



# Documentation de base

Date : 6 janvier 2022

---

## Indice 2022 de l'exploitation du potentiel fiscal

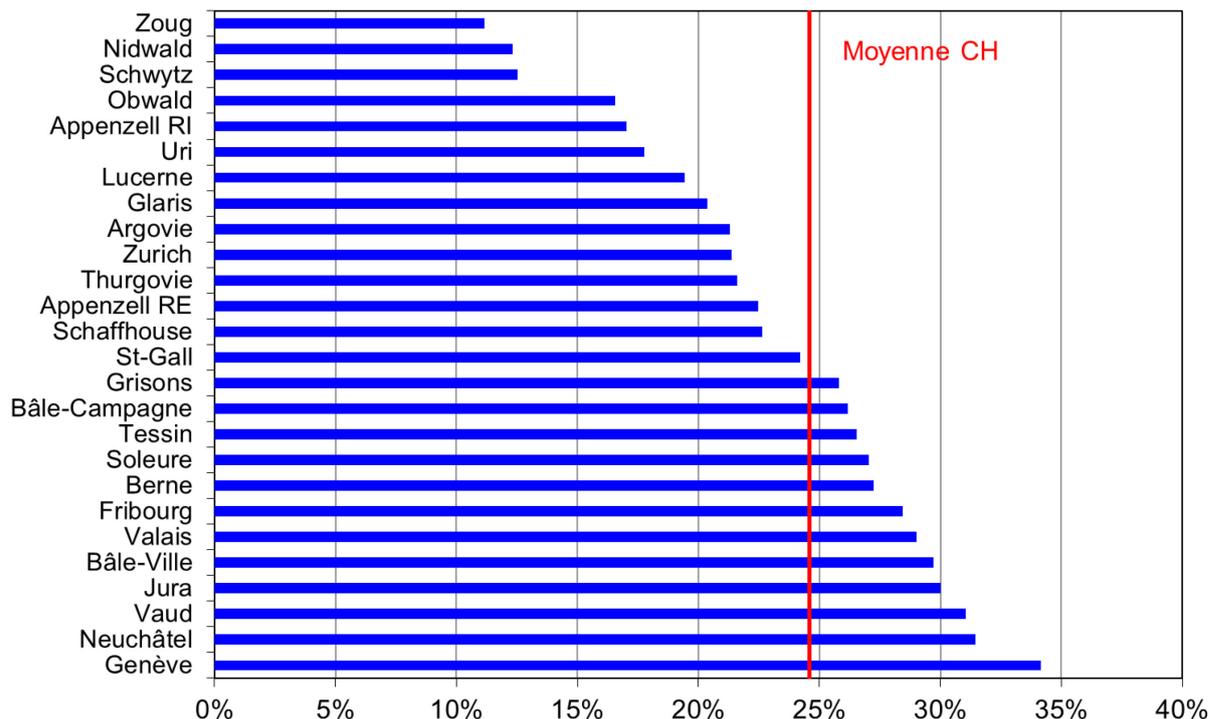
L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal montre dans quelle mesure la capacité économique fiscalement exploitable d'un canton est, en moyenne, soumise à des redevances fiscales. Cet indice représente le rapport entre les recettes fiscales effectives des cantons et de leurs communes telles qu'elles 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 2022, qui se fonde sur la moyenne des années 2016 à 2018. En moyenne suisse, le potentiel de ressources est grevé de redevances fiscales cantonales ou communales à hauteur de 24,6 %.

Dans l'ensemble, le classement des cantons n'a guère changé par rapport à l'année de référence 2021. L'exploitation du potentiel fiscal reste largement inférieure à la moyenne suisse dans les cantons de Suisse centrale. Les cantons de Schwyz et de Nidwald, dont les taux sont parmi les plus bas, intervertissent leur rang. Le canton de Zoug n'exploite que 11,2 % de son potentiel fiscal, ce qui représente un taux inférieur de moitié à la moyenne de tous les cantons. Zurich, le canton le plus peuplé, présente, lui aussi, un taux d'exploitation du potentiel fiscal inférieur à la moyenne suisse.

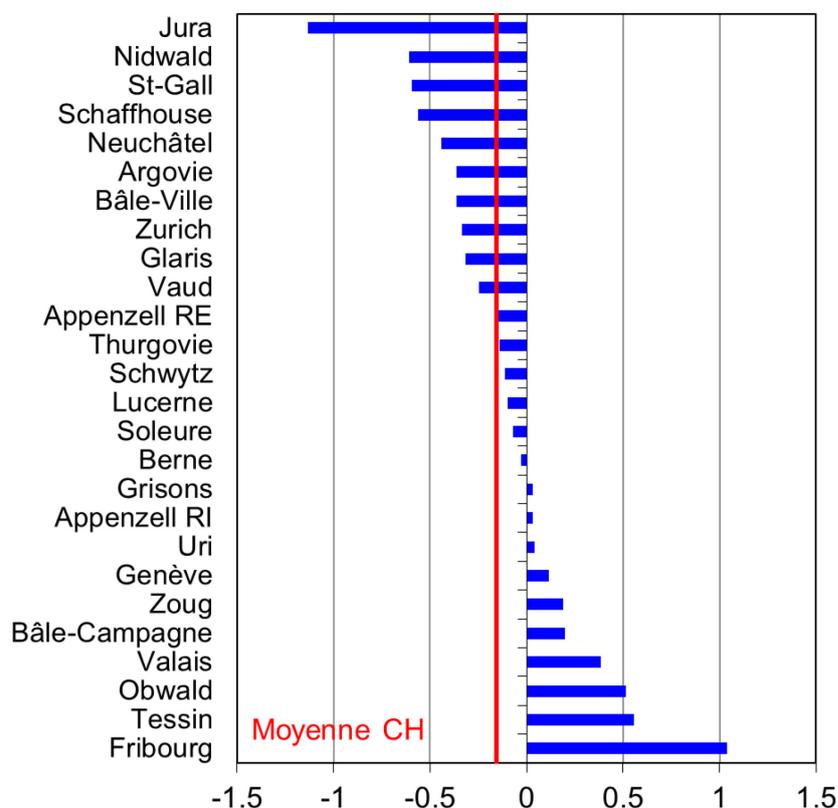
Les cantons de l'ouest de la Suisse, à savoir Genève, Neuchâtel, Vaud, le Jura et Bâle-Ville affichent les taux les plus élevés d'exploitation du potentiel fiscal. Avec un taux de 34,2 %, le canton de Genève se situe en tête du classement. Les cantons à la plus grande superficie (Grisons, Berne et Valais) affichent également un taux supérieur à la moyenne suisse.

**Illustration1:** Exploitation, en 2022, 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 2021**, 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 - 0,3 point de pourcentage, revêtent une importance bien plus grande pour la moyenne suisse que la variation de l'indice du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (env. - 0,2 point de pourcentage). Ainsi, le potentiel de ressources de Zurich représente, en 2022, environ un cinquième du total des potentiels de ressources de tous les cantons, tandis que celui d'Appenzell Rhodes-Extérieures n'est que de 0,6 %.

Seize cantons ont vu leur taux d'exploitation du potentiel fiscal diminuer par rapport à l'année de référence 2021, celui du canton de Berne n'ayant reculé que légèrement. Le canton du Jura a enregistré la baisse la plus importante (- 1,1 point de pourcentage). Parmi les dix cantons où ce taux s'est accru, Fribourg affiche, pour la deuxième année consécutive, la progression la plus marquée (+ 1,0 point de pourcentage en 2021).

**Illustration 2:** Variation de l'exploitation du potentiel fiscal en points de pourcentage entre 2021 et 2022

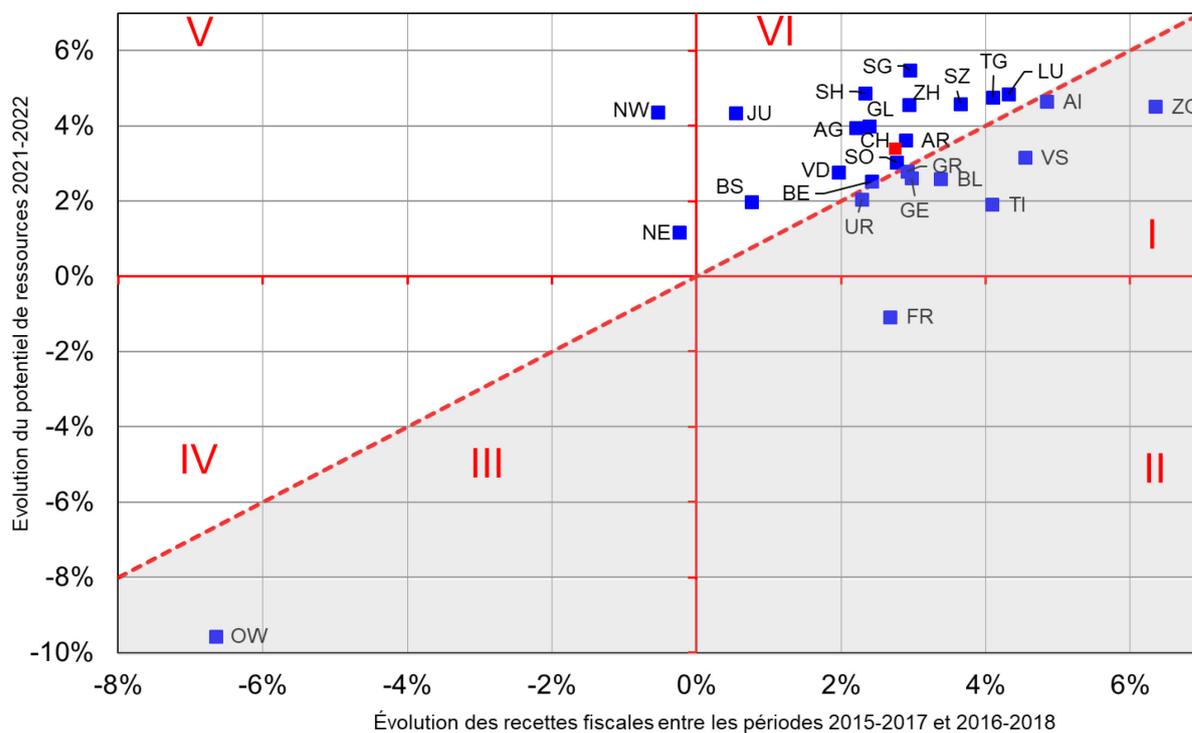


Les **causes d'une variation de l'indice** ne sont pas visibles au premier abord. Elles peuvent être liées tant aux variations des recettes fiscales effectives qu'à celles du potentiel de ressources, car l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal reflète précisément le rapport entre ces deux indicateurs. 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 dans les cantons de Berne, des Grisons, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Uri.

**Illustration 3** : Composantes de la variation entre 2021 et 2022 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, d'une part, le canton de Zoug, qui fait partie des cantons à fort potentiel de ressources et dont l'indice a augmenté de 0,2 point de pourcentage et, de l'autre, celui du Tessin, un canton à faible potentiel de ressources, qui affiche la deuxième plus forte augmentation de l'indice (+ 0,6 point de pourcentage). Parallèlement à la hausse de son potentiel de ressources (+ 1,9 %), ce dernier canton a vu ses recettes fiscales progresser nettement (+ 4,1 %). La croissance des recettes fiscales effectives s'explique principalement par les impôts directs des personnes physiques. Les causes en sont la réduction des déductions pour frais de déplacement à partir de 2017, l'augmentation du nombre de contribuables, la révision à la hausse des évaluations immobilières ainsi que les revenus qui découlent de nouvelles valeurs patrimoniales déclarées dans le cadre de la dénonciation spontanée non punissable<sup>1</sup>.

Fribourg figure dans le **secteur II** parce que ce canton présente un indice plus élevé dû au recul de son potentiel de ressources accompagné d'une hausse de ses recettes fiscales. Ce canton est celui dont le taux d'exploitation du potentiel fiscal s'est le plus accru (+ 1,0 point de pourcentage). Ses recettes fiscales nettes ont augmenté de 2,7 %, alors que son potentiel de ressources a enregistré la deuxième plus forte baisse (- 1,1 %). Le recul du potentiel de ressources est lié avant tout à la diminution du bénéfice des personnes morales durant les trois

<sup>1</sup> Canton du Tessin, compte 2017, rapport annuel, p. 20.

années de référence concernées. Dans le même temps, les recettes effectives issues de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le capital ont fortement progressé en 2017 et 2018. 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 réside 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 l'année comptable concernée et sur les deux exercices suivants<sup>2</sup>. C'est pourquoi les variations de la base d'imposition sont susceptibles de se répercuter avec un décalage sur les recettes fiscales effectives.

Dans les **secteurs III et IV**, tant les recettes fiscales nettes que le potentiel de ressources sont en recul. Dans le secteur IV, dans lequel ne figure aucun canton pour l'année considérée, la diminution des recettes fiscales nettes est plus importante, ce qui entraîne une baisse de l'indice. Dans le secteur III, la baisse du potentiel de ressources est plus marquée, ce qui engendre une hausse de l'indice. Le seul canton situé dans ce secteur est celui d'Obwald. Tant son potentiel de ressources que ses recettes fiscales affichent la plus forte régression (respectivement de 9,6 % et de 6,7 %). En ce qui concerne les recettes fiscales provenant des personnes physiques, ce sont surtout les communes de Sachseln, d'Engelberg et de Sarnen qui sont à l'origine de la baisse. En effet, ces communes avaient enregistré en 2015 des recettes fiscales nettement plus élevées en raison de facteurs spéciaux<sup>3</sup>. La période de calcul actuelle ne tenant plus compte de ces rentrées, il en résulte un fort recul.

Les cantons de Nidwald et de Neuchâtel figurent dans le **secteur V**. Le taux d'exploitation du potentiel fiscal du canton de Nidwald affiche le deuxième plus fort recul (- 0,6 point de pourcentage durant l'année de référence). Bien que son potentiel de ressources affiche une progression modérée, ses recettes fiscales diminuent de 0,5 %. Cette baisse s'explique par le fait que l'année de référence actuelle n'inclut plus les recettes élevées issues de l'imposition des personnes physiques et morales en 2015. En 2015, Nidwald avait bénéficié d'un cas particulier<sup>4</sup> dans la commune d'Hergiswil, qui lui avait permis d'enregistrer des recettes fiscales record issues de l'imposition du revenu des personnes physiques. Quant au canton de Neuchâtel, la diminution du taux d'exploitation du potentiel fiscal résulte d'une légère hausse du potentiel de ressources couplée à une réduction des recettes fiscales nettes. Cette dernière s'observe pour les deux premières années de la période de calcul. En 2016, elle a d'abord concerné les recettes issues de l'imposition directe 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, au début de l'année 2015, du cours plancher entre le franc et l'euro. Ses exportations ont ainsi chuté d'environ 3 %<sup>5</sup> en 2015 et de près de 10 %<sup>6</sup> 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 réparties 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 contribuables<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Message relatif au compte d'État du canton de Fribourg pour l'année 2017, p. 38.

<sup>3</sup> Canton d'Obwald, rapport annuel du Conseil d'État 2016, p. 268f et Compte d'État 2015, annexe 13, p. 199.

<sup>4</sup> Canton de Nidwald, compte 2015, p. III et 180.

<sup>5</sup> Administration fédérale des douanes, Commerce extérieur suisse 2015, p. 4.

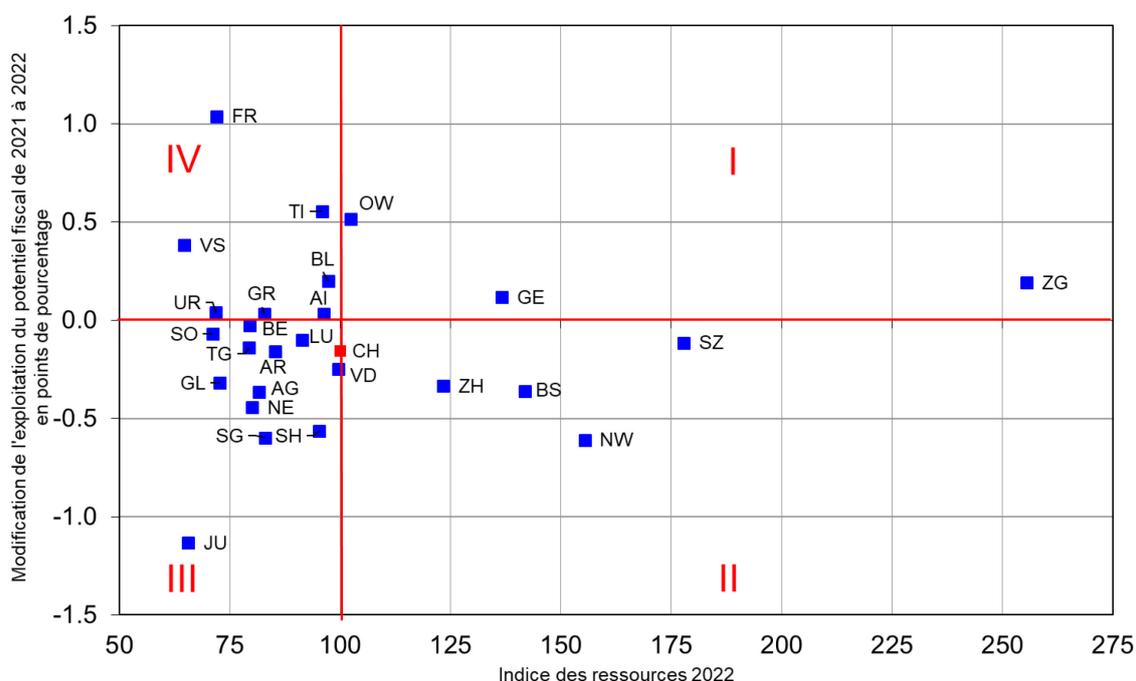
<sup>6</sup> Administration fédérale des douanes, Commerce extérieur suisse 2016, p. 5.

<sup>7</sup> 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 cantons situés dans le **secteur VI** présentent également un indice en recul par rapport à l'année de référence précédente. Le potentiel de ressources de tous ces cantons est en hausse. Cela vaut également pour le Jura, qui est le canton dont l'indice affiche le recul le plus marqué (- 1,1 point de pourcentage). Alors que ses recettes fiscales enregistrent une progression inférieure à la moyenne, son potentiel de ressources connaît une hausse située dans la moyenne (+ 4,3 %). En 2018, la composante la plus importante du potentiel de ressources, le revenu déterminant des personnes physiques, a ainsi augmenté de 4,7 %. Dans ce domaine, seul le canton de Zoug a enregistré une hausse plus marquée. Dans le canton du Jura, le bénéfice déterminant des personnes morales a également contribué à cette progression en 2016 et 2017.

L'illustration 4 indique la variation, par rapport à l'indice des ressources 2022, 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 2022 et variation de la charge fiscale entre 2021 et 2022



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 2021 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 2021.

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). Le canton du Jura a enregistré la baisse la plus marquée (plus de 1 point de pourcentage). Les sept autres cantons à faible potentiel de ressources affichent un taux

d'exploitation de leur substrat fiscal identique (Grisons, Uri et Appenzell Rhodes-Intérieures) ou supérieur à celui de l'année de référence précédente (quadrant IV). De cette catégorie font partie les cantons de Fribourg et du Tessin, qui ont enregistré la croissance la plus forte de leur indice. La troisième place de ce point de vue revient à un canton à fort potentiel de ressources, celui d'Obwald (quadrant I).

## 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 2022 prend en compte la moyenne des recettes fiscales enregistrées par ce canton et ses communes durant les années 2016 à 2018 et le potentiel de ressources pour l'année de référence 2022, 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>8</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 2022 correspond à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée (AFA) pour les années de calcul 2016 à 2018. 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 des

---

<sup>8</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 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»).

années 2016 à 2018). En fonction du type de comptabilité, les recettes fiscales concernent les montants effectivement encaissés durant les années 2016 à 2018, mais peuvent à certaines conditions refléter partiellement la réalité économique des années précédentes. L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal 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.