



# Documentation de base

Date: 1.12.2016

---

## Indice 2017 de l'exploitation du potentiel fiscal

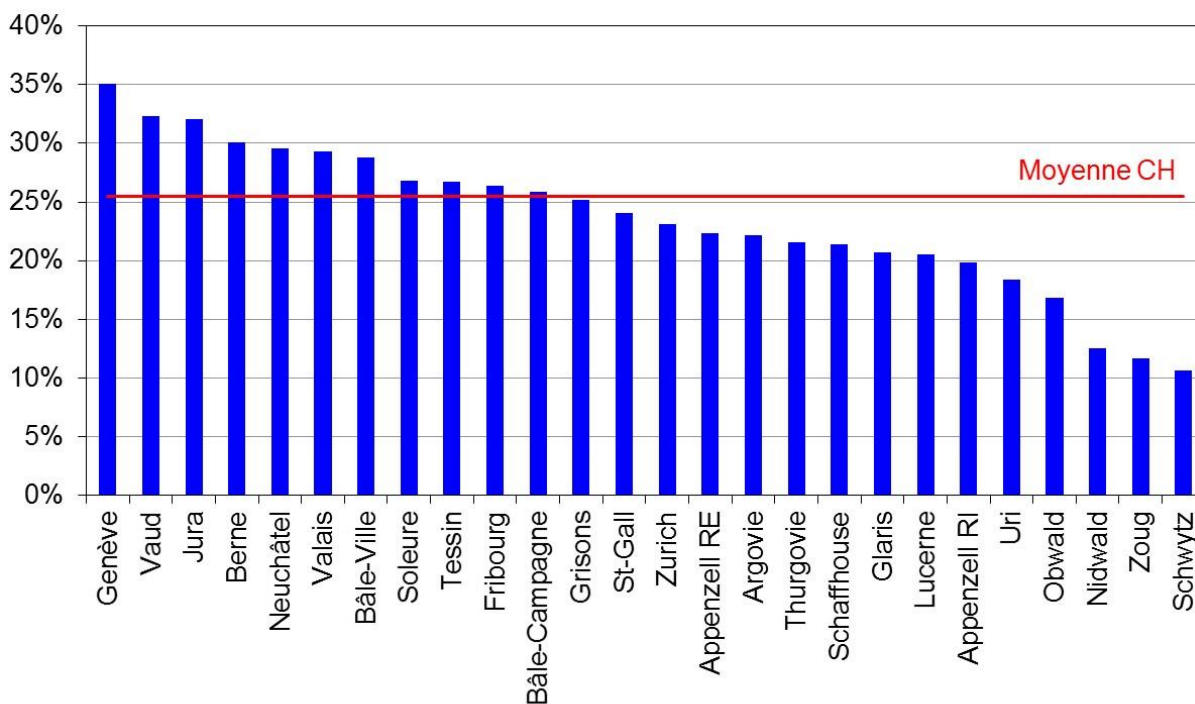
L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal montre dans quelle mesure la capacité économique fiscalement exploitable d'un canton est, en moyenne, soumise à des redevances fiscales. Cet indice représente le rapport entre les recettes fiscales effectives des cantons et de leurs communes telles qu'elles ressortent de la statistique financière établie par l'Administration fédérale des finances (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 2017, qui se fonde sur la moyenne des années 2011 à 2013. En moyenne suisse, le potentiel de ressources est grevé de redevances fiscales cantonales ou communales à hauteur de 25,4 %. Dans l'ensemble, le classement des cantons n'a guère changé par rapport à l'année de référence 2016. En particulier aux deux extrémités de l'échelle, l'ordre reste pratiquement identique. 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 10,6 % de son potentiel fiscal, ce qui représente un taux environ deux fois moins élevé que 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 35,1 %), Vaud, le Jura, Neuchâtel et Berne affichent les taux les plus élevés d'exploitation du potentiel fiscal. L'ordre au milieu de l'échelle a subi quelques modifications: les cantons de Schaffhouse et de Soleure ont, pour des raisons divergentes, grimpé de deux rangs. Alors que le taux d'exploitation du potentiel fiscal a progressé de près de 1 point de pourcentage dans le canton de Schaffhouse par rapport à l'année de référence précédente, il n'a guère varié dans le canton de Soleure. Le nouveau classement de ce dernier

est lié à l'évolution dans d'autres cantons, en particulier dans celui de Fribourg. Ainsi, pour l'année de référence 2010, Fribourg occupait encore le troisième rang derrière Genève et le Jura. Entre-temps, ce canton a réussi à faire baisser continuellement son taux d'exploitation du potentiel fiscal grâce à l'évolution favorable de son potentiel de ressources. Il a donc pu régulièrement descendre des échelons (deux pour la présente année de référence) et se trouve maintenant dans la moyenne supérieure du classement. Le canton de Lucerne a également reculé de deux 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 2017, du potentiel fiscal par canton en %

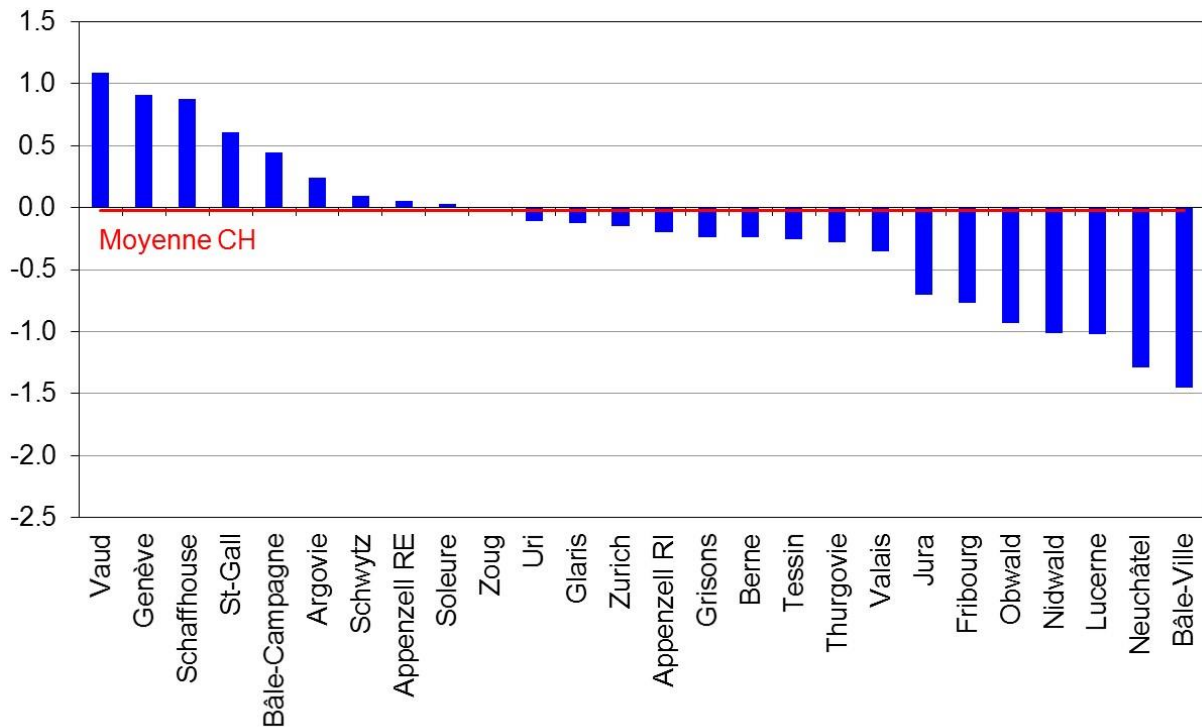


Les variations de l'indice à l'origine des changements au sein du classement ressortent de l'illustration 2. Par **rapport à l'année de référence 2016**, le taux moyen d'exploitation du potentiel fiscal pour l'ensemble du pays est resté stable. Le calcul de cette moyenne se fonde sur la somme des redevances 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 0,1 point de pourcentage, revêtent une importance bien plus grande pour la moyenne suisse que la variation de l'indice du canton d'Obwald (- 0,9 point de pourcentage). Ainsi, le potentiel de ressources de Zurich représente, en 2017, environ un cinquième du total des potentiels de ressources de tous les cantons, tandis que celui d'Obwald n'est que de 0,4 %.

Par rapport à l'année de référence précédente (2016), seize cantons ont diminué leur taux d'exploitation du potentiel fiscal, mais, dans la majorité d'entre eux, celui-ci n'est descendu que de manière marginale. Quatre cantons enregistrent une nette baisse de ce taux (plus de 1 point de pourcentage). La charge fiscale diminue le plus fortement dans les cantons de Bâle-Ville (- 1,5 point de pourcentage) et Neuchâtel (- 1,3 point). En revanche, huit cantons ont augmenté l'exploitation de leur potentiel de ressources, Vaud affichant la croissance la plus forte (+ 1,1 point), suivi de Genève (+ 0,9 point) et Schaffhouse (+ 0,9 point).

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. À 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 2016 et 2017



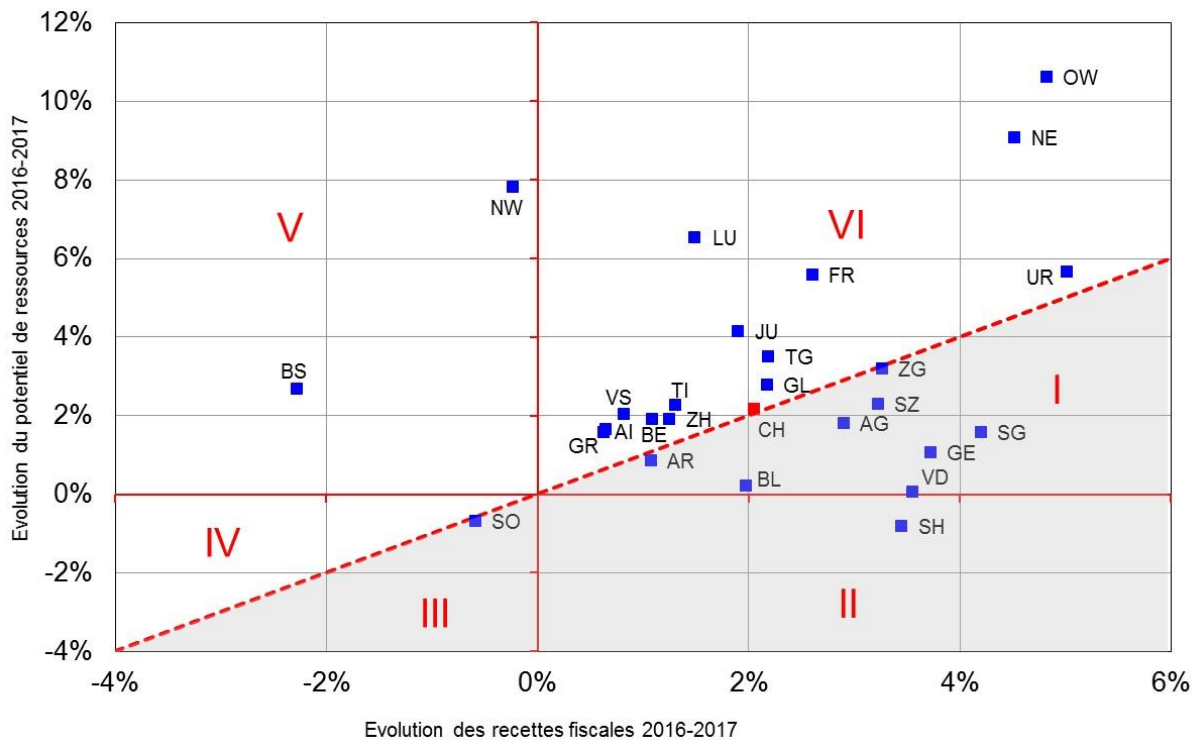
Dans l'illustration 3, la variation de l'exploitation du potentiel fiscal telle qu'elle ressort de l'illustration 2 est divisée en deux composantes: d'une part, la variation des recettes fiscales, de l'autre, celle du potentiel de ressources. La ligne rouge en pointillés établit une séparation entre 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. Cela est le cas pour la moyenne suisse et les cantons de Soleure et Zoug.

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. Font partie de cette catégorie trois cantons (Appenzell Rhodes-Extérieures, Schwytz et Argovie) dont l'indice n'a que faiblement augmenté ainsi que

les deux cantons présentant la plus forte progression du taux d'exploitation du potentiel fiscal (Genève et Vaud).

Le canton de Vaud affiche la plus forte augmentation du taux d'exploitation du potentiel fiscal (+ 1,1 point de pourcentage). La progression est due tant à l'évolution des recettes fiscales qu'à celle du potentiel de ressources. En comparaison avec le reste de la Suisse, les recettes fiscales ont crû relativement fortement (+ 3,6 %), surtout au niveau des personnes physiques. Ont également contribué à cette hausse un effet de rattrapage dans le domaine de l'impôt à la source ainsi que les paiements a posteriori concernant des exercices précédents. En revanche, le potentiel de ressources n'a guère changé, notamment en raison de l'évolution au niveau des entreprises. En effet, Vaud est le seul canton à avoir enregistré un recul constant des bénéficiaires déterminants des personnes morales au cours des trois années prises en considération. Dans le canton de Genève, l'augmentation de la charge fiscale résulte de la forte croissance des recettes fiscales (+ 3,7 %). Si cette croissance est bien similaire à celle qu'affichent les recettes vaudoises, elle ne résulte cependant pas uniquement de l'imposition des personnes physiques, mais aussi de celle des personnes morales.

**Illustration 3:** Composantes de la variation entre 2016 et 2017 de l'exploitation du potentiel fiscal



Seul canton à être situé dans le **quadrant II**, Schaffhouse affiche un accroissement de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal en raison d'un recul du potentiel de ressources conjugué à une hausse des recettes fiscales. Ce canton a enregistré la baisse du potentiel de ressources la plus marquée (- 0,8 %), en particulier en raison de l'évolution au niveau des entreprises. Tant en 2012 qu'en 2013, les bénéficiaires déterminants des personnes morales ont en effet diminué d'environ 10 %. L'économie schaffhousoise étant plus axée sur le secteur industriel que le reste de la Suisse, il est possible que la force du franc et l'évolution atone de la conjoncture économique en Europe à ce moment y aient eu des effets particulièrement marqués. La nette hausse des recettes fiscales (+ 3,5 %) pourrait résulter, en partie du moins, de paiements a posteriori enregistrés par certaines communes concernant des exercices précédents.

Seul canton à être situé dans le **quadrant III**, Soleure a enregistré un recul des recettes fiscales (- 0,6 %) et, de manière un peu plus marquée, du potentiel de ressources (- 0,7 %). Dans les deux cas, la baisse est motivée par l'évolution au niveau des personnes morales. Les difficultés dont souffrent les entreprises sont notamment dues à la force du franc et l'effondrement des prix de l'électricité en 2011. Ainsi, le bénéfice du groupe énergétique Alpiq, qui est un des principaux contribuables du canton de Soleure, a chuté au deuxième semestre 2011 et n'a pas renoué avec la croissance au cours des années qui ont suivi. L'exemple d'Olten, siège du groupe en question, illustre de manière claire les conséquences sur les finances publiques de pareille évolution. En 2013, les revenus que cette ville tirait des impôts sur le bénéfice et le capital avaient baissé des deux tiers par rapport au niveau atteint en 2010.

Aucun canton n'occupe le **quadrant IV**. Dans celui-ci, les recettes fiscales diminuent plus que le potentiel de ressources, ce qui engendre un reflux de l'indice.

Dans les deux cantons qui figurent dans le **quadrant V**, la charge fiscale a baissé. Tant Bâle-Ville que Nidwald ont connu une régression des recettes fiscales et une hausse simultanée du potentiel de ressources. De tous les cantons, Bâle-Ville enregistre, et de loin, la baisse la plus importante des recettes fiscales (- 2,3 %). Toutefois, il semble que des effets uniques aient eu une influence déterminante sur cette évolution. Ainsi, la diminution des recettes fiscales au niveau des personnes morales en 2011 serait imputable à des modifications de la structure de certaines entreprises. Au niveau des personnes physiques, le résultat est conditionné par un autre effet spécial. Les retards accumulés dans le domaine du traitement de l'impôt à la source ont pu être rattrapés en 2010, ce qui a entraîné une réduction disproportionnée dans ce domaine en 2011. Dans le canton de Nidwald, la légère baisse des recettes fiscales (- 0,2 %) est due essentiellement à l'évolution en 2011. En effet, cette année-là, la mise en vigueur de révisions décidées dans le domaine de la législation fiscale, accordant des allègements tant aux personnes morales qu'aux personnes physiques, a engendré une diminution de 3,3 % des recettes fiscales.

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 progression plus importante, ce qui engendre une réduction de la charge fiscale.

Dans le canton d'Obwald, le potentiel de ressources s'est nettement accru (+ 10,6 %) et les recettes fiscales ont progressé de 4,8 %. Par conséquent, le taux d'exploitation du potentiel fiscal a diminué de 0,9 point de pourcentage. L'évolution au niveau des personnes physiques en 2013 est déterminante tant pour le développement favorable des recettes fiscales que du potentiel de ressources. Selon les informations fournies par le canton, la hausse des recettes fiscales résulte cependant principalement de facteurs uniques.

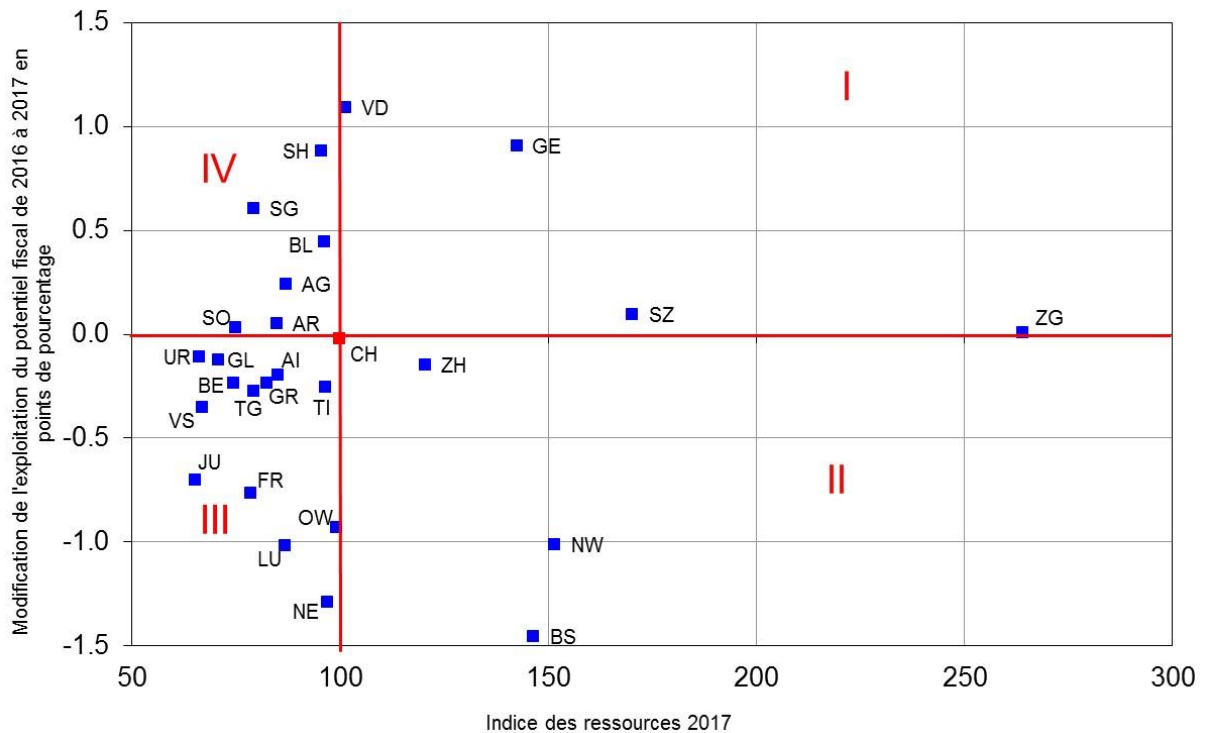
La charge fiscale a diminué de manière similaire dans le canton de Lucerne (- 1 point de pourcentage). Comme au cours des années de référence précédentes, le potentiel de ressources a nettement progressé (+ 6,5 %), alors que l'évolution des recettes fiscales était plutôt lente (+ 1,5 %). Ces dernières années, à la suite des baisses d'impôts répétées, le taux d'exploitation du potentiel fiscal a continuellement régressé. Alors que la première année de référence 2008, un taux de près de 30 % plaçait le canton de Lucerne au neuvième rang, c'est-à-dire dans le tiers supérieur de l'ensemble des cantons, ce taux est, pour la présente année de référence, passé à 20,5 % et n'est supérieur qu'à celui de six autres cantons.

Le canton de Neuchâtel affiche un recul du taux d'exploitation du potentiel fiscal de 1,3 point de pourcentage et une forte progression du potentiel de ressources. Ce dernier augmente de

9,1 %, taux de croissance dépassé uniquement par celui du canton d'Obwald. Les bénéfices déterminants des personnes morales ont affiché une progression particulièrement marquée (par ex. plus de 40 % en 2013). Parallèlement, les recettes fiscales ont enregistré une forte hausse (+ 4,5 %), ce qui place leur croissance au troisième rang parmi l'ensemble des cantons. Là encore, ce sont les entreprises qui ont été le moteur principal. Ainsi le produit des impôts directs des personnes morales a augmenté de 12 % en 2011 et en 2013, et de 22 % en 2012. Cette évolution positive est liée à la réforme de l'imposition des entreprises que le canton de Neuchâtel a mise en vigueur en 2011. Cette réforme prévoyait de diminuer de moitié, en l'espace de cinq ans, les taux d'imposition du bénéfice des entreprises, tout en abrogeant les privilèges fiscaux de certaines d'entre elles, ce qui a, au final, généré une hausse des revenus fiscaux. En effet, avant l'introduction de la réforme, de nombreuses entreprises avaient été exonérées entièrement ou en partie de l'impôt sur le bénéfice à la suite de la crise de l'industrie horlogère survenue au cours des années 70.

L'illustration 4 indique la variation, par rapport à l'indice des ressources 2017, du taux 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 2017 et variation de la charge fiscale entre 2016 et 2017



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 2016 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 2016.

Comme le montre le graphique, la plupart des cantons à faible potentiel de ressources ont connu une baisse de leur taux d'exploitation du potentiel fiscal au cours de la période sous revue (quadrant III). Ce recul est marqué dans certains cantons, par exemple Neuchâtel et Lucerne. Six cantons à faible potentiel de ressources ont exploité leur substrat fiscal plus fortement que pendant l'année de référence précédente (quadrant IV). Les sept cantons à fort potentiel de ressources présentent une évolution équilibrée. Trois d'entre eux ont diminué leur taux d'exploitation du potentiel fiscal au cours de la période sous revue, les cantons de Bâle-Ville et de Nidwald affichant une baisse marquée. Trois autres cantons de cette catégorie ont en revanche augmenté ce taux, alors que le canton de Zoug a connu une évolution stable.

## 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. À 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 2017 prend en compte la moyenne des recettes fiscales enregistrées par ce canton et ses communes durant les années 2011 à 2013 et le potentiel de ressources pour l'année de référence 2017, 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 2017 correspond à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée (AFA) pour les années de calcul 2011 à 2013. 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

---

<sup>1</sup> Jusqu'en 2013, 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»).



des années 2011 à 2013). Les recettes fiscales concernent les montants effectivement encaissés durant les années 2011 à 2013, 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. Étant 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.