



Documentation de base

Date: 28.11.2019

Indice de l'exploitation du potentiel fiscal 2020

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 2020, qui se fonde sur la moyenne des années 2014 à 2016. En moyenne suisse, une part de 24,9 % du potentiel de ressources est grevée de redevances fiscales cantonales et communales.

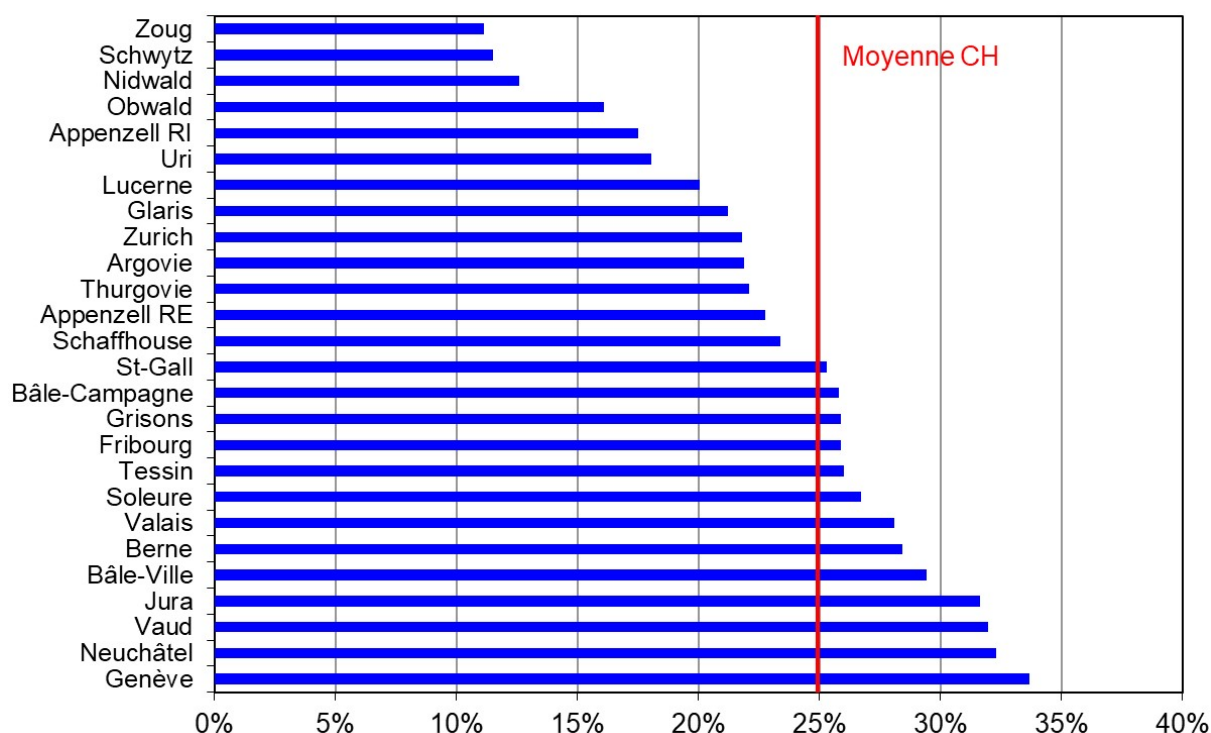
Dans l'ensemble, le classement des cantons n'a guère changé par rapport à l'année de référence 2019. L'exploitation du potentiel fiscal reste largement inférieure à la moyenne suisse dans les cantons de Suisse centrale Nidwald, Schwyz et Zoug. Ainsi, le canton de Zoug n'exploite que 11,2 % de son potentiel 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, Vaud, le Jura, Neuchâtel et Berne, affichent les taux les plus élevés d'exploitation du potentiel fiscal. Le canton de Bâle-Ville a désormais rejoint ce groupe. Genève occupe le sommet de l'échelle, avec un indice s'élevant à 33,7 %. Durant les sept périodes sous revue précédentes, les quatre cantons romands mentionnés ainsi que Berne affichaient constamment les indices les plus élevés. En revanche, pour la première fois depuis le début de l'établissement des calculs (année de référence 2008),

le canton de Bâle-Ville a enregistré, pour l'année de référence actuelle, un indice (29,4 %) supérieur à celui de Berne (28,4 %). Bâle-Ville recule donc de deux rangs et se retrouve en cinquième position depuis la fin. Quant au canton de Neuchâtel, il a lui aussi reculé de deux rangs et se trouve, avec un indice de 32,3 %, en avant-dernière position, juste avant Genève.

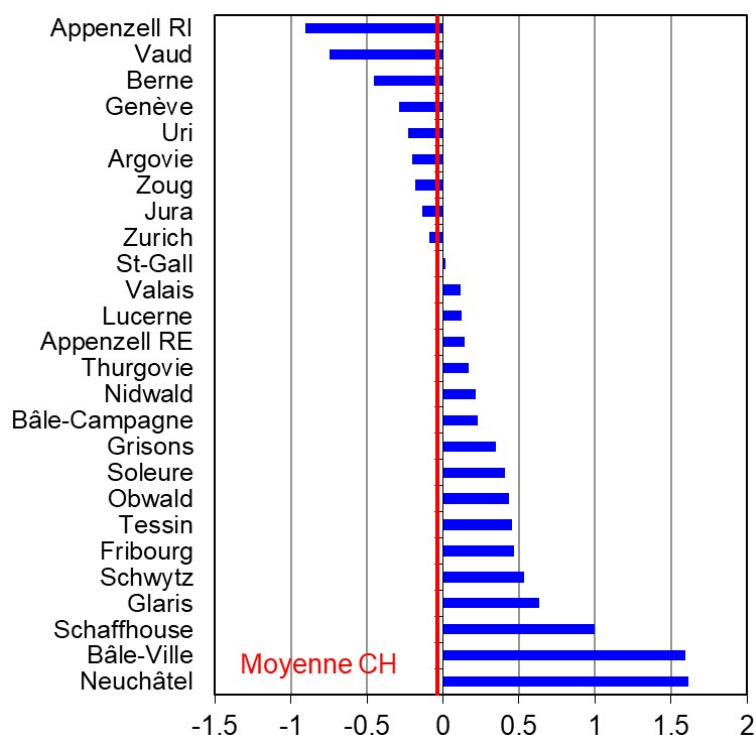
Le milieu de l'échelle a quelque peu évolué. Tandis que le canton de Bâle-Campagne a affiché la progression la plus marquée en montant de trois rangs, le canton de Fribourg a reculé de deux rangs. Ces changements de position s'expliquent par la légère progression de l'indice de Bâle-Campagne (+ 0,2 point de pourcentage), qui est cependant moins importante que celle qu'affichent ses voisins directs sur l'échelle, à savoir les Grisons, Fribourg et le Tessin, dont la variation de l'indice oscille entre 0,3 et 0,5 point de pourcentage.

Illustration 1: Exploitation, en 2020, du potentiel de ressources par canton en %



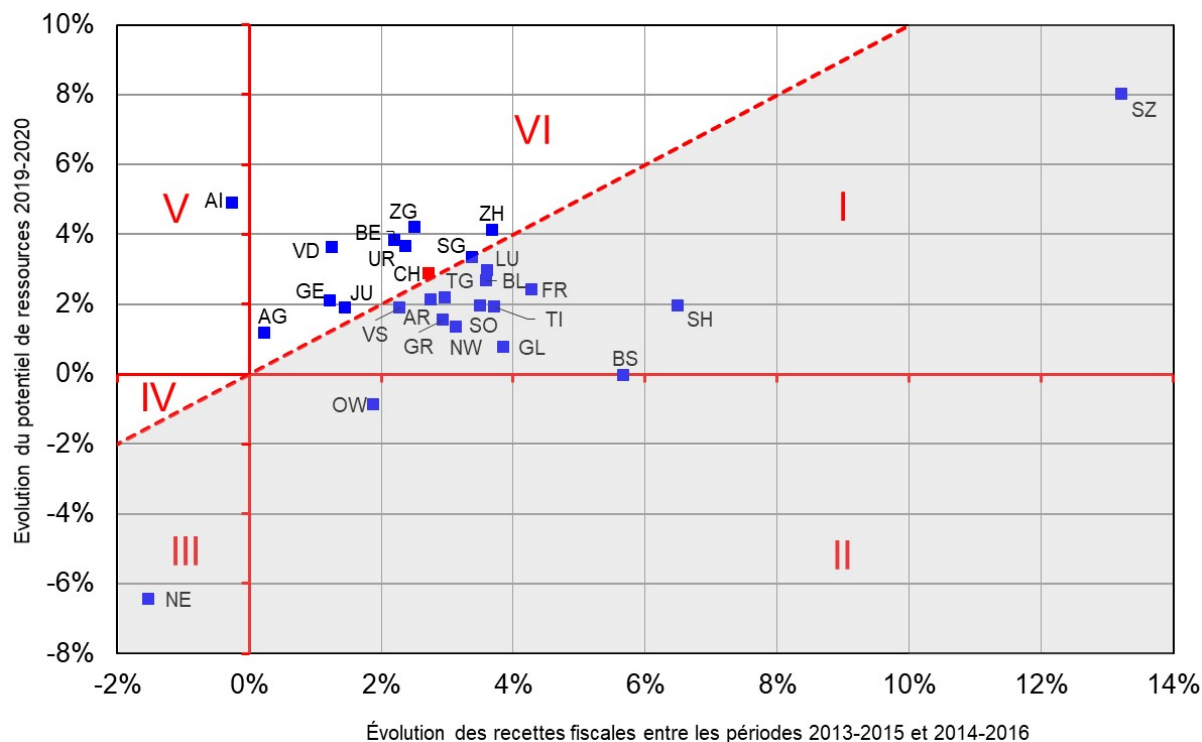
Les variations de l'indice à l'origine des changements au sein du classement ressortent de l'illustration 2. Par rapport à **l'année de référence précédente (2019)**, le taux moyen d'exploitation du potentiel fiscal pour l'ensemble du pays est resté stable. Le calcul de cette moyenne se fonde sur la 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'Appenzell Rhodes-Intérieures (- 0,9 point de pourcentage). Ainsi, le potentiel de ressources de Zurich représente, en 2020, 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 %.

Neuf cantons ont vu leur taux d'exploitation du potentiel fiscal diminuer par rapport à l'année de référence 2019, le plus souvent que légèrement. Seul Appenzell Rhodes-Intérieures a enregistré un recul marqué (- 0,9 point de pourcentage). En revanche, seize cantons ont augmenté l'exploitation de leur potentiel de ressources, Neuchâtel et Bâle-Ville affichant la croissance la plus forte (chacun + 1,6 point), suivis de Schaffhouse (+ 1 point).

Illustration 2: Variation de l'exploitation du potentiel fiscal en points de pourcentage entre 2019 et 2020

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 bénéfice, qui présente un potentiel inférieur à celui de l'impôt sur le revenu).

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 se vérifie dans le canton de Saint-Gall et pour la moyenne suisse.

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


Les surfaces blanches et grises sont divisées chacune en trois secteurs par les axes horizontal et vertical (lignes rouges). Les cantons situés dans la **zone 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 des cantons (Lucerne, Appenzell Rhodes-Extérieures et Valais) dont l'indice n'a que faiblement augmenté ainsi que le canton présentant la troisième plus forte progression de l'exploitation du potentiel fiscal (Schaffhouse). Tant en 2015 qu'en 2016, le produit des impôts directs des personnes morales en particulier y a affiché une croissance exceptionnelle (de respectivement près de 40 % et 60 %). Cette évolution a concerné les finances tant de la ville que du canton de Schaffhouse. Les facteurs les plus importants de cette hausse sont notamment les paiements a posteriori concernant des exercices fiscaux précédents de même que les bons résultats obtenus par les plus grandes entreprises schaffhousiennes en 2015 et 2016¹.

La position de Schwyz est elle aussi remarquable. Alors que son indice progresse modérément de 0,5 point de pourcentage, ses recettes fiscales et son potentiel de ressources enregistrent les taux de croissance de loin les plus élevés parmi tous les cantons. Les recettes ont progressé très fortement notamment en 2015 et 2016, l'exercice 2015 enregistrant la plus forte croissance (+ 22,9 %) depuis 1990. Cette évolution exceptionnelle s'explique par la révision partielle de la loi fiscale cantonale², qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, et par les augmentations du coefficient d'impôt en 2015 et 2016. À cela s'ajoute, en 2016, un effet spécial au niveau du produit des impôts directs sur les personnes morales³. L'évolution de ces derniers en 2016 explique par ailleurs la forte progression du potentiel de ressources. En effet,

¹ Par ex. Rapport annuel 2016 du canton de Schaffhouse (en allemand uniquement)

² Notamment l'introduction d'un barème cantonal pour les contribuables disposant de revenus élevés et l'augmentation de l'impôt sur la fortune.

³ Rapport annuel 2016 du canton de Schwyz, p. 29 (en allemand uniquement)

les bénéfices déterminants des entreprises imposées de façon ordinaire a doublé en 2016, entraînant une progression de 8 % du potentiel de ressources.

Seul canton à être situé dans la **zone II**, Obwald affiche un léger 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. Par suite du recul, en 2014, du revenu déterminant des personnes physiques, ce canton occupe la deuxième position parmi tous les cantons en matière de fléchissement du potentiel de ressources (- 0,9 %). Pour la première fois depuis le début du calcul de l'indice, le canton d'Obwald a enregistré une hausse légère de 0,4 point de pourcentage. L'année de référence 2008, il exploitait 26,8 % de son potentiel de ressources et se situait donc en milieu du classement. Il avait commencé, en 2006, à abaisser le taux d'imposition tant des personnes physiques que des personnes morales. Par conséquent, son indice a diminué depuis de quelque 10 points de pourcentage, pour s'établir à 16,1 % pour l'année de référence actuelle. Depuis quelques années, il occupe le quatrième rang après Zoug, Schwyz et Nidwald.

Le canton de Bâle-Ville se situe à la frontière entre les zones I et II. Conjointement avec Neuchâtel, c'est le canton qui affiche la plus forte progression de l'indice d'exploitation du potentiel fiscal (+ 1,6 point de pourcentage). Cette évolution s'explique par la croissance relativement élevée des recettes fiscales couplée à une stagnation du potentiel de ressources. Pour chacune des trois années de calcul, la croissance des recettes fiscales est relativement élevée (entre 5 et 6 %). Elle ne résulte cependant pas d'une hausse de l'impôt, mais d'effets spéciaux et de recettes provenant d'exercices fiscaux antérieurs. En 2014 et 2015, la cause principale de cette évolution résidait dans le produit issu des personnes physiques, notamment à cause des régularisations élevées provenant des années fiscales antérieures et d'effets spéciaux concernant l'impôt à la source. En 2016, le cumul d'effets spéciaux uniques étalés sur plusieurs années a entraîné une forte progression des recettes fiscales, notamment en ce qui concerne les personnes morales.

Neuchâtel a enregistré la deuxième progression la plus forte de l'indice. Il s'agit du seul canton à avoir enregistré des pertes sensibles tant au niveau des recettes fiscales que du potentiel de ressources. Par conséquent, il se trouve dans la **zone III**. En raison de la diminution, parfois élevée, du produit des impôts directs des personnes morales, l'ensemble des recettes fiscales a reculé pour chacune des années de calcul. Un tel repli du produit de l'impôt sur le bénéfice est sans précédent, surtout si l'on considère sa longue durée. En tant que canton tourné vers l'exportation, Neuchâtel subit régulièrement de fortes fluctuations au niveau de l'imposition des entreprises. Par suite de la forte baisse des exportations du secteur horloger, des pertes considérables avaient déjà été enregistrées en 2003 (- 31,5 %) et 2009 (- 15,5 %), qui avaient cependant été suivies par des reprises relativement rapides. En revanche, la période sous revue a non seulement enregistré en 2014 une baisse de quelque 6 % des impôts sur le bénéfice, mais aussi un renforcement de cette tendance les deux années consécutives (respectivement env. - 24 % et - 16,5 %). Plusieurs facteurs se sont combinés. D'une part, l'industrie horlogère a fortement souffert en 2015 et 2016 des effets de l'abolition par la Banque nationale suisse, en 2015, du cours plancher entre le franc et l'euro. Ces deux années, les exportations horlogères ont fléchi respectivement d'environ 3 %⁴ et de près de 10 %⁵. D'autre part, la réforme de l'imposition des entreprises que le canton de Neuchâtel a mise en vigueur en 2011 a diminué de moitié, en l'espace de cinq ans, les taux d'imposition du bénéfice des entreprises.

⁴ Administration fédérale des douanes, Rapport annuel Commerce extérieur suisse 2015, p. 4.

⁵ Administration fédérale des douanes, Rapport annuel Commerce extérieur suisse 2016, p. 5.

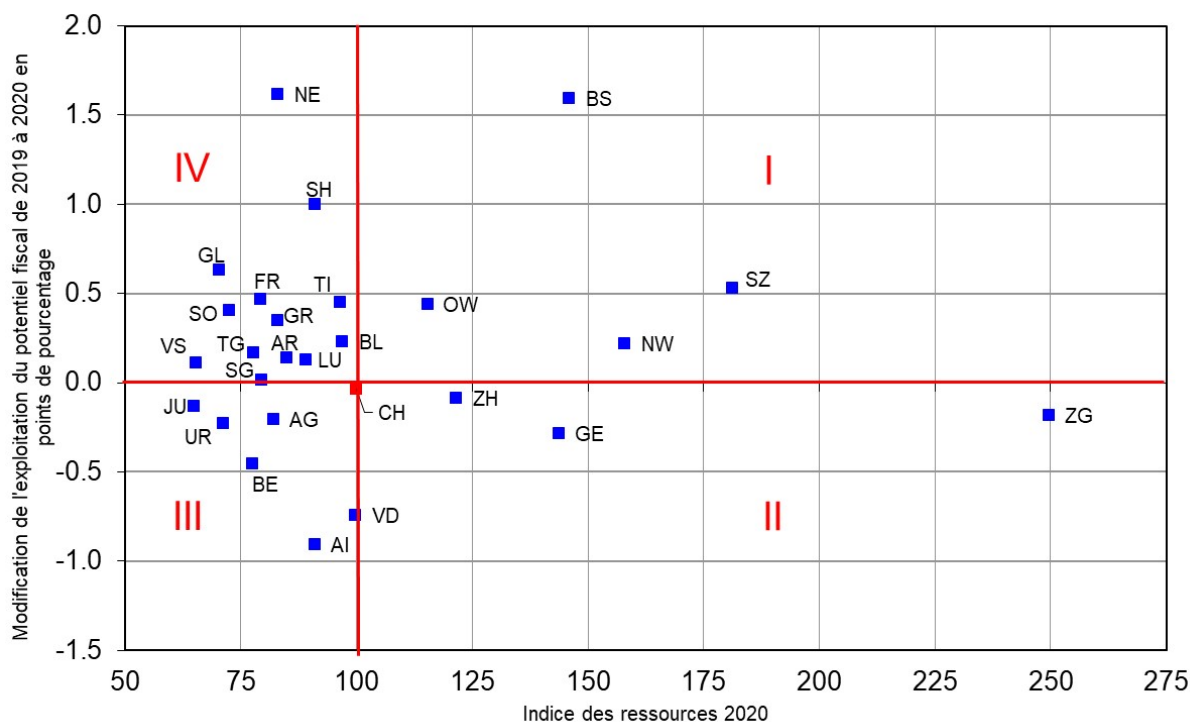
Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que le potentiel de ressources de Neuchâtel a fortement régressé (- 6,4 %) durant la période sous revue. Les personnes morales, en particulier les sociétés à statut fiscal cantonal, ont enregistré en 2014 et 2015 un net recul des bénéficiaires déterminants. Entre les années de référence 2015 et 2017, Neuchâtel avait réussi à réduire son indice de l'exploitation du potentiel fiscal, qui était ainsi passé de 32,0 % à 29,6 %. Toutefois, en raison des évolutions décrites ci-dessus, cette amélioration n'a été que passagère et l'indice actuel se situe même au-delà de l'ancien niveau record de 32,3 %, atteint en 2015.

Aucun canton ne se trouve dans la **zone IV**. Dans celle-ci, les recettes fiscales diminuent plus que le potentiel de ressources, ce qui engendre un reflux de l'indice. Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures fait tout juste partie de la **zone V**. Alors que ses recettes fiscales diminuent légèrement, son potentiel de ressources affiche la deuxième plus forte progression parmi tous les cantons (+ 4,9 %). Il en résulte que ce canton présente la plus forte régression de l'indice (- 0,9 %) de tous les cantons. L'évolution positive du potentiel de ressources est due, en 2014 et plus encore en 2015, tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales. La légère baisse des recettes fiscales résulte essentiellement d'un effet spécial au niveau des droits de succession et de donation. En effet, le produit de ces impôts avait été exceptionnellement élevé entre 2009 et 2013, mais a retrouvé son niveau habituel en 2014.

Les cantons situés dans la **zone 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 connaît toutefois une progression plus importante, ce qui engendre une réduction de la charge fiscale.

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 2020 et variation de la charge fiscale entre 2019 et 2020



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 2019 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 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 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 2019.

Comme le montre le graphique, six 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). Atteignant près de 1 point de pourcentage, cette baisse a été marquée dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Les treize autres cantons à faible potentiel de ressources ont exploité leur substrat fiscal aussi fortement (Saint-Gall) ou plus fortement que pendant l'année de référence précédente (quadrant IV). Toutefois, cette progression n'était que faible dans la grande majorité des cas. Quant aux variations de l'indice des cantons à fort potentiel, elles sont elles aussi de faible ampleur. Seul Bâle-Ville affiche une progression marquée (+ 1,6 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 2020 prend en compte la moyenne des recettes fiscales enregistrées par ce canton et ses communes durant les années 2014 à 2016 et le potentiel de ressources pour l'année de référence 2020, 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)⁶. 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 2020 correspond à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée (AFA) pour les années de calcul 2014 à 2016. 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 s'apparente matériellement 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

⁶ 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»).

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 2014 à 2016). Les recettes fiscales concernent les montants effectivement encaissés durant les années 2014 à 2016, 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 global 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.