

## Réforme de l'imposition des familles : nouveau projet

Fin janvier 2009, le Conseil fédéral a fait une nouvelle proposition sur la question de l'imposition des familles. Le projet initial sur le choix du système d'imposition ayant débouché sur une impasse politique, le Conseil propose aujourd'hui des mesures ciblées et partielles basées sur le système existant, visant à alléger l'imposition des familles avec enfants et à permettre de mieux concilier travail et famille. La consultation dure jusqu'à la mi-avril 2009.

### La position d'economiesuisse

L'économie reconnaît le besoin de réforme en matière d'imposition des familles et salue la volonté du Conseil fédéral de prendre de nouvelles mesures efficaces et axées sur les besoins. La première proposition sur le choix du système d'imposition s'était toutefois révélée insatisfaisante, notamment parce qu'elle aurait entraîné des charges supplémentaires, ainsi que des inégalités de traitement entre les différentes formes familiales. Or, l'économie veut promouvoir des mesures ciblées d'allègement fiscal pour les familles avec enfants, afin que celles-ci puissent mieux concilier travail et famille. Les défis démographiques actuels imposent d'assurer la disponibilité d'une main d'œuvre bien formée.

14 avril 2009    Numéro 9

# dossierpolitique



## Nouveau projet sur l'imposition des familles : solutions pragmatiques plutôt que refonte du système

Besoin avéré de réforme en matière d'imposition des couples depuis 1984

La réforme de l'imposition des familles est un thème politique récurrent. Depuis qu'en 1984, le Tribunal fédéral a jugé anticonstitutionnelle la discrimination des couples mariés par rapport aux concubins, la réforme de l'imposition des familles figure dans l'agenda de la politique fédérale. Depuis cette décision du Tribunal fédéral, les cantons ont adapté leurs systèmes fiscaux, ce qui n'est pas le cas au niveau fédéral puisque aucune solution définitive n'a encore été trouvée. En 2004, le peuple a clairement rejeté le paquet fiscal. Suite à ce refus, le Conseil fédéral a décidé de procéder par étapes : dans un premier temps, il fallait atténuer la discrimination frappant les couples mariés. C'est aujourd'hui chose faite grâce aux mesures immédiates prises en ce sens, en vigueur depuis janvier 2008.

La consultation sur le choix du système d'imposition débouche sur une impasse

Le Conseil fédéral a remis à plus tard la deuxième étape d'une nouvelle réglementation fondamentale de l'imposition des familles, la consultation sur le choix du système d'imposition a en effet montré qu'actuellement aucun des modèles ne serait susceptible d'obtenir une majorité politique. Alors que le PRD, le PS et les Verts privilégiaient une imposition individuelle, le PDC et l'UDC ont voté pour une imposition commune avec splitting. Les cantons et la Conférence des directeurs des finances (CDF) se sont eux aussi formellement exprimés en faveur d'une imposition commune, rejetant ainsi clairement l'imposition individuelle. Selon eux, l'imposition individuelle entraînerait des charges administratives supplémentaires considérables (30-50 %). D'autre part, elle comporterait un risque d'abus accru, un temps de mise en œuvre nettement allongé, ainsi qu'un signal sociopolitique indésirable, puisque « l'assistance publique est moins rapidement sollicitée lorsque la famille est unie »<sup>1</sup>. Toutefois, les réponses à la consultation montrent globalement que, le plus souvent, on reconnaît un besoin de réforme et la nécessité pour les familles avec enfants de bénéficier d'allègements fiscaux.

Une issue grâce à des mesures ciblées et pragmatiques

Le Conseil fédéral a donc cherché une solution pragmatique et rapidement transposable : plutôt que de réformer fondamentalement le système d'imposition des familles, il propose d'alléger l'imposition des familles avec enfants en se basant sur le système actuel. Le groupe de travail « Allègement pour les familles » a élaboré une base de décision et examiné différentes mesures, qui, entre autres, ont fait l'objet de tentatives politiques. Après l'adoption des motions Meier-Schatz/Schwaller<sup>2</sup> « Impôts fédéraux directs : introduction d'un barème enfant » en décembre 2008 au Conseil des États, le Conseil fédéral a également approuvé des variantes concrètes sur le barème enfant dans le cadre de la consultation.

Des formes de vie plurielles

### Les familles suisses aujourd'hui

Le modèle d'imposition en vigueur au niveau fédéral repose essentiellement sur l'image de la famille d'après-guerre, où la femme mariée ne travaillait généralement plus et où la seule source de revenu de la famille provenait du mari. Au cours des trente dernières années, ce modèle familial suisse a connu des mutations considérables. La forme familiale conventionnelle avec un seul revenu (celui du père) et une femme au foyer n'est aujourd'hui plus qu'un modèle familial parmi tant d'autres (cf. graphique 1). Le concubinage concerne d'abord les couples qui n'ont pas (encore) d'enfants. Au cours des dernières décennies, les formes de vie et de famille se sont véritablement multipliées. La part des ménages unipersonnels ne cesse de croître, tout comme le nombre de couples vivant en concubinage, de familles monoparentales et de familles recomposées (cf. graphique 2). Par ailleurs, les femmes sont

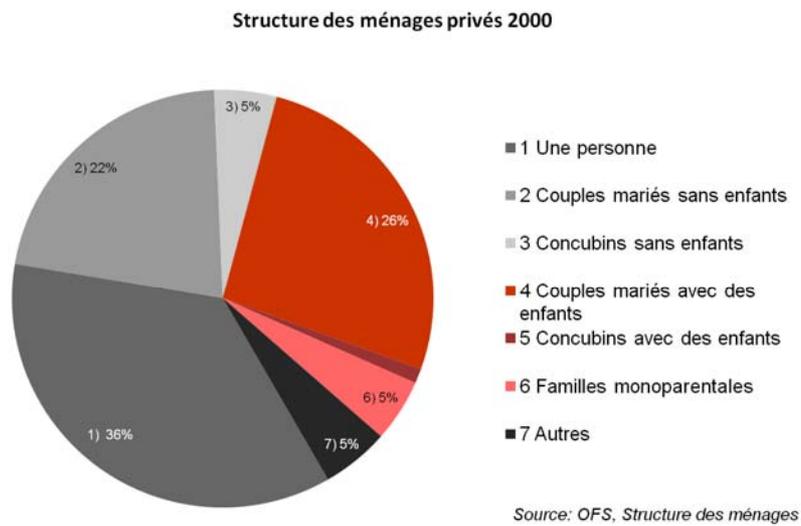
<sup>1</sup> DFF, AFC, Procédure de consultation sur le choix du système d'imposition des couples, Rapport sur les résultats, 27 septembre 2007, p. 10

<sup>2</sup> 08.3588 (Motion Schwaller) : adoptée par le Conseil des États le 17.12.2008

aujourd'hui de plus en plus nombreuses à exercer une activité professionnelle, même lorsqu'elles ont des enfants (cf. graphique 3). Le système d'imposition actuel n'est plus adapté à ces multiples formes de vie et il est responsable, en partie, d'inégalités incompatibles avec le principe de l'imposition en fonction de la capacité économique. Par conséquent, rares sont ceux qui réfutent le besoin de réforme au niveau fédéral en matière d'imposition des familles en Suisse.

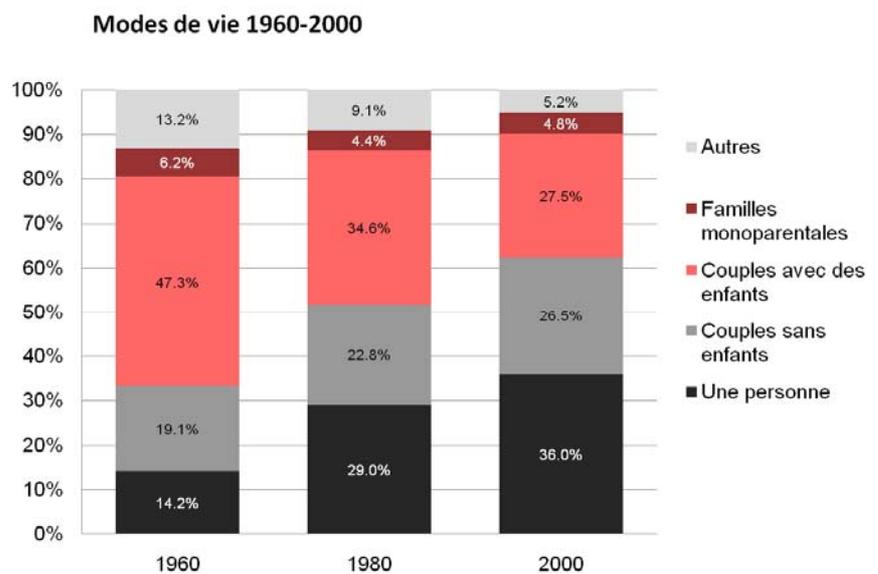
En 2000, la majorité des ménages étaient constitués d'une personne. En outre, la majeure partie des ménages familiaux sont des couples avec des enfants. En 2000, les familles monoparentales représentaient 5 % des ménages. Le concubinage est surtout choisi par les couples sans enfants.

**Graphique 1 : Structure des ménages privés en 2000**



En 1960, plus de la moitié des ménages étaient des familles. En 2000, cette proportion est tombée à tout juste un tiers. C'est surtout le nombre de ménages d'une seule personne qui a augmenté (de 14,2 % à 36 %), mais aussi celui des couples sans enfants (ou avec des enfants adultes).

**Graphique 2 : Formes de vie et formes familiales en 1960 et 2000**  
Parts en %



## Les étapes de la réforme après l'échec du paquet fiscal

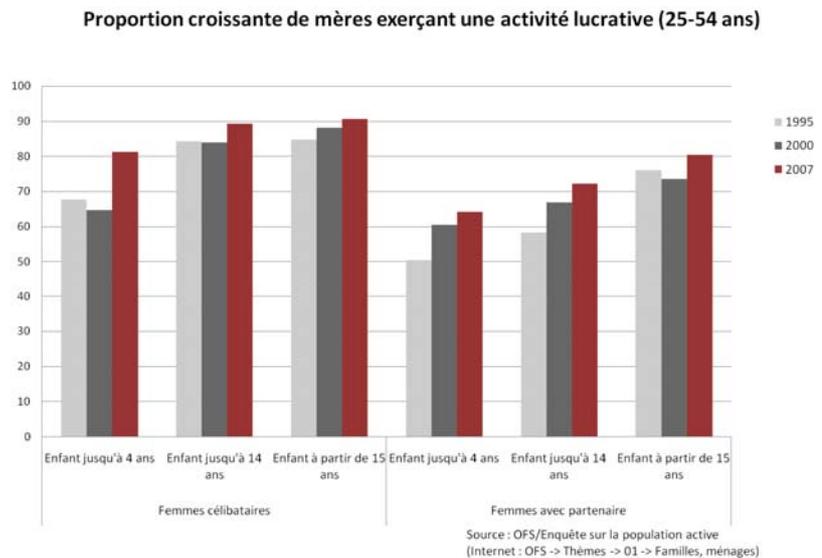
### L'impact des mesures immédiates

À partir de 2009, les mesures fiscales atténuent la discrimination frappant les couples mariés

Les mesures immédiates en matière d'imposition des couples ont pris effet en 2008. Ainsi, la déduction pour couples à deux revenus de 7600 francs passe à 50 % du deuxième revenu (revenu le plus bas), dans la limite de 12 500 francs. 2500 francs supplémentaires sont déduits de l'assiette pour tous les couples mariés. La charge fiscale marginale élevée qui pèse sur le deuxième revenu peut ainsi être atténuée, ce qui encourage les couples à avoir un deuxième revenu (cf. graphique 5). Alors que la déduction accrue applicable aux couples à deux revenus ne profite qu'à ceux qui exercent une activité professionnelle, la déduction pour personnes mariées allège également les couples à un seul revenu, ainsi que les couples retraités. Grâce aux mesures immédiates, la discrimination frappant les couples mariés à deux revenus par rapport aux couples vivant en concubinage peut disparaître pour environ deux tiers d'entre eux et être au moins réduite pour un tiers des cas. Ces mesures, entrées en vigueur en 2008, se ressentiront sur le calcul des impôts de 2009. Pour la Confédération et les cantons, les pertes fiscales s'élèvent à 650 mio.fr., dont 540 pour la Confédération. Il était prévu de soumettre au Parlement la question du choix du système après la mise en œuvre des mesures immédiates.

L'activité professionnelle des mères a nettement augmenté et elle est plus répandue chez celles qui élèvent seules leurs enfants que chez celles qui vivent en couple. Plus de 60 % des mères ayant des enfants de moins de quatre ans exercent aujourd'hui une activité professionnelle. Cette part s'élève même à 80 % lorsque leurs enfants ont plus de 15 ans.

**Graphique 3 : Une activité professionnelle de plus en plus fréquente chez les mères**  
Pourcentage de femmes de 25 à 54 ans en activité professionnelle selon leur situation familiale



### Choix du système/résultats de la consultation

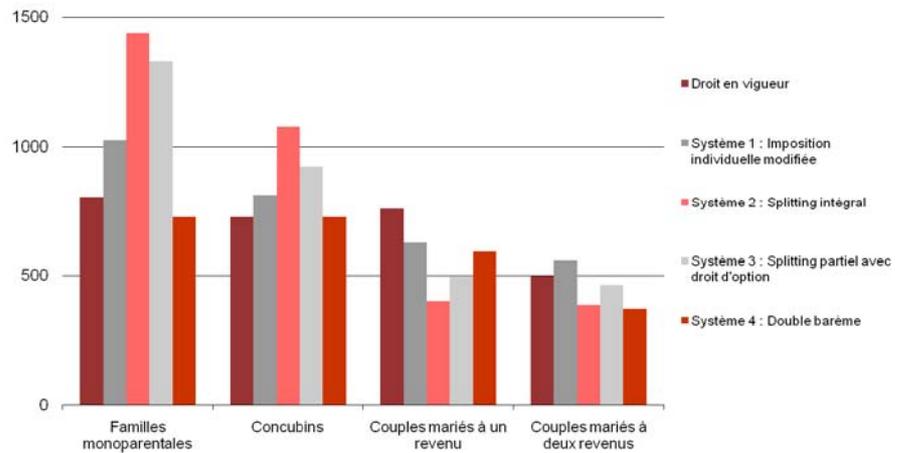
Les modèles présentés accroissent les inégalités

Quatre modèles ont été proposés à la discussion dans le cadre de la consultation sur le choix du système d'imposition : l'imposition individuelle modifiée, l'imposition commune avec splitting, le splitting partiel avec option et le remaniement du système à deux barèmes. Ces modèles auraient eu des répercussions très diverses sur les différents contribuables. Leur point commun est qu'ils auraient tous entraîné des disparités plus élevées en matière d'imposition entre les différentes formes familiales par rapport au système actuel (cf. graphique 4). Par exemple, en cas d'imposition commune avec splitting, les familles monoparentales auraient versé nettement plus d'impôts que les couples à un revenu.

Les quatre modèles présentés dans le cadre de la consultation sur le choix du système d'imposition auraient considérablement accru les disparités entre les différentes formes familiales. Par exemple, avec un revenu brut de 100 000 francs, les familles monoparentales auraient payé au moins trois fois plus d'impôts que les couples à un revenu dans le cas d'une imposition commune avec splitting. L'imposition individuelle aurait elle aussi renforcé les inégalités.

**Graphique 4 : Une imposition inégale entre les différentes formes familiales**

Revenu brut : 100 000 francs



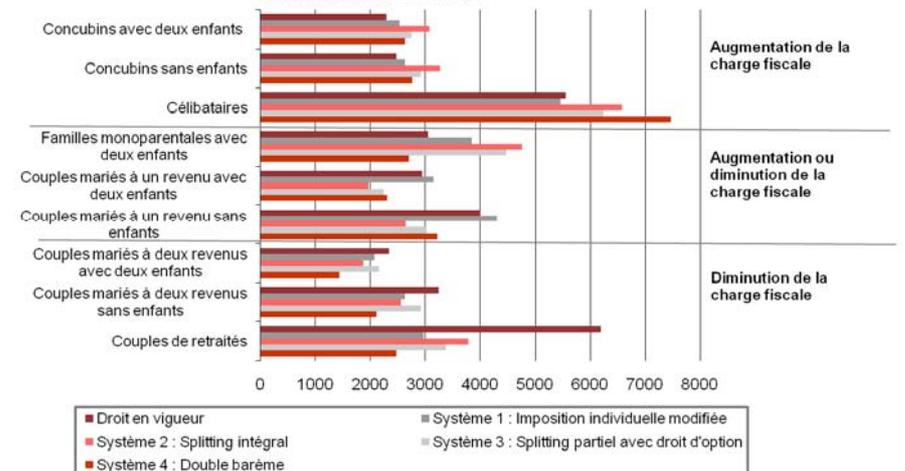
Source : *Projet de consultation en vue du choix d'un système d'imposition des couples mariés, décembre 2006*

Ainsi, une réforme basée sur ces modèles impliquerait en particulier une plus forte imposition de certains groupes de personnes, notamment les célibataires, les couples vivant en concubinage, ainsi que, partiellement, les familles monoparentales (cf. graphique 5). Il n'est donc pas étonnant qu'avec de telles inégalités entre les différents groupes de personnes et les différentes formes familiales, la consultation ait débouché sur une impasse. Globalement, l'imposition commune des couples a été préférée à l'imposition individuelle. Les cantons qui s'étaient opposés au paquet fiscal en 2004 notamment se sont presque unanimement prononcés en faveur d'une imposition commune.

Avec les modèles proposés dans le cadre de la consultation, les couples en concubinage et les célibataires auraient été plus fortement imposés dans la plupart des cas. En revanche, les couples à deux revenus et les couples retraités auraient profité de tous les modèles. C'est le système à deux barèmes qui aurait été le plus intéressant pour les familles monoparentales et le modèle basé sur le splitting pour les couples à un revenu.

**Graphique 5 : Des charges supplémentaires pour d'autres groupes de personnes**

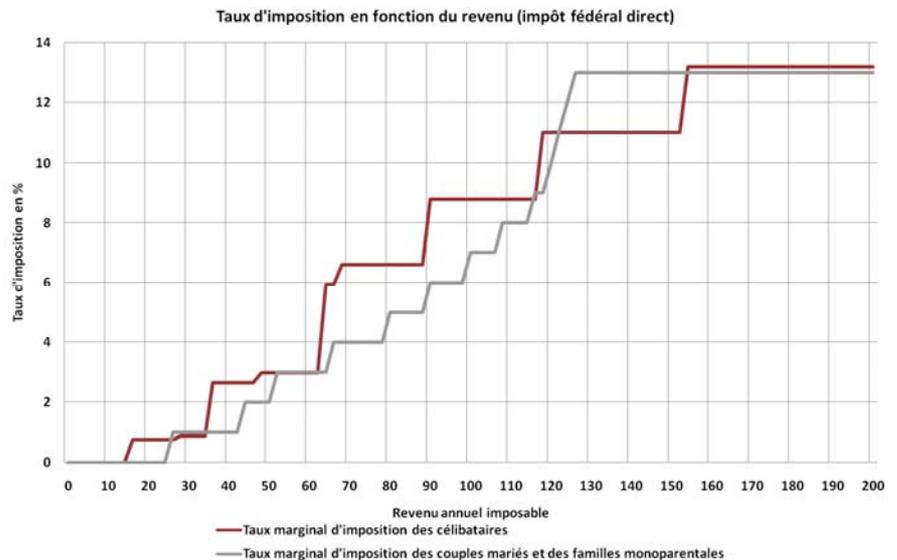
Revenu brut : 150 000 francs



Source : *Projet de consultation en vue du choix d'un système d'imposition des couples mariés, décembre 2006*

Les impôts fédéraux directs sont organisés sur la base de paliers très progressifs. La progressivité est particulièrement forte pour les personnes mariées ayant un revenu de niveau moyen. Si le taux marginal d'imposition pour un couple est de 4 % avec un revenu imposable de 80 000 francs, il grimpe au taux maximum de 13 % à partir d'un revenu imposable de 135 000 francs. Pour les célibataires dont le revenu imposable atteint 152 700 francs, ce taux s'élève à 13,2 %. Les mesures immédiates atténuent cette charge fiscale marginale élevée. Grâce aux déductions revues à la hausse (déductions sociales maximales de 30 500 francs pour les couples à deux revenus avec deux enfants), ce taux maximal ne s'applique qu'en cas de revenu net supérieur à 155 000 francs.

**Graphique 6 : Impôts fédéraux directs : une forte progressivité**  
Barème d'imposition marginal (2007)



Une progressivité élevée à l'origine des problèmes

Sur le plan économique, une réforme fiscale doit être fondamentalement organisée de manière à prendre en compte les nouvelles réalités, à éviter les inégalités de traitement entre les formes familiales et les charges fiscales plus fortes qui pèsent sur certains autres groupes, à permettre une meilleure disponibilité du capital humain, ainsi qu'à contribuer à une simplification et à un sentiment accru d'équité. L'évaluation des modèles proposés dans le cadre du choix du système a montré qu'aucun d'entre eux n'a pu se démarquer. L'analyse des effets qu'auraient eu les propositions de réforme a entre autre confirmé que les inégalités de traitement en matière d'imposition des différentes formes de vie et de famille résultent en fin de compte de la très forte progressivité des impôts fédéraux directs. Dès que les couples disposent d'un revenu imposable de 125 000 francs, ils sont soumis au taux maximal de 13%. Les célibataires ayant un revenu imposable d'environ 152 700 francs sont soumis au taux maximal de 13,2%. Les mesures immédiates élèvent les seuils de progressivité, mais elles ne modifient en rien la progressivité marquée des impôts fédéraux directs. À l'inverse, environ 12 % des ménages avec enfants ne payent aucun impôt fédéral direct<sup>3</sup>.

Une équité fiscale horizontale

#### Les propositions du groupe de travail sur l'imposition des familles

Étant donné que la consultation sur le choix du système d'imposition a rencontré un certain consensus sur le besoin de réforme, mais non sur les modèles proposés, le Conseil fédéral a cherché des solutions basées sur le modèle d'imposition actuel tout en lui apportant des adaptations ponctuelles, afin que les familles avec enfants bénéficient d'allègements fiscaux. Les propositions élaborées dans ce sens se basent sur les résultats du groupe de travail sur l'imposition des familles<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> DFF/AFC, Base de décision, p. 18

<sup>4</sup> DFF, AFC, Allègements fiscaux pour les familles avec enfants, Base de décision, Groupe de travail « Allègement des familles », 26.09.2008

Deux axes : l'allégement des familles avec enfants et une meilleure conciliation entre travail et famille  
Examen des propositions en attente

Le groupe de travail a examiné plusieurs mesures faisant l'objet de discussions politiques, concernant notamment : une augmentation de la déduction pour enfants, l'introduction d'une déduction pour la garde des enfants (PRD), une déduction sur le montant de l'impôt et un crédit d'impôt (PS), une exonération fiscale sur les allocations pour enfants (PDC), un quotient enfants, un troisième barème pour les couples mariés et les familles monoparentales avec enfants (PDC) ou encore une déduction pour enfants plus élevée pour les personnes qui gardent elles-mêmes leurs enfants (UDC). À l'inverse, les allègements nécessitant une modification du système ont été abandonnés. C'est notamment le cas de l'imposition individuelle.

#### **Les instruments examinés par le groupe de travail**

Le groupe de travail « Allègement des familles » a examiné des mesures concrètes visant à alléger l'imposition des familles avec enfants. Ces mesures ont été concrétisées, voire combinées, de telle sorte que cela représente des pertes fiscales d'environ 500 mio.fr. Les principales mesures envisagées peuvent se résumer ainsi :

Allègement de toutes les familles

1. *Augmentation de la déduction pour enfants*  
Avec des pertes fiscales de 500 mio.fr., la déduction pour enfants, qui s'élève actuellement à 6100 francs par enfant, peut passer à 12 500 francs. Cela allégerait ainsi toutes les familles ayant des enfants mineurs ou en formation et gagnant moins de 50 000 francs. Mais les bas revenus n'étant pas soumis aux impôts fédéraux, la déduction ne leur serait d'aucun bénéfice.

Les travailleurs indépendants n'en profitent pas

2. *Exonération fiscale sur les allocations pour enfants*  
Jusqu'à présent, le Conseil fédéral avait refusé toute exonération fiscale sur les allocations pour enfants, puisque celle-ci n'est pas compatible avec le principe d'imposition basée sur la capacité économique. Pour un calcul correct de cette capacité, l'ensemble des revenus doit être inclus dans l'assiette. Au cours des dernières années, les cas exemptés (par exemple les rentes AVS ou les rentes de l'assurance militaire) ont été supprimés. De plus, seules les familles qui reçoivent des allocations pour enfants profiteraient de cette exonération fiscale. Les travailleurs indépendants n'en retireraient aucun bénéfice. En outre, l'exonération fiscale sur les allocations pour enfants (environ 200 francs par mois) entraînerait une perte de 233 mio.fr. pour la Confédération.

Modèle avec crédit d'impôt

Dans le cadre de cette réforme, différentes combinaisons avec d'autres mesures ont été envisagées : si l'on associait l'exonération fiscale sur les allocations pour enfants à un crédit d'impôt pour enfants (à la place des déductions pour enfants), ce sont en premier lieu les revenus bas à moyens qui bénéficieraient d'un allègement, alors que les revenus les plus élevés seraient plus fortement imposés. Si l'on associait l'exonération fiscale sur les allocations pour enfants à une déduction pour enfants plus importante, le résultat serait similaire à celui d'une plus forte augmentation de la déduction pour enfants.

## Mythes réfutés

**Deux idées reçues battues en brèche**

Dans les débats politiques, certains aspects du système fiscal actuel font souvent l'objet de critiques qui ne résistent pas à une analyse économique. Le rapport analyse ces idées reçues et confère ainsi plus d'objectivité à la discussion. Selon la Constitution fédérale, l'impôt sur le revenu repose sur le principe d'imposition basée sur la capacité économique. Les déductions sociales garantissent l'équité fiscale horizontale. Le barème régit, quant à lui, l'équité fiscale verticale.

**Des déductions pour enfants « antisociales » :** les déductions pour enfants appliquées sur l'assiette profiteraient aux contribuables qui gagnent bien leur vie, en leur permettant un gain fiscal plus important en francs que ceux dont les revenus sont plus faibles. Cette critique récurrente ignore le fait que la déduction sociale vise à obtenir une équité fiscale horizontale pour les groupes de personnes, avec ou sans enfants, disposant du même revenu net. Les ménages avec enfants ont un potentiel économique moindre que ceux qui n'ont pas d'enfants. L'allègement accru (montant en francs absolu) est dû à la progressivité du système fiscal. Inversement, pour ce qui est du montant de l'impôt, l'allègement du revenu décroît avec la déduction pour enfants.

**Les déductions pour frais de garde favoriseraient les couples qui confient leurs enfants à des tiers par rapport à ceux qui en assument eux-mêmes la garde :** on entend fréquemment affirmer qu'une déduction pour les coûts liés à la garde des enfants effectuée par des tiers profiterait unilatéralement aux parents qui font garder leurs enfants<sup>5</sup>. Mais un exemple de calcul (voir tableau) montre que dans le système actuel, les parents disposant de deux revenus et qui doivent assumer également les frais liés à la garde de leurs enfants par des tiers sont discriminés d'un point de vue fiscal. Le système fiscal actuel encourage (du moins favorise) le renoncement à un second salaire au profit d'une garde des enfants assurée par l'un des conjoints. La critique selon laquelle les parents assurant eux-mêmes la garde de leurs enfants payent, via leurs impôts, pour les parents qui font garder leurs enfants ne correspond pas aux faits<sup>6</sup>, car les familles disposant d'un second salaire versent des impôts supplémentaires et assument dans une large mesure elles-mêmes les frais de garde. En outre, sur le plan économique, il est souhaitable que les femmes qui ont fait des études, et dont la formation a été en grande partie financée par l'État, mettent leurs compétences à disposition de l'économie. L'étude menée par Monika Büttler, économiste à St Gall<sup>7</sup>, démontre même que, pour les couples mariés, il ne vaut pas la peine d'avoir un second salaire, surtout à partir du deuxième enfant, en raison des frais de garde élevés et généralement liés au revenu, ainsi qu'en raison de l'incitation fiscale négative qui résulte de l'imposition progressive.

Bien que les familles A et B aient la même capacité économique, la charge fiscale est plus importante pour la famille B car la base d'imposition est plus élevée. Cela est dû au fait que le revenu théorique (valeur que représente la garde assurée par l'un des conjoints) n'est pas imposable, alors que le deuxième salaire l'est et que les frais correspondant à la garde par des tiers ne sont pas déductibles.

**Non-discrimination fiscale pour la garde des enfants assurée par des tiers/par l'un des conjoints**

Réglementation de la Confédération en vigueur ; exemple :

		Famille A : garde elle-même ses enfants	Famille B : fait garder ses enfants
Premier revenu	imposable	100'000	100'000
Deuxième revenu	imposable	0	20'000
Revenu théorique	non imposable		
<b>Revenu imposable</b>		100'000	120'000
Coûts liés à la garde par des tiers		0	- 20'000
Revenu net		100'000	100'000
Base d'imposition		100'000	120'000

Source : DFF/AFC, Base de décision.

Un allègement surtout pour les revenus moyens à élevés

**3. Un troisième barème pour les ménages avec enfants**

Les frais liés aux enfants peuvent aussi être pris en considération au moyen d'un troisième barème, moins élevé, plutôt que par le biais de déductions pour enfants. Avec un troisième barème, les célibataires et les personnes mariées sans enfants mineurs ou en formation continueraient à être imposés selon le barème « célibataires » ou « mariés » et les contribuables avec enfants seraient, eux, imposés selon un troisième barème, moins élevé.

Pour ce modèle, la commission a examiné plusieurs variantes, à savoir : l'extension du barème pour personnes mariées avec une progression moins forte vers les taux marginaux d'imposition, une baisse proportionnelle des taux marginaux d'imposition avec un nouveau taux maximum fixé à 11,5 % (au lieu de 13 %) et l'introduction d'un quotient enfant. Ces solutions allégeraient en premier lieu les revenus les plus élevés. Quant aux revenus moyens, ils seraient mieux allégés grâce à une déduction pour enfants plus élevée. La

<sup>5</sup> MO 06.3459 : « Allègement fiscal pour les parents qui assument la garde de leurs enfants », J. Hutter (membre du Conseil national)

<sup>6</sup> DFF, AFC, Allègements fiscaux pour les familles avec enfants, Base de décision (2007), p. 35

<sup>7</sup> Monika Büttler : Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger, Université de St Gall, Discussion Paper no. 2006/05

variante proposant un quotient enfant favoriserait en particulier les revenus élevés, supérieurs à 150 000 francs.

Le crédit d'impôt accroît encore la progressivité

#### 4. Déduction pour enfants sur le montant de l'impôt (avec crédit d'impôt)

Dans le canton de Bâle, la loi fiscale prévoit une déduction pour enfants sur le montant de l'impôt à hauteur de 750 francs par année fiscale et par enfant. Le Conseil fédéral avait jusqu'à présent refusé une telle modification de la pratique fiscale, car elle aggraverait l'effet de progressivité, déjà élevé, des impôts fédéraux directs.

Si l'on acceptait des pertes de 500 mio.fr. et si l'on payait la différence entre la déduction et le montant de l'impôt (crédit d'impôt de 731 francs par enfant), alors ce sont les revenus les plus faibles qui en profiteraient le plus. Inversement, les revenus supérieurs à 150 000 francs seraient encore plus grevés qu'aujourd'hui.

Déduction pour la garde des enfants : permet de mieux concilier travail et famille

#### 5. Introduction d'une déduction pour la garde des enfants

Aujourd'hui, 24 cantons accordent une déduction pour les frais liés à la garde des enfants par des tiers. Les familles monoparentales et les couples à deux revenus ayant des enfants jusqu'à une certaine limite d'âge et qui doivent assumer des frais de garde profiteraient de cette déduction. Avec des pertes fiscales de 500 mio.fr., la déduction pour frais de garde à hauteur de 13'500 francs par enfant peut être introduite. Les couples à deux revenus ainsi que les familles monoparentales ayant des frais de garde bénéficieraient de cet allègement.

Un allègement unilatéral avec un risque d'abus

#### 6. Introduction d'une déduction pour les parents qui gardent leurs enfants eux-mêmes

Si l'on encourageait les parents à garder eux-mêmes leurs enfants, comme le suggère Hutter (06.3459), cela porterait atteinte à la non-discrimination fiscale entre les parents qui font garder leurs enfants et ceux qui s'en chargent eux-mêmes. Qui plus est, cela irait à l'encontre des efforts visant à permettre de mieux concilier famille et travail. Autre inconvénient : la difficulté de transposition dans les faits, car il faudrait définir ce qu'est une garde réellement effectuée par les parents.

Les mesures immédiates ont déjà atténué la discrimination frappant les couples mariés

#### 7. Hausse de la déduction applicable aux couples à deux revenus

La déduction applicable aux couples à deux revenus a déjà été rehaussée avec l'introduction des mesures immédiates. Elle est ainsi passée de 7600 francs à 12 500 francs (somme maximale). Ainsi, la pénalisation des couples mariés par rapport aux couples de concubins a pu être atténuée. Mais une augmentation supplémentaire pourrait donner lieu à une inégalité de traitement entre couples mariés à un revenu et couples mariés à deux revenus.

La réforme doit remplir des critères objectifs

Dans ses recommandations, le groupe de travail a tenu compte des critères suivants :

- a. Pas de charges supplémentaires pour d'autres groupes de contribuables
- b. Allègement pour tous les parents avec enfants, afin de garantir une équité fiscale horizontale entre les contribuables qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas
- c. Promotion d'une meilleure conciliation entre famille et travail en instituant une équité entre ceux qui gardent leurs enfants et ceux qui les font garder
- d. Transposition simple
- e. Pertes fiscales limitées à 500-600 mio.fr.

La consultation se base sur les propositions du groupe de travail

#### Solutions proposées dans le cadre du projet de consultation

Le Conseil fédéral a élaboré deux variantes en s'appuyant sur la base de décision. Les contribuables ayant les mêmes capacités économiques doivent être soumis aux mêmes charges fiscales. La réforme vise à atteindre la meilleure équité fiscale horizontale possible, avec notamment :

- une amélioration de l'équité fiscale horizontale entre contribuables avec enfants et contribuables sans enfants ;
- l'équité fiscale entre les ménages qui gardent eux-mêmes leurs enfants et ceux qui les font garder. Ainsi, on permet aux ménages de mieux concilier travail et famille.

Deux axes :  
allègement des familles avec enfants et  
meilleure conciliation entre famille  
et travail

Le premier objectif doit être atteint soit grâce à une déduction pour enfants plus élevée, soit grâce à un nouveau barème parental. Le second doit être atteint en mettant en place une déduction pour la garde par des tiers des enfants de moins de 16 ans. Les variantes proposées entraînent des pertes s'élevant au total à environ 600 mio.fr., dont 498 pour la Confédération et 102 pour les cantons. Si l'on inclut les mesures immédiates mises en œuvre depuis 2008 pour atténuer la discrimination frappant les couples mariés, les familles auront au total bénéficié d'allègement à hauteur de de 1 mrd fr.

Outre l'allègement fiscal des familles, la réforme doit garantir une imposition des familles monoparentales et des parents séparés en fonction de leurs capacités économiques. Dans le système actuel, les familles monoparentales et les couples ayant le même nombre d'enfants et le même revenu sont soumis à la même imposition. Cela désavantage les couples, car le même revenu doit suffire à deux adultes. Ce traitement est particulièrement choquant dans le cas de deux personnes non mariées ayant toutes deux des enfants. En effet, les deux partenaires peuvent, en règle générale, profiter du barème le plus bas et des déductions pour enfants, mais sans que leurs revenus ne soient additionnés, comme c'est le cas des couples mariés. C'est pourquoi, certains cantons exigent une adaptation législative de la loi d'harmonisation fiscale.

#### **Des variantes pour l'allègement fiscal des familles avec enfants**

Deux variantes : Dans le cadre de la consultation, deux variantes sont proposées à la discussion.

soit une déduction pour la garde des enfants et l'augmentation de la déduction pour enfants, soit le barème parental

— **La solution combinée** : la solution combinée consiste d'une part à augmenter la déduction pour enfants de 2000 francs par enfant, d'autre part à introduire une déduction pour les frais liés à la garde par des tiers des enfants de moins de 16 ans, à hauteur de 12 000 francs par enfant. Les cantons doivent être contraints de mettre en place une déduction correspondante dans le droit cantonal, le plafond pouvant être librement fixé par eux.

— **Le barème parental** : il s'agit ici d'introduire un troisième barème pour les couples avec enfants et les familles monoparentales imposables, plutôt que d'augmenter la déduction pour enfants. Comme dans le cas de la solution combinée, cette variante prévoit une déduction de 12 000 francs pour les frais liés à la garde des enfants par des tiers.

Pour ce qui est du barème parental, trois variantes sont proposées (mais aucune ne se différencie fondamentalement des autres) : La variante A prévoit un abattement plus élevé, c'est-à-dire une somme jusqu'à laquelle aucun impôt fédéral n'est appliqué. Elle allège plus que les autres solutions les ménages comptant un seul enfant. La variante B est, dans une large mesure, identique au modèle d'imposition de la solution combinée, mais le revenu n'est plus fortement imposé que s'il est supérieur à 1 mio.fr. La variante C allège plus fortement les revenus imposables jusqu'à 120 000 francs. Les revenus supérieurs à ce montant sont moins allégés que dans la solution combinée.

Le rapport d'expertise a démontré que les deux objectifs de la réforme ne pourront être atteints que si l'on combine des mesures. Le groupe de travail a abandonné l'idée de troisième barème car ce dernier ne déboucherait pas sur des résultats fondamentalement différents de ceux qu'on obtiendrait en augmentant la déduction pour enfants, laquelle est jugée « plus simple et plus transparente ». Le Conseil des États ayant accepté, au cours de la session d'hiver, les motions sur l'introduction du barème enfant, les variantes qui s'y rapportent ont également été adoptées dans le projet.

#### **Évaluation d'un point de vue économique**

Objectifs sensés et transposition rapide  
sont les forces d'une réforme pragmatique

Sur le plan économique, il faut saluer la décision du groupe d'experts d'examiner les mesures, discutées dans un cadre politique, visant à alléger les familles à l'aide de critères d'évaluation clairs. Les deux objectifs (alléger toutes les familles et permettre aux ménages de mieux concilier travail et famille) doivent trouver des solutions ciblées là où il y a nécessité d'agir. Les critères d'évaluation choisis coïncident d'ailleurs largement avec ceux

d'économiesuisse. Les principaux critères établis dans le cadre de cette réforme prévoient ainsi :

- qu'aucun autre groupe de personnes ne sera soumis à des charges supplémentaires ;
- que l'équité fiscale entre les différentes formes familiales sera garantie et qu'aucune nouvelle inégalité n'apparaîtra ;
- que le capital humain pourra être mieux utilisé et
- que l'effet de progressivité ne sera pas renforcé

Les mesures doivent permettre d'atteindre les objectifs de la façon la plus efficace possible

Pour ce qui est des méthodes à adopter quant à la mise en œuvre des mesures qui permettront d'atteindre les deux objectifs, l'économie est ouverte sur le fond. Mais ce qu'il faut s'efforcer d'atteindre les objectifs le mieux possible, avec les moyens disponibles et dans la limite des pertes fiscales prévues, avec des frais de perception qui soient les plus faibles possibles (efficacité des mesures). Dans ce sens, l'économie évalue les propositions de la consultation comme suit :

### **1. Hausse de la déduction pour enfants dans le cadre des impôts fédéraux directs**

L'augmentation de la déduction pour enfants allège fiscalement toutes les formes de familles avec enfants

L'augmentation générale de la déduction pour enfants allège fiscalement tous les ménages avec enfants. Les frais liés aux enfants sont ainsi mieux pris en compte sur le plan fiscal. Si les pertes ne doivent pas être directement compensées, aucun autre groupe de personnes ne sera plus fortement imposé. Cette mesure n'a aucun effet sur l'évolution du barème. En revanche, les effets liés à la forte progressivité des impôts fédéraux sont déplacés vers un niveau de revenu plus élevé. À l'inverse, c'est sur les revenus les plus faibles et les revenus moyens que l'effet d'allègement sera proportionnellement le plus fort. Pour les revenus supérieurs, l'allègement, en francs, augmente progressivement et la charge fiscale marginale est atténuée. Les revenus les plus bas, eux, ne profitent pas de cette augmentation des déductions pour enfants. Mais il faut également tenir compte du fait que les revenus les plus faibles donnent droit à une réduction des primes et à d'autres prestations de transfert de l'État, par exemple des tarifs plus bas en matière de garde d'enfants.

***L'augmentation de la déduction pour enfants constitue globalement une mesure efficace pour décharger toutes les familles avec enfants. Cette mesure peut être introduite rapidement et simplement. En outre, les frais d'administration sont peu élevés. Mais cette mesure seule ne suffit pas à renforcer les incitations au travail et le potentiel d'emploi.***

### **2. Déduction sur les frais de garde des enfants**

Octroyer une déduction sur les frais de garde des enfants pour rendre le deuxième salaire plus attractif

L'introduction d'une déduction sur les frais de garde des enfants atténue la charge fiscale marginale élevée, ce qui rend le deuxième salaire financièrement plus intéressant et a ainsi un effet positif sur la croissance économique. Cette déduction existe déjà dans 24 cantons, sous différentes formes. L'inconvénient de cette déduction réside toutefois dans des frais d'administration élevés. En effet, les coûts doivent être justifiés et avoir un rapport causal avec l'activité professionnelle. Par ailleurs, cette déduction élevée, fixée à 12 000 francs par enfant, comporte un certain risque d'abus. Les familles dans lesquelles les grands-parents gardent gratuitement les enfants seraient en outre désavantagées. Enfin, seuls les ménages comprenant des enfants de moins de 16 ans bénéficieraient de cet allègement ; or, c'est précisément après 16 ans que les frais liés à la formation sont les plus élevés.

Les couples à deux revenus sont doublement allégés

Sur le fond, l'introduction d'une déduction pour la garde des enfants par des tiers est une idée judicieuse. Elle permet en effet de mieux concilier travail et famille. La discrimination fiscale actuelle en matière de garde des enfants par des tiers par rapport à la garde assurée par l'un des conjoints est éliminée et le potentiel d'emploi est mieux exploité. Mais cette mesure seule ne suffit pas car elle n'allège que les familles dans lesquelles les deux parents ont une activité professionnelle, ainsi que les personnes actives élevant seules leurs enfants. Il est difficile de savoir dans quelle mesure l'équité fiscale horizontale peut être atteinte avec des déductions concrètes, et ce en raison d'un manque de données dans le document de consultation. Le projet fournit certes des indications sur les effets de l'allègement pour les ménages ayant ou non des frais de garde d'enfants, mais pas sur l'allègement fiscal effectif du revenu brut selon le modèle familial. Il n'est pas possible de

comparer directement les ménages, car les couples ayant des frais liés à la garde par des tiers bénéficient d'une déduction applicable aux couples à deux revenus nettement plus élevée. Les mesures immédiates entrées en vigueur début 2008 ont permis d'alléger considérablement les couples à deux revenus, avec l'augmentation de la déduction applicable à ces couples. Par exemple, les deux réformes permettraient aux couples à deux revenus ayant deux enfants de prétendre au total à une déduction plus élevée, de 35 400 francs. À l'inverse, les familles qui font garder leurs enfants par les grands-parents ne pourraient plus déduire que 11 400 francs. Pour les couples à un revenu, cette somme s'élèverait à 6500 francs. Ces déductions étant relativement élevées, de nouvelles inégalités pourraient apparaître, notamment en ce qui concerne le travail volontaire (garde des enfants par les grands-parents). La réforme devrait toutefois faire en sorte que ce travail volontaire ne soit pas fragilisé par le marché, d'autant plus qu'il contribue à réduire les coûts sociaux.

**Globalement, l'introduction d'une déduction pour frais de garde par des tiers (déjà en place dans presque tous les cantons) est une mesure à saluer.**

### 3. Introduction d'un barème parental ?

Le barème parental ne présente que peu d'avantages par rapport à la déduction pour enfants

Les modèles de barèmes parentaux présentés dans le cadre de la consultation ne sont pas fondamentalement différents. La déduction sur les frais de garde des enfants a nettement plus de poids que les variantes proposées en matière de barème parental. En outre, ces variantes déboucheraient plus ou moins sur les mêmes résultats que ceux atteints en augmentant les déductions pour enfants. De surcroît, l'instauration d'un troisième barème compliquerait considérablement le système fiscal.

**Comparé à une augmentation de la déduction pour enfants, le barème parental présente plus d'inconvénients que d'avantages ; c'est pourquoi, il doit être écarté.**

### 4. Imposition des familles monoparentales

Un compromis pour les familles monoparentales et les couples vivant en concubinage avec enfants

Outre les mesures d'allègement proposées aux familles avec enfants, le Conseil fédéral propose de supprimer la section qui concerne les familles monoparentales dans la loi d'harmonisation fiscale. Ainsi, la Confédération ne pourrait plus intervenir sur la question des barèmes fixés par les cantons, ce qui est une bonne initiative. Pour ce qui est des impôts fédéraux, le Conseil fédéral veut en rester au statu quo, car l'introduction d'une déduction pour personnes mariées (mesures immédiates) a déjà permis à ces dernières de bénéficier d'allègements par rapport aux personnes élevant seules leurs enfants.

**Cette solution ne permet pas de résoudre la question du traitement de faveur fiscal accordé en particulier aux couples vivant en concubinage. Un renforcement de l'imposition des familles monoparentales au niveau de la Confédération et des cantons aurait peu de chances d'obtenir la majorité sur le plan politique, condition nécessaire pour que la solution proposée par le Conseil fédéral soit acceptée.**

### 5. Mesures alternatives abandonnées

Des mesures alternatives sans intérêt d'un point de vue économique

Les mesures d'allègement des ménages avec enfants proposées dans le projet de consultation et qui n'ont pas été retenues sont examinées en détails ci-après :

- **Exonération fiscale sur les allocations pour enfants** : cette mesure irait à l'encontre du principe d'égalité de traitement entre toutes les familles. Elle entraînerait une discrimination entre les familles qui perçoivent des allocations pour enfants et celles qui n'y ont pas droit. Les travailleurs indépendants en particulier seraient désavantagés.
- **Déduction pour enfants sur le montant de l'impôt** : cette mesure renforcerait la forte progressivité des impôts fédéraux directs et doit par conséquent être rejetée. De plus, l'augmentation de la charge fiscale marginale déjà élevée irait à l'encontre des objectifs fixés et des efforts réalisés pour promouvoir le second revenu chez les personnes mariées.
- **Introduction d'une déduction pour les parents qui gardent leurs enfants eux-mêmes** : comme l'a montré le rapport d'expertise, cette mesure déboucherait sur une inégalité de traitement entre les familles et serait contraire à l'objectif de meilleure exploitation du potentiel d'emploi.

**Hausse de la déduction applicable aux couples à deux revenus :** la déduction applicable aux couples à deux revenus a déjà été revue à la hausse avec les mesures immédiates de 2008 relatives à l'imposition des couples mariés. De plus, étant donné que l'objectif premier de cette mesure n'est pas d'alléger les familles, mais d'éliminer la discrimination frappant les couples mariés, une nouvelle hausse se révélerait peu efficace.

Deux mesures : une déduction pour enfants plus élevée et une déduction sur les frais de garde des enfants

L'analyse des différentes mesures montre que les deux objectifs visés ne peuvent être atteints qu'en combinant des mesures. La proposition du Conseil fédéral visant à alléger les familles en rehaussant la déduction pour enfants et en instaurant une déduction sur les frais de garde des enfants est jugée efficace. Par conséquent, elle ne doit pas être abandonnée. La réforme peut en outre être transposée rapidement. Il faudrait toutefois vérifier le caractère approprié du montant des déductions, ainsi que leur impact sur l'équité fiscale horizontale.

Inconvénients : un système fiscal rendu plus complexe, au lieu d'être simplifié

**Faiblesses de la réforme**

Puisque le système fédéral d'imposition actuel est maintenu, la réforme ne peut pas remédier à ces inconvénients. En fin de compte, la difficulté à trouver des mesures adaptées pour alléger les familles est liée à la très forte progressivité du système fédéral d'imposition. En effet, c'est d'abord cette importante progressivité qui fait naître des différences entre les divers modèles fiscaux. Fondamentalement, les nouvelles mesures ne modifient en rien l'évolution actuelle du barème, mais elles permettent de réduire les taux marginaux d'imposition et leur forte progressivité. Autre inconvénient : la réforme ne simplifie pas le système fiscal, mais le rend encore plus complexe.

**Pour toute question :**

[christoph.schaltegger@economiesuisse.ch](mailto:christoph.schaltegger@economiesuisse.ch)

[vincent.simon@economiesuisse.ch](mailto:vincent.simon@economiesuisse.ch)