

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Didier Lohri et consorts - Motion fiscalité déductions 725 et les autres liées à la progression à froid

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 20 novembre 2025 à la salle du Bicentenaire, place du Château 6 à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, également rapporteuse, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés S. Aschwanden, A. Berthoud, H. Buclin, J. Desmeules, K. Duggan, D. Dumarteray, J. Eggenberger, Ph. Jobin, Ph. Miauton et T. Schenker. MM. A. Démétriadès et J.-C. Favre étaient excusés.

Ont participé à cette séance, M. le député D. Lohri (motionnaire), Mme la conseillère d'Etat, Ch. Luisier Brodard, cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS), M. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI) ainsi que Mme D. Yerly, juriste à la Direction générale de la fiscalité (DGF).

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire commente son texte :

- Depuis 2005, avec un indice des prix à la consommation (IPC) à 104,7 jusqu'à 115,9 en 2025, la déduction pour couple, famille monoparentale ou enfants n'augmente pas ou que partiellement.
- La volonté du législateur était de dire que toutes ces déductions doivent suivre l'indexation de l'IPC ainsi que les barèmes qui sont appliqués dans la déclaration d'impôt.
- L'article 60 de loi sur les impôts directs cantonaux (LI) est assez clair, mais pose un problème dans son interprétation. En effet, à l'alinéa 1 stipule que « *Les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu et la fortune des personnes physiques sont compensés intégralement..* », alors que l'alinéa 2 stipule que « *L'adaptation correspond à l'augmentation de l'indice suisse des prix à la consommation depuis la dernière compensation jusqu'au 30 juin de l'année précédant la période fiscale... .* ». Dès lors la dernière compensation ne peut s'appliquer que sur un montant et non sur l'indice IPC.
- La méthode de calcul cantonale appliquée en fonction de la loi est rappelée, mais il est estimé que la compensation intégrale de la progression à froid, selon les alinéas 1 et 2 de l'art. 60 LI, fait défaut depuis 2008.
- Dans ce contexte, la motion vise à modifier cette interprétation erronée de la loi et propose une part de corriger le texte pour que l'indexation de l'IPC soit réellement appliquée correctement et d'autre part d'aider les faibles revenus en accordant une augmentation de certaines déductions et de compléter les bas revenus par certains montants compensatoires.

Le motionnaire invite la commission à soutenir la prise en considération de son texte.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La conseillère d'Etat invite tout d'abord le motionnaire à la prudence lorsqu'il évoque une pratique illégale de la part de l'Administration cantonale des impôts (ACI) et émet les commentaires suivants :

- Sur le principe, l'art. 60 LI lutte contre les effets de la progression à froid. Cette correction consiste à corriger les barèmes et autres déductions proportionnellement au renchérissement, par le biais d'une compensation complète et automatique des effets de la progression à froid. Cet article 60 comprend à l'alinéa 1 la liste des barèmes et déductions concernés et à l'alinéa 2 la méthode d'application.
- L'élément déterminant dans le calcul actuel est la règle de l'arrondi explicité à la fin de l'alinéa 1 « *les montants sont arrondis aux cent francs supérieurs ou inférieurs pour l'impôt sur le revenu et aux mille francs supérieurs ou inférieurs pour l'impôt sur la fortune.* ». Dans ce contexte, l'arrondissement est commercial, avec une bascule inférieure ou supérieure fixée à un seuil.
- La compensation liée à l'IPC n'est activée qu'en cas de renchérissement, sans jamais d'adaptation à la baisse.
- Une différence d'interprétation existe entre les exemples d'IPC cités par le motionnaire et ceux utilisés par l'ACI. En effet, la base de référence est différente à partir de l'année 2014.
- La déduction fiscale rattachée au code fiscal 725 n'existe pas en 2005, car introduite au 1^{er} janvier 2009.
- En pratique, dans certains cas, une compensation a bien lieu, mais l'application de la règle de l'arrondi peut donner l'impression qu'aucun correctif n'a été apporté dans le dossier en question, alors que le correctif avec l'arrondi ramène au montant connu l'année précédente.
- Les effets de la motion sont contradictoires : la déduction pour le logement se monte actuellement à 6'800 frs et avec la motion baisserait à 6'200 frs. Idem pour les contribuables modestes : elle se monte actuellement à 17'000 frs et baisserait à 16'500 frs.

En conclusion, la conseillère d'Etat estime que les calculs de l'ACI sont corrects et constate que les effets de la motion n'atteignent pas la cible visée, soit l'aide aux contribuables à faibles revenus. Elle invite la commission à ne pas entrer en matière sur ce texte.

4. DISCUSSION GENERALE

Bascule vers le seuil supérieur : problématique de l'indexation des petits montants

Un député demande comment sont traités les cas qui n'arrivent pas à profiter d'un arrondi au seuil supérieur, mais qui butent contre le seuil intermédiaire. Dit autrement, est-il possible d'avoir un IPC qui a augmenté pendant une longue période, mais qu'en raison de cette règle de l'arrondi, le revenu ne soit pas augmenté ?

La juriste de l'ACI précise que cette situation est possible, mais est moins liée à l'augmentation de l'IPC qu'au montant de la déduction. Plus la déduction est faible, plus la variation en pourcent devra être importante pour atteindre un montant de compensation suffisant qui permet, en raison de la règle de l'arrondi, d'augmenter à la centaine supérieure le montant de la déduction. Sachant que l'IPC pris en référence est toujours l'IPC propre à la déduction concernée. A titre d'exemple, continue-t-elle, si une déduction entre en vigueur au 1^{er} janvier, l'ACI ne prendra pas l'IPC au 30 juin de l'année précédente, mais calculera le renchérissement, en fonction des conditions d'inflation qui prévalaient à ce moment-là. Concrètement, l'ACI prendrait l'IPC en vigueur au moment de son entrée en vigueur, comparé avec celui au 30 juin pour déterminer si, pour la période fiscale suivante, il y a lieu d'adapter ou pas le facteur. En cas d'adaptation, celle-ci est calculée selon les normes, puis se voit appliquer la règle de l'arrondi. Cette règle de cohérence de systématique fiscale permet d'éviter des déductions trop modestes.

Le même député constate que lorsque de petits montants sont en jeu, une augmentation de l'IPC importante sur une année est nécessaire pour pouvoir dépasser le seuil de cinquante et basculer ainsi à la centaine supérieure. Ainsi, un effet de seuil qui bloque les petits montants à la référence inférieure est constaté et la demande, dans ce cadre, du motionnaire fait sens.

Un autre député partage également cet avis : la manière dont l'indexation des déductions est réalisée aboutit, dans une période d'IPC faible, à ne jamais indexer les déductions. Ce mécanisme découle peut-être d'un temps où une inflation inférieure à 2% n'existe pas. Il ne sait pas si la motion telle que rédigée résout ce problème, mais ce constat est choquant.

Sur la base de divers calculs, le motionnaire explique dans le détail son argumentaire en relevant qu'au final il y a un problème d'application de la loi dans la routine mise en place, par exemple pour les déductions pour enfants qui plafonnent à 1'000 frs. Il s'agit d'un problème d'interprétation de cette valeur et de la méthodologie de calcul.

Déduction pour contribuable modeste

Un député estime qu'évoquer la déduction pour contribuable modeste au nom de l'indexation est une erreur. En effet, l'augmentation de cette déduction trouve sa source dans le but de corriger une autre problématique, par exemple celle liée au changement du mode de déduction de la prime d'assurance maladie du revenu. Cette augmentation de la déduction pour contribuable modeste a permis de compenser un effet de bord constaté pour certaines personnes et non pour suivre une indexation. La déduction pour contribuable modeste est d'ailleurs régulièrement révisée.

Un député rappelle le contexte politique de l'époque (initiative sur l'assurance-maladie) qui a débouché sur l'augmentation de cette déduction afin de limiter les effets de bord pour cette catégorie de contribuables. La motion porte néanmoins sur l'application de la loi et de la méthode d'indexation.

Application de l'article 60 LI

La juriste de l'ACI commente les alinéas de l'art. 60 LI :

Art. 60 Compensation des effets de la progression à froid

¹ *Les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu et la fortune des personnes physiques sont compensés intégralement et à chaque période fiscale par l'adaptation égale des barèmes des articles 47 et 59, et des sommes en francs mentionnées aux articles 15, alinéa 3, lettre a, 37, alinéa 1, lettres g et k, 37, alinéa 2, 39, 40, 42, alinéas 1 et 2, 43, alinéa 3, 54, alinéa 2 et 58 ; les montants sont arrondis aux cent francs supérieurs ou inférieurs pour l'impôt sur le revenu et aux mille francs supérieurs ou inférieurs pour l'impôt sur la fortune.*

Cet alinéa mentionne les effets de la progression adaptés à chaque période ; la liste des barèmes, déductions et montants à adapter ; l'arrondissement des montants introduit par le point-virgule.

² *L'adaptation correspond à l'augmentation de l'indice suisse des prix à la consommation depuis la dernière compensation jusqu'au 30 juin de l'année précédent la période fiscale. La compensation est exclue si le renchérissement est négatif. L'adaptation qui a lieu après un renchérissement négatif se fait sur la base de l'indice déterminant lors de la dernière compensation. »*

Cet alinéa explique la méthode de compensation intégrale à chaque période fiscale. Cette méthode prévoit que la nécessité d'une adaptation repose sur l'analyse de l'IPC, en comparant la dernière compensation à celle valable au 30 juin de l'année précédant la période fiscale. A titre d'exemple, la période fiscale 2026 aura comme référence l'IPC au 30 juin 2025 et permettra de constater si l'indice a augmenté ou non par rapport à la dernière compensation, mais avant la règle de l'arrondi qui s'applique après le calcul de l'adaptation. En cas de renchérissement négatif, le montant est maintenu sans adaptation. L'adaptation calculée après un renchérissement négatif ne repose pas sur la base du renchérissement négatif, mais sur la base de la dernière compensation déterminante. Plutôt que de déduire le montant définitif, le législateur a décidé de l'application de la règle de l'arrondi.

Selon elle, la divergence d'interprétation entre l'ACI et M. le député Lohri provient du fait que le motionnaire ne prend pas en compte le point-virgule. Ainsi, la non augmentation ne découle pas d'une non adaptation du montant, mais bien de l'application de la règle de l'arrondi.

Au vu de cette explication, plusieurs commissaires estiment que l'ACI applique correctement cette base légale.

Validation du constat du motionnaire et suite institutionnelles à donner au texte

Si l'ensemble de la commission est unanime pour reconnaître la problématique de l'indexation des petits montants soulevée par le motionnaire, les solutions quant à l'évolution de son texte divergent. Tour à tour, la prise en considération partielle, la transformation en postulat, le retrait de la motion au profit d'un nouveau texte sont évoqués. Pour cette rédaction, un député offre ses services au motionnaire pour une co-rédaction

portant spécifiquement sur l'application de la progression à froid sur les déductions faibles. La rédaction d'un nouveau texte par la COFIN est également abordée par un député, mais ne convainc pas la commission.

Piste concrète de solution

Un député estime qu'une piste de solution pourrait être de fixer un point de référence permettant d'éviter l'écueil de la méthode de l'arrondi. Ce nouveau principe légal pourrait s'appliquer depuis le 1^{er} janvier 2027 et offrirait une référence absolue, plutôt que relative, pour les indexations des déductions. En effet, continue-t-il, plutôt que de savoir si la LI est bien appliquée, le réel objectif est de solutionner ce problème de calcul des indexations des déductions qui devrait se baser sur un point de référence, non impacté par la méthode d'arrondi.

La conseillère d'Etat estime que la volonté de changer ou non la loi n'a rien à voir avec la motion. En effet, ce projet de nouvelle base légale mériterait une discussion de fond et une analyse approfondie, afin de bien jauger ses tenants et aboutissants.

Conclusions du motionnaire

Le motionnaire martèle le fait que le barème est indexé à l'IPC et sa référence juridique est l'alinéa 1 et non l'alinéa 2 qui revient sur le tableau des déductions. Le barème ne doit pas être confondu avec la déduction fiscale. Au surplus, il prend bonne note des options évoquées par les commissaires, mais n'en retient aucune et maintient sa motion en l'état.

Il s'étonne finalement que les médias ne se soient pas encore emparés de cette problématique, car, selon lui, ce problème d'application est comparable à celui relevé par la presse dans le cadre du dossier du bouclier fiscal.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion par 1 oui, 9 non et 3 abstentions.

Epesses, le 16 janvier 2025.

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*