



Documentation de base

Date: 3 décembre 2015

Indice 2016 de l'exploitation du potentiel fiscal

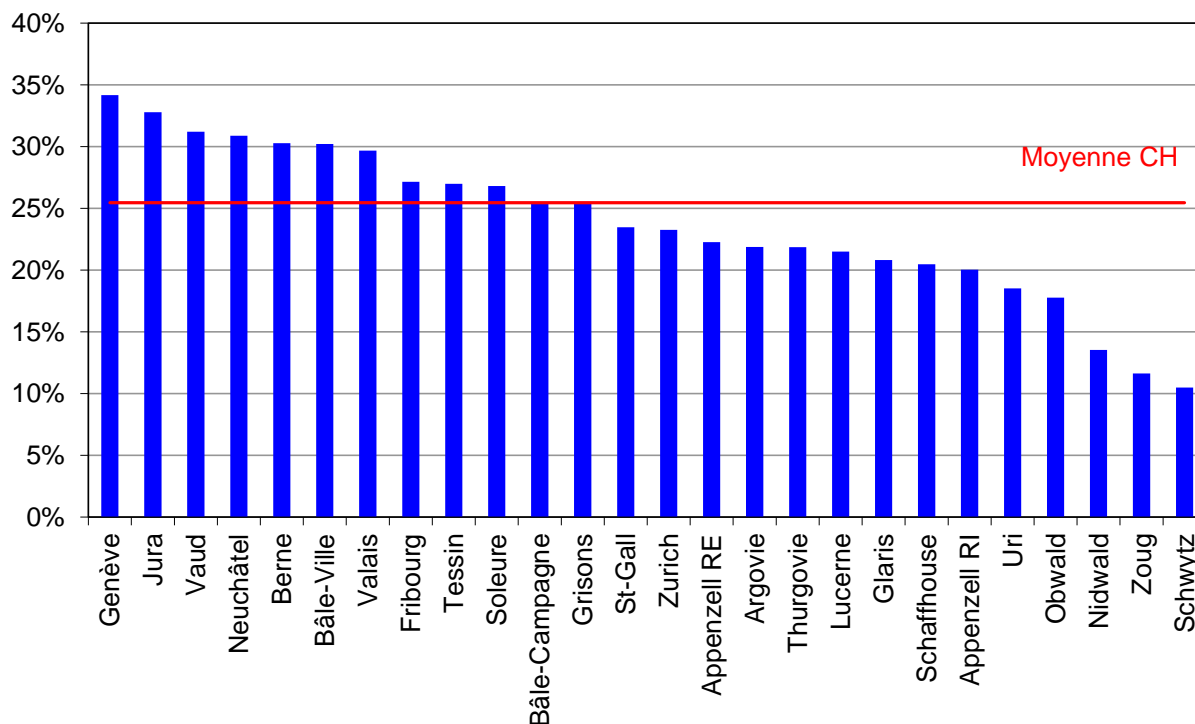
L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal montre dans quelle mesure la capacité économique fiscalement exploitable d'un canton est, en moyenne, soumise à des redevances fiscales. Cet indice représente le rapport entre les recettes fiscales effectives des cantons et de leurs communes telles qu'elles ressortent de la statistique financière établie par l'AFF et leur potentiel de ressources tel que le définit la péréquation financière nationale. Le potentiel de ressources reflète le potentiel économique des contribuables et, par conséquent, la capacité économique des cantons. Il convient 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 2016, qui se fonde sur la moyenne des années 2010 à 2012. En moyenne suisse, 25,5 % du potentiel de ressources sont grevés de redevances fiscales cantonales et communales. Dans l'ensemble, la position des cantons n'a guère changé par rapport à l'année de référence 2015. En particulier aux deux extrémités de l'échelle, les positions restent pratiquement 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 10,5 % 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 34,2 %), le Jura, Vaud, Neuchâtel et Berne affichent les taux les plus élevés d'exploitation du potentiel fiscal. Le milieu de l'échelle a subi quelques modifications. Le canton d'Argovie gagne trois rangs et quitte ainsi le tiers inférieur. Il ne faut toutefois pas interpréter ce changement de manière trop excessive: le canton d'Argovie se situe dans un quadrant dans lequel plusieurs cantons se suivent de près, et où de petites variations de l'indice peuvent donner lieu à des changements de rangs relativement importants. Le canton de Lucerne a, quant à lui, reculé de trois rangs. Les baisses régulières d'impôts de ces dernières années

(notamment pour les personnes morales) ont entraîné une diminution considérable du taux d'exploitation du potentiel fiscal.

Illustration 1: Exploitation, en 2016, 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 2015**, le taux moyen d'exploitation du potentiel fiscal pour l'ensemble du pays a baissé d'un point de pourcentage. Le calcul de cette moyenne se fonde sur la somme des redevances fiscales des cantons et des communes, divisée par le potentiel de ressources de tout le pays. Autrement dit, la moyenne suisse correspond à la somme des indices cantonaux, pondérée par la part de chaque canton à l'ensemble du potentiel de ressources. C'est la raison pour laquelle l'indice du canton de Zurich, par exemple, et sa diminution de 0,8 point de pourcentage, revêtent une importance bien plus grande pour la moyenne suisse que la variation de l'indice du canton de Glaris (- 2,3 point de pourcentage). Ainsi, le potentiel de ressources de Zurich représente, en 2016, environ un cinquième du total des potentiels de ressources de tous les cantons, tandis que celui de Glaris n'est que de 0,3 %.

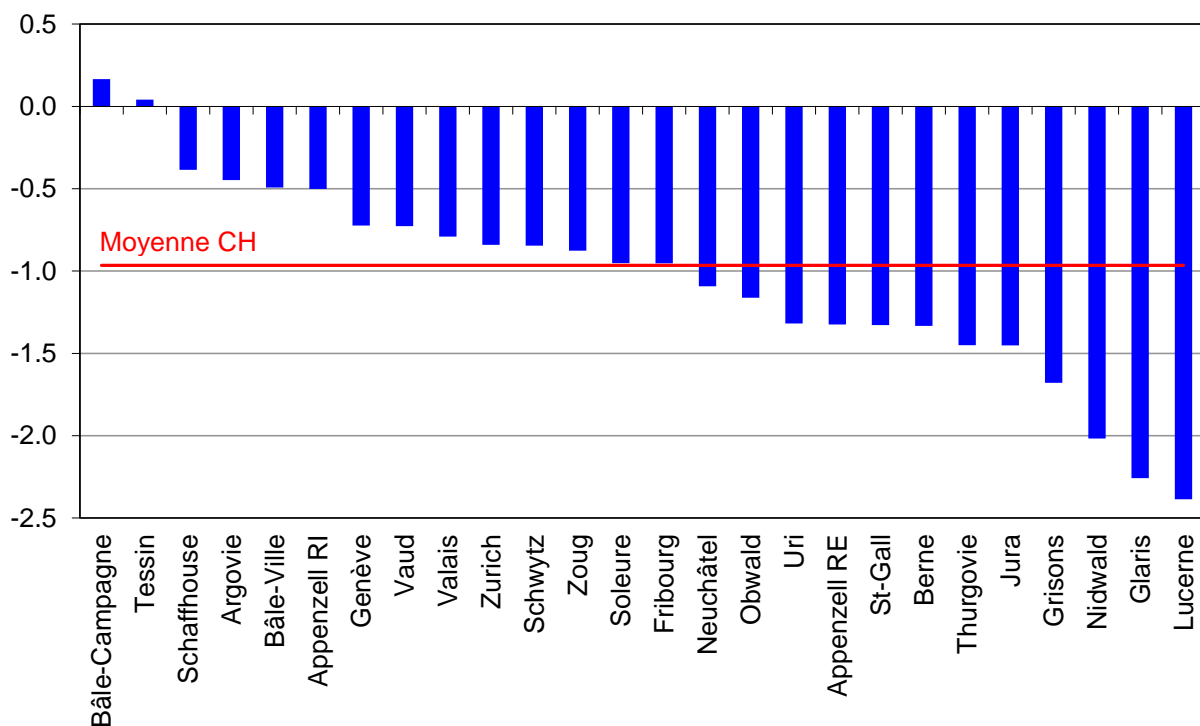
La forte diminution du taux d'exploitation du potentiel fiscal (d'un point de pourcentage) est clairement surévaluée. Tandis que la moyenne des recettes fiscales des cantons et des communes (numérateur de l'indice) augmente de façon plutôt modérée (+ 1,7 %) par rapport à l'année de référence précédente, le potentiel de ressources (dénominateur de l'indice) enregistre une forte hausse de 5,5 %. Cette hausse du dénominateur et, par conséquent, la diminution nette de l'indice d'exploitation du potentiel fiscal dans l'ensemble, s'expliquent principalement par une modification technique dans le calcul du potentiel de ressources. Les facteurs de pondération des différentes composantes du potentiel de ressources ont été modifiés en vue de la période quadriennale allant de 2016 à 2019. Le facteur alpha (à 1,5 %), qui détermine la part des fortunes nettes des personnes physiques dans le potentiel de ressources, a presque doublé par rapport aux années 2011 à 2015 (0,8 %). En revanche, les modifications du facteur bêta, qui définit la pondération des bénéfices déterminants des entreprises jouissant d'un statut fiscal particulier dans le potentiel de ressources, se sont avérées beaucoup moins

importantes¹.

Compte tenu de la hausse importante du potentiel de ressources, la forte diminution de la charge fiscale dans certains cantons n'est guère surprenante. L'indice a baissé dans presque tous les cantons. Avec plus de 2 points de pourcentage, le recul est particulièrement important dans les cantons de Lucerne, de Glaris et de Nidwald. Seuls les cantons du Tessin et de Bâle-Campagne enregistrent des valeurs qui ne sont pas inférieures à celles de l'année 2015. Au Tessin, l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal demeure le même, tandis qu'à Bâle-Campagne, il augmente légèrement de 0,2 point de pourcentage.

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, l'exploitation 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 2015 et 2016



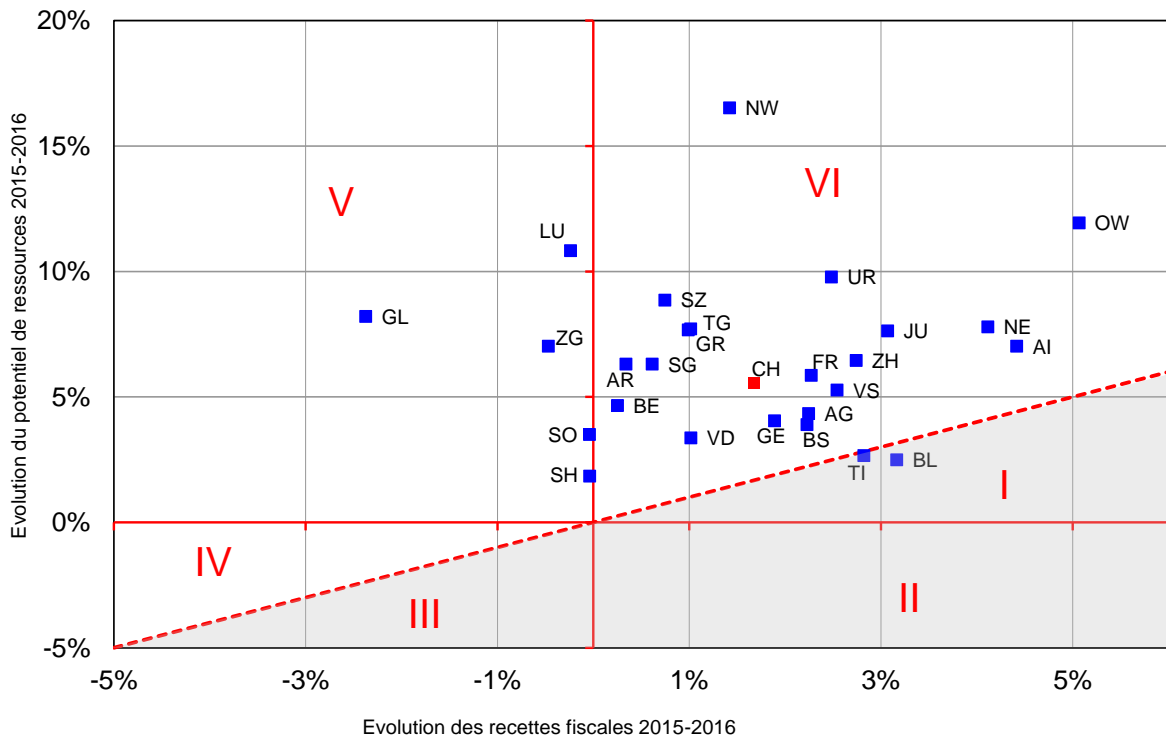
Dans l'illustration 3, la variation de l'exploitation du potentiel fiscal telle qu'elle ressort de l'illustration 2 est divisée en deux composantes: d'une part, la variation des recettes fiscales, de l'autre, celle du potentiel de ressources. La ligne rouge en pointillés établit une séparation entre 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

¹ Voir le rapport concernant la péréquation des ressources et la compensation des charges et des cas de rigueur

(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. Pour l'année de référence actuelle, cela n'est le cas qu'au Tessin. La croissance des recettes (+ 2,8 %) y est compensée par une évolution du potentiel de ressources plus faible (+ 2,7 %) que dans les autres cantons.

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 un taux d'exploitation du potentiel fiscal plus élevé, car leurs recettes fiscales ont augmenté davantage que leur potentiel de ressources. Seul le canton de Bâle-Campagne est concerné. Comme pour le Tessin, la hausse modérée du potentiel de ressources est déterminante dans la légère progression de l'indice. En ce qui concerne l'évolution du potentiel de ressources du canton de Bâle-Campagne, on note surtout une nette réduction des revenus déterminants des personnes physiques en 2011 (- 3,7 %). Bâle-Campagne occupe le 5^e rang des cantons présentant la réduction la plus forte à ce niveau. La franchise de l'impôt fédéral direct a été rehaussée au 1^{er} janvier 2011 dans le but de compenser le renchérissement intervenu entre la fin de 2004 et l'été 2010. Il s'agit là de la dernière compensation pluriannuelle de la progression à froid. Depuis 2011, cette compensation est opérée chaque année. Si, dans la plupart des cantons, la modification de la franchise a engendré une réduction du revenu déterminant des personnes physiques, elle a eu des répercussions particulièrement fortes dans le canton de Bâle-Campagne. Ajoutée à une part élevée du revenu des personnes physiques dans le potentiel de ressources (avec 75 %, Bâle-Campagne présente la part la plus élevée de tous les cantons), cette réduction pèse lourd et conduit à l'évolution faible du dénominateur de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal.

Illustration 3: Composantes de la variation entre 2015 et 2016 de l'exploitation du potentiel fiscal



Les **quadrants II, III et IV** regroupent les cantons qui enregistrent une baisse du potentiel de ressources et soit une hausse (quadrant II), soit une baisse des recettes fiscales (quadrants III et IV). Compte tenu de la forte hausse du potentiel de ressources dans toute la Suisse au cours de l'année de référence 2016, qui est due principalement à une modification technique (voir ci-dessus), aucun canton ne se situe dans l'un de ces quadrants.

La diminution de la charge fiscale dans les cinq cantons du **quadrant V** s'explique par la réduction des recettes fiscales effectives et la hausse simultanée du potentiel de ressources. Lucerne et Glaris sont les deux cantons dont l'indice a subi la baisse la plus importante (respectivement - 2,4 et - 2,3 points de pourcentage). Dans le canton de Lucerne, les révisions décidées dans le domaine de la législation fiscale ont entraîné une diminution des recettes fiscales. En 2012, l'impôt sur le bénéfice des personnes morales a été abaissé une nouvelle fois après 2010. C'est la raison pour laquelle le canton présente, selon ses dires, la charge de l'impôt sur le bénéfice la plus basse de tous les cantons. Le canton de Glaris a également enregistré des recettes fiscales en forte baisse en 2010 et en 2012. En 2012, le départ d'un contribuable important dans le domaine des sociétés holding et des sociétés d'administration s'est ajouté aux programmes d'allègements fiscaux des années 2009 et 2010, dont certaines mesures n'ont déployé tous leurs effets qu'en 2012.

Les cantons situés dans le **quadrant VI** présentent également 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 subit toutefois une hausse plus importante, ce qui engendre une réduction de la charge fiscale. Nidwald et Obwald sont les cantons qui enregistrent la hausse la plus nette du potentiel de ressources. Le potentiel de ressources du canton de Nidwald pour l'année de référence 2016 était de 16,5 % supérieur à celui de l'année précédente. Il convient de souligner à nouveau l'importance du facteur alpha dans cette évolution. C'est dans le canton de Nidwald que la pondération de la fortune des personnes physiques dans le potentiel de ressources est la plus élevée (près d'un cinquième). La modification du facteur de pondération alpha a donc des répercussions importantes dans ce canton. Cependant, même indépendamment du facteur alpha, les composantes du potentiel de ressources ont subi une évolution considérable. Les bénéficiaires déterminants des personnes morales ont en particulier progressé d'un pourcentage élevé à deux chiffres en 2011 et en 2012.

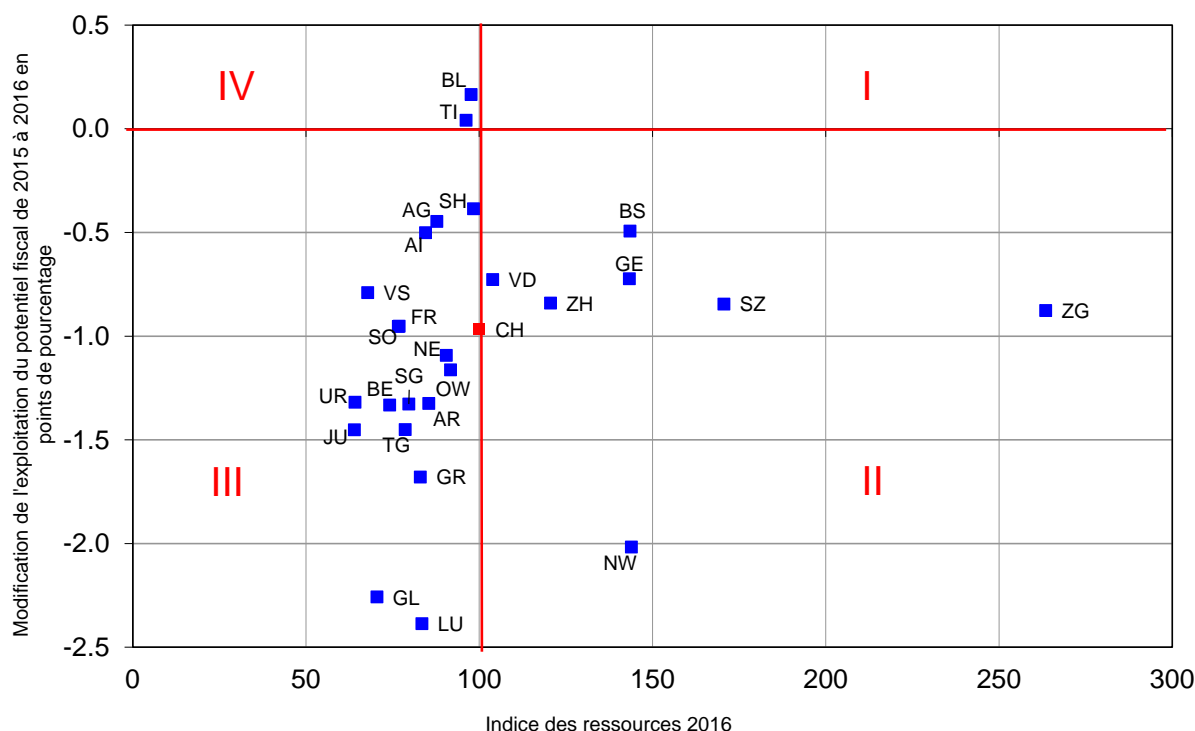
Dans le canton d'Obwald, le potentiel de ressources s'est également accru de près de 12 %. Outre la modification du facteur alpha, l'évolution dynamique au niveau des personnes morales et de la fortune des personnes physiques sont les principaux facteurs de cette croissance. Contrairement au canton de Nidwald, dont les recettes fiscales n'ont grimpé que de 1,4 %, le canton d'Obwald enregistre la hausse la plus importante de tous les cantons (5 %) durant la période considérée. Depuis 2006, ce canton de Suisse centrale a baissé les impôts à plusieurs reprises tant pour les personnes morales que pour les personnes physiques, générant ainsi une hausse importante des recettes de presque tous les types d'impôts entre 2010 et 2012.

Le canton de Neuchâtel connaît lui aussi une évolution intéressante. Avec un recul du taux d'exploitation du potentiel fiscal de 1,1 point de pourcentage, il se situe certes dans la moyenne des cantons. Cependant, comme le montre l'illustration 3, ce recul est le résultat d'une évolution plus dynamique que dans les autres cantons aussi bien au niveau des recettes fiscales qu'à celui du potentiel de ressources. Les recettes fiscales ont notamment enregistré une forte hausse (+ 8,3 %) en 2012, principalement auprès des personnes morales. D'après le canton, la bonne conjoncture et la réforme fiscale mise en œuvre sont à l'origine de cette forte hausse. Les bénéficiaires des personnes morales jouent en outre un rôle important dans la croissance du potentiel de ressources (de près de 8 %), grâce notamment au facteur alpha, qui a doublé. Par rapport aux autres cantons, ce dernier devrait toutefois avoir moins d'incidences sur l'évolution du potentiel de ressources, dans la mesure où Neuchâtel est le canton dont la part de

la fortune des personnes physiques dans le potentiel de ressources est la plus faible, avec à peine 5 %.

L'illustration 4 indique la variation, par rapport à l'indice des ressources 2016, 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 2016 et variation de la charge fiscale entre 2015 et 2016



Les lignes rouges divisent le graphique en quatre quadrants. Les cantons à fort potentiel de ressources où l'exploitation du potentiel fiscal a augmenté par rapport à l'année de référence 2015 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 l'exploitation du potentiel fiscal. 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 2015.

Comme le montre l'illustration 2, presque tous les cantons ont connu une baisse de leur taux d'exploitation du potentiel fiscal, principalement à cause de la modification technique du facteur alpha. Par conséquent, un tel recul dans les cantons à fort potentiel de ressources (quadrant II) n'est pas surprenant. Avec moins d'un point de pourcentage, la plupart des cantons à fort potentiel de ressources enregistrent cependant une diminution plutôt faible par rapport à la moyenne. En ce qui concerne les cantons à faible potentiel de ressources, la situation est légèrement différente. Ces cantons se situent presque tous sous la ligne zéro et présentent par conséquent un indice inférieur à celui de l'année de référence 2015 (quadrant III). Toutefois, avec plus d'un point de pourcentage, la plupart enregistrent une baisse plus importante que les cantons à fort potentiel de ressources. La plus forte diminution du taux d'exploitation du potentiel de ressources est réalisée par deux cantons à faible potentiel de ressources, soit

Glaris et Lucerne. Les seuls cantons présentant un indice de ressources inférieur à 100 et un indice croissant de la charge fiscale sont le Tessin et Bâle-Campagne (quadrant IV), mais la hausse n'est que de respectivement 0 et 0,2 point de pourcentage.

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 2016 prend en compte la moyenne des recettes fiscales enregistrées par ce canton et ses communes durant les années 2010 à 2012 et le potentiel de ressources pour l'année de référence 2016, 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).² 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 2016 correspond à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée (AFA) pour les années de calcul 2010 à 2012. 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) nominal. 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. Par exemple, l'indice peut varier en fonction de la répartition du revenu et du patrimoine, même lorsque les barèmes fiscaux sont identiques. La comptabilité d'exercice appliquée au numérateur et au dénominateur de l'indice de l'exploitation du potentiel de ressources est un obstacle supplémentaire. Selon le type de comptabilité, les recettes fiscales et le potentiel de ressources ne couvrent pas la même période. Le potentiel de ressources porte toujours sur les revenus et les bénéfices imposables acquis durant la période fiscale considérée (dans la présente publication, il s'agit des années 2010 à 2012). Les recettes fiscales concernent les montants effectivement

² 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»).

encaissés durant les années 2010 à 2012, mais peuvent à certaines conditions refléter partiellement la réalité économique des années précédentes. L'indice de l'exploitation du potentiel des ressources constitue un instrument de mesure globale de la charge fiscale et 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.

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.