



Documentation de base

Date: 7 janvier 2021

Indice 2021 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

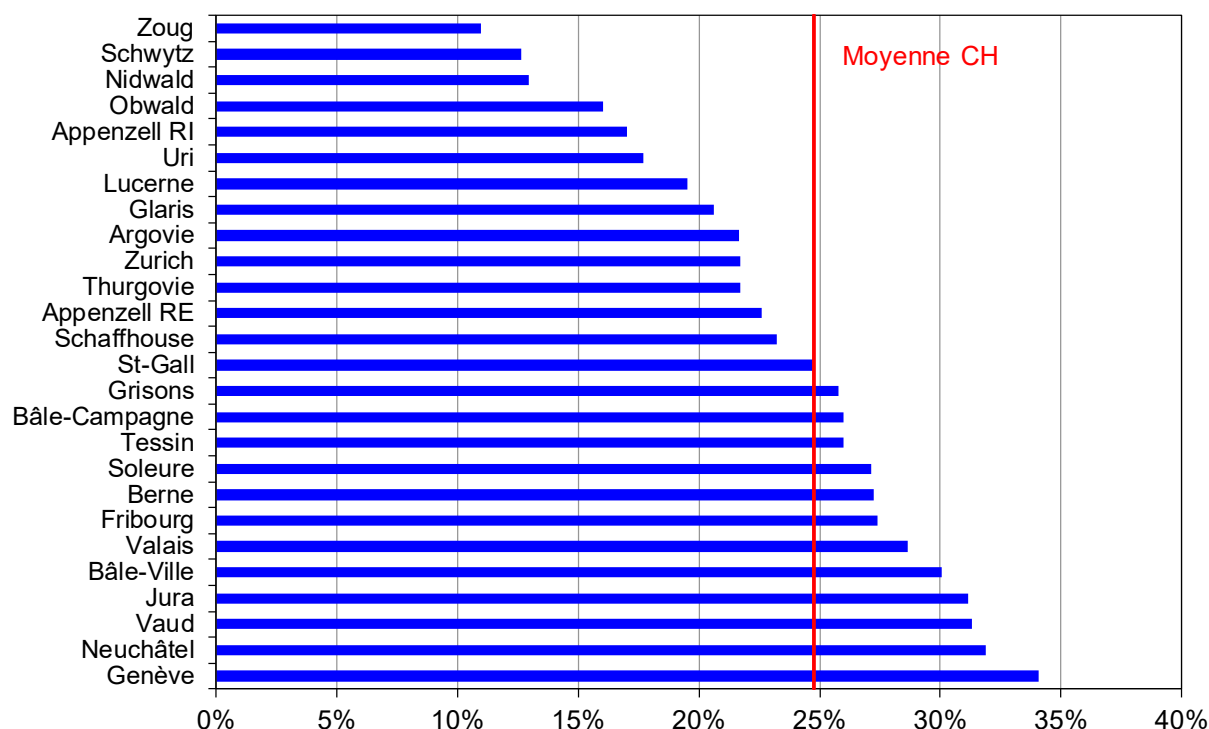
L'illustration 1 indique le taux d'**exploitation du potentiel fiscal** de chaque canton pour l'année de référence 2021, qui se fonde sur la moyenne des années 2015 à 2017. En moyenne suisse, le potentiel de ressources est grevé de redevances fiscales cantonales ou communales à hauteur de 24,7 %.

Dans l'ensemble, le classement des cantons n'a guère changé par rapport à l'année de référence 2020. L'exploitation du potentiel fiscal reste largement inférieure à la moyenne suisse dans les cantons de Suisse centrale Nidwald, Schwyz et Zoug. Ainsi, ce dernier n'exploite que 11 % de son potentiel fiscal, ce qui représente un taux inférieur de moitié à la moyenne de tous les cantons. De grands cantons tels que Lucerne, l'Argovie ou Zurich 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 bas de l'échelle, avec 34,1 %), Neuchâtel, Vaud, le Jura et Bâle-Ville affichent les taux les plus élevés d'exploitation du potentiel fiscal. Occupant la cinquième place depuis la fin jusqu'à l'année de référence 2019, ce qui le plaçait en tête de tous les cantons alémaniques en termes de taux d'exploitation du potentiel fiscal, le canton de Berne a gagné deux rangs. L'an dernier déjà, ce canton était remonté d'une place pour se rapprocher du milieu de l'échelle. Le canton de Fribourg a, lui

aussi, connu des changements de rang importants. En 2009, il occupait encore l'avant-dernière place du classement. Depuis lors, il n'a cessé de gagner des rangs pour se retrouver au milieu de l'échelle en 2019. Au cours des deux dernières années de référence, il a toutefois perdu cinq places au total (2 places en 2020 et 3 places en 2021), ce qui le positionne désormais directement après Berne. Les cantons figurant au milieu de l'échelle n'ont guère changé de position, gagnant ou perdant un rang tout au plus.

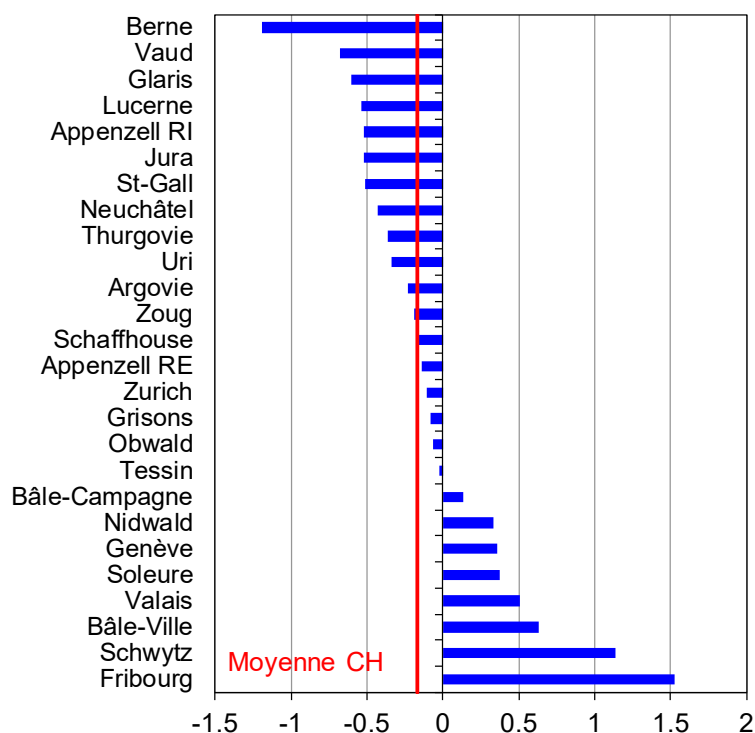
Illustration 1: Exploitation, en 2021, du potentiel fiscal par canton en %



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 2020**, le taux moyen d'exploitation du potentiel fiscal pour l'ensemble du pays a légèrement baissé (- 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 - 0,1 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 (- 0,5 point de pourcentage). Ainsi, le potentiel de ressources de Zurich représente, en 2021, 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 %.

Dix-sept cantons ont vu leur taux d'exploitation du potentiel fiscal diminuer, le plus souvent que légèrement, par rapport à l'année de référence 2020. Seul le canton de Berne a vu son taux nettement reculer (- 1,2 point de pourcentage). Dans neuf cantons, ce taux est resté stable ou s'est accru, le plus fortement à Fribourg (+ 1,5 point de pourcentage) et à Schwyz (+ 1,1 point de pourcentage).

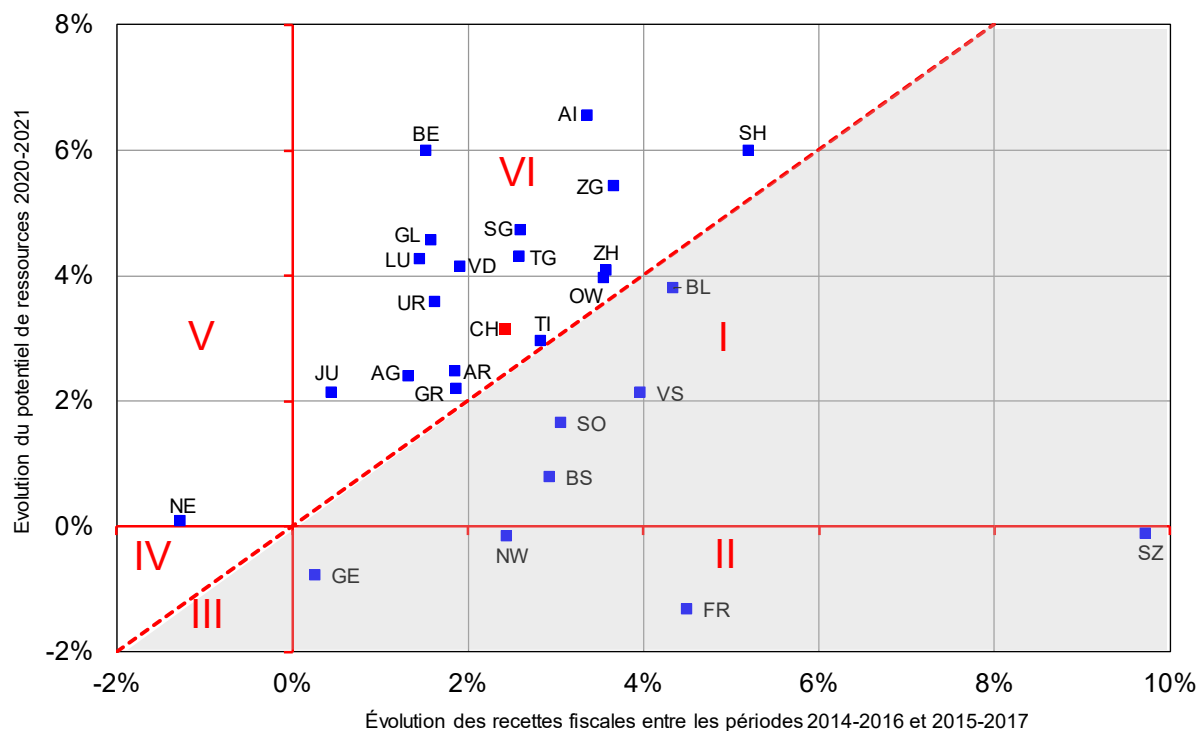
Illustration 2: Variation de l'exploitation du potentiel fiscal en points de pourcentage entre 2020 et 2021



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 sont similaires; la charge fiscale reste donc stable par rapport à l'année de référence précédente. Pour l'année de référence actuelle, cette situation se vérifie uniquement dans le canton du Tessin.

Illustration 3 Composantes de la variation entre 2020 et 2021 de l'exploitation du potentiel fiscal



Les surfaces blanche et grise sont divisées chacune en trois secteurs par les axes horizontal et vertical (lignes rouges continues). Les cantons situés dans le **secteur I** présentent un taux d'exploitation du potentiel fiscal plus élevé, car leurs recettes fiscales ont augmenté davantage que leur potentiel de ressources. Ce secteur comprend, à son extrémité inférieure, le canton de Bâle-Campagne, qui fait partie des cantons dont l'indice n'a que faiblement augmenté et, de l'autre, celui de Bâle-Ville, qui affiche la troisième plus forte augmentation de l'indice (+ 0,6 point de pourcentage). Malgré une faible hausse de son potentiel de ressources (+ 0,8 %), ce dernier canton a vu ses recettes fiscales progresser nettement (+ 2,9 %). Cette progression s'explique par des facteurs spéciaux et par les montants élevés issus des régularisations effectuées en 2015 et 2016 pour les périodes fiscales précédentes.

Les cantons figurant dans le **secteur II** présentent un indice plus élevé en raison d'un recul de leur potentiel de ressources, qui s'est accompagné d'une hausse de leurs recettes fiscales. Fribourg et Schwyz sont les cantons dont le taux d'exploitation du potentiel fiscal s'est le plus accru. Schwyz, dont l'indice a progressé de 1,1 point de pourcentage, est le canton dont les recettes fiscales ont le plus augmenté (près de 10 %), son potentiel de ressources ayant, en parallèle, légèrement baissé (- 0,1 %). L'évolution de ces deux indices est essentiellement due à des effets spéciaux. Les recettes fiscales de ce canton ont connu une progression exceptionnelle, en particulier en 2015 et 2016. En 2015, elles ont même atteint une croissance record depuis 1990 de 22,9 %. Cette évolution extraordinaire s'explique par la révision partielle de la loi fiscale du canton¹, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, et par une augmenta-

¹ Cette révision prévoyait, notamment, l'introduction d'un barème cantonal pour les revenus élevés et une hausse de l'impôt sur la fortune.

tion du coefficient d'impôt en 2015 et 2016. À cela s'ajoute, en 2016, un effet unique concernant les recettes fiscales des personnes morales². Le léger recul du potentiel de ressources est, lui aussi, lié à un effet spécial concernant les personnes physiques en 2015.

L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal du canton de Fribourg est celui qui présente la hausse la plus élevée (+ 1,5 point de pourcentage) de tous les cantons. La progression relativement importante de ses recettes fiscales, la troisième plus forte augmentation (+ 4,5 %) pour l'année de référence, est contrebalancée par le recul le plus marqué du potentiel de ressources (- 1,3 %). Cette évolution est d'autant plus remarquable que le canton a vu ses indices diminuer pendant une longue période, soit neuf ans, jusqu'à l'année de référence 2019, ce qui lui a permis de remonter vers le milieu du classement en partant de l'avant-dernière place (voir les explications ci-devant). Le recul de son taux d'exploitation du potentiel fiscal était chaque fois lié au même mécanisme: une croissance des recettes fiscales tout au plus dans la moyenne et, parallèlement, une nette progression du potentiel de ressources. La hausse modérée de ses recettes fiscales était 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 ayant été le facteur principal de la croissance du potentiel des ressources. Par conséquent, le canton de Fribourg a connu la deuxième plus forte, voire la plus forte hausse du nombre de contribuables pendant les années de calcul 2009 à 2014. Cette tendance s'est poursuivie au cours des années de calcul 2015 à 2017, sur lesquelles se fonde la présente publication, Fribourg figurant chaque fois parmi les trois cantons dont le nombre de contribuables avait le plus augmenté. Le recul marqué du potentiel de ressources au cours de la période de référence est toutefois lié non pas à une baisse des revenus, mais à un recul du bénéfice des personnes morales durant les trois années concernées. Dans le même temps, les recettes issues de l'impôt sur le bénéfice ont fortement progressé, en particulier en 2015 et 2017. La cause de l'écart entre l'évolution des bénéfices pris en compte dans le calcul du potentiel de ressources, d'une part, et les recettes issues de l'impôt sur le bénéfice effectivement obtenues, d'autre part, réside probablement dans la méthode de comptabilisation de l'impôt appliquée par le canton. Cette méthode consiste à répartir les recettes comptabilisées pour une année fiscale sur son année comptable et sur les deux exercices suivants³. C'est pourquoi les variations de la base d'imposition sont susceptibles de se répercuter avec un décalage sur les recettes fiscales effectives. Par conséquent, l'évolution des recettes de l'impôt sur le bénéfice pourrait ralentir, voire s'inverser au cours des prochaines années de calcul du taux d'exploitation du potentiel fiscal.

Dans les **secteurs III et IV**, dans lesquels ne figure aucun canton, tant les recettes fiscales que le potentiel de ressources sont en recul. Dans le secteur III, la baisse du potentiel de ressources est plus marquée, ce qui engendre une hausse de l'indice. Dans le secteur IV, la diminution des recettes fiscales est plus importante, ce qui entraîne, à l'inverse, une baisse de l'indice.

Le seul canton situé dans le **secteur V** est celui de Neuchâtel. Son indice régresse de 0,4 point de pourcentage pour l'année de référence 2021. Bien que son potentiel de ressources affiche une légère progression, il est le seul canton à voir ses recettes fiscales diminuer. Cette diminution s'observe pour les trois années de calcul. En 2015 et 2016, elle a d'abord concerné les recettes des personnes morales. D'une part, l'industrie horlogère a fortement souffert, en 2015 et 2016, sous l'effet de l'abolition par la Banque nationale suisse, en janvier 2015, du cours plancher entre le franc et l'euro. Ses exportations ont ainsi chuté de 3 %⁴ en 2015 et de près

² Canton de Schwyz, rapport annuel 2016, p. 29

³ Message relatif au compte d'État du canton de Fribourg pour l'année 2017, p. 38

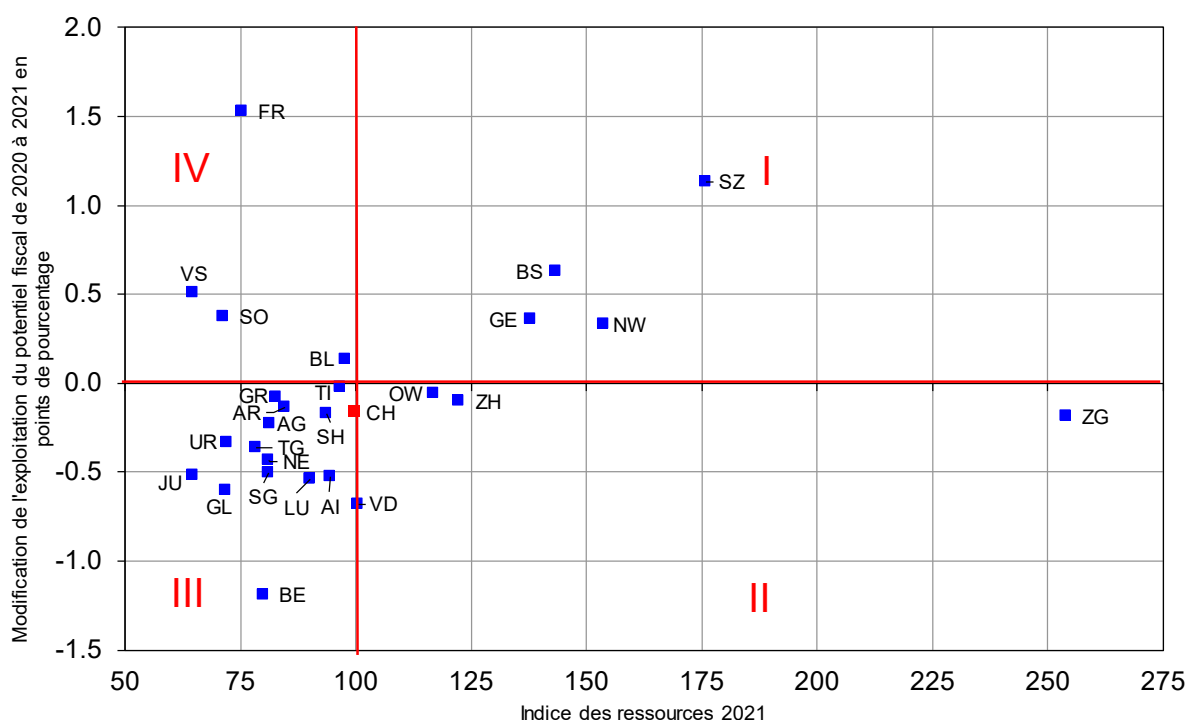
⁴ Administration fédérale des douanes, Commerce extérieur suisse 2015, p. 4

de 10 %⁵ en 2016. D'autre part, le canton de Neuchâtel a procédé, en 2011, à une réforme de l'imposition des entreprises, qui s'est traduite par une diminution de moitié des taux d'imposition du bénéfice des entreprises en l'espace de cinq ans (2012-2016). En 2017, les recettes fiscales provenant des personnes morales sont reparties à la hausse, tandis que, dans le même temps, les recettes issues de l'imposition directe des personnes physiques affichaient leur plus fort recul depuis 1990 (- 3 %). Pour les autorités cantonales, cette évolution serait due, notamment, au ralentissement conjoncturel et au départ de contribuables⁶.

Les cantons situés dans le **secteur 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. Berne, qui figure dans ce secteur, est le canton dont l'indice affiche le recul le plus marqué (- 1,2 point de pourcentage). Alors que ses recettes fiscales enregistrent une progression inférieure à la moyenne, son potentiel de ressources connaît la troisième plus forte hausse (+ 6 %). En 2015 et 2016, tant les revenus des personnes physiques que le bénéfice des personnes morales ont contribué à cette hausse. À cela s'ajoute, en 2017, un effet spécial qui s'est traduit par un bond de 30 % des bénéficiaires déterminants des personnes morales.

L'illustration 4 indique la variation, par rapport à l'indice des ressources 2021, 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 2021 et variation de la charge fiscale entre 2020 et 2021



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

⁶ Canton de Neuchâtel, Rapport de la commission des finances chargée de l'examen de la gestion financière de l'État pour l'exercice 2017, p. 2

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 2020 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 2020.

Comme le montre le graphique, la majorité des 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). Berne a enregistré la baisse la plus marquée (plus de 1 point de pourcentage). Cinq autres cantons à faible potentiel de ressources affichent un taux d'exploitation de leur substrat fiscal identique (Tessin) ou supérieur à celui de l'année de référence précédente (quadrant IV). La hausse est toutefois faible pour trois d'entre eux. Fribourg est l'unique canton à faible potentiel de ressources dont l'indice s'est nettement accru. Pour la plupart des cantons à fort potentiel de ressources, l'indice a également peu varié, à l'exception de Schwyz, dont l'indice a progressé fortement, à savoir de 1,1 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 2021 prend en compte la moyenne des recettes fiscales enregistrées par ce canton et ses communes durant les années 2015 à 2017 et le potentiel de ressources pour l'année de référence 2021, 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)⁷. 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 2021 correspond à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée (AFA) pour les années de calcul 2015 à 2017. 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

⁷ 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 2015 à 2017). Les recettes fiscales concernent les montants effectivement encaissés durant les années 2015 à 2017, 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'Administration fédérale des contributions.