

Le prélèvement direct facultatif des impôts sur le revenu dans le canton de Bâle-Ville

Une expertise d'économie comportementale



Elaboré par

FehrAdvice & Partners AG, Klausstrasse 20, CH-8008 Zurich
www.fehradvice.com / +41 44 256 79 00

Sur commande de

Plusminus, Budget- und Schuldenberatung Basel

Auteurs

Marcus Veit
Alain Kamm
Eva Günther

Traduction

Christiane Hoffmann-Champlaud

Expertise d'économie comportementale

Introduction

Près de dix pour cent de la population suisse a des arriérés d'impôts – les dettes fiscales sont en Suisse l'une des causes les plus fréquentes d'arriérés de paiement.¹ Dans le canton de Bâle-Ville, il y a presque 10'000 poursuites par an pour cause de dettes. Dans la seule année 2005, les pertes sur débiteurs se sont montées à près de 25 millions de francs suisses.^{A,2} Les dettes fiscales ont des conséquences pour le canton mais aussi au plan individuel: elles conduisent entre autres à un isolement social³ et à des problèmes de santé durables, dus à la pression psychologique.^{4,5} Il en résulte un absentéisme plus fréquent et une baisse de productivité. Tout ceci a des impacts sur l'économie.

Pour cette raison, une motion a été lancée dans le canton de Bâle-Ville, préconisant le prélèvement automatique direct facultatif des impôts sur le salaire. Selon cette motion, l'employeur verserait une partie du salaire mensuel brut de l'employé directement à l'administration fiscale. Le montant versé étant considéré comme un impôt volontaire anticipé rapporterait des intérêts. Cette procédure de prélèvement direct serait contraignante pour l'employeur mais pas pour l'employé. Les salariés pourraient choisir s'ils souhaitent faire usage ou non de cette possibilité. Une procédure dite *opt-out* est prévue ici – si l'employé ne se décide pas activement contre le prélèvement direct, celui-ci s'applique.^B

La révision partielle de la loi fiscale conduirait à quelques changements fondamentaux dans la logique du paiement des impôts dans le canton de Bâle-Ville. Dorénavant, les employés ne devraient plus mettre de côté le montant destiné à régler leur facture fiscale. Le prélèvement direct les en libèrerait. Certains changements en résulteraient aussi pour les employeurs, qui auraient de nouvelles obligations.

Cela soulève certaines questions. Le prélèvement direct est-il une mise sous tutelle des contribuables? Suppose-t-il un retard général d'impôt de leur part? En résulte-t-il des coûts et responsabilités disproportionnés pour les employeurs? Permet-il vraiment de réduire la dette fiscale?

La présente expertise indépendante a pour but d'étudier ces questions. Elle le fait selon une perspective d'économie comportementale (voir l'Annexe 1 pour une explication détaillée) et montre quels sont les effets primaires et secondaires à attendre de l'introduction du prélèvement automatique direct facultatif des impôts sur le salaire. D'une part, l'élaboration de cette expertise repose sur les connaissances scientifiques actuelles. D'autre part, de nombreuses interviews ont été menées avec des partisans et des adversaires du prélèvement direct ainsi qu'un workshop.^C L'expertise répond ci-dessous aux questions essentielles sur le prélèvement direct, en résume les enseignements et montre comment les effets secondaires de la mise en application peuvent être résolus.^B

^A Base: Impôt sur le revenu et sur la fortune sans impôt fédéral direct.

^B A la base de l'analyse se trouve la motion 15.5219.01, adressée au Conseil d'Etat de Bâle-Ville par Rudolf Rechsteiner et al.

^C Partenaires d'interviews et participants au workshop: associations d'employeurs, administration fiscale, consultation sociale, représentants de partis politiques, syndicats, universités, employeurs concernés.

Le prélèvement automatique direct facultatif des impôts sur le salaire – un risque ou une chance?

L'essentiel en bref

- L'**impact** du processus de prélèvement direct est **positif**. Les dettes fiscales et les dettes privées dans leur ensemble peuvent être réduites. A **moyen terme**, une grande part de l'endettement n'a même pas lieu. Le processus de prélèvement direct déploie tout son effet. Toutefois, comme les problèmes de liquidités pour des personnes déjà endettées jouent un rôle important dans le refus du choix du prélèvement direct, l'**impact à court terme est limité**.
- Une des conditions préalables de base pour un impact important est le **principe d'opt-out**. Il augmente nettement le nombre de personnes qui choisissent le processus de prélèvement direct. Ce principe respecte la liberté individuelle, dont la condition préalable est une **information complète et transparente**. Toutefois, ceci ne doit pas être édulcoré dans la communication à l'employeur. La difficulté réside dans les détails: **des documents d'information et de décision standards** assurent la transparence, renforcent l'impact et réduisent la charge de communication pour l'employeur.
- Le sens des **responsabilités des citoyens n'en est pas diminué**, la déclaration d'impôt doit être remplie et les impôts doivent être payés. La responsabilité au sens large ne change pas. **Au contraire**: le sens des responsabilités est même augmenté par la transparence du prélèvement fiscal direct sur le relevé de salaire.
- Pour l'**employeur**, le processus de prélèvement direct est lié à des **charges**, particulièrement lourdes dans les petites entreprises, faute d'infrastructure informatique appropriée. De plus l'employeur se voit imposer de nouvelles responsabilités au sens strict. Il s'agit donc de trouver des approches pragmatiques. Une **compensation et un soutien de l'Etat** paraît donc judicieux, ainsi que la possibilité pour les **petites entreprises de se libérer éventuellement de cette obligation**. Les charges peuvent être ainsi considérablement réduites.
- Du côté de l'Etat, les **effets financiers positifs** se manifestent seulement à **moyen terme** (voir plus haut). L'impact est également limité par le fait que seules les personnes qui travaillent à Bâle-Ville peuvent recourir au processus de prélèvement direct. A **court terme**, **les charges sont donc supérieures aux avantages**. Mais à **moyen et à long terme**, le **processus de prélèvement direct** est financièrement **avantageux**. Il le sera d'autant plus si le rôle de pionnier de Bâle-Ville parvient à convaincre d'autres cantons d'adopter le prélèvement direct.

Le prélèvement automatique direct facultatif décharge-t-il les contribuables de leurs responsabilités? Et leur compréhension des services de l'Etat et de leur coût s'en voit-elle affaiblie?

Le prélèvement automatique direct facultatif des impôts repose sur le principe du volontariat. Aucun salarié n'y est contraint – le principe essentiel de liberté individuelle est respecté. Condition préalable: une information complète et transparente sur les processus de décision (voir les recommandations de mesures). Même si le salarié se décide pour le prélèvement automatique direct facultatif (à savoir il ne choisit pas l'opt-out), l'obligation de remplir une déclaration d'impôt et de régler ses impôts persiste. Le salarié est et reste un contribuable. Et plus encore: le prélèvement direct augmente la transparence et la compréhension des

prestations de l'Etat et de leur coût. Le montant de l'impôt prélevé figure sur le relevé de salaire – le coût des prestations de l'Etat est ainsi clair chaque mois. En outre, le prélèvement automatique direct facultatif peut augmenter la motivation à envoyer sa déclaration fiscale sciemment et correctement remplie dans les délais prescrits: il se peut que le contribuable reçoive un remboursement.

Conclusion

Une mise en application correcte n'enlève pas leurs responsabilités aux contribuables, au contraire. En se préoccupant de manière plus approfondie des questions fiscales, leur compréhension peut même s'en voir augmentée et leur responsabilité de citoyen renforcée. Condition préalable: des informations complètes et des processus de décision transparents (voir les recommandations de mesures).



Le prélèvement automatique direct facultatif conduit-il à une réduction du risque de dettes fiscales?

L'analyse d'économie comportementale (voir Annexe 2) le montre clairement: le mécanisme du prélèvement automatique direct facultatif diminue le risque de dettes fiscales. Le prélèvement direct réduit le décalage dans le temps entre la perception des revenus et les échéances d'impôt. Les principaux motifs de dettes fiscales s'estompent. Les conséquences fiscales futures ne sont pas toujours claires pour les personnes qui commencent une vie professionnelle ou qui ont une forte progression de salaire. Le prélèvement direct offre un ajustement en reliant directement le montant de l'impôt au salaire – les lacunes de connaissances ont ainsi moins d'impact. Le prélèvement direct a également un effet positif en cas d'événements imprévus de la vie – une autre cause de dette fiscale – en jouant un rôle de tampon.

Les gens s'orientent à des points dits de référence. Le solde du compte bancaire en est un. Si, de facto, il n'y a pas d'argent disponible sur le compte, le point de référence de la consommation se déplace. Le prélèvement direct réduit par conséquent la tentation d'acheter des biens de consommation, puisqu'il n'y a pas l'argent nécessaire. Logiquement, le changement produit par le prélèvement direct sur le comportement du débiteur a un impact sur les dettes. Le point de référence étant plus bas, il y a une forte probabilité que l'endettement privé se réduise.

Est-ce priver de leur autonomie les gens qui savent gérer leur argent et qui paient leurs impôts en temps voulu, c.-à-d. qui suivent la norme sociale en Suisse? Non, car ces personnes ont souvent en tête un «budget mental». Dès à présent, elles attribuent au moins en esprit une partie de leurs revenus aux impôts (parfois aussi en faisant un virement sur un compte à part). Pour les autres, le prélèvement direct constitue une aide substantielle car il crée de nouveaux points de référence – plus réalistes – de consommation.

Il reste la question de l'aspect éducatif du système fiscal. Le prélèvement direct affaiblit-il le sens des responsabilités voire augmente-t-il le risque d'endettement? La littérature spécialisée le montre clairement: les préférences se forment surtout et fortement dans l'enfance.^{6,7} L'effet éducatif du système fiscal – qui ne se montre qu'à l'âge adulte – peut donc être jugé comme relativement faible. Du point de vue de l'endettement, des facteurs importants comme la patience et le contrôle de soi sont développés nettement plus tôt. Une question générale est donc de savoir si cet effet éducatif peut en tout cas être obtenu par le système fiscal – ou bien si ce ne sont pas plutôt des mesures éducatives dans l'enfance qui conduiraient mieux vers ce but.

Un aspect est commun à tous, qu'il s'agisse de personnes ayant un budget mental et payant leurs impôts à temps ou de celles qui préfèrent la consommation à court terme aux économies d'impôt: il s'agit de l'effet dit

d'«endowment» ou d'«aversion à la dépossession». Donner quelque chose qui a été en sa possession est pénible. Payer les impôts suscite rarement des sentiments positifs – il faut reverser une partie de son revenu durement acquis par le travail. Le prélèvement direct agit contre cet effet: la partie du revenu destinée aux impôts n'est jamais perçue comme une possession.^D

Conclusion

En somme, on peut attester que le prélèvement direct automatique facultatif réduit les risques d'endettement. Condition préalable: il doit être effectivement pratiqué par les salariés (voir les recommandations de mesures et au paragraphe suivant).



Le prélèvement automatique direct facultatif sera-t-il utilisé par les salariés?

La pratique effective du prélèvement direct dépend dans une large mesure de la prise de décision («architecture décisionnelle»). Le processus en cours d'évaluation propose une solution «opt-out». Selon la disposition standard (dite «par défaut»), le prélèvement direct est automatiquement appliqué si l'intéressé n'y fait pas activement opposition. Nombre d'études montrent que les gens ne s'écartent pas volontiers de l'option par défaut. Une étude a montré par exemple que, dans le cadre d'une proposition avec opt-out sur la prévoyance professionnelle, un plus grand nombre d'employés ont choisi celle-ci (une augmentation de jusqu'à 40% par rapport à une proposition opt-in).^{E,8} La solution opt-out actuellement proposée est donc essentielle pour l'impact du prélèvement direct. Une solution opt-out peut toujours faire l'objet de controverses, mais si elle est accompagnée d'informations complètes et d'une structure décisionnelle transparente, elle satisfait aussi au souci de liberté individuelle (voir aussi recommandations de mesures).

Dans le cadre d'une solution avec opt-out, il arrivera que certains se décident activement contre le prélèvement automatique direct. En particulier des personnes déjà endettées ou qui accordent un grand poids à la consommation à court terme vont opter généralement contre le prélèvement direct – ce choix étant souvent fortement motivé par des liquidités déjà problématiques. La dette fiscale de ces personnes ne peut guère être réduite par le prélèvement direct. Cependant ce ne sont pas les seules personnes à avoir des dettes fiscales, comme le montrent nettement les exemples en Annexe 2. Les jeunes qui commencent à travailler et les personnes qui jusque-là n'avaient pas de problèmes d'impôt mais qui n'étaient pas préparées à un événement imprévu constituent d'autres groupes à risque. La solution opt-out est efficace dans leur cas. Conséquence: le prélèvement direct ne déploie son effet qu'à moyen terme. Les dettes existantes ne peuvent être diminuées que de façon limitée – mais une part significative de nouvel endettement peut être évitée.

^D Du point de vue légal, l'argent est en possession de l'individu, mais le focus est mis ici sur le ressenti.

^E D'autres études montrent même de plus grandes différences entre les solutions opt-in et opt-out.

Conclusion

Le principe opt-out est décisif pour le succès du prélèvement direct car il conduit à ce que la plupart des gens se décident en faveur de ce dernier. Les dettes existantes ne peuvent guère être diminuées mais le risque de nouvel endettement nettement réduit. Dans l'ensemble, il résulte un effet positif, toutefois seulement à moyen terme. Les recommandations de mesures montrent comment optimiser l'impact du principe opt-out.



Le prélèvement automatique direct facultatif est limité aux salariés travaillant à Bâle-Ville. Cela permet-il d'atteindre suffisamment de personnes?

Les contribuables de Bâle-Ville ne sont pas tous concernés par le prélèvement automatique direct facultatif des impôts. Seuls les travailleurs salariés, domiciliés et travaillant à Bâle-Ville, non soumis à l'impôt à la source, peuvent faire usage du prélèvement direct. Près de 60% des contribuables de Bâle-Ville sont des salariés. Environ deux tiers de ceux-ci travaillent à Bâle-Ville. La moitié de ces derniers est toutefois soumise à l'impôt à la source et ne suscite pas de dette fiscale.² Restent donc concernés un cinquième des contribuables de Bâle-Ville. Si le prélèvement direct n'est pas introduit dans d'autres cantons, l'effet restera limité. Un exemple de calcul des pertes sur débiteurs des impôts sur le revenu et sur la fortune montre l'impact respectivement l'efficacité sur les coûts du point de vue de l'Etat (voir paragraphe suivant).

Conclusion

Le rayon d'action du prélèvement direct est limité – seuls les salariés non soumis à l'impôt à la source, travaillant et habitant à Bâle-Ville peuvent l'utiliser. Ceci correspond à environ un cinquième des contribuables de Bâle-Ville. L'effet pourrait être nettement augmenté si d'autres cantons proposent le prélèvement direct.



L'Etat peut-il générer plus de revenus resp. réduire les pertes via le prélèvement automatique direct facultatif?

Comme mentionné ci-dessus, le rayon d'action est encore restreint. Si l'on considère à titre d'exemple les pertes annuelles sur débiteurs pour les impôts sur le revenu et sur la fortune (impôt fédéral exclus) à Bâle-Ville, on constate que sur près de 25 millions de francs suisses (2015), environ 10 millions concernent le groupe cible concerné (voir les calculs détaillés en Annexe 3).^F Si le prélèvement automatique direct facultatif permet d'éviter la moitié des pertes sur débiteurs, le potentiel se monte à environ 5 millions. Cela correspond à environ 20% du total de pertes sur débiteurs sur les impôts sur le revenu et sur la fortune. Comme vu plus haut, ces économies ne peuvent être attendues qu'à moyen terme. Si l'on songe aux frais d'introduction du

^F Il s'agit ici d'un calcul indicatif. Pour le calcul du potentiel annuel, les pertes annuelles sur débiteurs des impôts de l'Etat et de la commune sont prises en compte. Hypothèse simplificatrice: la répartition de la population dans les segments concernés se reflète dans les pertes sur débiteurs. Les personnes soumises à l'impôt à la source sont exclues du calcul car elles ne contribuent pas aux pertes sur débiteurs. Les différences de revenus ne sont pas prises en compte dans ce calcul simplifié.

prélèvement automatique direct facultatif (adaptation du système informatique, charges administratives, etc.), il s'agit par conséquent à court terme d'un investissement de l'Etat – mais un investissement rentable à long terme. Non seulement l'endettement baisse, mais Bâle-Ville joue aussi un rôle pionnier. Des motions semblables ont été déjà présentées à Berne et à Zurich.^{9,10} Si d'autres cantons suivent l'exemple de Bâle-Ville, le potentiel du prélèvement direct se multiplie d'un seul coup. En effet, les pertes sur débiteurs ne représente qu'un facteur d'économie potentielle, d'autres s'y ajoutent: potentiel de réduction des frais d'encaissement de l'administration fiscale (dus aux rappels), diminution du nombre de poursuites et, indirectement, moins de prestations sociales à verser.

Conclusion

Du point de vue financier, le prélèvement direct est un investissement à court terme qui devient rentable à long terme. Les conséquences sont des pertes sur débiteurs moins importantes, des frais d'encaissement diminués et moins de prestations sociales à verser. Il s'y ajoute d'autres effets d'ordre politico-social, difficiles à chiffrer. En parallèle, des coûts sont générés pour l'Etat (système informatique, charges administratives).



Que signifie le prélèvement automatique direct facultatif pour l'employeur?

Fondamentalement, les employeurs profitent d'un endettement plus bas des salariés, car les dettes sont souvent accompagnées d'une diminution des performances des collaborateurs et d'une augmentation de l'absentéisme. Mais le prélèvement direct suscite aussi pour l'employeur des coûts et des responsabilités qui n'existaient pas jusqu'à présent. Le contribuable, à savoir la personne qui est tenue de verser des impôts à la commune et au canton, reste le salarié. Cela ne change pas la responsabilité au sens large. Mais au sens strict, à savoir pour le versement de l'impôt anticipé, une nouvelle obligation est créée pour l'employeur. En cas d'opt-out du prélèvement direct, il doit amener la preuve qu'il en est libéré.

Les frais sont jugés élevés pour les petits employeurs (voir Annexe 3). Il leur manque souvent un système comptable électronique pour les salaires et un responsable du personnel attiré. La mise en place est estimée assez coûteuse et les frais courants ne sont pas à sous-estimer. La gestion du prélèvement direct peut représenter un défi important pour de telles entreprises. Par contre, les grandes entreprises, qui disposent d'un système comptable électronique pour les salaires et d'un service du personnel, profitent de leur infrastructure existante. Le nombre élevé de salariés génère des économies d'échelle – les frais de mise en place une fois réglés, les frais supplémentaires par salarié sont proportionnellement faibles. Cependant, ces entreprises ont aussi des frais courants à leur charge.

Conclusion

Pour les employeurs, les charges semblent prédominer. Ceci doit être pris en considération dans la mise en place. Dans le chapitre sur les recommandations sont proposées des mesures permettant de réduire notablement les charges de l'entreprise et équilibrant l'effet négatif décrit ici.



Conclusion

A moyen et long terme, l'introduction du prélèvement automatique direct facultatif est rentable économiquement. Mais seulement si un grand nombre de personnes l'utilise. A moyen et long terme, l'Etat dispose de plus de revenus et un potentiel d'épargne se développe (frais d'encaissement, charges sociales, etc.). Le prélèvement direct a aussi un effet positif à moyen terme sur les individus. L'endettement diminue, ainsi que les conséquences négatives qui l'accompagnent (par ex. problèmes de santé, isolement social, etc.).

Au total, une telle mesure n'est efficace du point de vue économique que si aucun des concernés n'est dans une position plus désavantageuse que dans la situation de départ. Ceci semble ne pas être le cas pour les employeurs, à cause des coûts, qu'il faudrait donc réduire autant que possible. Un dédommagement de l'Etat pour ces charges semble judicieux.

Ceci conforte dans son ensemble l'estimation que le prélèvement automatique direct facultatif représente à court terme un investissement financier de l'Etat, qui devient toutefois rentable à moyen et long terme, financièrement et socialement. Il devient d'autant plus rentable si d'autres cantons suivent l'exemple de Bâle-Ville.

Deux facteurs sont déterminants pour le succès: le nombre de personnes utilisant le prélèvement direct et les charges des employeurs. En outre, il s'agit de préserver le principe de liberté individuelle dans le processus de décision des salariés.

Recommandations de mesures

Comment avoir un nombre élevé de personnes utilisant le prélèvement direct?

La solution opt-out intégrée à la présente proposition contribue largement au succès du prélèvement automatique direct facultatif. Il faut la soutenir et la développer. Il faut s'assurer que la solution par défaut existante ne soit pas édulcorée dans la communication interne de l'entreprise.^G En même temps, il faut préserver le principe de liberté individuelle et ne pas mettre les citoyens sous tutelle. Une approche possible de solution est l'architecture dite «décisionnelle». Les architectures décisionnelles aident les gens à prendre des décisions et conviennent parfaitement pour informer de façon transparente et promouvoir les solutions par défaut. De plus, elles donnent à tout moment la liberté de choix. Un aspect décisif est l'élaboration en détail – le design de l'architecture décisionnelle est un facteur essentiel pour le succès du prélèvement direct. Les documents décisionnels correspondants doivent être établis avec le soin et l'expertise requis. C'est une opportunité pour l'Etat: en mettant à disposition des documents standardisés d'information et de décision, l'Etat garantit non seulement la portée du principe opt-out mais contribue également à une réduction des charges des entreprises.

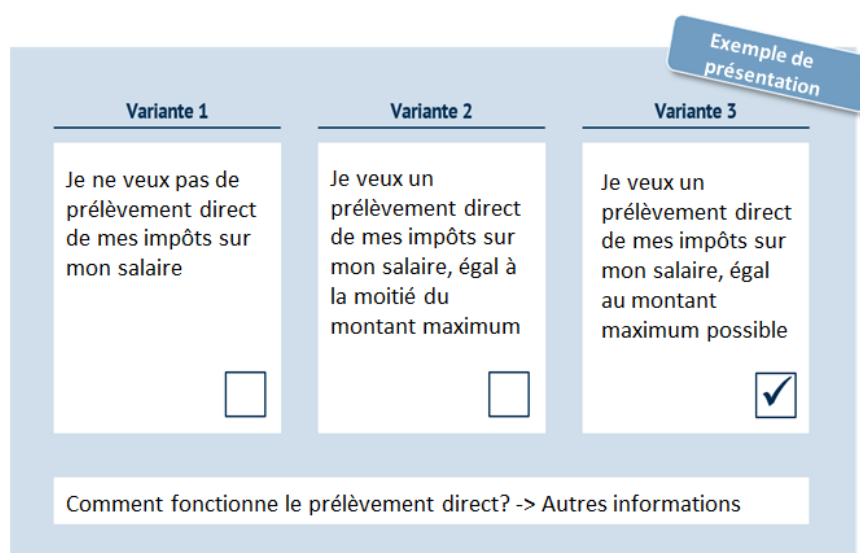
La Figure 1 donne un exemple d'architecture décisionnelle. Elle contient un nombre limité de choix.^H Dans l'exemple, l'option par défaut est la variante 3. Il est possible de renoncer à l'option par défaut en cochant la variante 1 ou la variante 2. Les personnes qui renoncent à l'option par défaut (qui choisissent donc l'opt-out) dans ce modèle optent généralement pour la variante 2. Elle consiste en une voie moyenne, qui s'écarte peu

^G Par exemple en demandant via la communication interne de l'entreprise si l'on est intéressé ou non à participer au processus.

^H Il existe de nombreuses possibilités d'élaboration. Une option peut ainsi consister en un taux facultatif ou un taux fixe de prélèvement.

de l'option par défaut. Des éléments de soutien, comme des indications visuelles s'appuyant sur une norme sociale (par ex. «80% des collègues choisissent la variante 3»), peuvent renforcer la portée de l'option par défaut. Afin que les gens puissent prendre une décision en pleine connaissance de cause, les informations importantes sont communiquées de façon standardisée.

Selon une perspective d'économie comportementale, une architecture décisionnelle avec principe opt-out est d'autant plus efficace qu'il y a peu d'options et qu'il existe une barrière psychologique à s'écarter de l'option par défaut. Ces barrières psychologiques sont particulièrement importantes justement pour les personnes qui accordent une grande valeur à la consommation à court terme. Ces personnes présentent un risque élevé d'opter contre le prélèvement direct en cas de difficultés (temporaires) de liquidités, même si elles n'avaient pas choisi en sa défaveur lors de leur décision initiale. Il convient de soupeser ici le principe de liberté individuelle et la portée de l'architecture décisionnelle.



Exemple de présentation

Variante 1	Variante 2	Variante 3
Je ne veux pas de prélèvement direct de mes impôts sur mon salaire	Je veux un prélèvement direct de mes impôts sur mon salaire, égal à la moitié du montant maximum	Je veux un prélèvement direct de mes impôts sur mon salaire, égal au montant maximum possible
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Comment fonctionne le prélèvement direct? -> Autres informations

Figure 1: Architecture décisionnelle

Comment maintenir au plus bas la charge des employeurs?

Il s'agit de maintenir au plus bas la charge des employeurs. Comme mentionné plus haut, un dédommagement de l'Etat pour les charges semble judicieux et recommandable. Pour les petites entreprises en particulier, il convient sans doute de réfléchir plus avant. Elles doivent pouvoir se libérer de l'obligation de prélèvement direct, justement parce que les charges sont particulièrement lourdes pour elles ou pour celles qui n'ont pas de système électronique de comptabilité des salaires. Se libérer est ici compris dans le sens d'une solution opt-out: ces entreprises peuvent par exemple fournir à l'administration fiscale un décompte annuel signé avec le nombre de salariés (équivalents plein temps), de façon analogue au processus existant les déliant du devoir limité de révision, mais en plus simple. Cela réduira le nombre de personnes pouvant participer au prélèvement direct. Divers facteurs sont ainsi à considérer pour définir la limite (par ex. le nombre de collaborateurs). Le nombre de collaborateurs des petites entreprises et la répartition des risques d'endettement dans les petites et grandes entreprises renseignent sur la réduction de l'impact. Le nombre d'entreprises en-dessous de la limite indique le potentiel de réduction des charges pour les employeurs. Il convient de soupeser les deux effets. L'expérience montre que les charges relatives à l'introduction du prélèvement direct devraient diminuer en moyenne à partir d'une taille d'entreprise de 10 à 20 salariés. Dans

les petites entreprises, il est fréquent qu'il n'y ait pas de système électronique de comptabilité des salaires ni de responsable du personnel attiré.

Une première évaluation indicative fournit les chiffres suivants: à peine 20% des employés de Bâle-Ville travaillent dans des entreprises de moins de 10 collaborateurs.¹ Près de 90% des employeurs de Bâle-Ville sont de petites voire très petites entreprises (entreprise individuelle).² Les économies de coûts du côté des employeurs sont par conséquent élevées – la diminution du rayon d'action proportionnellement faible. Surtout si l'on songe que les travailleurs indépendants ne sont pas concernés par le prélèvement direct.

Des spécifications particulières devraient être définies pour les salaires bagatelle, les services occasionnels ou les personnes employées dans des ménages privés. Ici également, une réduction des charges paraît judicieuse, par ex. en excluant ces cas du prélèvement automatique direct facultatif.

Il serait imaginable qu'une organisation soutienne les employeurs dans la mise en place du projet (par ex. pour l'informatique). Un effet d'échelle pourrait éventuellement être obtenu en évitant que chaque entreprise acquière par elle-même le know-how nécessaire. Il faut cependant s'assurer de ne pas générer des frais supplémentaires – et donc garantir l'efficacité économique générale.

Ces mesures peuvent réduire opportunément les charges des employeurs mais la problématique de la responsabilité au sens strict reste. Il s'agit ici de trouver une réglementation des responsabilités judicieusement limitée, facile à comprendre et à mettre en place, en sorte de réduire le plus possible les charges administratives mais d'intervenir dans les cas critiques³ – par ex. lorsque quelqu'un est licencié sans préavis ou qu'une entreprise est liquidée.

Une introduction pragmatique du système paraît mener au but, car le prélèvement direct est une nouveauté en Suisse. Cela doit être compris comme une chance: un monitoring adéquat permet de tester des changements ciblés (par ex. dans l'architecture décisionnelle) et donc d'acquérir des enseignements sur l'efficacité. Cela permet d'introduire des améliorations en continu, pour le bien de tous: l'Etat, les employeurs et les individus.

¹ Hypothèse simplificatrice: les entreprises de moins de 10 salariés sont définies comme petites entreprises.

² Les employeurs avec moins de 10 salariés ont en moyenne 1.84 salariés.

³ Texte simplifié du principe de délégation et analyse pragmatique de la disculpation.

Annexe 1

Pour évaluer l'atteinte des objectifs et l'efficacité du prélèvement automatique direct facultatif des impôts – à savoir une réduction des dettes fiscales et des conséquences négatives parallèles –, il faut considérer les effets sur les individus, les employeurs et l'Etat. Une condition préalable pour évaluer l'impact sur les individus est une connaissance approfondie du comportement humain. Le choix ou le refus individuel du prélèvement direct influe sur l'atteinte de l'objectif et donc sur l'impact des mesures régulatrices. Un point de départ pour évaluer l'efficacité du prélèvement automatique direct facultatif des impôts est un modèle prenant en compte les comportements humains fondamentaux et les rapports entre les individus, les employeurs et l'Etat (Figure 2).

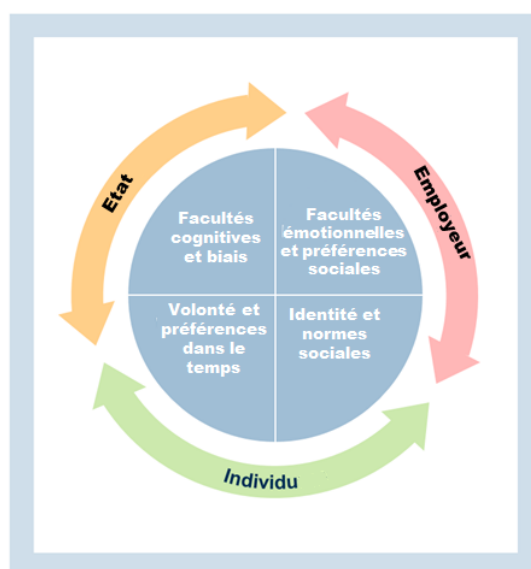


Figure 2: Modèle de comportement BEA™

Nombre de résultats d'économie comportementale montrent que le comportement humain ne correspond pas toujours aux hypothèses économiques standards. Il est très rare qu'un individu agisse de façon parfaitement rationnelle. Au contraire, le comportement humain est influencé entre autres par des normes sociales, des préférences sociales, temporelles et de patience et par des biais («erreurs de raisonnement»). Ces facteurs de comportements doivent être soigneusement soupesés lors de l'introduction de mesures régulatrices, afin d'exclure des effets secondaires qui contrarieraient le comportement cible recherché. L'encadré d'information (Figure 3) résume les principaux facteurs de comportement humain qui peuvent avoir une influence dans le contexte du contribuable.

Aversion du risque	Les gens n'aiment pas l'insécurité. Dans bien des cas, ils évitent les risques le plus possible ou bien s'assurent contre eux pour éviter les pertes. Les petits risques en particulier sont surévalués, des assurances sont conclues pour cette raison
Aversion des pertes	Les pertes sont pénibles – deux fois plus que le plaisir du gain. Éviter une perte représente par conséquent un plus grand avantage que réaliser un gain.
Effet <i>endowment</i> ou aversion à la dépossession	Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras! Les gens donnent une plus grande valeur aux choses qu'ils possèdent. Le prix que l'on est disposé à payer pour un bien est inférieur à celui auquel on le vendrait.
Point de référence	Les gens jugent souvent selon un point de référence et non pas en valeur absolue. Les points de référence sont des repères pour les prises de décision. Un écart par rapport au point de référence détermine ce qui est perçu positivement et négativement.
Saillance (<i>saliency</i>)	Les informations ne peuvent pas être toutes présentes dans la même mesure dans un contexte de décision, la capacité de pensée est limitée. Si l'on se concentre sur un thème, d'autres thèmes sont rejetés à l'arrière-plan.
Préférence pour le présent	Les gens ont une forte préférence pour le présent. Ce qui est consommé aujourd'hui nous rapporte plus que si nous consommons la même chose demain.
Budget mental	Les transactions financières sont attribuées à des comptes mentaux. Des investissements qui vaudraient la peine ne sont pas faits parce que le budget mental est épuisé et inversement. Ceci arrive bien que les moyens financiers ne soient pas liés en fait à un objectif.
Norme sociale	Que vont dire les autres? Qu'est-ce qu'ils trouvent approprié? Ces questions influencent fortement le comportement des gens. Elles orientent vers le comportement le plus souhaitable dans une situation donnée.
Identité sociale	Les gens présentent des identités sociales différentes selon les groupes sociaux où ils se trouvent et les normes sociales correspondantes. L'appartenance à un groupe présente des avantages pour eux – et ils adaptent leur comportement pour la renforcer.
Excès de confiance	La plupart des gens s'estiment eux-mêmes comme supérieurs à la moyenne. Ils surestiment entre autres la qualité de leur propre évaluation et leurs prestations – que ce soit rétrospectivement ou prospectivement.

Figure 3: Aperçu des effets sur l'économie comportementale ^{11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21,22,23,24}

Annexe 2

Une condition préalable fondamentale pour évaluer l'efficacité des mesures est de comprendre quels motifs ont conduit à une dette fiscale et quels contribuables présentent un fort risque d'endettement. Ces informations permettent d'évaluer si l'introduction du prélèvement automatique direct facultatif des impôts peut agir contre l'endettement fiscal. A titre d'illustration, divers exemples *pars pro toto* sont présentés ci-dessous. Ces exemples permettent de montrer d'une part les motifs et risques d'un endettement potentiel et d'autre part les réactions probables au prélèvement direct. Il règne en Suisse une moralité de paiement des impôts généralement très élevée mais les exemples démontrent à quel point les situations de vie peuvent changer les choses. Les circonstances personnelles de la vie (par ex. des événements inattendus comme un divorce), les besoins et préférences personnels (comme vouloir toujours la voiture la plus récente) et les biais humains (comme une surévaluation de soi) ont une forte influence sur l'attitude envers le devoir fiscal. Les circonstances personnelles les plus diverses peuvent influencer sur la décision de choisir le prélèvement automatique direct facultatif des impôts sur le salaire.

Eliane, 19 ans, vient de terminer son apprentissage de commerce et touche pour la première fois un salaire brut de 4200 CHF par mois.

Eliane s'est très peu préoccupée des impôts et du système fiscal jusqu'ici. Elle ne connaît ni le taux annuel des impôts ni les déductions étatiques ni le fonctionnement du processus d'encaissement différé. Cette méconnaissance de ses devoirs lui procure un certain malaise et elle repousse donc les réflexions à ce sujet. De plus le décalage temporel entre le versement du salaire sur son compte et les impôts à payer ne favorise pas la prise de conscience de la déclaration d'impôt et de la facture fiscale, facilement reléguées dans l'oubli (*saillance*). Eliane et d'autres jeunes qui commencent à travailler ont ainsi un fort risque de tomber dans le piège de l'endettement fiscal dès la première année de leur vie professionnelle.

Grâce à l'automatisation du prélèvement direct des impôts, l'ignorance des jeunes professionnels sur le système fiscal et l'incertitude qui en résulte ont une influence plus faible. Le prélèvement direct simplifie l'attitude envers les impôts pour toutes les personnes qui n'ont aucune idée de leur taux fiscal au moment du versement du salaire. Le prélèvement direct rend le manque de connaissances fiscales moins lourd de conséquences. L'indication mensuelle de l'impôt anticipé sur le bulletin de salaire peut même stimuler la prise de conscience de la déclaration et du montant des impôts.

Le prélèvement anticipé peut avoir un autre effet positif. La perspective de se voir éventuellement rembourser d'un certain montant si la déclaration d'impôt est remplie soigneusement et les impôts dûment payés peut augmenter la participation en particulier des jeunes contribuables. Les jeunes professionnels comme Eliane n'ont donc aucune raison de choisir un opt-out du prélèvement direct des impôts sur le salaire.

Kevin, 28 ans, adore faire de nouveaux achats. Il vient de s'acheter une voiture neuve que tout le monde lui envie. Il vit «ici et maintenant» et ne pense pas au lendemain.

Kevin dépense tout son salaire pour des vêtements et autres biens de consommation. Il manque de patience et voudrait vivre à plein et consommer tout (*préférences temporelles et patience*). Sa prédilection pour les nouveaux habits ou pour une voiture chic pèse plus que toute réflexion sur ses futures obligations fiscales (*statut et identité*). Il a aussi une tendance à se surestimer (*excès de confiance*). Ce qui signifie que s'il pense à sa facture fiscale, il se dit: «Je vais bien y arriver.». Kevin et les personnes ayant de fortes préférences de

consommation acceptent que leur comportement de consommation réduise leurs liquidités destinées aux contributions inévitables telles que les impôts ou le loyer. Leur risque de dettes fiscales est très élevé.

Le prélèvement direct automatique des impôts aide les contribuables à surmonter ces tendances surévaluatrices («Je vais bien arriver à payer les impôts.»). De plus, la diminution du revenu mensuel disponible établit un nouveau point de référence qui réduit la tendance à une surconsommation. Comme la consommation immédiate et le statut sont si importants pour Kevin, il va donc plutôt choisir l'opt-out du prélèvement direct – au profit de ses préférences de statut et de consommation.

Nicolas, 42 ans vient de divorcer. Il doit maintenant verser une pension alimentaire élevée à son ex-épouse. Il essaie cependant de conserver autant que possible son ancien standard de vie.

Nicolas craint de perdre son statut social actuel à cause de son divorce (*statut et identité*). En même temps, la pension alimentaire qu'il doit verser depuis son divorce diminue ses liquidités mensuelles. Mais il ne veut pas renoncer aux dépenses qu'il pouvait se permettre avant le divorce (par ex. une voiture de sport, des vacances). Nicolas représente ici le type de contribuables confrontés à des liquidités modifiées suite à un événement personnel de leur vie (par ex. divorce, naissance d'un enfant). Le risque de dettes fiscales existe, à cause de cette crainte de perdre son statut ou à cause d'une sous-estimation des frais à venir.

Les contribuables comme Nicolas ne faisaient pas partie du groupe à risque avant l'événement imprévu qui est survenu (par ex. divorce, naissance d'un enfant) et très probablement utilisaient le prélèvement direct. Il existe un risque qu'ils renoncent au prélèvement direct (choisissent l'opt-out) suite à ces événements dans leur vie – et aux conséquences qui les accompagnent – pour avoir plus de liquidités chaque mois. Ce risque est amoindri par les habitudes ancrées de paiement anticipé des impôts et par le système en soi – s'écarter de l'option par défaut est ressenti comme désagréable. Le cas de Nicolas montre en outre quelle action préventive le prélèvement direct peut avoir. Même lorsqu'un contribuable choisit l'opt-out à cause d'événements personnels, le risque de ne pas pouvoir payer la facture fiscale est réduit par les versements anticipés déjà effectués.

Andrea, 32 ans est très raisonnable pour les questions financières. Elle gère un budget mental pour toutes ses dépenses. Elle ne fait des gros investissements qu'après avoir soigneusement examiné ses finances.

Andrea est une personne très patiente, ce qui lui facilite la prévoyance financière pour le futur, car elle ne se laisse pas aller à des impulsions de consommation à court terme (*préférences de temps*). Elle verse mentalement le montant de ses impôts sur un «compte fiscal» (*Mental Accounting*) – ce qui réduit le risque de dépenser l'argent pour d'autres biens de consommation. Pour elle, le paiement des impôts est aussi une norme sociale importante («Un citoyen suisse paie ses impôts.»). A ses yeux, il est important d'avoir une vue d'ensemble des dépenses et services de l'Etat. Comme la plupart des contribuables en Suisse, elle n'a pas de problèmes pour régler sa facture fiscale annuelle. Elle a un risque très faible de dette fiscale.

La plupart des contribuables ont – comme Andrea – un très fort sentiment de responsabilité pour les affaires financières et la norme sociale de paiement des impôts. Pour Andrea, les impôts sont un instrument important pour garder une vue d'ensemble des dépenses et services de l'Etat. Le prélèvement direct simplifie cette vision en indiquant le montant correspondant sur le relevé de salaire. La déclaration d'impôt, qu'il faut continuer à remplir et envoyer, et la facture fiscale renforcent son sentiment d'être une «bonne citoyenne». Elle choisira volontiers le prélèvement direct – pour des raisons de simplification et de transparence.

Ces personnes ont toutes en commun l'effet d'*endowment* (*aversion à la dépossession*) et l'*aversion aux pertes* qui l'accompagne. Bien que la plupart des contribuables soient conscients que le salaire mensuel comprenne un pourcentage d'impôts, la facture fiscale annuelle leur est douloureuse. Dans l'esprit du contribuable, le montant des impôts était en leur «possession» – le versement des impôts est alors perçu comme désagréable. Le prélèvement automatique direct facultatif des impôts aide à réduire au minimum l'effet d'*endowment*. Il faut certes régler la facture fiscale finale mais grâce aux versements anticipés mensuels, le montant résiduel est moindre. Le prélèvement des impôts avant que le salaire ne soit versé sur le compte individuel réduit notablement l'effet de «dépossession».

Annexe 3

Le calcul suivant est un exemple montrant à l'aide des pertes sur débiteurs une évaluation de l'impact du prélèvement direct. Il montre quels pourcentages de pertes sur débiteurs sont imputables aux salariés travaillant et domiciliés à Bâle-Ville. Le calcul ne cherche pas à être exhaustif et est déduit des hypothèses simplificatrices ci-dessous. Les scénarios décrits ci-dessous donnent une valeur indicative de la réduction potentielle des pertes sur débiteurs, selon le nombre de personnes optant pour le prélèvement direct. A la base de cette évaluation prudente se trouve l'hypothèse que beaucoup de gens – en particulier ceux qui ont déjà des dettes – choisissent l'opt-out du prélèvement direct (voir aussi: *Le prélèvement automatique direct facultatif sera-t-il utilisé par les salariés?*).

Pertes sur débiteurs Bâle-Ville

(montants en millions de CHF, 2015)

Pertes sur débiteurs sur les impôts sur le revenu et la fortune (impôts fédéraux exclus) ¹	25.3		
Dont quote-part ^{2,3} Salariés	15.4	61%	
Répartition des salariés ^{4,3}			
Travaillant à Bâle		9.9	64%
Ne travaillant pas à Bâle		5.6	36%
<i>Economies selon les scénarios</i>		Pourcentage du volume global	
Economie maximum ⁵	9.9	100%	39%
Réduction de moitié des pertes sur débiteurs	4.9	50%	20%
Evaluation prudente des économies	2.5	25%	10%

Source: Administration fiscale de Bâle-Ville, évaluations de NEST 2016

1 Personnes physiques domiciliées à Bâle-Ville

2 Nombre de personnes physiques contribuables: 128'826 (2013). Nombre de salariés domiciliés à Bâle: 79'100 (2013)

3 Hypothèse simplificatrice: la répartition dans les sous-catégories se reflète dans les pertes sur débiteurs

4 Nombre de salariés travaillant à Bâle: 50'800 (2013). Les personnes soumises à l'impôt à la source ne sont pas comprises car elles ne contribuent pas aux pertes sur débiteurs.

5 Hypothèse que 100% des contribuables choisissent le prélèvement direct et non pas l'opt-out.

A partir d'interviews avec les partisans et les adversaires de la motion et des conclusions d'un workshop, différentes évaluations indicatives de coûts selon la taille des entreprises ont été effectuées. Il s'agit du coût par salarié et non pas de coûts globaux. Le tableau montre que les grandes entreprises en particulier peuvent profiter d'un effet d'échelle et d'une infrastructure informatique existante. De ce point de vue, les coûts sont plus élevés pour des entreprises plus petites, d'où un coût par salarié plus élevé pour elles.

Coûts pour l'employeur

Coût par salarié		Grandes entreprises	Entreprises moyennes	Petites entreprises
Mise en place et coûts de processus (par ex. informatique)		faible	bas - moyens	élevés
Maintenance	Libération de l'obligation de prélèvement ¹	faible	bas - moyen	moyen
	Coordination avec l'administration fiscale	faible	faible	faible
	Fluctuation et management du changement	moyen	bas - moyen	faible
Coûts moyens		faible	bas - moyen	moyen

1 Etablissement et entretien des documents nécessaires pour la preuve de responsabilité

- ¹ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/02/blank/dos/04/02.html#parsys_12344 (06.05.2016)
- ² Steuerverwaltung Basel-Stadt, Auswertungen aus NEST 2016
- ³ Münster, E., & Letzel, S. (2008). Überschuldung, Gesundheit und soziale Netzwerke. Expertise für das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend zur Bearbeitung des 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Materialien zur Familienpolitik: Lebenslagen von Familien und Kindern; Überschuldung privater Haushalte. Expertisen zur Erarbeitung des dritten Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung, 22, 55–128.
- ⁴ Métrailler, M. & Sidler, D. (2005). Die Verschuldung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Schweiz. Lizentiatsarbeit. Institut für Soziologie, Universität Bern, Bern.
- ⁵ Münster, E., et al. (2007). Überschuldung und Gesundheit – Sozialmedizinische Erkenntnisse für die Versorgungsforschung. *Arbeitsmedizin Sozialmedizin Umweltmedizin*, 42, 628–634.
- ⁶ Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902.
- ⁷ Heckman, J. J. (2007). The economics, technology, and neuroscience of human capability formation. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(33), 13250–13255.
- ⁸ Beshears, J., et al. (2006). The importance of default options for retirement savings outcomes: evidence from the United States. NBER Working Paper Series.
- ⁹ <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-64bao213e6084513b8b1e99c6fd806ad.html> (06.05.2016)
- ¹⁰ www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D4fad5f33-f78b-4c9e.../K16141.pdf (10.05.2016)
- ¹¹ Harbaugh, W. T., Krause, K., & Vesterlund, L. (2010). The fourfold pattern of risk attitudes in choice and pricing tasks. *The Economic Journal*, 120(545), 595–611.
- ¹² Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 47(2), 263–292.
- ¹³ Benartzi, S., & Thaler, R. H. (1999). Risk aversion or myopia? Choices in repeated gambles and retirement investments. *Management science*, 45(3), 364–381.
- ¹⁴ Kahneman, D., Knetsch, J., & Thaler, R. (1990). Experimental Tests of the Endowment Effect. *Journal of Political Economy*, 98.
- ¹⁵ Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211(4481), 453–458.
- ¹⁶ Bordalo, P., Gennaioli, N., & Shleifer, A. (2010). Saliency theory of choice under risk (No. w16387). National Bureau of Economic Research.
- ¹⁷ Laibson, D. (1997). Golden eggs and hyperbolic discounting. *Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 443–477.
- ¹⁸ O'Donoghue, T., & Rabin, M. (1999). Doing it now or later. *The American Economic Review*, 89, 103–124.
- ¹⁹ Thaler, R. H. (1999). Mental accounting matters. *Journal of Behavioral Decision Making*, 12, 183–206.
- ²⁰ Kahneman, D., Knetsch, J. L., & Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *The journal of economic perspectives*, 5(1), 193–206.
- ²¹ McAfee, R. P., Mialon, H. M., & Mialon, S. H. (2010). Do sunk costs matter?. *Economic Inquiry*, 48(2), 323–336.
- ²² Krupka, E. & Weber, R. (2013). Identifying Social Norms Using Coordination Games: Why Does Dictator Game Sharing Vary? *Journal of European Economic Association*, 11(3), 496–524.
- ²³ Stets, J. & Burke, P. (2000). Identity Theory and Social Identity Theory. *Social Psychology Quarterly*, 63(3), 224–237.
- ²⁴ Vallone, R.P., et al. (1990). Overconfident prediction of future actions and outcomes by self and others. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58(4), 582–592.