

09.032

**Message
relatif à la modification de la loi fédérale
sur l'impôt fédéral direct
(Compensation plus rapide des effets de la progression à froid
pour l'impôt fédéral direct)**

du 6 mars 2009

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct en vous proposant de l'accepter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

6 mars 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct a pour but de mieux faire coïncider le revenu réel du contribuable et les impôts dont il est redevable par le biais d'une compensation plus rapide de la progression à froid. Il doit en outre améliorer la planification financière.

On parle de progression à froid lorsqu'un contribuable est soumis à un taux d'imposition correspondant à un échelon plus élevé du barème uniquement parce que son revenu nominal a augmenté en raison de la compensation du renchérissement. Ce personne doit donc supporter une charge fiscale plus élevée bien que son pouvoir d'achat soit resté le même.

Le droit en vigueur prévoit la compensation des effets de la progression à froid lorsque le renchérissement a atteint 7 % depuis la dernière compensation. Etant donné que le renchérissement a été plutôt modeste ces dernières années, plusieurs années vont s'écouler jusqu'à ce que cette condition soit remplie. Cette circonstance a pour effet que le droit actuel:

- *introduit un élément d'incertitude dans la planification financière de la Confédération;*
- *conduit sans cesse à des débats publics et à des propositions de modification.*

Vu les inconvénients de la réglementation en vigueur et les diverses interventions parlementaires sur ce sujet, le Conseil fédéral estime judicieux de proposer une nouvelle réglementation de la compensation des effets de la progression à froid.

Dans le cadre de l'audition, deux variantes permettant de compenser plus rapidement les effets de la progression à froid ont été mises en discussion: une compensation annuelle et une baisse du seuil de compensation (à 3 %).

Les participants à l'audition sont globalement favorables à l'idée de compenser plus rapidement les effets de la progression à froid. Leurs opinions divergent cependant en ce qui concerne la manière de procéder.

L'abaissement du seuil de compensation à 3 % permettra de compenser les effets de la progression à froid plus rapidement et plus fréquemment par rapport à la réglementation actuelle. De ce fait, le montant de l'impôt que le contribuable doit acquitter correspondra mieux à son revenu réel. Les désavantages de la compensation annuelle, notamment l'augmentation de la charge administrative seront évités dans une large mesure. En même temps, cette contribuera à améliorer la planification financière.

Le Conseil fédéral propose donc de compenser les effets de la progression à froid lorsque le renchérissement a atteint au moins 3 % depuis la dernière compensation. Cette compensation devrait se faire la première fois pour l'année fiscale 2010, pour autant que la loi soit adoptée au plus tard lors de la session d'été 2009 et que le délai référendaire échoit sans demande de référendum. Il propose en outre de réa-

liser aussi les autres propositions largement approuvées dans le cadre de l'audition, à savoir l'application du barème postnumerando aussi dans le cadre des prestations en capital de la prévoyance et la délégation au Département fédéral des finances (DFF) de la compétence de compenser les effets de la progression à froid.

Message

1 Principes du projet

1.1 Situation

1.1.1 Droit en vigueur

En vertu de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11), les effets de la progression à froid dans le cadre de l'impôt fédéral direct sont compensés lorsque l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) a augmenté au moins de 7 % depuis la dernière compensation.

Les effets de la progression à froid ont été compensés pour la dernière fois pour l'année fiscale 2006 sur la base de l'IPC à la fin de 2004. Cette compensation a permis de compenser un renchérissement qui avait atteint 7,6 % depuis la fin 1995.

Au 31 décembre 2008, le renchérissement avait atteint 4,4 % depuis la dernière compensation des effets de la progression à froid. D'après le droit en vigueur, les conditions pour une compensation des effets de la progression à froid au 1^{er} janvier 2010 ne sont donc pas réunies. Quant à savoir si le seuil de 7 % sera atteint à la fin de 2009, cela n'est pas certain. Le cas échéant, les effets de la progression à froid devraient être compensés, d'après le droit actuel, pour l'année fiscale 2011.

1.1.2 Interventions parlementaires

Le 23 septembre 2008, le groupe radical-libéral (PRD) du Conseil national a déposé une initiative parlementaire préconisant une compensation immédiate des effets de la progression à froid. Cette initiative demande deux choses:

- Premièrement, une modification de la LIFD pour que la compensation des effets de la progression à froid ait lieu désormais tous les ans conformément à l'évolution de l'IPC.
- Deuxièmement, l'introduction dans la LIFD d'une disposition transitoire (art. 215a) relative à l'art. 215 LIFD prévoyant la compensation exceptionnelle des effets de la progression à froid au 31 décembre 2008 d'après le niveau de l'indice au 1^{er} juillet 2008.

Le 14 octobre 2008, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a décidé de donner suite à l'initiative.

Le 30 octobre 2008, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a décidé de ne pas donner suite à cette initiative. En revanche, elle a déposé la motion 08.3753 Compensation plus fréquente de la progression à froid.

Le 4 novembre 2008, la CER-N a maintenu sa décision de donner suite à l'initiative. En même temps, elle a déposé la motion 08.3754 Compensation annuelle de la progression à froid.

Le 2 décembre 2008, le Conseil des Etats a décidé de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire, mais a approuvé la motion de la CER-E.

Le 16 décembre 2008, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire et a approuvé la motion de la CER-N.

Le Parlement traite donc trois interventions concernant la compensation des effets de la progression à froid:

1. *08.452 Iv. pa. du groupe radical-libéral*
2. *08.3753 Mo CER-E: Compensation plus fréquente de la progression à froid*
Le Conseil fédéral est chargé de soumettre dans les meilleurs délais au Parlement un projet de modification de la LIFD afin que les effets de la progression à froid sur l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques fassent l'objet d'une compensation plus fréquente.
3. *08.3754 Mo CER-N: Compensation annuelle de la progression à froid*
Le Conseil fédéral est chargé de modifier la LIFD pour que les effets de la progression à froid sur l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques soient compensés tous les ans. Cette modification devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Le Conseil fédéral a proposé au Parlement d'adopter la motion de la CER-E et de rejeter celle de la CER-N. En ce qui concerne l'initiative parlementaire du groupe PRD, le Conseil fédéral n'a pas encore pu se prononcer. Il ne sera invité à le faire que lorsque la commission aura rédigé l'avant-projet et le rapport explicatif (art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹).

1.2 Audition

1.2.1 Projet soumis à l'audition

Le 26 novembre 2008, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de demander l'avis des cantons, des partis politiques et des associations faitières de l'économie sur une compensation plus rapide des effets de la progression à froid (audition).

Cette audition a été ouverte le 5 décembre 2008 et a duré jusqu'au 15 janvier 2009. Au total, 39² prises de position ont été déposées: 23 directions cantonales des finances, la Conférences des villes suisses sur les impôts, 5 partis et 10 organisations économiques ont répondu.

Le projet soumis à l'audition vise à augmenter le rythme de la compensation des effets de la progression à froid. A cette fin, deux variantes ont été mises en discussion: une compensation annuelle et une compensation périodique lorsque le renchérissement a atteint 3 %. La modification correspondante de la LIFD devrait entrer en vigueur le premier jour du mois suivant l'échéance du délai référendaire. Il a été prévu par ailleurs de compenser les effets de la progression à froid pour l'année fiscale 2010.

¹ RS 171.10

² Une prise de position envoyée hors délai n'a pas pu être prise en compte dans le rapport sur les résultats de l'audition.

1.2.2 Résultats de la consultation

Les participants à l'audition sont globalement favorables à l'idée qu'il faut compenser plus rapidement les effets de la progression à froid; seul le PEV estime qu'il faut renoncer à une telle mesure, la jugeant inutile et non durable.

La compensation annuelle des effets de la progression à froid trouve le soutien de trois cantons, du PRD, de l'UDC et, du côté de l'économie, d'Economiesuisse, de l'Union suisse des arts et métiers, de l'Union suisse des paysans, de la Société suisse des employés de commerce, de l'Association suisse des banquiers et du Centre Patronal.

La majorité des cantons (13), le PDC, le PS ainsi que l'Union syndicale suisse, la Conférences des villes suisses sur les impôts, Travail.Suisse et le «Gewerbeverband des Kantons Luzern» sont favorables à une baisse du seuil de compensation (compensation lorsque le renchérissement a atteint 3 %).

Enfin, 7 cantons et 2 organisations économiques proposent d'autres variantes (compensation des effets de la progression à froid lorsque le renchérissement a atteint 4 voire 5 %; compensation annuelle des effets de la progression à froid, dans la mesure où le renchérissement a atteint au moins 1, 2 voire 3 %).

Les autres propositions, à savoir l'application du barème postnumerando dans le cadre des prestations en capital de la prévoyance et la délégation au DFF de la compétence de compenser les effets de la progression à froid, ont été approuvées par tous les participants à l'audition.

1.3 Nouvelle réglementation proposée

L'audition n'a pas donné un résultat clair en ce qui concerne la manière dont la nouvelle compensation des effets de la progression à froid devrait être aménagée (cf. ch. 1.2.2).

Le principal argument des personnes favorables à une *compensation annuelle* est que cette solution est celle qui permet le mieux d'assurer l'imposition d'après la capacité économique: en effet, l'impôt dû par le contribuable coïncide le mieux avec son revenu réel. Elles estiment par ailleurs que la Confédération peut supporter la charge administrative supplémentaire.

Quant aux opposants à une compensation annuelle, ils insistent surtout sur le fait qu'une compensation annuelle engendrerait, en cas de renchérissement faible, un déséquilibre entre charge administrative et utilité. Elles estiment en effet que le travail des cantons et, le cas échéant, des communes serait trop important (mise à jour annuelle des systèmes informatiques, des formulaires de déclaration, des directives et des instructions). En cas d'imposition à la source, les employeurs devraient eux aussi faire face à une charge supplémentaire. Quant à l'utilité d'une telle mesure, elle serait faible pour la plupart des contribuables.

Les personnes favorables à une baisse du seuil de compensation (*compensation lorsque le renchérissement a atteint 3 %*) estiment que la solution qu'ils préconisent permettrait d'assurer une compensation plus rapide des effets de la progression à froid tout en évitant dans une large mesure les désavantages d'une compensation annuelle (notamment la charge disproportionnée). Baisser le seuil de compensation

permettrait d'équilibrer l'utilité et les coûts. Les opposants à une baisse du seuil de compensation préconisent soit la compensation annuelle, soit une autre solution.

Par rapport à la réglementation actuelle, l'abaissement du seuil de renchérissement à 3 % permettra d'augmenter le rythme des compensations des effets de la progression à froid. De ce fait, le montant de l'impôt que le contribuable doit acquitter correspondra mieux à son revenu réel. Les désavantages de la compensation annuelle, notamment la charge supplémentaire, pourront être largement évités. En outre, cette solution permettra de faciliter la planification financière.

Le Conseil fédéral propose donc de compenser les effets de la progression à froid lorsque le renchérissement a atteint au moins 3 % depuis la dernière compensation. Il propose en outre de revoir la réglementation des autres dispositions largement approuvées dans le cadre de l'audition, à savoir l'application du barème postnumero dans le cadre des prestations en capital de la prévoyance et la délégation au DFF de la compétence de compenser les effets de la progression à froid.

Si la modification législative proposée entre en vigueur en 2009 comme prévu (ce qui n'est possible que si la loi est adoptée lors de la session d'été et que le délai référendaire arrive à échéance sans demande de référendum), le renchérissement de 4,4 % depuis la dernière compensation sera compensé pour le 1^{er} janvier 2010 (en fonction du niveau de l'IPC au 31 décembre 2008).

2 **Commentaire des articles**

Art. 38 Prestations en capital provenant de la prévoyance

al. 2

Le renvoi aux barèmes de l'art. 214 permettra d'imposer dorénavant aussi les prestations en capital provenant de la prévoyance d'après les barèmes moins élevés de l'imposition postnumero. Si l'actuel al. 2 renvoie à l'art. 36, c'est-à-dire aux barèmes de l'imposition praenunero, c'est en raison d'une inadvertance législative. La présente modification législative offre la possibilité de corriger cette inadvertance. Suite à cette correction, les barèmes de l'imposition praenunero ne seront plus du tout appliqués dans le cadre de l'impôt fédéral direct.

al. 3

Le renvoi à l'art. 35 est obsolète. On renoncera donc à ce renvoi.

Art. 39 Compensation des effets de la progression à froid

al. 2 et 3

L'art. 39 est fondé sur les barèmes de l'imposition praenunero, qui ne s'appliquent plus depuis que tous les cantons connaissent l'imposition postnumero. Etant donné cependant que la mise à jour du texte législatif n'a pas encore été effectuée, les al. 2 et 3 de l'art. 39 sont modifiés de façon analogue aux al. 2 et 3 de l'art. 215, pour des raisons formelles. En ce qui concerne le contenu, voir les remarques relatives à l'art. 215.

Art. 215 Compensation des effets de la progression à froid

al. 2

L'al. 2 contient deux nouveautés.

La première est que les effets de la progression à froid devraient être compensés lorsque le renchérissement a atteint au moins 3 % depuis la dernière compensation. Cela permet de compenser les effets de la progression à froid plus rapidement et plus régulièrement. De ce fait, l'impôt dû par le contribuable coïncide mieux avec son revenu réel.

En ce qui concerne les déductions ou les barèmes qui ont été modifiés ou introduits après la dernière compensation des effets de la progression à froid, la compensation des effets de la progression à froid se fait d'après le niveau de l'IPC à l'entrée en vigueur de ces déductions nouvelles (ou modifiées) ou de ces barèmes nouveaux (ou modifiés). Si on compense les effets de la progression à froid en 2010 en fonction du niveau de l'IPC au 31 décembre 2008, on fonde par exemple la compensation des effets de la progression dans le domaine des mesures immédiates en matière d'imposition du couple et de la famille non pas sur le renchérissement de 4,4 % entre la fin 2004 (moment déterminant pour la dernière compensation) et la fin 2008, mais sur le renchérissement de 2,7 % intervenu entre la fin 2006 et la fin 2008.

Cette pratique, illustrée ci-dessus par un exemple, permet d'assurer que les relations entre les charges fixées par le législateur ne soient pas faussées par le renchérissement et, par ricochet, par la compensation des effets de la progression à froid.

La seconde nouveauté de l'al. 2 concerne la délégation au DFF de la compétence d'adapter les barèmes et les déductions. La compensation des effets de la progression à froid est une opération technique ne laissant aucune marge de manoeuvre. Dans l'intention d'augmenter l'efficacité administrative, il serait par conséquent judicieux de charger directement le département compétent de s'occuper de cette tâche.

al. 3

Les barèmes et les déductions fixés dans l'ordonnance du DFF seront adaptés pour chaque compensation des effets de la progression à froid et publiés. Ainsi, il ne sera plus nécessaire d'informer spécialement l'Assemblée fédérale de chaque compensation. Cette disposition peut donc être abrogée.

Art. 205c Dispositions transitoires

Pour autant que le Parlement adopte ce projet durant la session d'été 2009 et que le délai référendaire échoit sans demande de référendum, le DFF adaptera, par voie d'ordonnance, les barèmes et les déductions pour l'année fiscale 2010 en fonction du niveau de l'IPC au 31 décembre 2008. Cette mesure permettra de compenser le renchérissement de 4,4 % depuis la dernière compensation (pour les détails liés à la compensation de certains éléments des mesures immédiates dans le cadre de l'imposition du couple et de la famille, voir les commentaires concernant l'art. 215, al. 2, LIFD). Etant donné que l'année fiscale et l'année de perception correspondent dans le cadre de l'impôt à la source (contrairement à la taxation ordinaire), cette modification déploiera ses effets en 2010 déjà en ce qui concerne l'impôt à la source. Afin que les autorités fiscales, les employeurs et les institutions de prévoyance puissent préparer la perception de l'impôt à la source, les nouveaux barèmes et les

nouvelles déductions doivent être connus assez tôt, c'est-à-dire plusieurs mois à l'avance. Pour autant que le Parlement adopte les présentes modifications législatives lors de la session d'été 2009 au plus tard, les unités administratives concernées auront assez de temps pour préparer la compensation anticipée des effets de la progression à froid pour l'année fiscale 2010 déjà.

Si les modifications législatives proposées ne sont adoptées qu'après la session d'été 2009, la première compensation des effets de la progression à froid aura lieu au plus tôt pour l'année fiscale 2011 (en raison des particularités de l'impôt à la source mentionnées ci-dessus).

Entrée en vigueur

Les modifications proposées devraient entrer en vigueur le premier jour du mois suivant l'échéance du délai référendaire. Pour autant que le Parlement adopte ce projet durant la session d'été 2009 et que le référendum ne soit pas demandé, la modification législative pourra vraisemblablement entrer en vigueur en octobre 2009. Il serait par conséquent possible d'effectuer la compensation des effets de la progression à froid au 1^{er} janvier 2010. Afin que les cantons puissent apporter à temps les changements nécessaires (notamment dans le domaine de l'imposition à la source), l'Administration fédérale des contributions devra cependant les informer des nouveaux barèmes et des nouvelles déductions aussi vite que possible après la décision du Parlement (session d'été 2009).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le présent projet de loi prévoit une compensation des effets de la progression à froid pour l'année fiscale 2010 en fonction du renchérissement (4,4 %) depuis la dernière compensation des effets de la progression à froid (niveau de l'IPC à fin 2004) jusqu'à la fin 2008. Cette compensation n'aura pour ainsi dire pas d'incidence sur l'année du plan financier 2010, car l'impôt fédéral direct de l'année 2010 n'est en général perçu qu'en 2011 (dans un premier temps provisoirement, puis – la plupart du temps – définitivement). Seuls les impôts à la source sont perçus en 2010 déjà; toutefois, leur incidence est minime par rapport aux recettes totales.

Par contre, on peut s'attendre pour l'année du plan financier 2011 à un manque à gagner de l'ordre de 430 millions de francs, c'est-à-dire (empiriquement) de quelque 85 % de la diminution des recettes escomptées pour l'année fiscale 2010, à savoir environ 500 millions de francs. Environ 17 %, soit quelque 70 millions de francs, de ce manque à gagner retomberaient sur les cantons (parts cantonales).

L'impôt fédéral direct pour l'année fiscale 2011 échoit l'année du plan financier 2012. C'est pour cette même année fiscale que la nouvelle compensation des effets de la progression à froid pourrait prendre effet pour la première fois, dans la mesure où le renchérissement aura atteint 3 % depuis la dernière compensation. Pour l'année fiscale 2011, la compensation se fonderait donc sur le renchérissement d'une seule année (entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009). Toutefois, étant donné que le renchérissement annuel en Suisse est en général nettement en dessous de 3 %,

il n'y aura vraisemblablement pas de compensation des effets de la progression à froid en 2011, mais seulement une ou deux années plus tard.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons sont concernés par les modifications législatives prévues parce que 17 % des recettes provenant de l'impôt fédéral direct leur sont destinées (art. 196 LIFD).

Voir les commentaires au ch. 3.1.

3.3 Conséquences économiques

Au vu de la situation conjoncturelle, qui se détériore manifestement, la compensation des effets de la progression à froid prévue pour l'année fiscale 2010 est sans doute opportune. Le rythme plus élevé de la compensation facilitera dans une certaine mesure la planification financière de la Confédération, ce qui est très positif du point de vue de l'économie. En outre, le fait de limiter des augmentations fiscales injustes («augmentations à froid») permettra de réduire certaines distorsions de l'économie dues à des incitations négatives dans le domaine de l'épargne et de l'offre de travail.

4 Rapport avec la planification de la législature

Le présent projet n'a été annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011³, ni dans l'arrêté du Conseil fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁴. La nécessité de modifier le système de compensation des effets de la progression à froid ne s'est fait sentir que durant l'année 2008, pour deux raisons: d'une part, le renchérissement a fait un bond durant le premier semestre et, d'autre part, les perspectives économiques se sont détériorées à partir de l'automne en raison de la crise financière.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

En vertu de l'art. 128 de la Constitution (Cst.)⁵, la Confédération peut percevoir des impôts directs sur le revenu des personnes physiques (al. 1, let. a). Par ailleurs, les effets de la progression à froid frappant le revenu des personnes physiques sont compensés périodiquement (al. 3).

³ FF 2008 639

⁴ FF 2008 7745

⁵ RS 101

Conformément à l'art. 129 Cst., la Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes; ce faisant, elle prend en considération les efforts des cantons en matière d'harmonisation (al. 1). L'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale (al. 2). Dans le cadre de la compensation des effets de la progression à froid, les barèmes et les déductions déterminants pour le calcul de l'impôt sont adaptés au renchérissement. Etant donné que la compétence d'aménager les barèmes revient aux cantons, l'art. 129 Cst. et, par conséquent, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)⁶ ne contiennent aucune disposition concernant la compensation des effets de la progression à froid. C'est pourquoi le présent projet de loi ne concerne que l'impôt fédéral direct.

5.2 Délégation de compétence législative

Le projet de loi prévoit de transférer au DFF la compétence de compenser les effets de la progression à froid. Cette délégation de compétence législative au DFF est justifiée. En effet, la Cst. ne fixe que le principe de la compensation des effets de la progression à froid pour l'impôt fédéral direct: c'est la LIFD qui fixe la manière de le faire. La compensation des effets de la progression est une opération technique ne laissant aucune marge de manœuvre. Dans l'intention d'augmenter l'efficacité administrative, il serait par conséquent judicieux de charger directement le département compétent de s'occuper de cette tâche.

⁶ RS 642.14

