



# Note

---

Date : 15 août 2025  
Pour : Commission des finances du Conseil des États  
Copie à : -

---

N° du dossier : 413.1-2/3

## Conséquences de la suppression du privilège fiscal accordé aux banques cantonales organisées selon le droit public

### Résumé

- En l'état actuel des choses, les dispositions du droit fiscal concernant les banques cantonales ne sont neutres ni quant à la forme juridique, ni donc sur le plan concurrentiel.
- Il serait possible de supprimer l'exonération fiscale en vigueur en modifiant la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11) et de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14).
- Pour 2024, les recettes fiscales supplémentaires sont estimées à environ 540 millions de francs au total (pour la Confédération, les cantons et les communes). Cette estimation ne tient pas compte des modifications de comportement de la part des banques cantonales et des cantons concernés, ni de la possibilité d'un step-up (réduction fiscale découlant de l'amortissement de réserves latentes).
- La péréquation financière devrait profiter aux cantons dont la banque cantonale est déjà assujettie à l'impôt fédéral direct ou aux cantons qui ne comptent plus de banque cantonale (Appenzell Rhodes-Extérieures et Soleure). Les effets induits sont comparativement faibles.

### 1. Contexte et mandat reçu de la Commission des finances du Conseil des États

La Suisse compte actuellement 24 banques cantonales, dont quinze sont constituées en établissements de droit public et neuf en sociétés anonymes.

La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11) prévoit diverses exonérations. Les cantons et leurs établissements sont ainsi exonérés de l'impôt fédéral direct prélevé sur le bénéfice des personnes morales, comme le dispose la LIFD en son art. 56, let. b. Il s'ensuit qu'en fonction de leur forme juridique, les banques cantonales, entre autres entités, ne sont pas toutes imposées de la même façon. Les quinze d'entre elles qui sont constituées en établissements de droit public sont exonérées de l'impôt au niveau fédéral, tandis que les neuf autres, qui sont constituées en sociétés anonymes, y sont assujetties.

Tout comme la LIFD, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14) prévoit diverses exonérations. En son art. 23, let. b, elle dispose ainsi que le canton et ses établissements sont exonérés de l'impôt dans les limites fixées par le droit cantonal. L'assujettissement des banques cantonales à l'impôt prélevé par le canton et les communes est donc régi par le droit cantonal. Au total, dix banques cantonales constituées en établissements de droit public ne paient pas d'impôts cantonaux ni d'impôts communaux. Cinq autres bénéficient d'une exonération partielle. En outre, des banques cantonales qui comptent des investisseurs privés parmi les détenteurs des participations bénéficient aussi d'avantages fiscaux.

Tableau 1 : imposition des banques cantonales

Entièrement exonérée	Exonérée pour	Entièrement soumise à l'impôt
Appenzeller Kantonalbank	<b>Canton et communes</b>	Banque Cantonale Bernoise
Basellandschaftliche Kantonalbank	Banque Cantonale du Valais (proportionnellement à la part du canton dans le capital-actions)	Banque Cantonale du Jura
Basler Kantonalbank	Banque Cantonale de Genève (50 %)	Luzerner Kantonalbank
Graubündner Kantonalbank	<b>Confédération et canton</b>	St. Galler Kantonalbank
Banque Cantonale Neuchâteloise	Aargauische Kantonalbank	Banque Cantonale Vaudoise
Nidwaldner Kantonalbank	Banca dello Stato del Cantone Ticino	Glarner Kantonalbank
Obwaldner Kantonalbank	<b>Confédération et communes</b>	Zuger Kantonalbank
Schaffhauser Kantonalbank	Zürcher Kantonalbank (imposition minimale OCDE)	
Schwyzner Kantonalbank	<b>Confédération</b>	
Urner Kantonalbank	Banque Cantonale de Fribourg	
	Thurgauer Kantonalbank	

À ce jour, l'imposition des banques cantonales a donné lieu à deux études, menées respectivement par le cabinet d'audit et de conseil KPMG et par le think tank Avenir Suisse<sup>1</sup>. En 2018, KPMG a estimé, en se basant sur les rapports annuels 2016 des banques cantonales, que l'assujettissement général de celles-ci à l'impôt rapporterait à la Confédération 139 millions de francs de recettes supplémentaires. Fin février 2025, Avenir Suisse s'est aussi penché sur le sujet dans une étude de moindre ampleur et chiffre quant à lui ces recettes supplémentaires (déduction faite de la part cantonale) à 190 millions, dont 76 millions seraient générés par la Zürcher Kantonalbank (ZKB) à elle seule, selon des estimations fondées sur les comptes annuels 2023.

Le 27 mars 2025, la Commission des finances du Conseil des États a discuté de l'assujettissement fiscal des banques cantonales et a demandé à l'administration fédérale qu'elle lui fournisse les renseignements complémentaires.

L'analyse qui suit reprend la méthode que KPMG a appliquée dans son étude. Cette analyse se fonde sur les rapports de gestion pour l'année 2024, prend en compte les derniers développements intervenus dans le droit fiscal (y compris l'imposition minimale de l'OCDE) et fait la distinction entre les différentes juridictions fiscales (Confédération, cantons, communes). Elle vise à estimer, au regard des données actuelles, l'ordre de grandeur des recettes supplémentaires de l'impôt sur le bénéficiaire et de l'impôt sur le capital que pourrait induire l'imposition complète de l'ensemble des banques cantonales. Elle comporte non seulement des évaluations quantitatives, mais aussi des éléments qualitatifs sur les modifications de comportement qui pourraient s'observer du côté des cantons et des banques. Par ailleurs, elle examine la question des conséquences sur la péréquation financière.

## 2. Vue d'ensemble des banques cantonales

Les deux tableaux qui suivent donnent une vue d'ensemble des 24 banques cantonales ; l'un regroupe celles qui sont constituées en établissements de droit public, et l'autre celles qui sont constituées en sociétés anonymes. Pour l'exercice 2024, les premières ont versé au total plus de 1,1 milliard de francs (hors rémunération de la garantie de l'État) aux cantons propriétaires, tandis que les secondes ont distribué près de 550 millions de francs (essentiellement sous forme de dividendes) à leur canton d'implantation.

**Remarque** : la présente note ne traite pas la question des avantages financiers qu'offrent les garanties de l'État. Toutes les banques cantonales bénéficient d'une garantie illimitée de l'État, à l'exception de la Banque Cantonale Bernoise, de la Banque Cantonale Vaudoise et de la Banque Cantonale de Genève. Les cantons d'implantation détiennent toutefois une participation importante dans ces trois banques. Aujourd'hui, les banques cantonales ne se distinguent plus guère des autres banques. Cela étant, il ressort de l'analyse réalisée par Avenir Suisse que, quelle que soit leur forme juridique, la garantie de l'État dont elles disposent leur confère un avantage par rapport aux autres banques (par ex. coûts de refinancement moindres du fait de taux plus avantageux).

<sup>1</sup> « Potenzielle Steuerschuld der Kantonalbanken » (étude du 8 mars 2018 réalisée par KPMG à l'intention du Contrôle fédéral des finances) et « Kantonalbanken: Garantiert im Vorteil - Die versteckten Kosten von expliziten Staatsgarantien und Steuerbefreiungen » (analyse du 26 février 2025 effectuée par Avenir Suisse sur la base de l'étude précitée)

La plupart des banques cantonales rémunèrent les cantons pour la garantie étatique dont elles disposent de leur part. En 2024, les sommes versées à ce titre ont été de l'ordre d'un à plusieurs dizaines de millions (au total, 156 millions) selon la banque concernée. Ces versements réduisent le montant du bénéfice imposable.

Tableau 2 : sélection d'informations sur les banques cantonales

Établissement de droit public	Garantie de l'État	Indemnité pour la garantie de l'État en mio CHF	Part du canton au capital	Part du canton en voix	Versement de bénéfices au canton en mio CHF (y c. distributions spéciales et intérêts sur le capital de dotation)
Aargauische Kantonalbank	illimitée	15	100%	100%	114
Appenzeller Kantonalbank	illimitée	-	100%	100%	8
Basellandschaftliche Kantonalbank	illimitée	6	74%	100%	67
Basler Kantonalbank	illimitée	10	86%	100%	127
Banque Cantonale de Fribourg	illimitée	30	100%	100%	68
Graubündner Kantonalbank	illimitée	4	85%	100%	100
Banque Cantonale Neuchâteloise	illimitée	1	100%	100%	34
Nidwaldner Kantonalbank	illimitée	1	70%	100%	10
Obwaldner Kantonalbank	illimitée	2	79%	100%	7
Schaffhauser Kantonalbank	illimitée	-	100%	100%	45
Schwyzner Kantonalbank	illimitée	13	100%	100%	44
Banca dello Stato del Cantone Ticino	illimitée	-	100%	100%	60
Thurgauer Kantonalbank	illimitée	8	80%	100%	54
Urner Kantonalbank	illimitée	1	100%	100%	10
Zürcher Kantonalbank	illimitée	31	100%	100%	361
<b>Total</b>		<b>122</b>			<b>1'109</b>

Société anonyme	Garantie de l'État	Indemnité pour la garantie de l'État en mio CHF	Part du canton au capital	Part du canton en voix	Versement de bénéfices au canton en mio CHF (y c. distributions spéciales et intérêts sur le capital de dotation)
<b>S.A. soumise à une réglementation spéciale (art. 763 CO)</b>					
Banque Cantonale de Genève	aucune	-	44%	44%	21
Glarner Kantonalbank	illimitée	3	58%	58%	8
Banque Cantonale du Jura	illimitée	1	56%	56%	4
Banque Cantonale Vaudoise	aucune	-	67%	67%	254
Banque Cantonale du Valais	illimitée	5	70%	70%	44
Zuger Kantonalbank	illimitée	3	50%	33%	32
<b>S.A. d'économie mixte (art. 762 CO)</b>					
St. Galler Kantonalbank	illimitée	12	51%	51%	58
<b>S.A. de droit privé (art. 620 ss CO)</b>					
Banque Cantonale Bernoise	aucune	-	52%	52%	50
Luzerner Kantonalbank	illimitée	11	62%	62%	79
<b>Total</b>		<b>34</b>			<b>550</b>

### 3. Modification du cadre juridique

#### Droit en vigueur

##### *Impôts sur le bénéfice (Confédération et cantons) et impôts sur le capital (cantons)*

L'art. 56 LIFD donne la liste exhaustive des entités qui sont exonérées de l'impôt. Il s'agit notamment de la Confédération et de ses établissements ainsi que des cantons et de leurs établissements (let. a et b). Aux collectivités publiques et à leurs établissements s'ajoutent notamment des entités qui sont elles aussi exonérées de l'impôt fédéral direct, au motif qu'elles poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique (let. g).

L'art. 23 LHID formule une disposition analogue relative aux impôts cantonaux et communaux.

Selon la doctrine, on entend par établissements au sens des art. 56 LIFD et 23 LHID des organismes de droit public créés et surveillés par l'État ou par un autre organisme de droit public, dotés de ressources humaines et financières et dont le but est d'accomplir des tâches publiques à long terme. Les pouvoirs publics peuvent déterminer eux-mêmes lesquels de leurs organismes ils souhaitent constituer en établissements de droit public, ce qui relève non pas du droit fiscal, mais de la législation spéciale correspondante<sup>2</sup>.

Les banques cantonales constituées en établissements de droit public tombent sous le coup de la disposition dérogatoire générale de l'art. 56, let. b, LIFD concernant les établissements cantonaux. Elles sont donc totalement exonérées de l'*impôt fédéral direct*, sans réserve aucune.

Pour ce qui est des *impôts cantonaux et communaux*, la situation sur le plan juridique est la suivante : l'art. 23, let. b, LHID dispose que les établissements cantonaux sont exclus de l'assujettissement

<sup>2</sup> Cf. Marco Greter/Alexander. (2022), in: Martin Zweifel, Michael Beusch (éd.), Basler Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (art. 56, LIDF, ch. marg. 5) avec des références à d'autres auteurs.

subjectif à l'impôt, en précisant néanmoins qu'ils le sont « dans les limites fixées par le droit cantonal ». La LHID laisse ainsi au législateur cantonal le soin de décider de l'éventuelle exonération fiscale de ces établissements. Dans la plupart des cantons où il y a une banque cantonale constituée en établissement de droit public, celle-ci est exonérée des impôts cantonaux et communaux. Certains autres cantons (Fribourg et Thurgovie) imposent toutefois les banques cantonales de ce type. Les cantons règlent l'imposition ou la non-imposition des banques cantonales dans la législation fiscale cantonale au moyen d'une disposition dérogatoire générale applicable aux établissements cantonaux (analogue à l'art. 23 LHID). Par ailleurs, leur imposition ou non-imposition est généralement aussi réglée dans la législation spéciale, plus précisément dans la loi sur la banque cantonale.

L'exonération fiscale des banques cantonales constituées en établissements de droit public résulte uniquement de leur forme juridique (aux niveaux cantonal et communal, elles sont exonérées sous réserve que le droit cantonal n'en dispose pas autrement). S'agissant des banques cantonales constituées en sociétés anonymes, il s'agirait d'examiner la question de leur exonération fiscale à la lumière de l'art. 56, let. g, LIFD. Aux termes de cette disposition, les personnes morales qui poursuivent des buts *de service public* ou *d'utilité publique* sont exonérées de l'impôt fédéral direct sur le bénéfice qui est exclusivement affecté à ces buts ; l'art. 23, let. f, LHID formule une disposition analogue. Les banques cantonales, qui opèrent aujourd'hui dans une large mesure comme des banques universelles, ne sauraient remplir cette condition<sup>3</sup>.

#### *Autres impôts*

Non seulement les banques cantonales constituées en établissements de droit public et celles constituées en sociétés anonymes ne sont pas imposées de la même manière au titre de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le capital, mais leur imposition présente également des *différences* dans les domaines suivants :

- *Impôt anticipé* : ni les distributions de bénéfice ni la rémunération du capital de dotation de la part d'une banque cantonale constituée en établissement de droit public en faveur du canton concerné ne sont soumises à l'impôt anticipé, car il n'y a pas de rapport de participation au sens de l'art. 4, al. 1, let. b, de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA ; RS 642.21). Les dividendes qu'une banque cantonale constituée en société anonyme verse au canton concerné sont en revanche soumis à cet impôt. À cet égard, le taux de participation des cantons dans les différentes banques cantonales constituées en sociétés anonymes est supérieur à 10 %, de sorte que les cantons peuvent demander à bénéficier de la procédure de déclaration en lieu et place du paiement de l'impôt anticipé (art. 26a LIA).
- *Droit de timbre* : dans le cas des banques cantonales constituées en établissements de droit public, la création et l'augmentation du capital de dotation ne sont pas soumises au droit de timbre d'émission, car il n'y a pas de droits de participation au sens de l'art. 5, al. 1, let. a, de la loi fédérale sur les droits de timbre (LT ; RS 641.10). Les banques cantonales constituées en sociétés anonymes doivent par contre s'acquitter du droit de timbre d'émission lorsqu'elles émettent et augmentent leur capital-actions.

#### *Synthèse*

En résumé, les dispositions du droit fiscal concernant les banques cantonales ne sont neutres ni quant à la forme juridique ni, par conséquent, sur le plan concurrentiel. Les banques cantonales ne sont probablement pas les seules concernées, car cette constatation s'appliquerait aussi à d'autres situations où des établissements bénéficiant de l'exonération fiscale sont en concurrence directe avec des sociétés anonymes (entreprises d'électricité par ex.).

#### **Modification de la législation en vue d'une imposition uniforme des banques cantonales**

<sup>3</sup> Cf. arrêt 2A.254/2000 du Tribunal fédéral en date du 2 avril 2001. Celui-ci devait se prononcer sur la question de savoir si la Banque Cantonale Bernoise, un établissement de droit public à l'origine, pouvait continuer à être exonérée de l'impôt fédéral direct après sa conversion en une société anonyme de droit privé. Il est parvenu à la conclusion que l'exonération n'était plus possible au motif que la banque ne poursuivait pas un but de service public.

Soumettre toutes les banques cantonales à l'impôt sur le bénéfice et à l'impôt sur le capital serait possible si celles-ci étaient explicitement exclues de l'exonération prévue pour les établissements à l'art. 56, let. b, LIFD et à l'art. 23, let. b, LHID. Le principe de la neutralité de la forme juridique serait ainsi respecté dans le droit fiscal pour les banques cantonales. Cependant, il faudrait se demander si d'autres établissements devraient aussi, par voie de conséquence, être soumis à l'impôt.

Au lieu de modifier le droit fiscal, une autre option consisterait à revoir la forme juridique des banques cantonales. Dans ce cas, il s'agirait d'examiner si une réglementation spéciale prescrivant la forme juridique de la société anonyme pour les banques cantonales pourrait être introduite dans la législation, par exemple dans la loi sur les banques. Une telle réglementation permettrait de garantir l'imposition des banques cantonales sans pour autant remettre en question l'exonération des établissements. L'égalité de traitement des banques cantonales serait ainsi établie non seulement dans le cadre des impôts sur le bénéfice et sur le capital, mais aussi pour les autres types d'impôts. Toutefois, cela aurait également pour conséquence que les recettes provenant de l'impôt complémentaire de l'OCDE ne reviendraient plus intégralement au canton de Zurich dans le cas de la ZKB (selon l'al. 6 de la disposition transitoire relative à l'art. 129a Cst.), mais uniquement à hauteur de la part cantonale de 75 %. La question se poserait en outre de savoir si cette intervention, qui implique un changement de niveau juridique, passant du droit public au droit privé, serait proportionnée. Les coûts (p. ex. restructuration) et les conséquences (p. ex. dans des domaines tels que la protection des données) qui en résulteraient seraient très élevés.

#### **4. Conséquences financières d'une suppression de l'exonération fiscale**

##### **4.1 Remarques préliminaires**

###### **Incertitudes des estimations**

Les estimations présentées ci-après sont entachées de grandes incertitudes :

- La manière dont les cantons et les banques cantonales *réagiront sur le plan stratégique* à une suppression de l'exonération fiscale constitue un facteur de risque important. Les cantons ont notamment la possibilité de relever le montant de la rémunération qu'ils versent pour la garantie de l'État. Étant donné que ces versements ont pour effet de réduire le bénéfice, ils pourraient conduire à une baisse notable des recettes fiscales pour la Confédération sans que cela ait nécessairement des répercussions sur les cantons propriétaires des banques.
- Un autre facteur d'incertitude provient du fait que les *indicateurs financiers* figurant dans les rapports de gestion *ne correspondent souvent pas exactement aux prescriptions fiscales* découlant de la LIFD et de la LHID. On pense ici notamment au traitement fiscal des provisions : alors que certaines provisions ne sont pas ou que partiellement autorisées sur le plan fiscal (par ex. les provisions pour risques bancaires généraux), d'autres peuvent tout à fait être constituées ou dissoutes de manière à réduire la charge fiscale (par ex. les correctifs de valeur individuels ou les provisions pour les procédures en cours). La délimitation exacte n'étant pas toujours établie clairement dans les rapports de gestion, la détermination du bénéfice imposable en est directement influencée.
- De plus, l'effet de *l'imposition minimale de l'OCDE* (pilier 2) ne peut être évalué que de manière approximative à l'heure actuelle, car les indicateurs financiers déterminants pour le calcul de l'impôt ne sont pas disponibles publiquement et ne ressortent pas directement des comptes annuels. Il existe aussi de grandes incertitudes quant à l'interprétation et à la mise en application des règles de calcul.
- Il existe par ailleurs d'autres incertitudes concernant l'application de la *réduction pour participation* ou encore les *imputations internes* au sein des groupes bancaires.
- La manière dont les revenus des banques cantonales évolueront à l'avenir constitue aussi un facteur d'incertitude. Les présentes estimations se basent sur les indicateurs financiers de 2024. L'évolution des bénéfices est toutefois difficilement prévisible et peut varier

considérablement d'une année à l'autre, en fonction du contexte du marché, de l'évolution des taux d'intérêt ou de la politique commerciale de chaque banque.

- En cas de suppression de l'exonération fiscale, il faudrait aussi tenir compte de la *réglementation du step-up* prévue à l'art. 61a LIFD et à l'art. 24c LHID, selon laquelle une personne morale auparavant exonérée de l'impôt peut déclarer des réserves latentes sans incidence sur l'impôt (y c. le *goodwill*) lorsqu'elle devient assujettie à l'impôt. Elle peut ensuite amortir les réserves latentes qu'elle a déclarées avec une incidence fiscale sur une période de dix ans au plus. Pour les banques cantonales actuellement exonérées de l'impôt, cela signifierait que le montant effectif de l'impôt serait considérablement plus faible au début de l'assujettissement. Durant les dix premières années suivant l'abolition de l'exonération, les recettes fiscales supplémentaires seraient donc nettement inférieures aux recettes qu'on pourrait attendre dans un modèle d'imposition complète sans step-up. Les effets sur la péréquation financière nationale seraient également fortement atténués, car le bénéfice imposable, qui est pris en compte dans le calcul de la péréquation des ressources, n'augmenterait que modérément au cours des premières années. L'effet réel du step-up dépend du volume de réserves latentes et de la mesure dans laquelle les cantons auront recours ou non à la possibilité de les déclarer. Les rapports de gestion ne permettent qu'une évaluation limitée de ces deux paramètres.

Compte tenu des incertitudes susmentionnées, il a été décidé de ne pas fournir de présentation trop détaillée des différentes estimations dans la présente analyse. S'il est vrai qu'un calcul modélisé peut donner un ordre de grandeur approximatif des potentielles recettes supplémentaires, il ne permet cependant pas de faire des prévisions précises. Aucune valeur exacte n'est donc fournie ici pour ne pas donner l'impression que des données précises ont pu être calculées alors qu'en réalité la complexité des conditions-cadres et la multitude des facteurs d'influence empêchent d'atteindre un degré de précision élevé.

### **Données utilisées**

L'analyse repose sur les données des rapports de gestion et des comptes des maisons mères des banques cantonales pour l'année 2024. Pour chaque banque, les indicateurs pertinents (bénéfice imposable, capital propre imposable) ont été déterminés manuellement, puis corrigés des postes tels que les attributions aux provisions pour risques bancaires généraux (si ces données figuraient dans les rapports). Seules les données pertinentes, sur le plan fiscal, des banques mères ont été utilisées puisque l'exonération ne concerne que ces entités.

### **Estimation fiscale**

Impôt fédéral direct : le taux ordinaire de l'impôt sur le bénéfice applicable aux sociétés de capitaux et aux sociétés coopératives (8,5 %) a été utilisé pour les banques cantonales qui sont actuellement exonérées de l'impôt. La charge fiscale effective a été ajustée en fonction des possibilités de déduction des impôts fédéraux, cantonaux et communaux, ce qui donne les charges effectives spécifiques à chaque canton, parfois nettement inférieures à 8,5 %.

Impôts cantonaux et communaux sur le bénéfice : les charges globales cantonales (y c. impôts communaux) des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives pour l'année 2024 ont servi de référence. Le calcul tient compte ici aussi des possibilités de déduction des impôts.

Impôts cantonaux et communaux sur le capital : pour chaque banque, l'impôt potentiel sur le capital a été calculé à partir du capital propre imposable (capital de dotation ou capital-actions, plus les réserves ouvertes) et des taux cantonaux applicables.

Impôt minimal de l'OCDE : pour les grands établissements actifs sur le plan international (par ex. Zürcher Kantonalbank et Banque Cantonale Vaudoise), une analyse a été faite afin de déterminer si l'imposition minimale de l'OCDE (pilier 2) entraînait une charge effective supplémentaire, indépendamment de l'assujettissement au niveau national. Le montant que pourrait atteindre cette charge supplémentaire n'est pas clair pour le moment, car les rapports de gestion ne permettent pas

de déterminer avec fiabilité les données de l'assiette fiscale de l'OCDE. Pour 2024, la Zürcher Kantonalbank affiche une charge fiscale de 156 millions de francs après application de l'impôt complémentaire. Dans le cas de la ZKB, le produit de l'impôt complémentaire revient au canton de Zurich, car la ZKB est exonérée de l'impôt sur le bénéfice (selon l'al. 6 de la disposition transitoire relative à l'art. 129a Cst.).

**Effets de répartition :** en dehors de l'effet fiscal direct, les conséquences sur le système de la péréquation financière nationale ont aussi été évaluées. En ce qui concerne notamment l'impôt sur le bénéfice au niveau fédéral, une analyse a été faite afin de déterminer dans quelle mesure les nouveaux bénéficiaires imposables entreraient dans le calcul de la péréquation des ressources des cantons (cf. chap. 4.3).

#### 4.2 Recettes supplémentaires issues des impôts sur le bénéfice et sur le capital

Afin d'esquisser le scénario fiscal sur la base de données récentes (2024), les spécialistes ont tiré les données pertinentes concernant les 24 banques cantonales des derniers rapports de gestion publiés et des communications officielles, et ont effectué les corrections susmentionnées.

**Tableau 3 : estimation des recettes fiscales actuelles et potentielles pour la Confédération et les cantons**

Établissement de droit public	Bénéfice 2024 en mio CHF	Potentiel d'impôt sur le bénéfice Confédération en mio CHF	Impôt sur le bénéfice et sur le capital canton et communes en mio CHF	
			actuel	potentiellement supplémentaire
Aargauische Kantonalbank	284	22	12	11
Appenzeller Kantonalbank	24	2		1
Basellandschaftliche Kantonalbank	186	14		18
Basler Kantonalbank	226	17		15
Banque Cantonale de Fribourg	227	17	18	
Graubündner Kantonalbank	217	17		19
Banque Cantonale Neuchâteloise	96	7		9
Nidwaldner Kantonalbank	46	4		2
Obwaldner Kantonalbank	26	2		1
Schaffhauser Kantonalbank	87	7		5
Schwyzner Kantonalbank	152	12		9
Banca dello Stato del Cantone Ticino	146	11	8	11
Thurgauer Kantonalbank	205	16	12	
Urner Kantonalbank	21	2		1
Zürcher Kantonalbank	1270	98		171
<b>Total</b>	<b>3'213</b>	<b>248</b>	<b>50</b>	<b>273</b>

Établissement de droit public	Bénéfice 2024 en mio CHF	Impôt sur le bénéfice Confédération en mio CHF	Impôt sur le bénéfice et sur le capital canton et communes en mio CHF	
			actuel	potentiellement supplémentaire
<b>S.A. soumise à une réglementation spéciale (art. 763 CO)</b>				
Banque Cantonale de Genève	258	20	8	14
Glarner Kantonalbank	24	2	2	
Banque Cantonale du Jura	14	1	1	
Banque Cantonale Vaudoise	441	34	31	
Banque Cantonale du Valais	154	12	7	8
Zuger Kantonalbank	122	9	6	
<b>S.A. d'économie mixte (art. 762 CO)</b>				
St. Galler Kantonalbank	218	17	15	
<b>S.A. de droit privé (art. 620 ss CO)</b>				
Banque Cantonale Bernoise	181	14	23	
Luzerner Kantonalbank	287	22	18	
<b>Total</b>	<b>1699</b>	<b>131</b>	<b>111</b>	<b>22</b>

Avec plus de 1,2 milliard de francs, la Zürcher Kantonalbank, exonérée de l'impôt, a réalisé les bénéfices les plus importants. Mais d'autres banques cantonales, comme la Banque Cantonale Vaudoise, ont aussi enregistré des bénéfices élevés. En 2024, la somme des bénéfices des banques cantonales exonérées de l'impôt s'est élevée à environ 3,2 milliards de francs (sur un total d'environ 4,9 milliards pour toutes les banques cantonales). Cet ordre de grandeur permet d'estimer les recettes fiscales supplémentaires qui pourraient être réalisées. En plus des bénéfices, le capital propre entre aussi en ligne de compte (pour les impôts sur le capital). À titre d'exemple, la Zürcher Kantonalbank disposait fin 2024 d'un capital propre d'environ 14,9 milliards de francs (capital de dotation et réserves)

et la Schwyzer Kantonalbank, d'un capital propre de plus de 2,4 milliards de francs. Sur ces montants, les cantons percevraient en principe un impôt sur le capital d'environ 0,1 % par an.

### **Recettes fiscales potentielles en cas de suppression des privilèges (état : 2024)**

Les chiffres susmentionnés permettent d'estimer les recettes fiscales qui auraient pu être dégagées en 2024 si toutes les banques cantonales avaient été entièrement soumises à l'impôt. Le calcul repose sur la méthode utilisée dans l'étude de KPMG, soit l'estimation des impôts sur le bénéfice prélevés par la Confédération et les cantons, et l'estimation des impôts sur le capital prélevés par les cantons.

Impôt sur le bénéfice (impôt fédéral direct) : pour l'exercice 2024, les banques actuellement exonérées auraient eu à s'acquitter d'un impôt d'environ 8,5 % sur leurs bénéfices au titre de l'impôt fédéral direct. Le taux d'imposition effectif se serait toutefois révélé plus faible étant donné que l'impôt fédéral direct et les impôts cantonaux sur le bénéfice et sur le capital auraient pu être portés en déduction. Compte tenu de ces déductions, les recettes supplémentaires pour la Confédération sont estimées à près de 250 millions de francs. Ce montant doit cependant être considéré avec une grande prudence en raison des facteurs d'incertitude mentionnés précédemment. Sur ces recettes, les cantons reçoivent la part cantonale de 21,2 % qui leur est due.

Impôts cantonaux et communaux sur le bénéfice : les taux d'imposition cantonaux auraient été déterminants. Depuis l'introduction du projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS en 2020, les taux combinés des impôts sur le bénéfice dans la plupart des cantons sont d'environ 12 % à 20 % (y c. l'impôt fédéral direct). Les chiffres varient d'un canton à l'autre : environ 19,7 % pour Zurich (Zürcher Kantonalbank), environ 14 % pour Vaud (Banque Cantonale Vaudoise), environ 14,8 % pour les Grisons (Graubündner Kantonalbank), etc.

Impôts sur le capital : les banques cantonales exonérées disposent de fonds propres élevés (bien plus de 40 milliards de francs au total pour l'ensemble des quinze établissements). Sur ces fonds, les cantons auraient en principe prélevé un impôt sur le capital de 0,1 % à 0,2 % en 2024.

Somme : pour 2024, les recettes fiscales supplémentaires brutes auraient atteint environ 540 millions de francs au total (pour la Confédération, les cantons et les communes). Ce montant représente toutefois la somme *avant* des modifications du comportement et la possibilité d'un step-up selon les art. 61a LIFD et 24c LHID. En effet, si les banques payaient des impôts, elles pourraient vraisemblablement verser moins d'argent aux cantons. De nombreux cantons reçoivent actuellement des distributions de bénéfices considérables de la part de leurs banques cantonales, des montants qui seraient certainement moindres après imposition. Cette baisse pèserait sur les caisses cantonales d'une autre manière et conduirait à un transfert des ressources.

Les recettes fiscales supplémentaires théoriques, d'environ 540 millions de francs, se répartiraient différemment entre la Confédération et les cantons. Environ 250 millions de francs reviendraient à la Confédération (ou environ 200 millions nets après déduction de la part cantonale). En revanche, certains cantons qui bénéficient actuellement des distributions de bénéfices pourraient subir des pertes de recettes. D'après le modèle de calcul, les cantons pourraient percevoir des recettes supplémentaires d'environ 300 millions de francs au total au titre des impôts sur le bénéfice et sur le capital (ou 350 millions si l'on tient compte de la part cantonale à l'impôt fédéral direct).

Cependant, les estimations du modèle étant entachées d'incertitudes (cf. plus haut), les recettes supplémentaires effectives pourraient se révéler bien plus faibles que prévu ou être réparties différemment entre les échelons de l'État.

### **4.3 Conséquences sur la péréquation financière**

La détermination du potentiel de ressources est régie à l'art. 3 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC ; RS 613.2) :

- l'alinéa 1 énonce le principe selon lequel le potentiel de ressources d'un canton correspond à la valeur de ses ressources exploitables fiscalement ;
- l'alinéa 2 énumère de manière exhaustive les éléments à prendre en considération pour le calcul, à savoir le revenu imposable des personnes physiques et les bénéfices imposables des

personnes morales selon la LIFD. À cela s'ajoute la fortune des personnes physiques, laquelle s'appuie sur des données fiscales des cantons, car la fortune n'est pas imposée au niveau fédéral.

Les personnes morales qui ne sont pas soumises à l'impôt fédéral direct ne sont donc pas prises en compte dans le potentiel de ressources. Celui-ci ne reflète donc pas entièrement les ressources exploitables fiscalement. Il en va de même des autres recettes fiscales des cantons qui ne sont pas mentionnées à l'art. 3, al. 2, PFCC (par ex. les impôts sur les gains immobiliers ou sur les véhicules à moteur).

Prendre en compte toutes les ressources exploitables fiscalement rendrait la péréquation des ressources nettement plus complexe. En outre, il faudrait faire des hypothèses sur la manière d'intégrer, dans le potentiel, les sources de recettes qui n'ont pas été prises en considération jusque-là. L'alinéa 2 constitue donc une solution pragmatique en ce sens que l'impôt fédéral direct fait en sorte que les revenus et bénéfices imposables sont déterminés de manière uniforme dans tous les cantons. En raison de la souveraineté cantonale, un manque de précision n'existe qu'en ce qui concerne la détermination des valeurs immobilières dans le cadre de la fortune. Les recettes provenant de l'imposition du revenu, des bénéfices et de la fortune prises en considération dans la péréquation des ressources représentent la majeure partie des recettes fiscales des cantons. Le potentiel de ressources actuel des cantons constitue donc un indicateur crédible de la solidité financière des cantons, même s'il ne tient pas compte de tous les éléments qui composent les recettes fiscales.

La prise en compte, dans le potentiel de ressources, des bénéfices des banques cantonales qui ne sont pas soumises à l'impôt fédéral direct montre que l'indice des ressources augmenterait légèrement dans ces cantons, comme on peut s'y attendre. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et des Grisons connaîtraient la hausse la plus marquée avec, respectivement, 1,1 point et 0,8 point. L'indice des ressources du canton de Zurich, qui possède la plus grande banque cantonale, augmenterait de 0,4 point. En revanche, l'indice des ressources diminuerait dans les cantons dont la banque cantonale est déjà soumise à l'impôt fédéral direct ou qui n'ont plus de banque cantonale (Soleure, Appenzell Rhodes-Extérieures). De manière générale, les variations des indices seraient plus faibles par rapport aux fluctuations annuelles. Vu que les disparités entre les cantons seraient un peu plus marquées et que les recettes fiscales connaîtraient une légère hausse, la dotation de la péréquation des ressources augmenterait modérément, entraînant une charge un peu plus élevée pour la Confédération. Cependant, en raison des estimations très approximatives du modèle (cf. plus haut), les résultats pourraient être différents.

Tableau 4 : conséquences potentielles de la péréquation financière, montants maximaux

(+ charge canton ; (-) allègement canton)									
	Péréquation des ressources actuelle			Péréquation des ressources y compris banques cantonales			Écart		
	Indice des ressources	Paiement compensatoire		Indice des ressources	Paiement compensatoire		Indice des ressources	Paiement compensatoire	
		mio CHF	CHF/hab.		mio CHF	CHF/hab.		mio CHF	CHF/hab.
ZH	116.7	503	320	117.1	516	329	0.4	13	9
GE Enregistré dans ce PC	2.4	-1'520	-1'444	72.1	-1'550	-1'473	-0.3	-30	-29
LU	91.8	-83	-197	91.5	-89	-211	-0.3	-6	-14
UR	70.0	-82	-1'650	70.3	-61	-1'630	0.3	1	20
SZ	185.7	269	1'643	185.9	271	1'654	0.2	2	11
OW	107.5	6	143	107.7	6	149	0.3	0	6
NW	157.6	49	1'104	158.1	49	1'117	0.4	1	13
GL	71.2	-64	-1'548	70.9	-65	-1'577	-0.3	-1	-29
ZG	287.0	469	3'582	286.0	468	3'580	-1.0	0	-3
FR	71.9	-490	-1'485	72.3	-480	-1'456	0.4	10	29
SO	70.4	-453	-1'612	70.2	-462	-1'643	-0.3	-9	-31
BS	155.9	214	1'071	156.5	217	1'087	0.6	3	15
BL	97.7	-7	-24	98.1	-6	-19	0.3	1	5
SH	108.1	13	155	108.8	14	169	0.7	1	14
AR	86.6	-25	-442	86.3	-26	-461	-0.3	-1	-19
AI	104.0	1	76	105.0	2	97	1.1	0	21
SG	78.5	-497	-955	78.2	-510	-980	-0.3	-13	-25
GR	93.4	-29	-139	94.3	-23	-111	0.8	6	28
AG	79.9	-603	-856	80.0	-600	-853	0.1	3	4
TG	79.4	-255	-891	79.8	-248	-865	0.4	7	25
TI	91.2	-79	-223	91.2	-79	-221	0.1	1	2
VD	99.7	-1	-1	99.3	-3	-4	-0.4	-2	-3
VS	68.6	-646	-1'796	68.3	-658	-1'829	-0.3	-12	-33
NE	77.3	-186	-1'048	77.7	-182	-1'024	0.4	4	23
GE	155.3	543	1'060	154.8	540	1'055	-0.5	-3	-5
JU	64.5	-163	-2'207	64.2	-166	-2'238	-0.2	-2	-31
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>-3'098</b>		<b>100.0</b>	<b>-3'124</b>		<b>0.0</b>	<b>-26</b>	

#### 4.3.1 Vue d'ensemble des conséquences financières estimées

**Confédération vs cantons** : la Confédération serait gagnante *en termes nets* (nouvelles recettes, pas de charge directe en contrepartie). D'un point de vue global, les cantons perdraient ce montant net soit parce que les banques cantonales ne verseraient plus autant de rémunérations ou de bénéfices à leur canton, soit parce que le capital propre des banques cantonales et donc la participation du canton diminueraient. Dans la péréquation financière, la Confédération verrait sa charge légèrement augmenter et les cantons verraient la leur diminuer dans son ensemble.

**Au sein du canton** : les cantons qui ont une banque cantonale enregistreraient des recettes fiscales supplémentaires par le biais des impôts cantonaux ou communaux, mais recevraient moins de dividendes de leur banque. En tenant compte de la participation de la banque cantonale, les deux éléments se compenseraient plus ou moins.

**Entre les cantons** : la péréquation financière nationale redistribuerait partiellement les nouveaux flux fiscaux. Les cantons dont les nouvelles recettes fiscales feraient augmenter l'indice des ressources devraient s'attendre à des paiements compensatoires plus faibles. Les cantons qui n'ont pas de banque cantonale (Soleure, Appenzell Rhodes-Extérieures) et ceux dont la banque cantonale est déjà soumise à l'impôt profiteraient indirectement du changement : dans le cadre de la péréquation financière, soit les compensations qu'ils reçoivent seraient plus élevées, soit leur contribution serait moindre, vu que le rapport relatif entre les ressources changerait.

Tableau 5 : Vue d'ensemble des conséquences financières estimées

(+) charge canton ; (-) allègement canton

Canton avec banque cantonale en tant qu'établissement de droit public	Impôt suppl. sur le bénéfice pour Confédération en mio CHF (hors part cantonale)	Paiement compensation péréquation en mio CHF	Total en mio CHF
AG	17	3	20
AI	2	0	2
BL	11	1	12
BS	13	3	16
FR	13	10	23
GR	13	6	19
NE	6	4	10
NW	3	1	4
OW	2	0	2
SH	6	1	7
SZ	9	2	11
TI	9	1	10
TG	13	7	20
UR	2	1	3
ZH	77	13	90
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>53</b>	<b>248</b>

Canton avec banque cantonale en tant que société anonyme	Impôt suppl. sur le bénéfice pour Confédération en mio CHF (hors part cantonale)	Paiement compensation péréquation en mio CHF	Total en mio CHF
<b>S.A. soumise à une réglementation spéciale (art. 763 CO)</b>			
GE	0	-3	-3
GL	0	-1	-1
JU	0	-2	-2
VD	0	-2	-2
VS	0	-12	-12
ZG	0	0	0
<b>S.A. d'économie mixte (art. 762 CO)</b>			
SG	0	-13	-13
<b>S.A. de droit privé (art. 620 ss CO)</b>			
BE	0	-30	-30
LU	0	-6	-6
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>-69</b>	<b>-69</b>

Canton sans banque cantonale	Impôt suppl. sur le bénéfice pour Confédération en mio CHF (hors part cantonale)	Paiement compensation péréquation en mio CHF	Total en mio CHF
AR	0	-1	-1
SO	0	-9	-9
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>-10</b>	<b>-10</b>

<b>Total de tous les cantons</b>	<b>195</b>	<b>-26</b>	<b>169</b>
----------------------------------	------------	------------	------------