



Documentation de base

Date: 23 novembre 2017

Indice 2018 de l'exploitation du potentiel fiscal

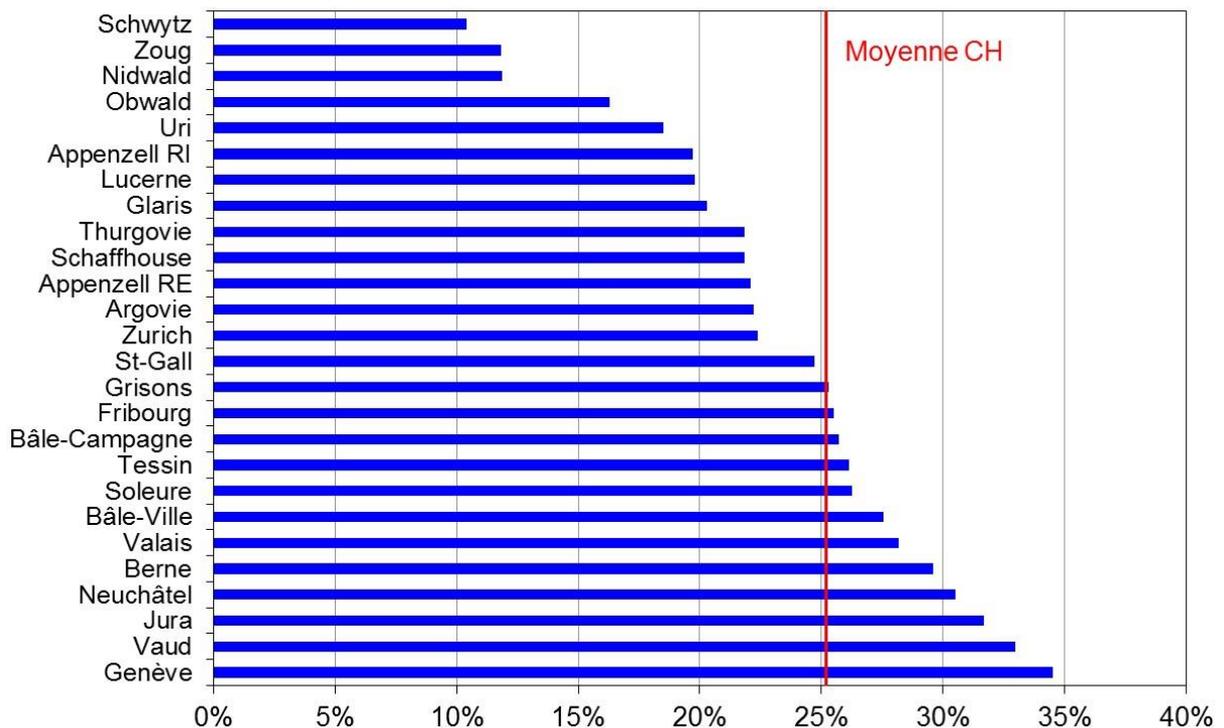
L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal montre dans quelle mesure la capacité économique fiscalement exploitable d'un canton est, en moyenne, soumise à des redevances fiscales. Cet indice représente le rapport entre les recettes fiscales effectives des cantons et de leurs communes telles qu'elles 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 2018, qui se fonde sur la moyenne des années 2012 à 2014. En moyenne suisse, le potentiel de ressources est grevé de redevances fiscales cantonales ou communales à hauteur de 25,2 %. Dans l'ensemble, le classement des cantons n'a guère changé par rapport à l'année de référence 2017. 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 10,4 % 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. Certains cantons de l'ouest de la Suisse, à savoir Genève (au sommet de l'échelle, avec 34,5 %), Vaud, le Jura et Neuchâtel ainsi que Berne affichent les taux les plus élevés d'exploitation du potentiel fiscal. L'ordre au milieu de l'échelle est quasiment le même qu'en 2017. Huit cantons montent ou descendent d'un rang. Par exemple Bâle-Campagne et Neuchâtel passent au rang inférieur, mais pour des raisons divergentes. En gagnant presque un point de pourcentage par rapport à l'année de référence, Neuchâtel présente la hausse la plus importante et laisse sa place à Berne. Au contraire, l'indice

d'exploitation de Bâle-Campagne diminue légèrement. Ce canton descend toutefois d'un rang notamment en raison de l'évolution dans le canton de Fribourg. Pour l'année de référence 2010, Fribourg occupait encore le troisième rang depuis la fin du classement, devant le Jura et Genève. Entre-temps, ce canton a réussi à faire baisser continuellement son taux d'exploitation du potentiel fiscal grâce à l'augmentation supérieure à la moyenne de son potentiel de ressources. Il a donc pu régulièrement grimper des échelons (un pour la présente année de référence) et se trouve maintenant dans la moyenne inférieure du classement. Le canton de Bâle-Campagne a suivi l'évolution contraire. Alors qu'en 2009, il tenait encore le dixième rang en raison d'un indice d'exploitation relativement bas, il a perdu par la suite sept places en raison d'une évolution hésitante de son potentiel de ressources et se trouve désormais, tout comme, Fribourg, dans la moitié inférieure du classement.

Illustration 1: Exploitation, en 2018, du potentiel fiscal par canton en %

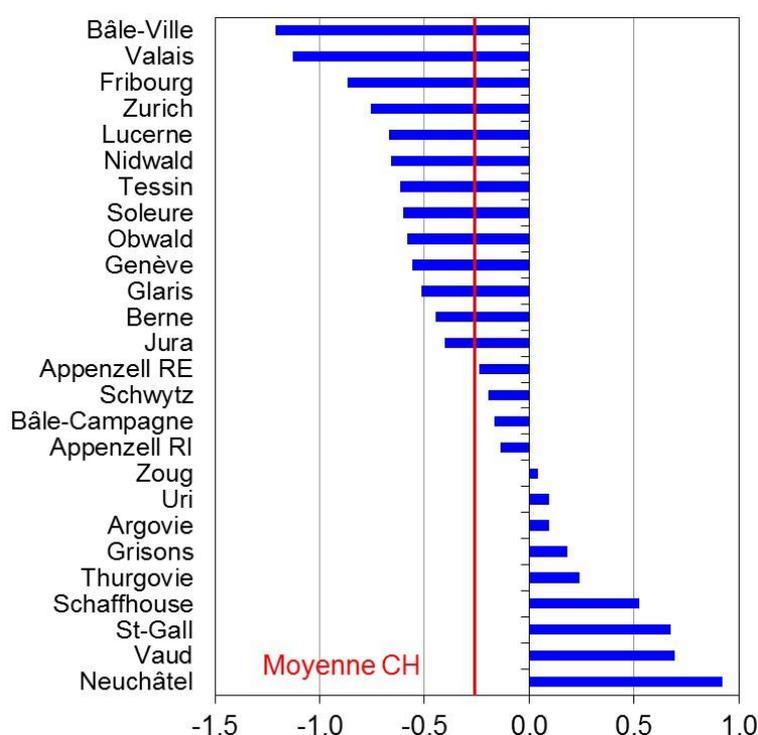


Les variations de l'indice à l'origine des changements au sein du classement ressortent de l'illustration 2. Par **rapport à l'année de référence 2017**, le taux moyen d'exploitation du potentiel fiscal pour l'ensemble du pays a légèrement diminué (- 0,3 point de pourcentage). Le calcul de cette moyenne 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 d'Appenzell Rhodes-Intérieures (- 0,1 point de pourcentage). Ainsi, le potentiel de ressources de Zurich représente, en 2018, environ un cinquième du total des potentiels de ressources de tous les cantons, tandis que celui d'Appenzell Rhodes-Intérieures n'est que de 0,2 %. Par rapport à l'année de référence précédente (2017), dix-sept 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. Deux 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 (- 1,2 point de pourcentage) et en Valais (- 1,1 point). En revanche, huit cantons ont augmenté

l'exploitation de leur potentiel de ressources, Neuchâtel affichant la croissance la plus forte (+ 0,9 point), suivi de Vaud et de Saint-Gall (chacun + 0,7 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 2017 et 2018



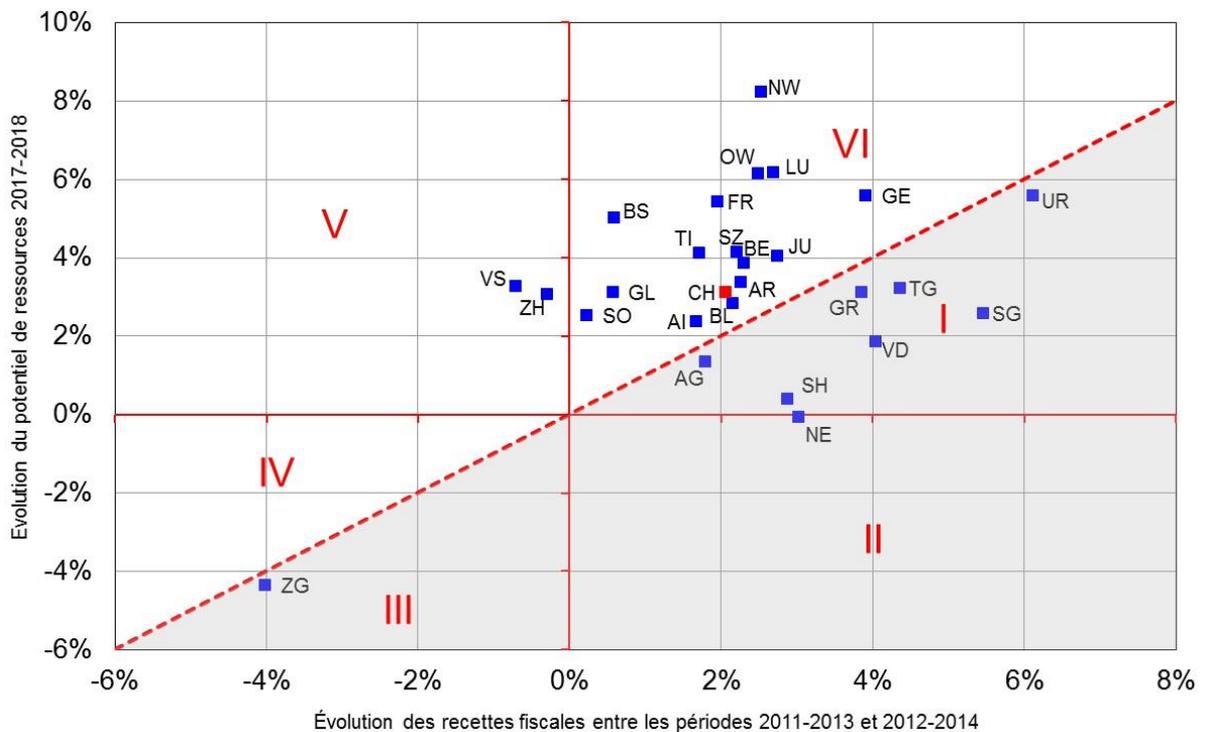
Dans l'illustration 3, la variation de l'exploitation du potentiel fiscal telle qu'elle ressort de l'illustration 2 est divisée en deux composantes: d'une part, la variation des recettes fiscales, de l'autre, celle du potentiel de ressources. La ligne rouge en pointillés établit une séparation entre 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 n'est le cas pour aucun canton en 2018.

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 quatre cantons (Thurgovie, Grisons, Argovie et Uri) dont l'indice n'a que faiblement augmenté ainsi que les deux cantons présentant la deuxième plus forte progression de l'exploitation du potentiel fiscal (Vaud et Saint-Gall).

Pour les cantons de Vaud et de Saint-Gall, la plus forte augmentation de l'exploitation du potentiel fiscal est principalement due à la relativement importante hausse des recettes fiscales. Saint-Gall, qui a enregistré un accroissement de ses recettes fiscales supérieur à la moyenne durant les trois années de calcul, attribue cette évolution au relèvement du coefficient d'impôt. Cette mesure avait été prise pour 2012 et 2013 afin d'assainir les déficits structurels du canton. Quant à Vaud, l'augmentation des recettes fiscales résulte essentiellement de l'imposition des personnes physiques. En effet, les recettes fiscales se sont fortement accrues en raison d'un effet de rattrapage dans le domaine de l'impôt à la source ainsi que de paiements a posteriori concernant des exercices précédents.

Illustration 3: Composantes de la variation entre 2017 et 2018 de l'exploitation du potentiel fiscal



Seul canton à être situé dans le **quadrant II**, Neuchâtel affiche l'accroissement le plus fort de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal (+ 0,9 point de pourcentage), en raison d'un léger recul du potentiel de ressources conjugué à une hausse des recettes fiscales. Ce canton a enregistré une hausse plutôt forte des recettes fiscales (+ 3,0 %) par rapport au reste de la Suisse. Tant en 2012 qu'en 2013, les impôts directs des personnes morales ont en effet affiché une croissance à deux chiffres. Le potentiel de ressources a lui aussi été influencé par les personnes morales. Les bénéfices déterminants des entreprises jouissant d'un régime spécial ont fortement augmenté en 2013 pour afficher ensuite une baisse du même ordre de grandeur en 2014. Il en découle une légère baisse du potentiel de ressources (- 0,1 %). Neuchâtel présente ainsi la deuxième évolution la plus faible de tous les cantons.

Seul canton à être situé dans le **quadrant III**, Zoug a enregistré le recul le plus marqué en matière de recettes fiscales (- 4,0 %) et de potentiel de ressources (- 4,4 %). Avec 0,04 point de pourcentage, Zoug affiche donc une exploitation du potentiel fiscal un peu plus élevée que

lors de l'année de référence précédente. Dans les deux cas, la baisse s'explique cependant par un effet de base statistique au niveau des personnes physiques. En raison d'effets spéciaux uniques, tant les impôts sur le revenu que les revenus déterminants avaient brutalement augmenté en 2011, année qui précède directement la période de calcul actuelle. Les revenus déterminants avaient augmenté de près de 50 %. La chute qui a suivi en 2012 entre dans le calcul de l'année sous revue, conduisant ainsi à des résultats négatifs.

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 le Valais que Zurich ont connu une régression des recettes fiscales et une hausse simultanée du potentiel de ressources. De tous les cantons, le Valais enregistre la deuxième baisse la plus importante tant au niveau des recettes fiscales (- 0,7 %) qu'au niveau de l'exploitation du potentiel fiscal (- 1,1 point de pourcentage). Cette baisse est principalement due au net recul en 2012 des recettes fiscales concernant les personnes morales et des recettes issues des droits de mutation et de timbre ainsi que des impôts sur les successions et les donations. Les deux années précédentes, 2010 et 2011, toutes ces recettes avaient augmenté relativement fortement, ce qui fausse quelque peu l'évolution de 2012.

Les cantons situés dans le **quadrant VI** présentent également un indice en recul par rapport à l'année de référence précédente. 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 de Nidwald, le potentiel de ressources s'est nettement accru (+ 8,2 %). Par conséquent, le taux d'exploitation du potentiel fiscal a diminué de 0,7 point de pourcentage. Une nette augmentation est enregistrée tant au niveau des revenus déterminants des personnes physiques qu'au niveau des bénéficiaires pertinents des entreprises, ces deux éléments contribuant avec la croissance moyenne des recettes fiscales à faire baisser l'indice. La situation du canton de Lucerne pendant l'année sous revue est semblable. L'exploitation du potentiel fiscal diminue de 0,7 point de pourcentage en raison d'une évolution moyenne des recettes fiscale et d'une forte croissance du potentiel de ressources. Ces dernières années, à la suite des baisses d'impôts répétées, le taux d'exploitation du potentiel fiscal a continuellement régressé.

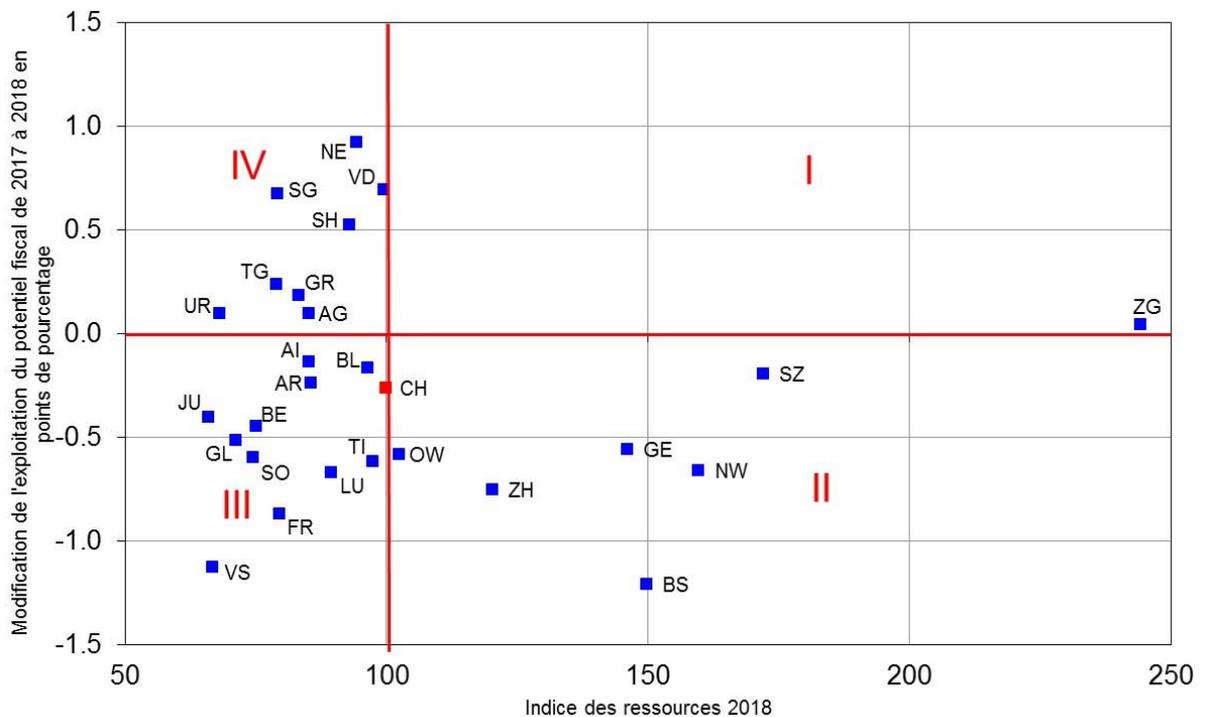
Avec une baisse de 1,2 point de pourcentage, Bâle-Ville affiche le recul le plus fort en matière d'exploitation du potentiel fiscal, mais ni les recettes fiscales ni le potentiel de ressources ne présentent une évolution particulière. La diminution de l'indice est due à la combinaison d'une croissance plutôt faible des recettes fiscales en raison d'un rappel exceptionnel d'impôt l'année précédente et d'une croissance supérieure à la moyenne des bénéficiaires déterminants des entreprises (et donc du potentiel de ressources).

Le canton de Fribourg présente une évolution intéressante. Comme exposé plus haut, l'exploitation fiscale de Fribourg a diminué chaque année depuis l'année de référence 2011. Avec une diminution de près d'un point de pourcentage les trois dernières années de référence (- 0,9 point de pourcentage l'année sous revue), le recul a été particulièrement marqué. Ces situations présentent à chaque fois les mêmes mécanismes: une croissance des recettes fiscales tout au plus dans la moyenne et, parallèlement, une nette progression du potentiel de ressources. La hausse modérée des recettes fiscales est notamment due aux diverses mesures prises ces dernières années en vue de diminuer la charge fiscale. L'essor rapide de la population du canton peut être considéré comme le facteur principal du potentiel croissant des ressources. Une situation géographique avantageuse, de bonnes dessertes et la possibilité de construire ou de louer des logements à des prix intéressants ont attiré de

nombreuses personnes habitant auparavant dans la région de Berne ou dans la région lémanique. Par conséquent, le canton de Fribourg présente la deuxième plus forte croissance, voire la plus forte croissance de contribuables des six dernières années de calcul (2009 à 2014). Si l'on considère toute la période (2003 à 2014), Fribourg affiche même l'augmentation la plus forte de tous les cantons (+ 31 %). Le programme de mesures structurelles et d'économies¹ mis en place par le canton montrent qu'une croissance rapide de la population entraîne aussi davantage de dépenses, ce qui peut poser d'importants défis au niveau des finances cantonales. Ce programme prévoit notamment des mesures concernant les recettes telles que le relèvement de l'impôt sur les véhicules et de la valeur locative. Il faudra attendre pour voir si, dans ce contexte, la tendance à la baisse de l'exploitation du potentiel fiscal se confirme ces prochaines années.

L'illustration 4 indique la variation, par rapport à l'indice des ressources 2018, 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 2018 et variation de la charge fiscale entre 2017 et 2018



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 2017 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 de 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 2017.

¹ [Message concernant le programme de mesures structurelles et d'économies 2013-2016 de l'État de Fribourg](#)

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 dans les cantons du Valais et de Fribourg. Huit cantons à faible potentiel de ressources ont exploité leur substrat fiscal plus fortement que pendant l'année de référence précédente (quadrant IV). Le taux d'exploitation du potentiel fiscal a diminué dans presque tous les cantons à fort potentiel de ressources, la baisse la plus marquée ayant été enregistrée dans le canton de Bâle-Ville (- 1,2 point de pourcentage). Seul le canton de Zoug n'a pas connu de modification de l'exploitation de son potentiel fiscal.

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 2018 prend en compte la moyenne des recettes fiscales enregistrées par ce canton et ses communes durant les années 2012 à 2014 et le potentiel de ressources pour l'année de référence 2018, 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 2018 correspond à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée (AFA) pour les années de calcul 2012 à 2014. 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

² 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 2012 à 2014). Les recettes fiscales concernent les montants effectivement encaissés durant les années 2012 à 2014, mais peuvent à certaines conditions refléter partiellement la réalité économique des années précédentes. L'indice de l'exploitation du potentiel de 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.