

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 057-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.275

Déposée le: 13.03.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Lüthi (Burgdorf, PS) (porte-parole)
Etter (Treiten, PBD)
Imboden (Bern, Les Verts)
Streit-Stettler (Bern, PEV)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 982/2016 du 31 août 2016
Direction: Direction des finances
Classification: —
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Prélèvement automatique des impôts directs sur le salaire

Le Conseil-exécutif est chargé de faire modifier la législation de façon à permettre le prélèvement automatique des impôts directs sur le salaire des salariés et salariées qui le souhaitent.

Développement :

Le canton doit pouvoir légalement contraindre les employeurs et employeuses de déduire automatiquement l'impôt des salaires de leur personnel. La procédure administrative serait similaire à celle de l'imposition à la source des employés et employées non titulaires d'un permis d'établissement et dont le revenu dépasse 120 000 francs par an. Juridiquement, il ne s'agirait toutefois pas d'un impôt à la source mais plutôt d'un paiement anticipé facultatif produisant des intérêts : l'employeur ou l'employeuse ne pourrait en effet déduire les impôts du salaire que si les intéressés ne s'y opposent pas.

Le parlement de Bâle-Ville a adopté une intervention similaire en octobre 2015 (affaire n° 15.5219.01). Et en janvier 2016 une initiative parlementaire a été déposée au Grand Conseil

zurichois demandant à ce que les employés et employées de nationalité suisse ou les employés et employées étrangers titulaires d'un permis d'établissement puissent payer leurs impôts de manière anticipée en choisissant le prélèvement automatique sur salaire (KR-Nr. 24/2016). De telles règles sont apparemment possibles et compatibles avec le droit fédéral.

Dans le canton de Berne, 60 000 à 65 000 créances d'impôt font l'objet de poursuites chaque année. L'Intendance des impôts a relevé les chiffres suivants (poursuites contre des personnes physiques uniquement) :

Année	Nombre	Montant
2009	63472	CHF 229 802 842.46
2010	65666	CHF 228 100 297.73
2011	66925	CHF 220 555 714.13
2012	62367	CHF 213 396 665.16
2013	60178	CHF 210 705 860.49
2014	60764	CHF 211 108 910.77
2015 *	32606	CHF 208 774 497.59

* = interruption des poursuites en octobre 2015 pour cause de changement de logiciel dans les offices des poursuites du canton de Berne.

Cela fait des années que 20 pour cent des foyers suivis par les centres de désendettement bernois ont des dettes fiscales, pour un montant moyen de 28 000 francs ces cinq dernières années. Les dettes fiscales sont de loin le type de dette le plus répandu. Les personnes qui n'ont pas de dettes fiscales sont souvent imposées à la source. Cela signifie que presque tous les foyers surendettés ont des dettes fiscales à moins d'être imposés à la source.

Les contribuables ont certes déjà la possibilité de payer des tranches d'impôt à l'avance s'ils le souhaitent. Mais manifestement les groupes à risque ne font pas un usage adéquat de cette possibilité. Nombre d'intéressés ne sont même pas en mesure d'estimer le montant des impôts qu'ils vont devoir payer.

Si les impôts pouvaient être prélevés automatiquement du salaire des personnes qui le souhaitent, on éviterait aux contribuables de s'endetter et à l'administration de piétiner et les recettes fiscales du canton et des communes seraient garanties.

Réponse du Conseil-exécutif

Les motionnaires souhaitent que les employeurs et employeuses soient tenus de procéder à une nouvelle retenue sur le salaire de leurs employés et employées pour prélever leur impôt. Ils envi-

sagent ce prélèvement direct (« déduction automatique ») comme la procédure ordinaire, à laquelle il ne pourrait être dérogé que si la personne concernée s'y oppose (prélèvement automatique « facultatif »). Leur motion s'appuie sur le constat que la plupart des personnes endettées ont des arriérés fiscaux. Les motionnaires arguent qu'il n'y a que celles qui sont imposées à la source qui font exception. Ils estiment que le prélèvement immédiat des impôts directs sur le salaire serait un moyen d'optimiser le recouvrement de l'impôt, tout en luttant contre l'endettement des personnes au revenu modeste. Ils arguent que des interventions parlementaires ont déjà été déposées sur le même sujet dans d'autres cantons, tels Bâle-Ville et Zurich.

Le Conseil-exécutif approuve l'objectif des motionnaires sur le fond. Il doute cependant que l'instauration d'un prélèvement optionnel des impôts directs sur le salaire puisse améliorer significativement le recouvrement de l'impôt.

- **Les modalités de recouvrement de l'impôt varient d'un canton à l'autre** : dans le canton de Berne, les impôts cantonaux et communaux dus pour une année donnée sont exigibles l'année-même (en tranches facturées les 20 mai, 20 août et 20 novembre). La somme des trois tranches facturées représente le total de l'impôt probable dû pour cette année-là, de sorte qu'il n'y a en général pas lieu de facturer un complément avec le décompte final, l'année suivante. Les modalités bernoises de recouvrement se distinguent en cela de celles du canton de Bâle-Ville, dans lequel les impôts ne sont exigibles que le 31 mai de l'année qui suit la période fiscale (art. 194 de la loi sur les impôts du canton de Bâle-Ville ; n° 640.100 au recueil des lois de ce canton). Contrairement aux citoyens et citoyennes du canton de Bâle-Ville, ceux et celles du canton de Berne paient leur impôt au cours de l'année fiscale elle-même.
- **Paiement anticipé rémunéré et facultatif d'ores et déjà possible** : pour optimiser le recouvrement de l'impôt, l'Intendance des impôts du canton de Berne a instauré, en 2011, la possibilité de régler ses impôts d'avance en bénéficiant d'un intérêt (paiement anticipé rémunéré). Elle met systématiquement ces modalités de paiement en avant de manière accrocheuse dans les informations qu'elle diffuse (annexe aux tranches, site Internet, guide d'établissement de la déclaration d'impôt, etc.). Elle signale aussi toujours que des intérêts moratoires sont dus en cas de retard de paiement (voir Newsletter « 10 minutes » distribuée à l'occasion de la première tranche d'impôt 2016¹).
- **Les Bernois et Bernoises sont de bons payeurs dans l'ensemble** : ces dernières années, 85 pour cent des contribuables en moyenne ont réglé leurs tranches dans les délais. Depuis l'instauration du paiement anticipé rémunéré, le taux de règlement de la première tranche intervenu dans le délai est passé de 77 pour cent à 87 pour cent. Les éliminations annuelles de créances d'impôt sur le revenu et sur la fortune représentent seulement un peu plus de un pour cent de l'ensemble des créances fiscales. Concernant les années fiscales 2011 et 2012, elles se montaient à chaque fois à 45 millions de francs environ.
- **La démarche manquerait sa cible** : un prélèvement direct des impôts sur le salaire n'apporterait aucune amélioration en termes de taux de règlement dans les délais. En effet, les personnes ayant des difficultés financières s'opposeraient à ce prélèvement, afin de rester en mesure d'honorer d'autres obligations parallèles, en particulier celles dont le défaut de paiement entraîne des suppressions de prestations (émoluments pour le téléphone et la télévision, factures d'électricité, échéances de leasing, loyers, etc.).

¹ http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/steuern/steuern_bezahlen/aktuell/10minuten.html

Quoiqu'il en soit, l'instauration d'un prélèvement direct doit être écartée du simple fait des **formalités et des coûts qu'elle impliquerait**.

- Les **contribuables** qui opteraient pour la retenue sur salaire auraient nettement plus de peine à régler l'impôt probable dû dans le délai, car ils devraient constamment garder à l'esprit la somme totale d'impôt payé (montants réglés par leurs soins et sommes retenues par l'employeur). Le modèle proposé compliquerait considérablement leurs démarches fiscales. D'autant que la retenue optionnelle sur salaire ne se substituerait pas à l'obligation d'établir une déclaration d'impôt². C'est en cela que réside la différence majeure avec l'imposition à la source : les personnes imposées à la source ne doivent établir de déclaration d'impôt qu'à titre exceptionnel (taxation dite ordinaire ultérieure). La retenue des impôts sur salaire ne simplifierait donc pas la procédure pour les personnes concernées.
- Pour les **employeurs et employeuses** dont le siège est dans le canton de Berne, le prélèvement direct sur le salaire se traduirait aussi par de lourdes formalités administratives supplémentaires : ils devraient prélever l'impôt, puis reverser les sommes ainsi retenues à l'Intendance des impôts. Comme pour la retenue de l'impôt à la source, le canton devrait leur verser une commission de perception en couverture des coûts correspondants. Pour une commission de perception de trois pour cent des sommes reversées (équivalant à celle de l'art. 18, al. 3 de l'ordonnance concernant les impôts à la source ; RSB 661.711.1), la somme totale des indemnités pourrait aller jusqu'à 150 millions de francs par an³. Le coût du prélèvement direct serait donc nettement plus élevé que le montant annuel maximum qu'atteignent les éliminations d'impôt susceptibles d'être évitées (45 millions de francs). Celles-ci seraient d'ailleurs bien moindres. En effet, les personnes confrontées à une situation financière délicate s'opposeraient au prélèvement direct. De plus, la retenue directe sur salaire n'empêcherait pas les éliminations, puisque les employeurs et employeuses peuvent eux aussi rencontrer des difficultés financières (éliminations de créances d'impôt à la source des années fiscales 2011 et 2012 : environ 0,44%⁴).
- Enfin, le recouvrement de l'impôt se compliquerait considérablement pour l'**Intendance des impôts**. En effet, celle-ci serait contrainte de vérifier systématiquement quels contribuables ont opté pour le prélèvement direct sur le salaire, sachant qu'ils peuvent avoir plusieurs employeurs. Afin de pouvoir recouvrer approximativement l'impôt probable en cours d'année fiscale (comme cela se fait aujourd'hui), il lui faudrait en outre ajuster le montant des tranches à facturer en fonction des éventuelles sommes prélevées sur le salaire. A l'occasion du décompte final, il faudrait encore additionner les tranches réglées par le contribuable et les sommes reversées par l'employeur ou l'employeuse pour déterminer si le solde est positif ou négatif. Comme aujourd'hui, ce solde serait arrêté au moyen du décompte final. Et, pour pouvoir l'établir correctement au terme de l'année fiscale, il faudrait encore s'assurer que les impôts retenus et reversés par l'employeur ou l'employeuse ont été imputés au bon contribuable.

² La retenue optionnelle sur salaire n'est prévue que sur les revenus d'activité salariée, et non sur les autres catégories de revenus (ex : revenu de la fortune immobilière) ni sur la fortune.

³ La somme totale des salaires nets déclarés par l'ensemble des employés et employées bernois s'élève à 30 milliards de francs environ. Cela représente des impôts cantonaux, communaux et paroissiaux d'un montant total de près de cinq milliards de francs. Pour une provision de perception de trois pour cent, l'indemnisation se monterait donc au total à 150 millions de francs environ.

⁴ Cf. réponse à la [Motion 112-2006](#), Schnegg Fred-Henri (Sonceboz-Sombeval, UDC) « Perception du paiement des impôts à la source »

Pour ce qui concerne le canton de Berne, il convient en conséquence d'écarter l'idée d'instaurer un prélèvement des impôts directement sur le salaire. Le Conseil fédéral a abouti à la même conclusion dans sa réponse du 19 novembre 2014 à la motion « Instituer la possibilité de déduire chaque mois l'impôt exigible du salaire » (affaire [n° 14.3967](#)). Il y explique que « le fait d'instituer le paiement anticipé volontaire sous la forme d'un prélèvement à la source compliquerait l'imposition du revenu », sans produire l'effet escompté, à savoir une amélioration du taux de règlement des impôts.

Etant donné que les modalités de recouvrement de l'impôt varient d'un canton à l'autre, les réponses données dans d'autres cantons à des interventions parlementaires portant sur le même sujet ne peuvent pas être extrapolées au canton de Berne :

- L'intervention parlementaire du 28 octobre 2015 déposée dans le canton de Bâle-Ville a été adoptée à une courte majorité de 39 voix contre 38⁵, contre l'avis du Conseil d'Etat. Or, dans ce canton, les impôts ne sont exigibles que l'année qui suit l'année fiscale (contrairement à ce qui se fait dans le canton de Berne). En conséquence, l'issue donnée à cette intervention parlementaire ne peut pas être extrapolée au canton de Berne, puisque les impôts y sont d'ores et déjà exigibles durant l'année fiscale elle-même. Du même coup, l'étude sur les implications du prélèvement direct facultatif de l'impôt sur le revenu dans le canton de Bâle-Ville en termes d'économie comportementale (FehrAdvice & Partners SA⁶) n'a elle aussi qu'une pertinence limitée pour le canton de Berne.
- L'intervention parlementaire déposée dans le canton de Zurich n'avait pas encore été examinée par le Grand Conseil au 5 juillet 2016.

Destinataire

- Grand Conseil

⁵ Cf. http://www.grosserrat.bs.ch/de/geschaefte-dokumente/datenbank?such_kategorie=1&content_detail=200107255 (en allemand)

⁶ Cf. <http://fehradvice.com/direktabzug> (en allemand)