



# Documentation de base

Date: 5 janvier 2023

---

## Indice 2023 de l'exploitation du potentiel fiscal

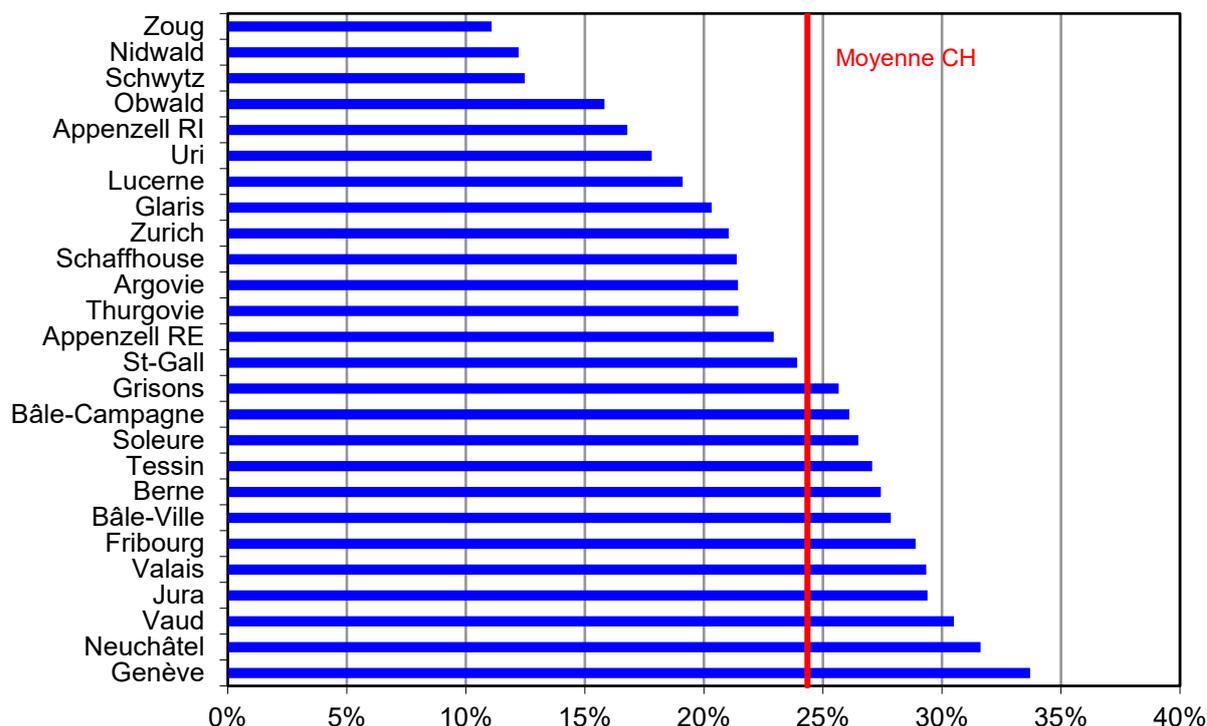
L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal montre dans quelle mesure la capacité économique fiscalement exploitable d'un canton est, en moyenne, soumise à des redevances fiscales. Cet indice représente le rapport entre les recettes fiscales effectives des cantons et de leurs communes telles qu'elles 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 2023, qui se fonde sur la moyenne de l'assiette fiscale agrégée (AFA) des années 2017 à 2019. Selon ce calcul, en moyenne suisse, le potentiel de ressources a été grevé de redevances fiscales cantonales ou communales à hauteur de 24,3 %.

Le classement cantonal montre que l'exploitation du potentiel fiscal reste largement inférieure à la moyenne suisse dans les cantons de Zoug, Nidwald et Schwyz, en Suisse centrale. Le canton de Zoug n'exploite que 11,1 % 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.

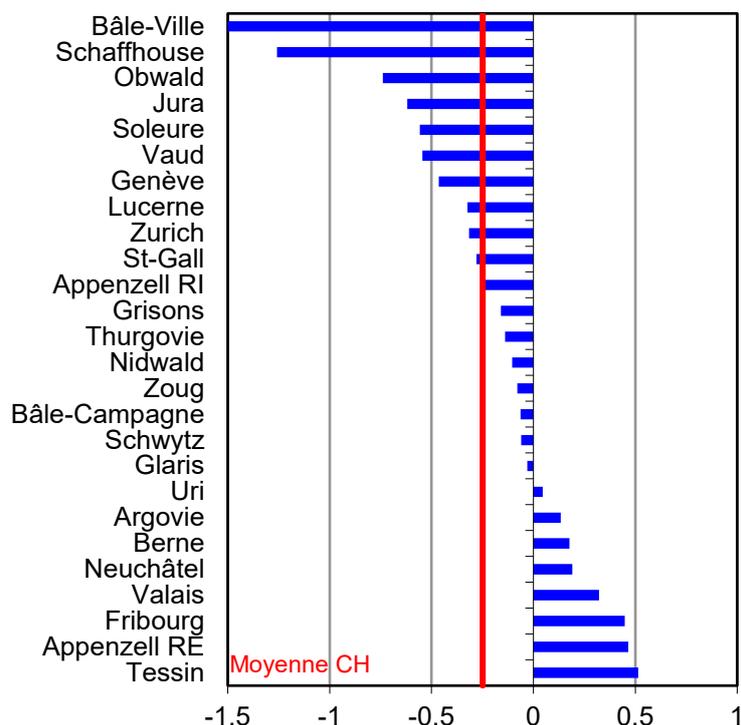
Les cantons romands de Genève, Neuchâtel et Vaud figurent quant à eux en haut de l'échelle. Avec un taux de 33,7 %, le canton de Genève se situe en tête du classement. Les cantons à la plus grande superficie, soit les Grisons (25,7 %), Berne (27,4 %) et le Valais (29,3 %) affichent également un taux supérieur à la moyenne suisse.

**Illustration 1:** Exploitation, en 2023, du potentiel fiscal par canton en %

Les **variations de l'exploitation du potentiel fiscal** par rapport à l'année de référence 2022 ressortent de l'illustration 2. En moyenne nationale, la charge fiscale des sujets économiques a reculé 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 - 0,3 point de pourcentage, revêtent une importance bien plus grande pour la moyenne suisse que la variation de l'indice du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (environ - 0,2 point). Ainsi, le potentiel de ressources de Zurich représente, en 2023, 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 2022, dix-huit cantons ont vu leur taux d'exploitation diminuer, Bâle-Ville enregistrant le recul le plus marqué avec 1,9 point. Parmi les huit cantons où ce taux s'est accru, le Tessin et Appenzell Rhodes-Extérieures affichent les plus fortes hausses (+ 0,5 point dans les deux cas).

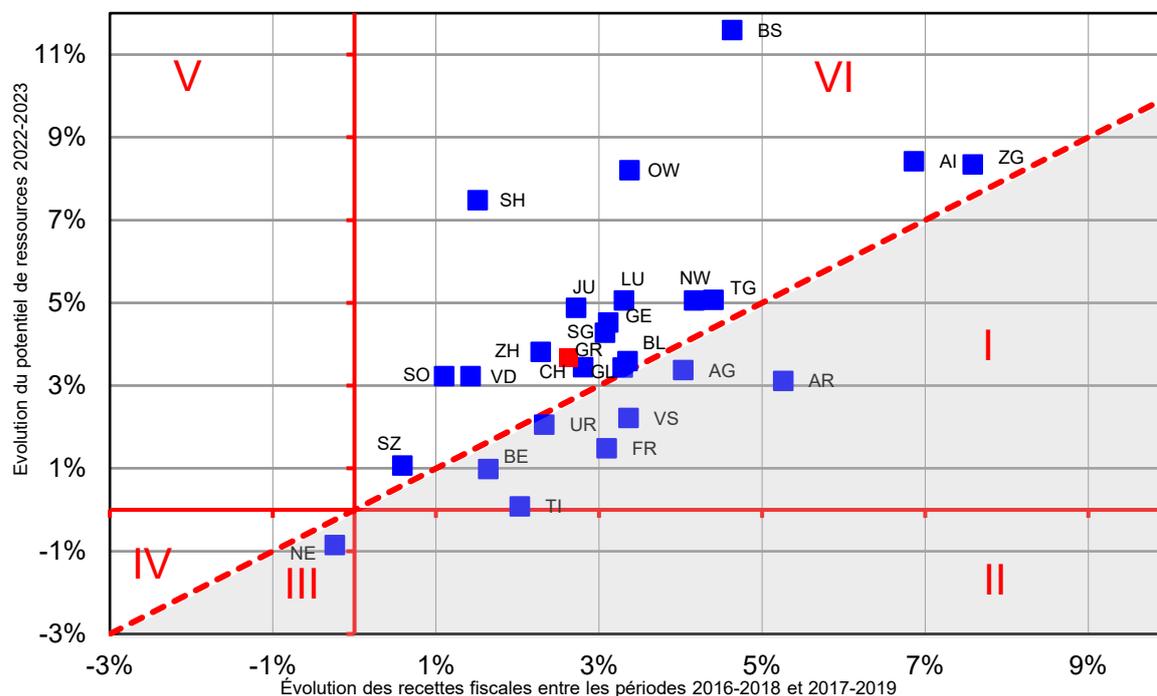
**Illustration 2:** Variation de l'exploitation du potentiel fiscal en points de pourcentage entre 2022 et 2023



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 de son potentiel de ressources, 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 pour les cantons de Glaris et d'Uri.

### Illustration 3 Composantes de la variation entre 2022 et 2023 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 compte sept cantons à faible potentiel de ressources. Parmi ceux-ci, Appenzell Rhodes-Extérieures affiche le taux de variation le plus élevé par rapport à l'année de référence précédente en ce qui concerne les recettes fiscales. Au Tessin, le potentiel de ressources n'a guère changé alors que les recettes fiscales effectives ont progressé de 2,0 %. Leur croissance 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>.

Le **secteur II** regroupe les cantons qui ont vu leur potentiel de ressources reculer et leurs recettes fiscales augmenter. Ce cas de figure ne s'applique à aucun canton pour l'année sous revue.

Dans les **secteurs III et IV**, tant les recettes fiscales effectives 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 effectives est plus importante, ce qui entraîne une baisse de l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal. Dans le secteur III, la baisse du potentiel de ressources est plus marquée, ce qui engendre une hausse de l'indice. Seul le canton de Neuchâtel se situe dans ce secteur. Il enregistre en effet une baisse de ses recettes fiscales (- 0,2 %) et est l'unique canton à voir son potentiel de ressources diminuer (- 0,8 %). La perte de recettes fiscales de quelque 3,9 millions par rapport à l'année de référence précédente

<sup>1</sup> Canton du Tessin, compte 2017, rapport annuel, p. 20 ([lien](#))

concerne les recettes issues des impôts sur les gains de fortune, des droits de mutation et de timbre, ainsi que des impôts sur les donations et successions.

Aucun canton ne se trouve dans le **secteur V** pour l'année de référence actuelle. Les cantons situés dans le **secteur VI** présentent un indice en recul par rapport à l'année de référence précédente. Le potentiel de ressources de tous ces cantons augmente plus que les recettes fiscales. Cela vaut également pour Bâle-Ville, qui est le canton dont l'indice affiche le recul le plus marqué (- 1,9 point). En effet, ses recettes fiscales effectives ont augmenté de 4,6 % et, dans le même temps, son potentiel de ressources a connu la plus nette hausse du pays (+ 11,6 %). Cette progression s'explique par un accroissement significatif des bénéfices déterminants des personnes morales, qui a atteint un record en 2019 avec 5,7 milliards. Par rapport à l'année de calcul 2016 de l'année de référence précédente, la hausse est de 95,2 %<sup>2</sup>. Zoug, qui affiche le plus important potentiel de ressources, voit ce dernier augmenter de 8,3 % en 2023 par rapport à l'année précédente et enregistre ainsi la troisième plus forte hausse du potentiel. Quant aux recettes fiscales effectives, elles sont en constante augmentation depuis 2014 et enregistrent une progression de 7,6 % par rapport à l'année de référence 2022. Selon le rapport de gestion 2019<sup>3</sup>, la hausse des recettes fiscales des personnes physiques s'explique par la persistance d'une situation économique favorable, l'évolution positive de la bourse et l'augmentation de la population, dont une partie présente un substrat fiscal très important. Les recettes fiscales des personnes morales enregistrent même un nouveau record en 2019, car plusieurs grandes entreprises actives au niveau international ont enregistré une hausse substantielle de leurs bénéfices. Le canton de Zoug a également réalisé des recettes fiscales supplémentaires du fait de l'arrivée de nouvelles entreprises et d'effets exceptionnels.

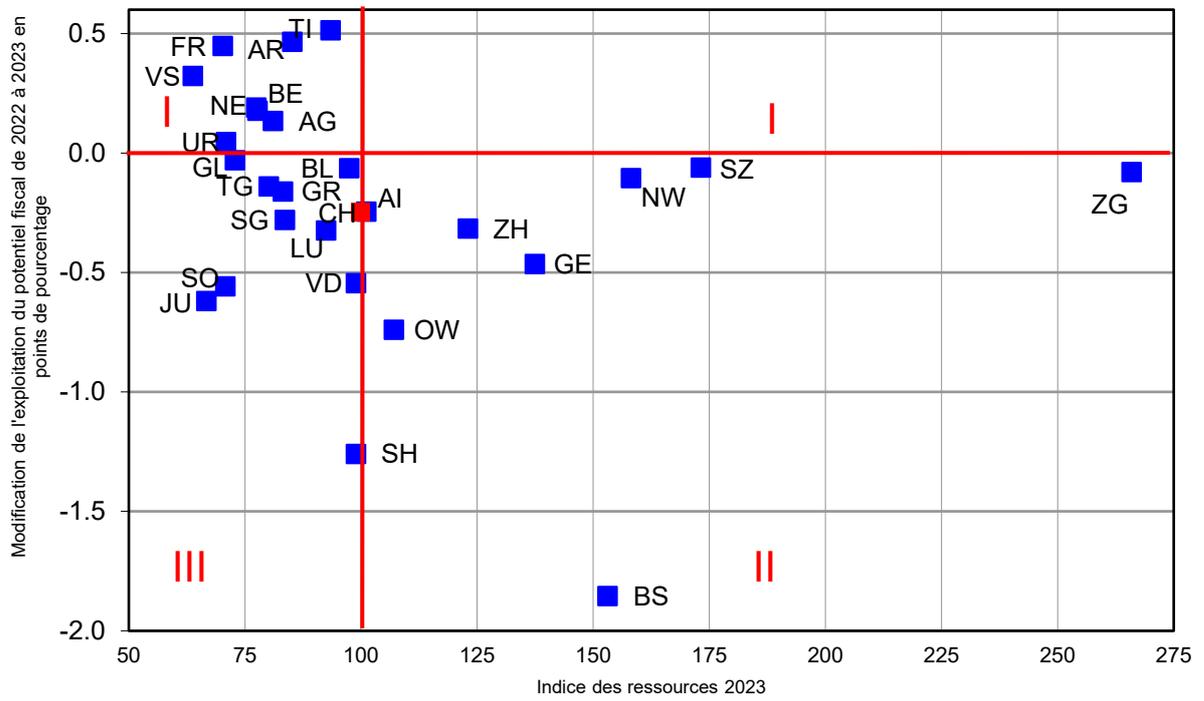
L'illustration 4 indique la variation, par rapport à l'indice des ressources 2023, du taux d'exploitation du potentiel fiscal tel qu'il apparaît sur l'illustration 2. Elle permet de mettre en évidence le rapport entre le **potentiel de ressources et la variation de la charge fiscale**.

---

<sup>2</sup> Administration fédérale des finances, péréquation financière, chiffres ([lien](#))

<sup>3</sup> Canton de Zoug, rapport de gestion 2019, p. 368 (en allemand; [lien](#))

**Illustration 4:** Indice des ressources 2023 et variation de la charge fiscale entre 2022 et 2023



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 2022 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 durant la période sous revue se situent dans le quadrant II (en bas à droite). Les huit cantons à fort potentiel s'y trouvent tous sans exception. 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 (quadrant III). 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 2022.

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). Dans le canton de Schaffhouse, le recul, très net, est d'environ 1,3 point de pourcentage. Quant aux cantons du Tessin, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Fribourg (quadrant IV), ils affichent la hausse de l'indice la plus forte par rapport à l'année de référence précédente. Aucun canton ne se trouve dans le 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, soit 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 2023 prend en compte la moyenne des recettes fiscales enregistrées par ce canton et ses communes durant les années 2017 à 2019 et le potentiel de ressources pour l'année de référence 2023, calculé dans le cadre de la péréquation financière nationale.

Les recettes fiscales effectives des cantons et des communes sont calculées à l'occasion de l'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>4</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. Par contre, le potentiel des ressources ne tient compte ni des impôts fonciers, ni des impôts sur les gains de fortune, ni des droits de mutation et de timbre, dont les recettes sont influencées par le marché immobilier. Les impôts sur les gains de fortune se composent des impôts sur les gains immobiliers et sur les gains en capital ainsi que d'autres impôts sur les gains de fortune. Outre les droits d'émission et de négociation sur les titres et les droits de timbre sur les quittances pour primes d'assurance, les droits de mutation et de timbre comprennent aussi les droits de timbre cantonaux et les impôts sur les mutations<sup>5</sup>. Le potentiel de ressources 2023 correspond à la moyenne de l'AFA pour les années de calcul 2017 à 2019. 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

---

<sup>4</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»).

<sup>5</sup> Cf. Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2, annexe A, p. 43 ([lien](#))

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 années 2017 à 2019). En fonction du type de comptabilité, les recettes fiscales concernent les montants effectivement encaissés durant les années 2017 à 2019, 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.