COMPENSATION DES EFFETS DE LA PROGRESSION A FROID 07.013

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur les contributions directes (LCdir)

(Du 4 avril 2007)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

L'article 57 de la Constitution, révisé en votation populaire le 5 juin 2005, exige dorénavant que les lois et décrets, qui entraînent de nouvelles dépenses importantes pour le canton, respectivement une diminution ou une augmentation importante de ses recettes fiscales doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil. Cette mesure déploie des effets sur la maîtrise des finances, mais aussi sur la fiscalité. Ainsi toute modification de la législation fiscale entraînant une augmentation ou une diminution supérieure à cinq millions de francs par année, selon l'article 4 de la loi sur les finances, doit recueillir la majorité qualifiée. Ce principe est également applicable, lorsqu'il s'agit de compenser les effets de la progression à froid, comme le prescrit l'art. 45 de la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000. La disposition légale actuelle donne au Conseil d'Etat la compétence de corriger les effets du renchérissement par une adaption des barèmes d'impôt sur le revenu des personnes physiques et des déductions en francs sur le revenu, lorsque les conditions requises par la loi sont réunies. Or, cette délégation de compétence ne respecte manifestement pas le principe ancré à l'article 57 Cst. Elle doit en conséquence être modifiée pour la rendre compatible avec la constitution et les mécanismes de frein à l'endettement. C'est l'objectif du présent rapport et du projet de loi qui vous sont soumis et dont la commission fiscalité du Grand Conseil a approuvé la teneur, lors de sa séance du 28 mars dernier.

1. COMPENSATION DES EFFETS DE LA PROGRESSION A FROID

Dans un système d'impôt progressif, le renchérissement du coût de la vie et l'augmentation nominale des revenus qui en résulte provoquent avec le temps le phénomène de la progression à froid, qui se traduit par une augmentation de la charge fiscale non explicitement voulue par le législateur. La compensation de ses effets est prévue dans la plupart des législations fiscales. C'est notamment le cas de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD), du 14 décembre 1990, qui oblige le Conseil fédéral à corriger les effets de la progression à froid, lorsque l'indice suisse des prix à la consommation

(IPC) a augmenté de plus de 7% depuis l'entrée en vigueur de la loi ou depuis la dernière correction.

La fréquence des corrections et les modalités selon lesquelles elles doivent être opérées diffèrent d'un canton à l'autre. A noter également que la correction de la progression à froid n'est pas expressément prévue par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), du 14 décembre 1990. Elle n'est donc pas obligatoire pour les cantons.

Le législateur de l'an 2000 a fixé les barèmes d'impôt dans la loi sur les contributions directes. Il a ensuite énoncé le principe d'une compensation de la progression à froid. Il a prescrit le moyen de mettre en œuvre ce principe et fixé le moment de cette compensation.

C'est ainsi que l'article 45 de la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, dispose que la correction intervient, lorsque l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de 5% depuis l'entrée en vigueur de la loi ou depuis la dernière adaptation. Celle-ci consiste à modifier le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les déductions en francs prévues par la loi. Pour déterminer le moment et le taux de la correction, l'indice des prix de référence est celui du 31 octobre de l'année civile précédant celle de la période fiscale. Le législateur a en plus chargé le Conseil d'Etat de procéder lui-même à cette adaptation dès que les conditions prévues par la loi sont réalisées.

2. COMPETENCE DU GRAND CONSEIL EN MATIERE FINANCIERE

L'article 57 Cst. pose le principe de la compétence du Grand Conseil en matière financière. Les compétences financières du parlement comprennent celle de voter les impôts. Si cette compétence n'est pas mentionnée expressément – contrairement à l'article 39 de la Constitution de 1858 – elle y figure implicitement puisque l'alinéa 3 de l'article 57 Cst. prescrit le vote à la majorité qualifiée pour les actes qui entraînent une diminution ou une augmentation importante des recettes fiscales. Ce même alinéa énonce clairement la volonté du peuple de soumettre à l'approbation d'une majorité qualifiée toute mesure entraînant une augmentation ou une diminution importante des recettes fiscales, c'est-à-dire supérieure à cinq millions de francs par année, selon l'article 4 de la loi sur les finances.

La systématique de l'article 57 Cst. permet ainsi d'affirmer la compétence primaire du Grand Conseil en matière fiscale, et sa compétence exclusive lorsqu'il s'agit de diminution ou d'augmentation importante des recettes fiscales.

3. COMPATIBILITE DE LA LOI SUR LES CONTRIBUTIONS DIRECTES AVEC LA CONSTITUTION CANTONALE

Le principe ancré dans la loi veut que la progression à froid soit compensée. Dans le contexte légal actuel, lorsque les conditions fixées sont réunies, il y a ainsi obligation d'adapter le barème et les déductions, ce qui entraîne une diminution "automatique" des recettes fiscales. Toute intervention du Grand Conseil pour corriger les effets de cette compensation automatique ou pour en retarder la survenance équivaut à une augmentation des recettes fiscales par rapport au niveau réduit qu'elles atteindraient comme conséquence de l'adaptation voulue et prise en considération par le législateur de

l'an 2000. Dès lors que cette augmentation est importante au sens de la loi sur les finances, l'acte par lequel elle intervient est soumis à l'adoption par une majorité qualifiée.

Lors de l'adoption de la loi sur les contributions directes, le législateur a chargé le Conseil d'Etat de procéder à une adaptation des barèmes et des déductions permettant la correction de la progression à froid, lorsque les conditions prévues par la loi sont réalisées. Dans la teneur actuelle de la loi, cette délégation de compétence est impérative. Le Conseil d'Etat n'est pas maître de l'opportunité d'effectuer cette correction. Il est tenu, de par la loi, d'adapter les barèmes et déductions pour compenser les effets de la progression à froid, lorsque les conditions légales sont réalisées. Or, cette délégation de compétence en faveur du Conseil d'Etat, prévue à l'article 45 LCdir n'est pas compatible avec l'art. 57 Cst., qui lui est postérieur.

La révision constitutionnelle de 2005 proposée par le Grand Conseil et acceptée par le peuple exprime clairement le principe que tous les actes, qui entraînent une diminution ou une augmentation importante des recettes fiscales, doivent être adoptés à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil. Il s'agit d'un frein pour stopper la dégradation des comptes de l'Etat (cf. Vot'info pour la votation cantonale du 5 juin 2005).

La délégation de compétence de l'article 45 LCdir a pour effet que le Conseil d'Etat doit exécuter de manière automatique une adaptation des barèmes et des déductions qui entraîne une diminution des recettes fiscales de l'ordre de 20 millions de francs par année. Au vu de la volonté populaire, exprimée par l'adoption du nouvel article 57 Cst., il paraît difficilement soutenable d'affirmer que le Conseil d'Etat puisse encore se prévaloir d'une compétence qui lui a été déléguée avant la modification de l'art. 57 Cst., dans un contexte qui n'imposait pas encore au Grand Conseil un vote à la majorité qualifiée. Par ailleurs, l'adoption de l'article 57 Cst. a pour effet d'attribuer au Grand Conseil la compétence exclusive d'adopter tout acte entraînant une modification importante des recettes fiscales, rendant de ce fait caduque la délégation de compétence de l'article 45 LCdir.

Par ailleurs, et indépendamment de ce qui précède, l'invocation par le Conseil d'Etat des compétences que lui délègue l'article 45 LCdir aurait pour conséquence qu'une mesure diminuant les recettes fiscales de 20 millions de francs par année serait adoptée sans aucune exigence de majorité qualifiée et sans possibilité de référendum. Ces conséquences sont contraires à l'esprit qui régit les nouveaux articles 57 Cst. et 4 de la loi sur les finances.

La volonté, exprimée à l'article 57 Cst., que le Grand Conseil se prononce à la majorité qualifiée chaque fois qu'il s'agit d'adopter un acte entraînant une diminution ou une augmentation importante des recettes fiscales ne permet pas non plus d'envisager que le Grand Conseil, par une confirmation de l'article 45 LCdir prise à une majorité qualifiée, puisse en quelque sorte ratifier la délégation de compétence actuelle.

Pour ces raisons, l'article 45 LCdir doit faire l'objet d'une modification supprimant formellement la délégation de compétence en faveur du Conseil d'Etat. Cette modification doit à tout le moins permettre au Grand Conseil d'adopter lui-même les adaptations du barème d'impôt des déductions, sur la base des projets de loi présentés par le Conseil d'Etat (cf. art. 69 Cst.).

4. MAITRISE DES FINANCES ET MOMENT DETERMINANT POUR UNE COMPENSATION DES EFFETS DE LA PROGRESSION A FROID

La modification de l'article 45 LCdir, que nous soumettons à votre approbation a fait l'objet d'un large débat au sein de la commission fiscalité. Ayant tout d'abord pris acte que cet article, dans sa teneur actuelle, n'est pas conforme à l'article 57 Cst., la commission a approuvé le principe de le modifier, pour le rendre compatible avec la constitution et les mécanismes de frein à l'endettement.

Considérant la nécessité de cette révision législative, la discussion s'est ensuite orientée sur deux autres aspects essentiels de la correction des effets de la progression à froid, à savoir le taux du renchérissement à partir duquel il convient de procéder à une adaptation et le moment déterminant pour le déclenchement du processus.

Sur le premier point, la proposition a été faite de se rallier à la solution fédérale, soit de procéder à l'adaptation dès que le renchérissement a dépassé un seuil de 7% depuis la correction précédente. Cette proposition a cependant été écartée, considérant l'incidence sur le produit de l'impôt qui serait par définition sensiblement plus élevée qu'avec une correction de 5%.

Pour ce qui est du second point, en étroite relation avec les mécanismes de frein à l'endettement, il a été relevé que l'indice de référence du mois d'octobre, précédant le début de la période fiscale, tombe manifestement trop tard, eu égard à la procédure budgétaire. A ce propos, l'expérience vécue en 2006 est révélatrice. Pour mémoire, alors même que le budget 2007 était sous toit, le Conseil d'Etat est resté dans l'expectative jusqu'au mois de novembre, ne sachant pas s'il devrait ou non procéder à une correction pour 2007 et, le cas échéant, soumettre un projet de décret au Grand Conseil pour surseoir à l'adaptation. La Commission de gestion et des finances a du reste relevé, que cette situation n'était pas satisfaisante et faisait obstacle à la politique de maîtrise des finances, dictée par le législateur.

La Commission fiscalité a examiné cette problématique de manière approfondie. Elle s'est ralliée à la demande de la Commission de gestion et de finances, de prendre en considération l'indice des prix à une date sensiblement plus avancée que le mois d'octobre précédant le début de la période fiscale, comme le pratiquent déjà la Confédération et d'autres cantons. Elle a également suivi la proposition du Conseil d'Etat, de prendre pour référence l'indice en vigueur une année avant le début de la période fiscale. Ainsi, par exemple, pour une éventuelle correction de la progression à froid en 2009, l'indice des prix à la consommation en vigueur le 31 décembre 2007 fera foi.

Comme nous l'avons relevé, la Confédération, pour l'impôt fédéral direct, et d'autres cantons, dont parmi nos voisins ceux de BE, SO, FR et VD, retiennent déjà le niveau de l'IPC une année avant le début de la période fiscale. Il s'agit de pratiques qui ne sont pas ancrées dans la LHID. Si le fait d'avancer de 10 mois l'indice de référence a été largement approuvé par la commission, pour la période fiscale 2008, une partie de ses membres a souhaité introduire une disposition transitoire, selon laquelle pour la période fiscale 2008, ce serait l'indice des prix du mois de juin 2007 qui ferait foi. Le Conseil d'Etat a suivi à cette proposition, que nous avons donc été intégrée dans le présent projet soumis à votre approbation.

Pour ce qui est des périodes fiscales ultérieures, l'indice du mois de décembre étant connu dès janvier, le Conseil d'Etat disposera suffisamment tôt de toutes les données requises pour l'élaboration du budget de l'année suivante. Cette solution offre l'avantage d'être parfaitement adaptée au mécanisme de frein à l'endettement et d'outil de maîtrise des finances, du fait que les capacités à dépenser sont directement liées à l'ampleur des

recettes fiscales. Pour le Conseil d'Etat, le fait de savoir, dès le début de la procédure budgétaire, s'il devra ou non proposer au Grand Conseil un ajustement de la progression à froid apporte un élément de sécurité essentiel pour la continuité et la maîtrise des finances. La Commission fiscalité partage cette appréciation. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons la présente modification législative, sans attendre le sort que votre Autorité réservera à la prochaine révision de la législation fiscale, actuellement à l'étude auprès de la Commission fiscalité et qu'il est prévu de vous soumettre, dans le courant de l'automne prochain, pour une entrée en vigueur le 1er janvier 2008.

Toujours dans l'optique de disposer d'un instrument efficace de maîtrise des finances sur le plan de la fiscalité, nous vous proposons également de modifier l'alinéa 1 de l'article 45, pour renoncer à la rigidité du système actuel, qui exige une compensation intégrale de la progression à froid, au profit d'une solution plus souple, instaurant, pour le Grand Conseil, la possibilité d'en compenser totalement ou partiellement les effets. En fonction de la situation financière du moment et selon les circonstances, davantage de flexibilité peut s'avérer nécessaire, en regard des mécanismes de frein à l'endettement. Pour illustrer le propos on peut aisément imaginer qu'une correction de la progression à froid doivent intervenir en même temps qu'une modification législative, voulue par le législateur cantonal ou dictée par le droit fédéral, entraînant des diminutions importantes de recettes fiscales. En pareille situation, à l'instar de ce que d'autres cantons ont prévu, le législateur doit se réserver la possibilité de ne compenser que partiellement les effets de la progression à froid. Cette modification de l'alinéa 1 offre en plus la possibilité de corriger la progression à froid de manière plus souple et mieux ciblée, qu'il s'agisse de l'adaptation du barème ou des déductions en francs, par exemple à des niveaux de revenus ou pour des contribuables qui seraient davantage touchés par le phénomène de la progression à froid.

5. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi qui vous est soumis n'a pas d'effet direct sur les recettes fiscales. Il fixe uniquement les conditions selon lesquelles le Conseil d'Etat devra à l'avenir présenter à votre Autorité les propositions de correction des effets de la progression à froid. L'adoption du présent projet ne requiert donc pas de majorité qualifiée. En revanche, pour les motifs exposés plus haut, les adaptations futures pour corriger la progression à froid devront être approuvées à la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

6. INCIDENCES POUR LES COMMUNES

Cette modification de la loi n'a pas d'incidence directe sur l'impôt direct communal. A noter cependant que, comme par le passé, lors des corrections futures de la progression à froid, les adaptations du barème, respectivement des déductions, s'appliqueront également aux impôts communaux, ceux-ci étant fondés sur les mêmes bases imposables et le même barème de l'impôt de base que l'impôt cantonal direct.

7. CONCLUSION

Pour l'ensemble de ces motifs, nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de loi ci-après.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 4 avril 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

Loi
portant modification de la loi sur les contributions directes (LCdir)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 4 avril 2007,

décrète:

Article premier La loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, est modifiée comme suit:

Art. 45, al.1 et 2

[1]Les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques sont compensés périodiquement, totalement ou partiellement, par une adaptation des barèmes et des déductions en francs opérées sur le revenu. Les montants doivent être arrondis aux 100 francs supérieurs ou inférieurs.

[2]Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un projet d'adaptation dans le courant de l'année précédant la période fiscale, lorsque l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) a augmenté d'au moins 5% depuis l'entrée en vigueur de la présente loi ou depuis la dernière adaptation. Est déterminant le niveau de l'indice une année avant le début de la période fiscale.

Disposition transitoire de la modification du…

Le niveau de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) au 30 juin 2007 détermine la nécessité d'adapter les barèmes et les déductions, en application de l'article 45, pour la période fiscale 2008.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, *Les secrétaires,*