



# Documentation de base

Date: 27 novembre 2018

---

## Indice 2019 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 2019, qui se fonde sur la moyenne des années 2013 à 2015. En moyenne suisse, une part de 24,9 % du potentiel de ressources est grevée de redevances fiscales cantonales et communales.

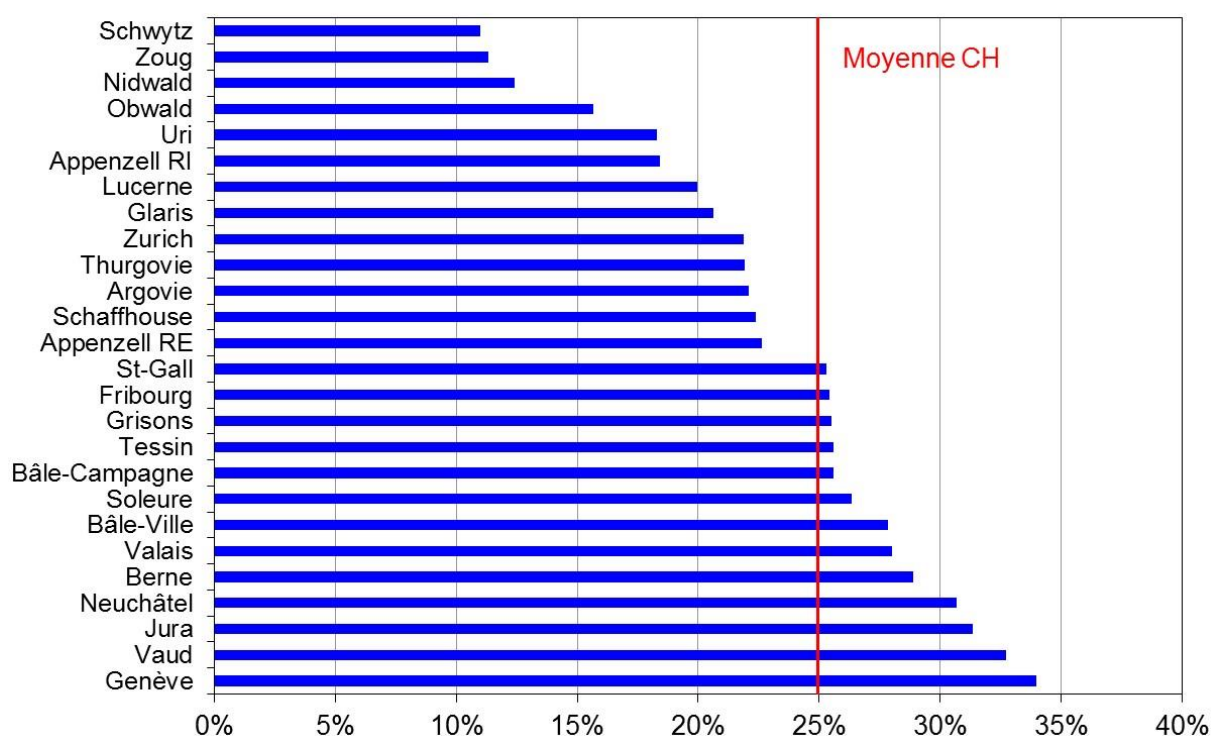
Dans l'ensemble, le classement des cantons n'a guère changé par rapport à l'année de référence 2018. Tel est le cas notamment pour les huit cantons situés en haut de l'échelle et les huit autres classés au bas de l'échelle. Dans le cadre de ce classement, la perte d'un rang signifie, pour un canton, une hausse de son taux d'exploitation du potentiel fiscal et, à l'inverse, le passage à un rang supérieur signifie une baisse de ce taux.

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 11,0 % de son potentiel fiscal, ce qui représente un taux inférieur 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 34,0 %), Vaud, le Jura, Neuchâtel et Berne, affichent les taux les plus élevés d'exploitation du potentiel fiscal.

Au milieu de l'échelle, les positions ont fortement varié, neuf cantons en tout ayant soit perdu, soit gagné un rang. Deux cantons, à savoir Appenzell Rhodes-Extérieures et Schaffhouse, ont vu leur position diminuer. Parmi les quatre cantons ayant amélioré leur position, l'exemple de Zurich est particulièrement frappant, car ce canton occupe désormais la neuvième place parmi les cantons affichant les taux les plus bas d'exploitation du potentiel fiscal. Pour les cantons dont les taux d'exploitation du potentiel fiscal figurent au milieu de l'échelle, qui va de Bâle-Campagne (25,6 %) à Zurich (21,9 %), une variation même légère des recettes fiscales et du potentiel de ressources est susceptible d'entraîner un changement de position.

**Illustration 1:** Exploitation, en 2019, du potentiel fiscal par canton en %



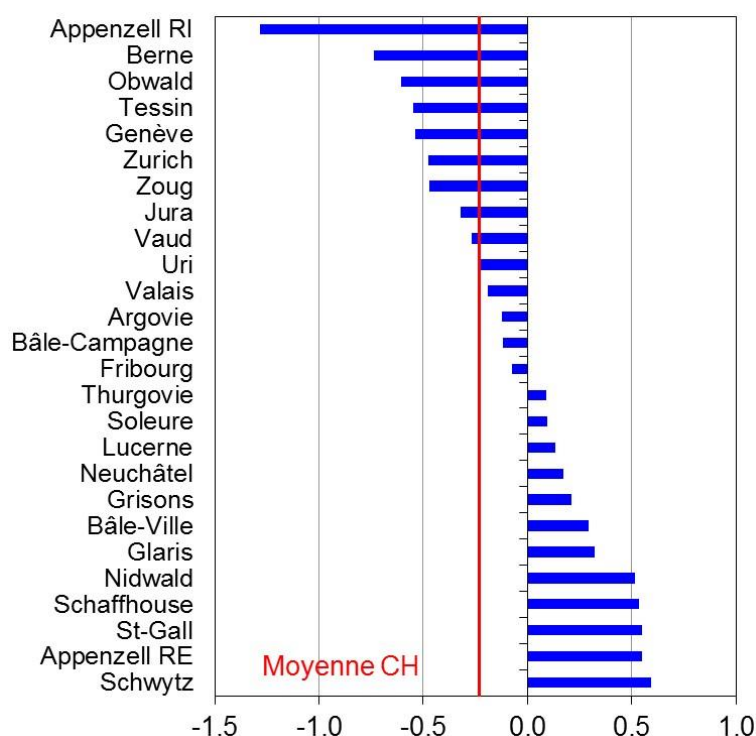
Les variations de l'indice à l'origine des changements au sein du classement ressortent de l'illustration 2. **Par rapport à l'année de référence 2018**, le taux moyen d'exploitation du potentiel fiscal pour l'ensemble du pays a légèrement baissé d'environ 0,2 point de pourcentage. Le calcul de cette 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 - 0,5 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 (- 1,3 point de pourcentage). Ainsi, le potentiel de ressources de Zurich représente, en 2019, 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 %.

Quatorze cantons ont vu leur taux d'exploitation du potentiel fiscal diminuer par rapport à l'année de référence 2018, tandis que douze d'entre eux ont vu celui-ci augmenter, le plus souvent que légèrement. C'est pourquoi ces variations n'ont qu'un faible effet sur le classement. Seul le canton de Zurich affiche une évolution notable, avec une diminution de

- 0,5 point de pourcentage; Zurich grimpe ainsi de quatre rangs au sein de l'échelle. En revanche, la baisse de - 1,3 point de pourcentage enregistrée par Appenzell Rhodes-Intérieures et de - 0,7 point de pourcentage par Berne n'a eu aucun effet sur le rang de ces cantons. De même, le canton de Schwyz reste celui qui affiche le taux d'exploitation du potentiel fiscal le plus bas (11,0 %), malgré une hausse de 0,6 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. 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). Les recettes fiscales des cantons peuvent enregistrer une croissance plus faible que celle de leur potentiel de ressources, notamment lorsque l'évolution de ce potentiel est liée, avant tout, à des bases fiscales dont le potentiel d'exploitation est moins élevé (dans la plupart des cantons, il s'agit, par ex., de l'impôt sur le bénéficiaire, qui présente un potentiel inférieur à celui de l'impôt sur le revenu).

**Illustration 2:** Variation de l'exploitation du potentiel fiscal en points de pourcentage entre 2018 et 2019

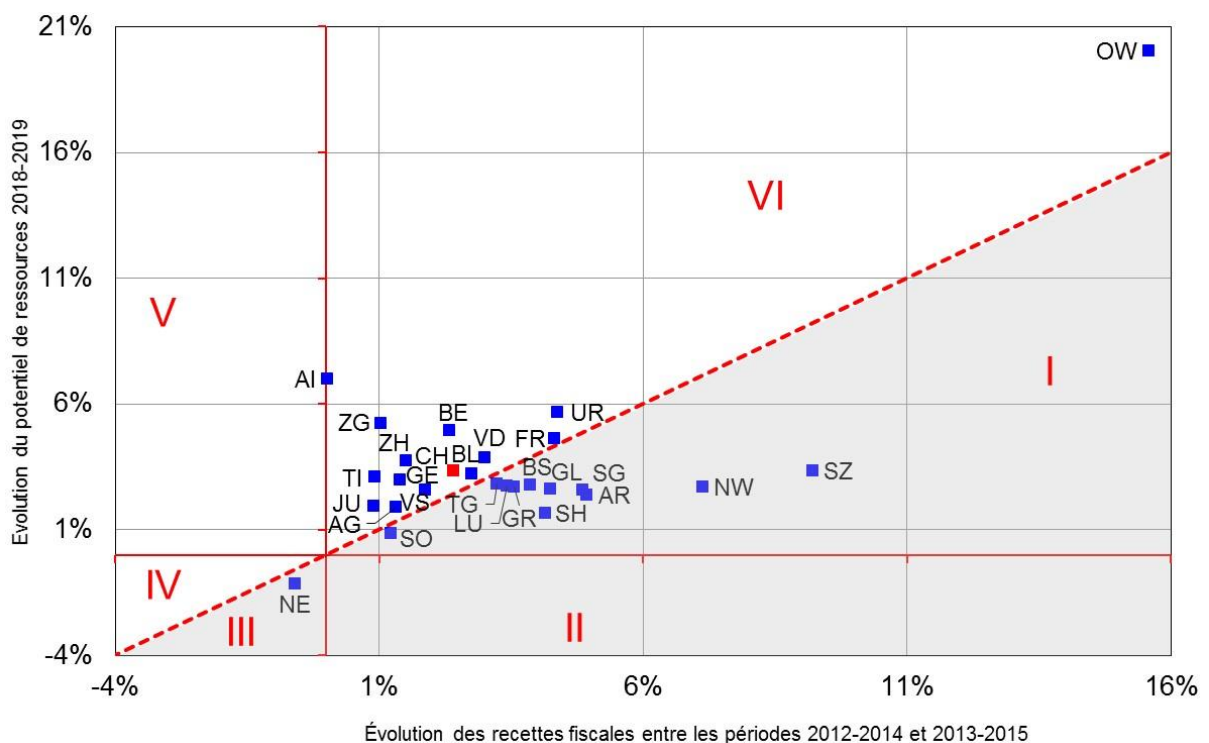


Dans l'illustration 3, la variation de l'exploitation du potentiel fiscal telle qu'elle ressort de l'illustration 2 est divisée en deux composantes: d'une part, la variation des recettes fiscales, de l'autre, celle du potentiel de ressources. La ligne rouge en pointillés établit une séparation entre 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. Pour l'année de référence actuelle, cette situation ne se vérifie dans aucun canton, même si certains d'entre eux, comme Fribourg, présentent des valeurs proches de cette ligne.

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. Onze cantons au total se situent dans le quadrant I. La progression des recettes fiscales entre les deux périodes de comparaison a été la moins forte dans le canton de Soleure (1,2 %). Elle oscille entre 3,0 % et 4,9 % dans huit autres cantons (Thurgovie, Lucerne, Grisons, Bâle-Ville, Schaffhouse, Glaris, Saint-Gall et Appenzell Rhodes-Extérieures). Elle est supérieure à la moyenne dans les cantons de Nidwald (+ 7,1 %) et Schwyz (+ 9,2 %).

**Illustration 3:** Composantes de la variation entre 2018 et 2019 de l'exploitation du potentiel fiscal



Le **quadrant II** correspond à une hausse des recettes fiscales accompagnée d'une baisse du potentiel de ressources. Aucun canton ne s'y trouve pour la période considérée. Dans le rapport de l'année précédente, Neuchâtel était le seul canton à afficher un recul de son potentiel de ressources accompagné d'une augmentation de ses recettes fiscales (+ 3,0 %); pour la période de comparaison actuelle, il est le seul à figurer dans le **quadrant III**, avec une baisse de ses recettes fiscales (- 0,6 %) et de son potentiel de ressources (- 1,1 %).

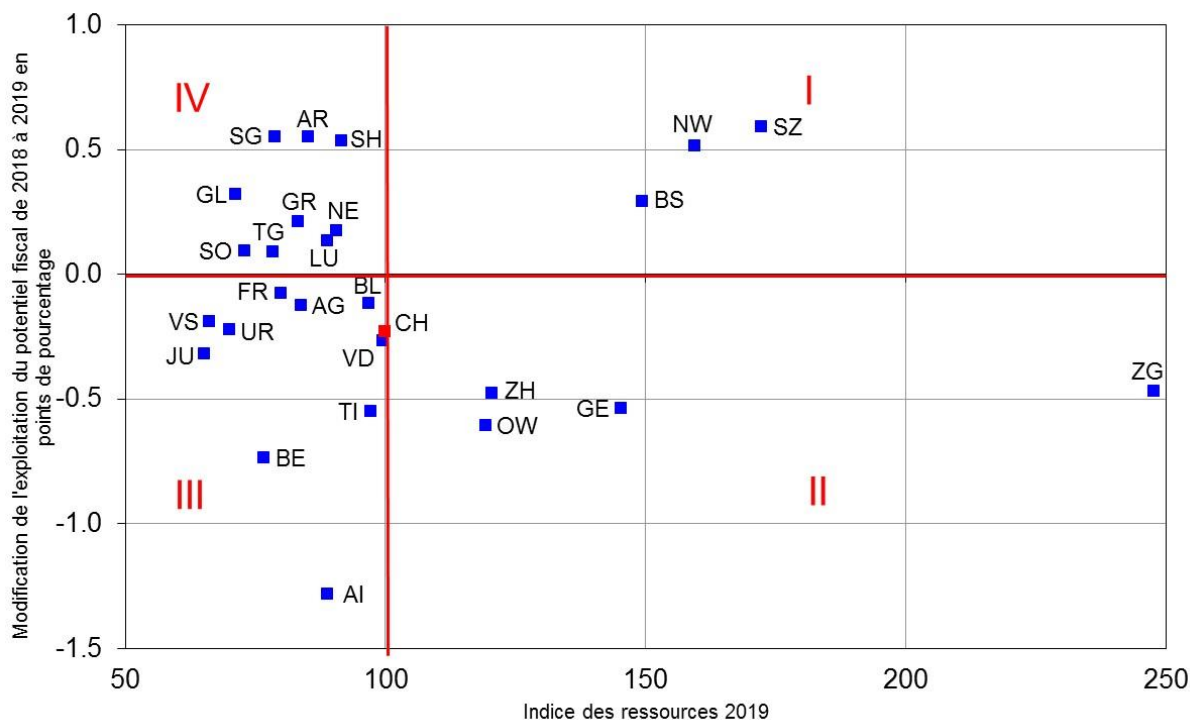
Le canton de Zoug a, lui aussi, changé de quadrant. Alors que, dans le rapport de l'année précédente, il était encore le seul canton à se trouver dans le **quadrant III**, avec une diminution de ses recettes fiscales (- 4,0 %) et de son potentiel de ressources (- 4,4 %) entre les périodes de comparaison, il fait désormais partie des cantons figurant dans le **quadrant VI**. En effet, ses recettes fiscales progressent de 1,0 % par rapport à la période de comparaison précédente, de même que son potentiel de ressources, qui connaît une forte hausse de 5,2 %.

croissance supérieure à la moyenne (+ 7,0 %), tandis que ses recettes fiscales restent quasiment inchangées (0,0 %), est un cas limite en ce qui concerne le quadrant VI. Le canton d'Obwald, dont le potentiel de ressources s'accroît de 20 % et les recettes fiscales de 15,6 % entre les deux périodes de comparaison, figure dans le coin supérieur du quadrant VI. Cette position s'explique par la forte augmentation des recettes fiscales des personnes physiques en 2015, due à plusieurs cas extraordinaires.

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

L'illustration 4 indique la variation, par rapport à l'indice des ressources 2019, 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 2019 et variation de la charge fiscale entre 2018 et 2019



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 2018 figurent dans le quadrant I (en haut à droite). Les cantons à fort potentiel de ressources qui ont réduit leur taux d'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 leur taux d'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 apparaissant dans le quadrant IV (en haut à gauche) ont augmenté le taux d'exploitation de leur potentiel fiscal par rapport à l'année de référence 2018.

Comme le montre le graphique, dix cantons à faible potentiel de ressources ont connu une baisse de leur taux d'exploitation du potentiel fiscal au cours de la période considérée (quadrant III). Ce recul est marqué dans des cantons comme Appenzell Rhodes-Intérieures et

Berne. Les neuf autres cantons à faible potentiel de ressources ont exploité leur substrat fiscal plus fortement que pendant l'année de référence précédente (quadrant IV). Quatre cantons à fort potentiel de ressources ont vu reculer le taux d'exploitation de leur potentiel fiscal, le recul le plus marqué étant celui du canton d'Obwald (- 0,6 point de pourcentage). Le canton de Zoug, dont l'indice des ressources est presque deux fois et demie supérieur à la moyenne nationale, a vu sa charge fiscale baisser de 0,5 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. 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 2019 prend en compte la moyenne des recettes fiscales enregistrées par ce canton et ses communes durant les années 2013 à 2015 et le potentiel de ressources pour l'année de référence 2019, 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 2019 correspond à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée (AFA) pour les années de calcul 2013 à 2015. 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 2013 à 2015). Les recettes fiscales concernent les montants effectivement encaissés durant les années 2013 à 2015, 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.