fiscale a augmenté par rapport à l'année de référence 2014 figurent

dans le quadrant I (en haut à droite). Les cantons à fort potentiel de ressources, qui ont réduit l'exploitation du potentiel fiscal ces dernières années se trouvent dans le quadrant II (en bas à droite). Les cantons situés dans le quadrant III (en bas à gauche) ont également réduit la charge fiscale. Ces cantons disposent d'un potentiel des ressources inférieur à la moyenne suisse. Bien qu'affichant également un faible potentiel de ressources, les cantons rangés dans le quadrant IV (en haut à gauche) ont augmenté l'exploitation de leur potentiel fiscal par rapport à l'année de référence 2014.

Selon ce graphique, la grande majorité des cantons à faible potentiel de ressources ont réduit de 1 point de pourcentage au plus l'exploitation de leur potentiel fiscal durant la période considérée. Seul le canton d'Uri a réduit de manière plus marquée l'exploitation de son potentiel fiscal (quadrant III). Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, le Valais a augmenté de près de 1 point de pourcentage l'exploitation de son potentiel fiscal par rapport à la dernière année de référence (quadrant IV). La situation des cantons à fort potentiel de ressources apparaît équilibrée. Durant la période considérée, les cantons de Vaud, Bâle-Ville et Zurich ont accru l'exploitation de leur potentiel fiscal, avec toutefois un taux d'augmentation relativement modeste de 0,2 point de pourcentage au maximum (quadrant I). Zoug, Schwyz, Nidwald et Genève ont par contre diminué leur taux d'exploitation jusqu'à concurrence de 1 point de pourcentage (quadrant II).

## Annexe

### Conception et valeur informative

L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal a été conçu dans le cadre de la péréquation financière nationale et publié pour la première fois en décembre 2009. Cet indice représente le rapport entre les recettes fiscales effectives des cantons et communes et le potentiel de ressources, qui reflète le potentiel fiscalement exploitable, en d'autres termes, le substrat fiscal du canton. Ce rapport exprime la charge fiscale globale d'un canton donné. A l'instar du potentiel de ressources de la péréquation financière nationale, l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal se rapporte au passé. Concrètement, le calcul de l'exploitation du potentiel fiscal pour l'année de référence 2015 prend en compte la moyenne des recettes fiscales enregistrées par ce canton et ses communes durant les années 2009 à 2011 et le potentiel de ressources pour l'année de référence 2015, calculé dans le cadre de la péréquation financière nationale.

Les recettes fiscales effectives des cantons et des communes sont calculées à l'occasion des travaux d'établissement de la statistique financière de l'AFF. Elles comprennent toutes les recettes fiscales selon le nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2 (groupe par nature 40 recettes fiscales), déduction faite des pertes sur débiteurs en matière d'impôts (groupe par nature 3188).<sup>1</sup> Outre les impôts directs des personnes physiques et morales, d'autres impôts sont également concernés tels que les impôts sur la fortune, les impôts sur les successions et les impôts sur les véhicules à moteur. Le potentiel de ressources 2015 correspond à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée (AFA) pour les années de calcul 2009 à 2011. L'AFA est un paramètre calculé à partir des revenus imposables, des fortunes et des gains dans un canton. Ce paramètre reflète ainsi le substrat fiscal ou la capacité économique fiscalement exploitable d'un canton.

L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal reflète la charge fiscale totale d'un canton. Il fournit des informations sur l'exploitation fiscale globale du potentiel de ressources et, par conséquent, sur la part de la capacité économique des contribuables fiscalement exploitable (revenus, bénéfices et augmentations de la fortune) qui est effectivement soumise à des impôts cantonaux et communaux et n'est ainsi plus disponible pour un usage privé. Il convient donc d'interpréter l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal de manière analogue à la quote-part fiscale, qui est déterminée pour l'ensemble du pays. La quote-part fiscale correspond au rapport entre les recettes fiscales effectives (y c. les cotisations aux assurances sociales) et le produit intérieur brut (PIB). Comme le potentiel de ressources mesure, du fait de sa conception, la capacité économique fiscalement exploitable d'un canton, il est matériellement apparenté au PIB.

Les modifications apportées aux systèmes fiscaux cantonaux ne sont qu'une partie des facteurs influençant l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal. Ce dernier constitue un instrument de mesure de la charge fiscale et il ne fournit donc pas d'indications claires sur les barèmes fiscaux et sur les taux d'imposition. Il ne permet pas non plus de déterminer de manière ciblée la charge fiscale de différents sujets économiques.

---

<sup>1</sup> Par le passé, les recettes fiscales étaient comptabilisées au sein de la statistique financière selon leur montant net. Conformément aux instructions nationales et internationales pour l'établissement des comptes, qui recommandent de présenter les revenus et les charges selon le principe du produit brut, la statistique financière applique ce principe aux revenus fiscaux également (groupe par nature 40) à compter de ses publications du 29 août 2014. Les pertes concernées sont inscrites dans le nouveau groupe par nature 3188 «Pertes sur débiteurs en matière d'impôts et de cotisations aux assurances sociales» du plan comptable de la statistique financière. Selon l'usage international, l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal et la quote-part fiscale se calculent sur la base des recettes fiscales effectivement encaissées. Par conséquent, la méthode de calcul a été adaptée et les pertes sur débiteurs en matière d'impôts doivent être déduites des recettes fiscales (cf. le fichier «Données de base»).

## Méthode de calcul

Lors de la première étape, l'exploitation du potentiel fiscal est calculée pour chaque canton et pour l'ensemble des cantons:

$$\text{Exploitation du potentiel fiscal} = \frac{\text{Recettes fiscales effectives}}{\text{Potentiel de ressources}}$$

Lors de la deuxième étape, un indice est calculé pour les valeurs cantonales de l'exploitation du potentiel fiscal, par rapport à la valeur de l'exploitation du potentiel fiscal concernant l'ensemble des cantons:

$$\text{Indice de l'exploitation du potentiel fiscal d'un canton} = \frac{\text{Exploitation du potentiel fiscal du canton}}{\text{Exploitation du potentiel fiscal de l'ensemble des cantons}} \times 100$$

La valeur de l'indice pour l'ensemble des cantons s'élève à 100. L'indice est supérieur à 100 pour les cantons où l'exploitation est supérieure à la moyenne et inférieur à 100 pour ceux où elle est inférieure à la moyenne. Etant donné la manière dont il est calculé, l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal n'est pas comparable avec l'indice global de la charge fiscale publié dans le passé par l'AFC.