

Compensation de la progression à froid

Dans un système fiscal à barèmes progressifs, l'augmentation nominale des revenus due à l'adaptation des salaires au renchérissement a pour effet de faire passer les contribuables dans des tranches d'impôt supérieures, bien qu'ils ne soient pas devenus plus riches en termes réels. Pour les soulager, la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) prévoit de compenser cette « progression à froid » chaque fois que l'indice des prix à la consommation a augmenté de 7%. Aux yeux des milieux économiques, cette compensation n'est pas suffisante. Les contribuables paient des impôts trop élevés par rapport à leur capacité économique réelle. De plus, ces adaptations un peu erratiques compliquent la planification budgétaire et la mise en œuvre du frein à l'endettement.

Position d'economiesuisse

L'économie préconise une compensation automatique et annuelle de la progression à froid (motion 08.3754 CER-N). Deux cantons ont adopté cette procédure et plusieurs pays l'ont introduite. La proposition consistant à abaisser le seuil de renchérissement à 3% contre 7% aujourd'hui, représenterait aussi un progrès par rapport à la situation actuelle (motion 08.3753 CER-E). Cependant, elle se limiterait à atténuer les effets de la progression à froid, elle ne les supprimerait pas.

12 janvier 2009

Numéro 2

dossierpolitique

Compensation de la progression à froid

1. Système actuel

1.1 Dispositions en vigueur au niveau fédéral

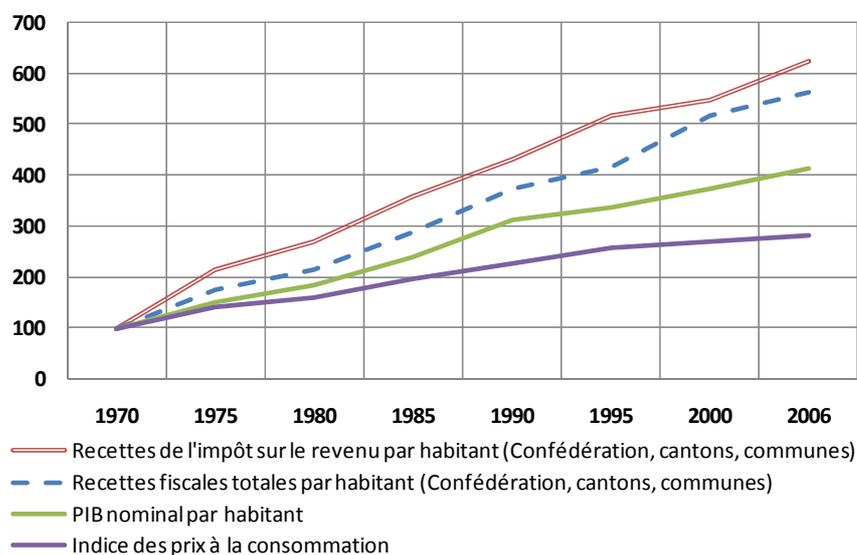
Actuellement : les barèmes sont adaptés quand les prix ont augmenté de 7 %

Conformément à l'art. 215, al. 2 de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD), le Conseil fédéral décide l'adaptation des taux d'imposition lorsque l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de 7 % depuis la dernière adaptation. La valeur déterminante est le niveau de l'indice une année avant le début de la période fiscale. Cette compensation porte sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les bénéfices des personnes morales ainsi que sur l'impôt à la source perçu auprès des personnes physiques et morales. La compensation des effets de la progression à froid s'impose en vertu du principe constitutionnel selon lequel l'imposition doit correspondre à la capacité économique. L'art.127, al. 2 de la Constitution établit ainsi : « Dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent, en particulier, être respectés ». La loi sur la compensation des effets de la progression à froid est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985 – le mandat constitutionnel date de 1970.

La dernière adaptation a été effectuée pour l'année fiscale 2006. Il fallait alors compenser un renchérissement de 7,6 % accumulé entre fin 1995 et fin 2004. Le graphique 1 montre que, depuis 1970, les recettes de l'impôt sur le revenu par habitant, aux niveaux fédéral, cantonal et communal, ont augmenté à un rythme nettement supérieur à celui de la croissance économique, malgré les corrections prévues par la loi pour atténuer la progression à froid et diverses diminutions d'impôts. Alors que le produit intérieur brut (PIB) nominal par habitant a quadruplé entre 1970 et 2006, les recettes de l'impôt sur le revenu par habitant ont sextuplé pendant cette période. Les recettes fiscales totales de la Confédération, des cantons et des communes ont enregistré une hausse légèrement moins forte. Par conséquent, une part de plus en plus importante du PIB est revenue à l'État.

Les recettes fiscales connaissent une croissance supérieure à la moyenne

Graphique 1 : Evolution des recettes fiscales par rapport à l'inflation et au PIB, indexée (1970 = 100)



Source : OFS, 2008a, 2008b ; AFF, 2008 ; SECO, 2008 ; propres calculs

1.2 Pratiques cantonales

Divers systèmes de compensation de la progression à froid existent dans les cantons

Les cantons règlent eux-mêmes la compensation de la progression à froid pour leurs impôts. De ce fait, les dispositions légales varient d'une commune et d'un canton à l'autre. Dans la majorité des cas, les barèmes et les déductions sont adaptés une fois que le renchérissement franchit un seuil donné depuis la dernière adaptation – à l'instar de la règle fédérale. Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des pratiques cantonales. Il indique pour chaque canton le niveau de renchérissement déclenchant la compensation et sa portée sur les barèmes et les principales déductions¹. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, le seuil défini en termes d'inflation va de 1 % (Tessin) à 10 % (Schwytz, Nidwald, Glaris, Appenzell Rhodes intérieures, Grisons, Valais). Trois cantons ont instauré une compensation partielle ou entière annuelle. Bâle-Campagne et Vaud compensent la progression à froid automatiquement pour chaque période fiscale. Genève effectue une compensation partielle pour chaque période fiscale : les barèmes sont adaptés au renchérissement chaque année et les déductions le sont automatiquement tous les quatre ans.

Bâle-Campagne et Vaud ont instauré une compensation intégrale annuelle de la progression à froid

Tableau 1 : Vue d'ensemble des mesures en vue de compenser la progression à froid (État : décembre 2008)

Canton	Seuil	Barèmes	Déductions	Remarques
Appenzell Rhodes extérieures	-	Non	Non	L'adaptation nécessite une révision de loi.
Appenzell Rhodes intérieures	10 %	Oui	Partiellement	
Argovie	7 %	Oui	Partiellement	
Bâle-Campagne	-	Oui	Non	Compensation totale pour chaque période
Bâle-Ville	4 %	Oui	Oui	
Berne	5 %	Oui	Oui	
Fribourg	8 %	Oui	Partiellement	
Genève	-	Oui	Partiellement	Barèmes chaque année, déductions tous les quatre ans
Glaris	10 %	Oui	Oui	
Grisons	10 %	Oui	Partiellement	
Jura	3 %	Oui	Oui	
Lucerne	7 %	Oui	Partiellement	Compensation tous les quatre ans au plus tard
Neuchâtel	5 %	Oui	Oui	
Nidwald	10 %	Oui	Oui	
Obwald	7 %	Non	Oui	
Saint-Gall	8 %	Oui	Partiellement	
Schaffhouse	7 %	Oui	Partiellement	
Schwytz	10 %	Oui	Oui	
Soleure	5 %	Oui	Partiellement	
Tessin	1 %	Oui	Partiellement	
Thurgovie	7 %	Oui	Partiellement	
Uri	-	Non	Oui	Compensation tous les quatre ans
Valais	10 %	Oui	Oui	
Vaud	-	Oui	Partiellement	Compensation totale pour chaque période
Zoug	7 %	Oui	Oui	Déductions, quand l'inflation \geq 3 %
Zurich	7 %	Oui	Oui	Facultatif à partir de 4 %

Source : AFC, 2008

¹ L'analyse porte sur les cinq catégories de déductions suivantes : les déductions personnelles, la déduction pour enfants, la déduction pour charge de famille, la déduction en cas d'activité lucrative des deux conjoints et la déduction des cotisations d'assurance. Lorsque les cantons adaptent périodiquement seulement une partie des déductions à l'inflation, le tableau indique que la compensation est « partielle ». De plus, de nombreux cantons connaissent d'autres déductions qui ne sont pas prises en compte ici.

Appenzell Rhodes extérieures fait exception Jusqu'à récemment, le canton de Zoug adaptait intégralement les déductions pour chaque période fiscale et corrigeait les barèmes lorsque le renchérissement franchissait le seuil de 7 %. Aujourd'hui, ce canton adapte les déductions uniquement lorsque le renchérissement atteint 3 %. Le canton d'Uri a mis en place une compensation automatique des effets de la progression à froid. Elle a lieu tous les quatre ans, indépendamment de l'ampleur du renchérissement. Seul Appenzell Rhodes extérieures ne dispose pas d'aucune règle contraignante. Dans ce canton, la compensation de la progression à froid nécessite une révision de la loi fiscale.

1.3 Comparaison avec l'étranger

Divers dispositifs existent à l'échelle internationale L'éventail des mesures visant à compenser ou à atténuer la progression à froid appliquées par les pays industrialisés est très large. Dans sa dernière publication relative aux impôts et aux salaires, l'OCDE a longuement examiné cette question (OCDE, 2008). L'OCDE observe que les effets de la progression à froid peuvent être considérables même quand les taux d'inflation sont bas. L'exemple des Pays-Bas est parlant : les recettes de l'impôt sur le revenu auraient augmenté de 50 % entre 1998 et 2003 si des corrections n'avaient pas compensé les effets du renchérissement (Immervoll, 2005). Les bas salaires et les familles sont souvent particulièrement touchés par la progression à froid. En effet, ces catégories de contribuables passent rapidement dans une classe d'imposition supérieure, perdant simultanément des possibilités de déduction ou des crédits d'impôt parfois importants (allocations pour enfant, prestations complémentaires). En Belgique et en France, les salaires moyens ont augmenté de respectivement 19 % et 17 % entre 2000 et 2006. Du côté des bas salaires, la progression à froid aurait normalement absorbé en grande partie cette augmentation, car les crédits d'impôt et les réductions des cotisations sociales tombent dans les classes de revenu supérieures. Si la charge fiscale ne s'est pas alourdie, c'est uniquement parce que ces couches de la population ont bénéficié, parallèlement, de différentes réformes fiscales.

Le renchérissement : la principale cause des hausses d'impôt Dans vingt-deux des trente États membres de l'OCDE, le passage dans des tranches d'imposition supérieures est principalement dû au renchérissement, et plus rarement à la hausse réelle des salaires². Pour la période de 2000 à 2006, l'inflation atteint 18 % en moyenne au sein de l'OCDE, tandis que les salaires ont augmenté de 12,9 % en termes réels³.

Cela vaut aussi pour la Suisse bien que les effets de la progression à froid soient moins importants vu que les taux correspondants étaient inférieurs : pendant la même période, l'inflation a atteint 6 % et les salaires ont progressé de 3,6 % en moyenne. Le taux de croissance des salaires a été supérieur au renchérissement dans plusieurs pays. C'était le cas en Finlande, en Grèce, au Japon, en Norvège, en Autriche, en Suède, en Corée du Sud et en République tchèque.

18 pays membres de l'OCDE possèdent un dispositif de compensation de la progression à froid, douze ne disposent d'aucune législation spécifique Sur trente nations industrielles, une majorité, soit dix-huit, compensent les effets de la progression à froid (cf. tableau 2). Dans les douze pays restants, la charge fiscale peut également augmenter quand le pouvoir d'achat réel stagne ou qu'il diminue. Ce groupe de pays comprend l'Allemagne, l'Italie, le Japon, l'Autriche et la Nouvelle-Zélande. Les pays ne disposant pas de réglementation spécifique ont dans certains cas adapté périodiquement les barèmes d'imposition, cependant, la plupart du temps, ces adaptations ont permis tout au plus d'atténuer, et non de compenser intégralement la progression à froid.

² Dans le jargon, ce phénomène est appelé la « progression à froid » (cf. encadré page 5).

³ Moyenne non pondérée de tous les pays de l'OCDE à l'exception de la Turquie. Pour cette période, la Turquie affiche un taux d'inflation de 200,3 % et une croissance réelle des salaires de -18,2 %, de sorte que sa prise en compte se serait traduite par une distorsion considérable des valeurs moyennes.

Dix-huit pays de l'OCDE compensent la progression à froid. Douze ne possèdent pas de réglementation spécifique.

Tableau 2 : Mesures pour combattre la progression à froid au sein de l'OCDE

Pays	Inflation	Croissance
Allemagne	Non	Non
Australie	Non	Non
Autriche	Non	Non
Belgique	Oui	Non
Canada	Oui	Non
Corée du Sud	Non	Non
Danemark	Oui	Oui
Espagne	Oui	Non
États-Unis	Oui	Non
Finlande	Oui	n.d.
France	Oui	Non
Grèce	Non	Non
Hongrie	Oui	Non
Irlande	Non	Non
Islande	Oui	n.d.
Italie	Non	Non
Japon	Non	Non
Luxembourg	Non	Non
Mexique	Partiellement	Non
Norvège	Oui	Oui
Nouvelle-Zélande	Non	Non
Pays-Bas	Oui	Non
Pologne	Non	Non
Portugal	Oui	Non
République tchèque	n.d.	Non
Royaume-Uni	Oui	Non
Slovaquie	Oui	Non
Suède	Oui	Oui
Suisse	Oui	n.d.
Turquie	Oui	n.d.

Source : OCDE, 2008

Les pays qui adaptent les barèmes et les déductions se sont contentés, dans la majorité des cas, de rendre obligatoire l'indexation, mais celle-ci n'est pas automatique. Cela signifie que les effets de la progression à froid sont intégralement ou partiellement supprimés lorsque l'inflation atteint un certain seuil. La majorité des pays procèdent à des adaptations à des intervalles de plusieurs années, mais ils effectuent rarement une compensation totale.

Progression à froid : effets, combinés ou non, de l'inflation et de la croissance

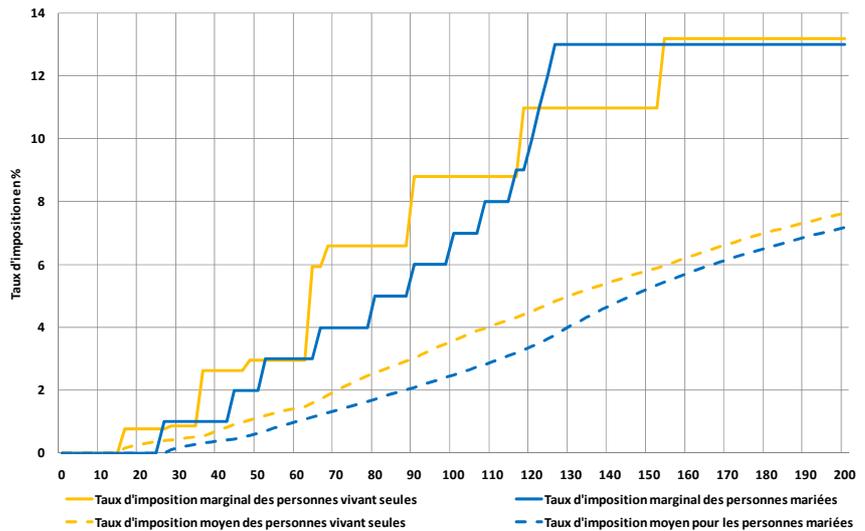
On parle de progression à froid lorsque les contribuables passent dans une tranche de revenu supérieure alors que l'augmentation de leurs revenus se limite à la compensation de l'inflation. La charge fiscale s'alourdit donc, bien que le pouvoir d'achat reste constant. En revanche, les effets de la progression à froid « réelle » font moins parler d'eux.

Si l'ensemble de la population bénéficie d'une croissance économique générale et que les salaires progressent en termes réels, les recettes fiscales augmentent à un rythme supérieur à la moyenne et la progressivité du système fiscal diminue du fait des taux d'imposition maximaux. Le graphique 1 illustre la hausse des recettes fiscales. Quant à la diminution de la progressivité du système fiscal, elle découle des mesures recensées dans le tableau 2. Si les barèmes sont adaptés uniquement en fonction de l'inflation, des hausses de revenus réelles générales, liées à la croissance économique, ont pour effet qu'un nombre croissant de contribuables se retrouvent dans les classes de revenu supérieures. Si le système fiscal prévoit en outre des taux d'imposition maximaux, comme c'est le cas de l'impôt fédéral direct (13,2 % à partir de 152 700 francs), les différences entre les contribuables en matière de taux d'imposition marginal et de taux d'imposition moyen diminuent. En d'autres termes, le système fiscal perd de sa progressivité, ce qui va à l'encontre de l'idée originelle de taux d'imposition progressifs et se traduit par une diminution de la redistribution des hauts revenus vers les bas revenus. Ainsi, il conviendrait, lors de l'adaptation des barèmes et des déductions, de tenir compte non seulement de l'inflation, mais également de la hausse générale des salaires en termes réels. A l'heure actuelle, seuls trois pays de l'OCDE – le Danemark, la Norvège et la Suède – tiennent compte de la progression des salaires en termes réels lors des adaptations⁴.

La situation est différente lorsque les hausses de salaires réelles concernent seulement certains contribuables ou certaines branches de l'économie. Dans ce cas de figure, la hausse supérieure à la moyenne de la charge fiscale est voulue : des individus dont la capacité économique augmente sont censés payer davantage d'impôts, effectuant ainsi une contribution à la collectivité. Par conséquent, la progression à froid réelle pose seulement problème quand une majorité de la population bénéficie de la croissance économique.

La forte progressivité des taux d'imposition de l'impôt fédéral direct est à l'origine de la progression à froid

Graphique 2 : Taux d'imposition selon le revenu annuel en millier de francs (impôt fédéral direct)



Source : graphique élaboré par economiesuisse selon chiffres AFC

⁴ Cela pourrait s'expliquer par le fait que la charge fiscale, exprimée par la quote-part d'impôt et la quote-part fiscale, y est supérieure à la moyenne en comparaison internationale. La compensation réduit les différences par rapport à d'autres pays.

2. Propositions du Conseil fédéral

2.1 Compensation automatique annuelle

Première proposition : compensation automatique annuelle de la progression à froid

Dans une première proposition, le Conseil fédéral suggère de compenser intégralement et chaque année les effets de la progression à froid, aussi lorsque l'inflation est faible. On rappellera que c'est en 1993 que le taux d'inflation annuel a dépassé les 2 % pour la dernière fois et que le taux moyen de ces dix dernières années se situait à 0,8 %. Pour un contribuable ayant un revenu brut inférieur à 100 000 francs (près de 80 % des contribuables) et dans l'hypothèse d'un taux d'inflation se situant dans la moyenne à long terme, une compensation annuelle aurait pour conséquence un allègement de 10 à 30 francs environ par contribuable (pour un total de 3,6 millions de contribuables environ, cela représente un recul des impôts de 36 à 108 millions de francs par an). Certains objectent qu'une compensation annuelle engendrerait des coûts supplémentaires considérables pour les administrations fiscales et les employeurs. A leurs yeux, une compensation annuelle représenterait un progrès par rapport à la pratique actuelle à condition que l'utilité dépasse les coûts.

economiesuisse favorable à une compensation automatique et annuelle de la progression à froid

economiesuisse partage le point de vue de l'Administration fédérale des contributions (AFC), selon lequel une compensation annuelle de la progression à froid garantit le mieux le principe de l'imposition en fonction de la capacité économique. En comparaison avec d'autres formules, cette solution à la fois simple et transparente est la plus équitable pour les contribuables. Elle permet aussi à la Confédération de mener une politique financière plus constante. Un recul des recettes massif de plus de 700 mio.fr. en un an, comme celui qui s'est produit lors de la dernière compensation de la progression à froid, n'aurait pour ainsi dire plus lieu, à moins que l'inflation soit extraordinairement élevée. Contrairement à aujourd'hui, on saurait aussi quand la compensation a lieu. Cela faciliterait d'autant la planification budgétaire et la mise en œuvre du frein à l'endettement.

Travail administratif supplémentaire acceptable

La charge de travail inhérente à une compensation automatique annuelle de la progression à froid devrait être limitée. Il s'agirait avant tout de calculer et de contrôler les nouveaux barèmes, déductions et crédits d'impôt, de les transmettre aux cantons et de préparer les publications correspondantes à l'intention des contribuables et des médias. D'après l'AFC, la charge de travail pour la Confédération représenterait une semaine de travail environ pour une personne. Au niveau cantonal, la charge de travail devrait également être limitée, car ces travaux pourraient être réalisés en même temps que d'autres adaptations annuelles. Quant aux employeurs et aux institutions de prévoyance, ils doivent déjà vérifier et saisir chaque année les nouveaux taux de l'impôt à la source dans leurs logiciels. En principe, la charge de travail ne serait pas plus importante. Certaines démarches effectuées aujourd'hui dans des intervalles de quelques années deviendraient annuelles. La compensation automatique annuelle de la progression à froid est donc défendable du point de vue administratif. D'autant plus que les propositions du Conseil fédéral ne mettent pas directement en péril l'autonomie fiscale des cantons. Une réglementation de ce type au niveau fédéral pourrait indirectement avoir l'effet d'un catalyseur pour les cantons et favoriser une compensation plus rapide de la progression à froid.

2.2 Abaissement à 3 % du taux d'inflation déclenchant la compensation

Seuil de 3 % : mieux que le statu quo

La deuxième proposition du Conseil fédéral consiste à abaisser de 7 % à 3 % le seuil défini en pour cent d'inflation. Par rapport à la réglementation actuelle, cela constitue un progrès dans la mesure où la compensation interviendrait plus rapidement. Par rapport à la première proposition, elle présente l'avantage d'éviter des charges administratives lorsque l'inflation est très faible. Dans l'éventualité d'un taux d'inflation de 0,5 %, la diminution de la charge fiscale pour les contribuables ayant un revenu annuel brut supérieur à 200 000 francs serait minime (40 francs environ). Pour les contribuables dont le revenu est

inférieur à 100 000 francs, la baisse serait inférieure à 20 francs. Vu les montants concernés, le travail nécessaire semble excessif.

Toutefois, si le renchérissement reste au niveau historiquement bas de ces dix dernières années, la compensation de la progression à froid surviendra dans des intervalles de plusieurs années avec cette deuxième proposition. Les contribuables continuent de payer des impôts supérieurs à ceux qu'ils devraient verser compte tenu de leur capacité économique. Néanmoins, cette formule constituerait un progrès par rapport à la réglementation actuelle et aurait le mérite d'aller plus loin que les dispositifs mis en place par de nombreux cantons (cf. point 1.2). Seuls quatre cantons ont introduit un seuil inférieur (1 % au Tessin) ou une compensation annuelle (Bâle-Campagne, Vaud et Jura⁵). C'est pourquoi l'économie soutient aussi cette formule, bien qu'elle privilégie clairement la première solution.

3. Initiative parlementaire pour une compensation immédiate

L'initiative parlementaire en vue d'une compensation immédiate des effets de la progression à froid, déposée au Conseil national par le PRD le 23 septembre 2008, exige deux choses. Premièrement, elle demande que les effets de la progression à froid soient désormais compensés chaque année (sur la base de l'indice des prix à la consommation). Deuxièmement, elle réclame l'introduction d'une disposition transitoire – l'article 215a LIFD – pour effectuer une compensation extraordinaire au 31 décembre 2008 en fonction du 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) s'est prononcée en faveur du projet par 18 voix contre 4 et 3 abstentions. Toutefois, le 30 octobre 2008, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) n'y a pas donné suite. A la place, elle a déposé la motion 08.3753, intitulée « Compensation plus fréquente de la progression à froid ». Le 4 novembre 2008, la CER-N a confirmé sa décision et a simultanément déposé la motion 08.3754 « Compensation annuelle de la progression à froid ». Le 16 décembre 2008, le Conseil national a adopté l'initiative du PRD par 97 voix contre 82. Le PRD indique qu'en cas d'acceptation de l'initiative, les impôts des 3,2 millions de citoyens diminueraient. Le volume concerné, 600 mio.fr., est supérieur à celui du programme conjoncturel de 1997 visant à soutenir la consommation, à encourager les investissements et à garantir les emplois.

Impulsion fiscale : un soutien modeste pour la conjoncture

Dans l'éventualité d'une compensation extraordinaire au 31 décembre 2008 (année fiscale 2009), les contribuables auraient bénéficié d'un allègement en 2010 seulement puisque les revenus 2009 ne sont déclarés qu'au printemps 2010. Seules les personnes imposées à la source auraient déjà senti les effets en 2009. Il n'était pas possible de mettre en œuvre le projet aussi rapidement. Une éventuelle compensation pourrait tout au plus être garantie dans une année. Aussi l'impulsion fiscale générée par l'initiative pour soutenir la conjoncture serait-elle modeste.

⁵ La réglementation en vigueur dans le canton du Jura prévoit un seuil de 3 %. En cas d'acceptation d'une révision de la loi fiscale, examinée actuellement par le Parlement, la progression à froid serait compensée intégralement pour chaque période fiscale.

Sources

- Office fédéral de la statistique [OFS] (2008a). Structure de la population résidente permanente 1970-2007 : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungstand.html>
- Office fédéral de la statistique [OFS] (2008b). Le renchérissement en Suisse 2007. Neuchâtel : OFS
- Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) du 14 décembre 1990 (état au 1^{er} mars 2008) : <http://www.admin.ch/ch/f/rs/6/642.11.fr.pdf>
- Administration fédérale des finances [AFF] (2008). Finances publiques en Suisse 2006. Neuchâtel : OFS
- Administration fédérale des contributions [AFC]. (2008). La progression à froid : <http://www.estv.admin.ch/f/dokumentation/publikationen/dok/dossier/e10.pdf>
- Immervoll, H. (2005). « Falling up the stairs: the effects of 'bracket creep' on household incomes », in : Review of Income and Wealth, 51(1), pp. 37-62.
- OCDE (2008). Taxing Wages 2006-2007: édition 2007. Paris : OCDE
- Secrétariat d'État à l'économie [Seco] (2008). PIB et composantes de la dépense (valeurs annuelles et trimestrielles) : <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00456/00458/index.html?lang=fr>

Pour toute question :

christoph.schaltegger@economiesuisse.ch
martin.weder@economiesuisse.ch