



février 2006

Rapport sur les résultats de la consultation au sujet des mesures immédiates dans le domaine de l'imposition du couple et de la famille

1 Introduction

1.1 Situation

En rejetant le train de mesures fiscales 2001 (paquet fiscal) le 16 mai 2004, le peuple suisse a indirectement rejeté la réforme de l'imposition du couple et de la famille. C'est pourquoi l'imposition du couple et de la famille n'est toujours pas équitable dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Suite à ce rejet, de nombreuses interventions parlementaires concernant l'imposition du couple et de la famille ont été déposées qui demandent soit l'introduction d'un système de *splitting* conforme à la proposition du paquet fiscal, soit un passage à l'imposition individuelle. Outre ces interventions qui exigent une décision quant au système d'imposition, de nombreuses voix se sont élevées pour demander des mesures immédiates applicables à court terme afin de corriger la surcharge choquante qui frappe les couples mariés par rapport aux concubins et de décharger les familles.

Compte tenu de cette situation, le Conseil fédéral a décidé d'atténuer le désavantage fiscal des couples mariés en deux étapes:

Dans un premier temps, il propose de prendre une mesure immédiate afin d'atténuer aussi rapidement que possible le désavantage anticonstitutionnel frappant les couples mariés à deux revenus par rapport aux concubins dans la même situation. Le projet qu'il a mis en consultation propose de décharger les couples mariés à deux revenus en augmentant la déduction pour couples à deux revenus. Le manque à gagner fiscal qui résulterait de cette mesure immédiate serait compensé en partie par une élévation du barème pour personnes vivant seules.

Dans un deuxième temps, il s'attaquera à une réforme fondamentale de l'imposition du couple et de la famille, réforme qui comportera un choix quant au système d'imposition des couples mariés (imposition commune contre imposition individuelle), d'une part, et d'éventuelles déductions pour familles, d'autre part.

1.2 Participants à la consultation

Fondée sur un arrêté du Conseil fédéral, la consultation au sujet des mesures immédiates dans le domaine de l'imposition du couple et de la famille a été lancée le 23 septembre 2005 par une lettre du chef du Département fédéral des finances (DFF) aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques et aux organisations intéressées. Le délai de consultation a duré trois mois et est échu le 31 décembre 2005.

Ont été invités à participer à la consultation les gouvernements cantonaux (26), les partis

politiques représentés à l'Assemblée fédérale (16), les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national (3), des associations faitières de l'économie ainsi que des syndicats d'employés et des syndicats d'employeurs (8) et, enfin, d'autres organisations et milieux concernés (39).

La fondation pour la protection des consommateurs et les assureurs-maladie suisses (santésuisse) ont expressément renoncé à prendre position. L'Union patronale suisse a également renoncé à envoyer sa propre prise de position; en revanche, elle adhère totalement à la position de la Fédération des entreprises suisses (economiesuisse). Le canton de Glaris s'est abstenu de formuler des commentaires étayés: il a préféré souligner la position de la CDF, position qu'il partage entièrement.

À la fin de la rédaction du présent rapport, le 20 février 2006, 230 prises de position avaient été envoyées à l'Administration. Tous les cantons, 10 partis politiques et 32 organisations ont envoyé leurs remarques concernant le projet de réforme (cf. liste annexée). De surcroît, 162 particuliers ont exprimé spontanément leur opinion.

2 Avis sur les mesures immédiates en général

2.1 Cantons

Les cantons partagent le même avis en ce qui concerne les mesures immédiates: ils estiment qu'il est nécessaire de supprimer aussi rapidement que possible le désavantage fiscal des couples mariés et, à l'exception du Tessin, ils estiment que les mesures immédiates qui ont été proposées ne sont pas adéquates.

Les cantons estiment en effet que le projet se fonde sur une base vacillante, puisqu'il ne se fonde que sur la comparaison entre des couples mariés et des couples de concubins dont les deux partenaires exercent une activité lucrative. La solution proposée ne tient donc pas compte des autres catégories de contribuables, ce qui entraîne des relations déséquilibrées entre les charges des différentes catégories. De ce fait, elle est contraire à la constitution:

Le fait que les charges frappant les personnes vivant seules et les couples mariés à un seul revenu sont supérieures à celles frappant les couples à deux revenus est contraire au principe de l'égalité de traitement. Selon de nombreux cantons, ces charges supérieures sont également contraires au principe de l'équité de l'imposition. En outre, l'inégalité de traitement juridique entre les couples mariés à un seul revenu et les couples mariés à deux revenus (avec des différences pouvant dépasser 70 %) viole le principe de l'imposition d'après la capacité économique.

Les cantons soulignent par ailleurs que, selon le droit en vigueur, deux couples mariés avec un revenu global identique sont traités à peu près équitablement. Par contre, selon la mesure immédiate proposée, tel ne serait plus forcément le cas. Le canton de BE cite l'exemple d'un couple marié dans lequel l'un des conjoints ne touche qu'un bas salaire; il serait taxé plus lourdement qu'un couple touchant pourtant le même revenu global mais dont les deux conjoints touchent un salaire comparable. Selon le canton d'OW, la discrimination est reportée sur les couples mariés dont les deux conjoints touchent des revenus différents. D'après le canton de LU, cette nouvelle inégalité de traitement revient à dévaloriser le travail familial par rapport au travail à but lucratif. Selon le canton de NE, la mesure proposée désavantagerait surtout sensiblement les familles dans lesquelles la femme renonce à son activité lucrative après l'accouchement. Or, pour des raisons de systématique fiscale, il n'est pas normal de se fonder sur le fait de savoir lequel des conjoints rapporte le salaire. Les

époux doivent pouvoir choisir librement lequel d'entre eux exerce une activité lucrative et lequel se consacre, le cas échéant, à l'éducation des enfants. Selon le canton de SG, les mesures immédiates entraînent par conséquent un désavantage pour les couples à un seul revenu ou pour les couples dont l'un des deux conjoints se consacre à l'éducation. Enfin, selon le canton de SZ, ces mesures immédiates érigent le couple marié à deux revenus en modèle de la famille idéale.

Par ailleurs, les cantons ont critiqué le fait que les couples mariés à la retraite et les couples mariés dont un seul des conjoints exerce une activité lucrative et dont le reste des revenus provient d'autres sources n'ont pas droit à la déduction pour couples à deux revenus. D'après les cantons, ce désavantage viole lui-aussi le principe de l'égalité de traitement. Le canton de BL estime par conséquent que la déduction pour couples à deux revenus devrait s'étendre aux allocations pour pertes de gain et au revenu provenant des rentes, argumentant que l'évolution démographique ne permet pas de désavantager les retraités.

Certains cantons (AG, BS, FR, LU, OW, SZ, VS) estiment qu'il est très négatif que le projet ne contienne pas d'allègements pour les familles avec enfants.

2.2 Partis

La grande majorité des partis rejettent le projet (PCS, PDC, PEV, PLS, PS, UDC, UDF, les Verts). Seuls le PRD et la Lega dei Ticinesi sont favorables à ces mesures immédiates. Selon la Lega, la décharge de 750 millions de francs permet aux familles de consommer davantage, et, ainsi, de contribuer à la reprise de l'économie. Le PRD est favorable au projet parce qu'il l'estime simple et rapide à mettre en oeuvre, d'une part, et parce qu'il n'a pas d'effet préjudiciel. Il met cependant le doigt sur certaines faiblesses de ce projet: il souligne notamment le fait que les couples mariés à un seul revenu, les couples mariés à la retraite et les couples dans lesquels l'un des conjoints ne touche qu'un revenu d'une autre source qu'une activité lucrative sont désavantagés par les mesures immédiates.

D'ailleurs, les partis qui rejettent le projet critiquent également cette inégalité de traitement des couples en fonction de la provenance de leurs revenus. Ils estiment en effet que la répartition des charges entre les différentes catégories de contribuables n'est pas équitable. En effet, pour une même situation économique, des contribuables sont imposés différemment, ce qui est anticonstitutionnel. Certains partis (PCS, UDC, Les Verts) soulignent que les couples mariés traditionnels (à un seul revenu) sont désavantagés. Le PDC mentionne que les mesures immédiates, qui tiennent largement compte de la répartition des salaires au sein du couple, influent fiscalement sur les décisions quant à l'organisation de la famille (activité lucrative contre travail familial). Il ajoute que les couples sans enfant sont imposés différemment suivant leur état civil.

En outre, plusieurs partis (PDC, PLS, Les Verts) critiquent le fait que les couples avec deux enfants dont le revenu de l'activité lucrative se situe entre 80 000 et 150 000 francs ne bénéficient que d'un allègement très faible, tandis que les couples dont le revenu global dépasse 150 000 francs bénéficient d'un allègement important.

En outre, en raison de l'augmentation du barème pour personnes vivant seules, les personnes vivant effectivement seules subiraient une charge démesurément plus élevée et les couples de concubins, quel que soit leur revenu, seraient imposés plus fortement que les couples mariés (PCS, PDC, PRD, PS, UDC, Les Verts). En revanche, l'UDF et le PEV estiment que cette charge plus élevée est positive.

Enfin quatre partis (PDC, PEV, UDF, Les Verts) regrettent l'absence d'allègements pour les familles avec enfants.

2.3 Organisations et divers

Tandis que 9 organisations [adf, Alliance F, Association des communes suisses, CFQF, FSFP, SKGB (*Schweizerischer Kirchengesangsbund*), USP, USPF, USS] sont favorables au projet (en émettant toutefois certaines réserves), 22 organisations le rejettent [AUF (*Communauté de travail des femmes indépendantes*), BPW (*Business Professional Women*), CP, economiesuisse, COFF, FER, KGL (*Gewerbeverband des Kantons Luzern*), SEC, Femmes Juristes Suisse, Pro Familia, Prométerre, FSA, Union patronale suisse, FSFM, USAM, UVS, USF, Conférence fiscale des villes, *Swiss Banking*, Travail.Suisse, Chambre fiduciaire, ZVDS (*Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten*)]. Une seule organisation, veb.ch, a renoncé à donner son opinion sur le projet. Quant aux 162 particuliers qui ont donné spontanément leur avis, ils rejettent nettement le projet.

Comme les cantons et la majorité des partis, les organisations qui s'opposent aux mesures immédiates critiquent surtout le fait que ces mesures introduiraient de nouvelles dispositions anticonstitutionnelles. Elles estiment en effet que le fait que les couples mariés à la retraite et les couples mariés dont un seul des conjoints exerce une activité lucrative et dont le reste des revenus provient d'autres sources ne sont pas suffisamment pris en considération viole à la fois le principe de l'imposition d'après la capacité économique et celui de l'égalité de traitement. En effet, le principe selon lequel des couples mariés dont le revenu global est identique devraient être traités à peu près de la même manière, quelle que soit la source de leurs revenus, n'est pas respecté. En outre, elles jugent en général très négativement les très grandes différences de charges entre les couples mariés à un seul revenu et les couples mariés à deux revenus, d'une part, et le fait que les couples mariés de retraités ne sont pas suffisamment déchargés (alors qu'ils sont déjà pénalisés par rapport aux couples de concubins retraités en matière d'AVS), d'autre part. Les 162 particuliers critiquent également le fait qu'il n'est pas tenu compte de la capacité économique des différentes modes de vie.

La COFF et Travail.Suisse critiquent le fait que les couples de concubins à un seul revenu seraient encore plus désavantagés par rapport aux couples mariés à un seul revenu que d'après le droit en vigueur. Selon Travail.Suisse, le désavantage fiscal du mariage serait ainsi transformé en désavantage fiscal du concubinage.

Un autre point qui a soulevé des critiques est que seuls peu de ménages peuvent profiter des allègements fiscaux, allègements qui profitent en fait surtout aux groupes sociaux aisés tels que les couples mariés sans enfants, les couples mariés avec des enfants adultes et les couples mariés touchant un revenu dépassant 150 000 francs (COFF, Pro Familia, Prométerre, Travail.Suisse).

Certaines organisations regrettent qu'aucun allègement n'ait été prévu pour les familles avec enfants (COFF, FSFP, USP, Travail.Suisse).

Selon la Chambre fiduciaire, le projet est extrêmement problématique et revient à introduire un impôt sur la richesse. Actuellement déjà, un grand nombre de contribuables sont exonérés de l'impôt fédéral direct, dont la progressivité est d'ores et déjà très forte. Or, accepter la mesure reviendrait à amplifier cet état de fait.

L'Union suisse des arts et métiers craint que, contrairement aux explications fournies avec le projet, les mesures immédiates ne préjugent de la réforme fondamentale de l'imposition du couple et de la famille, en ce sens que l'augmentation de la déduction pour couples à deux revenus, c'est-à-dire le privilège accordé aux couples à deux revenus, sera difficile à supprimer une fois qu'elle aura été introduite.

Si la déduction pour couples à deux revenus était augmentée selon la proposition, la FER estime qu'il serait difficile de passer ultérieurement à l'imposition individuelle; en effet, dans le cadre de l'imposition individuelle, il faudrait prévoir une déduction applicable à un individu (touchant un revenu) et non plus une déduction pour couples à deux revenus.

3 Avis sur la refonte de la déduction pour couples à deux revenus

3.1 Cantons

Plusieurs cantons soulignent que la réforme de la déduction pour couples à deux revenus entraînera des risques lors de l'application. En effet, tandis que l'augmentation de la déduction pour couples à deux revenus dont les conjoints exercent une activité lucrative dépendante est impossible à appliquer pour des raisons administratives, ces cantons craignent que cette mesure n'entraîne pour les indépendants de nouvelles possibilités flagrantes d'éluder l'impôt, car il n'est pas possible de contrôler si on est en présence d'une «collaboration importante du conjoint» (AI, SG, VS). Étant donné que la déduction serait nettement augmentée, les familles possédant une entreprise familiale seraient plus fortement incitées à déclarer un revenu du conjoint (réalisant le revenu secondaire) exagéré voire fictif (SZ, VS, ZH). Il faudrait par conséquent contrôler davantage la part au revenu du conjoint exerçant l'activité lucrative indépendante secondaire. Or, cette augmentation du nombre des contrôles entraîne un besoin accru en personnel et, en définitive, un État «fouineur» (SZ).

Le canton de BS critique le fait que l'augmentation de la déduction pour couples à deux revenus constitue surtout un avantage pour les catégories de revenus entre 100 000 et 300 000 francs. Les catégories inférieures ne tireraient aucun bénéfice d'une telle mesure. C'est pourquoi BS propose de fixer le plafond de la déduction pour deux revenus à 40 000 francs.

Le canton de NW souligne le problème des déductions fiscales en général; il estime que les déductions profitent surtout aux revenus moyens et qu'elles sont peu efficaces du point de vue de la politique sociale. Il rappelle que le Conseil fédéral est arrivé à cette même conclusion dans une réponse à une interpellation de la Conseillère aux États Sommaruga.

Selon le canton de BS, le calcul de la déduction pour couples à deux revenus devrait se fonder sur le salaire net après déduction des cotisations obligatoires à une caisse de prévoyance professionnelle. Par contre, les cotisations à la prévoyance libre (pilier 3a) ne devraient pas être prises en compte dans le calcul de ces déductions. Par ailleurs, le canton de BS, s'inspirant de l'art. 16b, al. 1, let. c, ch. 3 de la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG), propose la formulation suivante: «une déduction similaire est admissible lorsque l'un des conjoints exerce le même métier ou qu'il travaille dans la même entreprise ou dans le même commerce que l'autre contre un salaire en espèces».

Selon le canton de SO, le projet contient, dans la description du revenu de l'activité lucrative (qui constitue la base de calcul de la déduction pour couples à deux revenus) des distinctions inapplicables entre le revenu de l'activité lucrative indépendante et celui de l'activité lucrative dépendante. Tandis que les personnes qui exercent une activité lucrative dépendante

peuvent légitimement déduire leurs cotisations au 2^e pilier et au pilier 3a, il n'est pas question pour les personnes qui exercent une activité lucrative indépendante d'en faire autant. Par conséquent, les indépendants pourraient faire valoir une déduction plus élevée que les salariés touchant un même revenu.

Le canton de GR estime qu'il existe un problème au niveau de l'impôt à la source. Si l'impôt sur le revenu est retenu à la source, comme c'est le cas pour tous les étrangers sans permis d'établissement et pour tous les contribuables sans domicile en Suisse, il n'est pas possible de déterminer le salaire secondaire. Dans ces cas, la retenue de l'impôt à la source atteint ses limites et l'employeur chargé d'effectuer la retenue ne peut pas calculer correctement le montant de l'impôt.

Les cantons de NE et VD se sont montrés très étonnés du fait que la déduction pour couples à deux revenus, que le paquet fiscal proposait encore de supprimer, doive être nettement augmentée maintenant.

3.2 Partis

En général, les partis n'ont pas vraiment exprimé leur opinion sur la révision de la déduction pour couples à deux revenus. Seul le PS a exprimé ses craintes dans le domaine de la mise en oeuvre de cette déduction pour les indépendants, «étant donné que cette déduction très élevée incite à l'arbitraire, arbitraire qui ne pourrait être évité qu'au prix d'une charge administrative très élevée».

3.3 Organisations et divers

Certaines organisations constatent que la notion de «collaboration importante du conjoint» peut poser des problèmes pratiques dans le domaine des indépendants. La condition devrait donc être que le conjoint collaborant doit toucher un salaire en espèces (CFQF, FSFP). S'inspirant de l'art. 16b, al. 1, let. c, ch. 3 de la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG), la Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes propose par conséquent la formulation suivante: «une déduction similaire est admissible lorsque l'un des conjoints exerce le même métier ou qu'il travaille dans la même entreprise ou dans le même commerce que l'autre contre un salaire en espèces»

Certaines organisations estiment qu'il existe un risque d'abus et rappellent que la déduction sur le revenu du travail du conjoint incite les indépendants touchant des revenus élevés à faire valoir «pleinement» cette déduction, et ce, même lorsque le travail fourni effectivement ne correspond pas à ce qu'ils déclarent (SEC, veb.ch). Il faut donc s'attendre à une augmentation du nombre des déclarations de revenus fictifs du conjoint exerçant l'activité lucrative secondaire. D'ailleurs, il est déjà difficile actuellement de déceler les parts de travail fallacieuses [UVS, *Städtische Steuerkonferenz* (Conférence fiscale des villes)].

Selon la Conférence fiscale des villes, il est contraire à la logique du système fiscal d'effectuer des adaptations tarifaires par le biais de la déduction pour couples à deux revenus. En effet, cette déduction doit servir uniquement à couvrir les frais supplémentaires liés au train de vie des époux qui exercent tous les deux une activité lucrative.

Certaines organisations contestent la hauteur de la déduction pour couples à deux revenus. Ainsi, selon l'USPF et l'USP, la déduction minimale de 7600 francs devrait être portée à

15 000 francs, pour autant que le revenu total ne dépasse pas 80 000 francs. Cela permettrait également d'alléger efficacement la charge fiscale des couples mariés à bas revenu. L'USS propose de limiter la déduction pour couples à deux revenus à 30 000 francs afin de limiter les coûts, d'une part, et de ne pas introduire de nouvelles inégalités de traitement entre les couples à un seul revenu et les couples à deux revenus, d'autre part.

D'après l'UVS et la Conférence fiscale des villes, la notion de revenu de l'activité lucrative n'est pas définie de manière assez précise. Selon ces deux organisations, il n'est pas clair en effet si la déduction de 50 % porte sur le salaire net I ou sur le salaire net II. Il n'est pas clair non plus s'il faut tenir compte des prestations accessoires déductibles fiscalement (frais, véhicules d'entreprise, cotisations à des assurances, etc.).

Pour veb.ch, le projet n'est absolument pas clair dans le domaine des indépendants. Cette organisation estime en effet que des questions au moment de la taxation peuvent occasionner une très grande charge administrative supplémentaire pour les contribuables. Pour des raisons de sécurité de procédure en matière de taxation, il serait utile de préciser aujourd'hui déjà quels documents sont requis, en veillant à ce que les exigences en matière de documentation soient viables pour les PME. Ainsi, si l'on exigeait un descriptif détaillé des heures de travail du conjoint collaborant, cela violerait le principe de l'égalité de traitement: en effet, selon la pratique actuelle, un tel descriptif n'est pas exigé pour les autres employés. En outre, veb.ch estime que si un descriptif détaillé des heures de travail était effectivement exigé, cela entraînerait une charge supplémentaire par l'AVS et les primes d'assurances sociales en relation avec l'AVS.

4 Financement du manque à gagner

4.1 Cantons

Les cantons estiment que le financement proposé dans le projet n'est pas une bonne solution. Sept cantons (BE, GE, GR, JU, LU, NW, ZH) estiment en effet que la surcharge des couples mariés ne doit pas être compensée par une augmentation de la charge d'autres catégories de contribuables. Par rapport aux ménages à deux, les personnes vivant seules paient aujourd'hui déjà davantage d'impôts en termes de pour cent (OW). Le canton de SO approuverait une adaptation mesurée du barème pour célibataires; il estime cependant que la charge supplémentaire de 20 % est exagérée. Quant au canton de ZG, il estime qu'une augmentation du barème des personnes vivant seules n'est autre qu'un financement au détriment d'une catégorie de la population qui ne possède aucun *lobby*.

Certains cantons rejettent purement et simplement le financement, car ils estiment qu'il mettrait en danger la réforme. Un allègement fiscal et les mesures de financement ne devraient pas être soumis au vote dans un même objet. Ils soulignent par ailleurs qu'aucun financement n'a été prévu pour compenser le manque à gagner découlant de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises (AR, BL SH SZ VD ZH).

Selon les cantons d'AI et de SG, il est entièrement faux de vouloir donner une impulsion à l'économie par le biais de l'allègement pour les couples à deux revenus. Ils mettent en doute en effet l'argument selon lequel, vu la persistance actuelle du chômage, une telle incitation fiscale à travailler davantage permettrait d'augmenter le bien-être. Le canton de SO met également en doute la croissance économique prévue et se demande si l'économie aura effectivement besoin de davantage de ressources humaines. En revanche, le canton de SO est favorable à l'idée de compenser le manque à gagner par une réduction des tâches de la Confédération.

Le canton de FR estime qu'il est important de limiter le manque à gagner, étant donné que les cantons doivent également en supporter une partie. Il souligne par ailleurs qu'il convient d'aménager le financement en tenant compte des autres réformes fiscales en préparation, en particulier de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises. Pour le canton du VS, les mesures ne doivent en aucun cas influencer sur la nouvelle péréquation financière.

4.2 Partis

L'UDF approuve clairement les propositions de financement de l'allègement fiscal en faveur des couples mariés à deux revenus. Le PEV est également favorable à l'idée d'augmenter la charge fiscale des célibataires aisés ou des concubins. Pour le PEV, il est important en outre que les allègements fiscaux en faveur des couples mariés et des familles ne soient pas trop fortement limités pour des motifs financiers.

Le PRD est également favorable au principe du financement du manque à gagner. Par contre, il s'oppose à l'idée de compenser le traitement anticonstitutionnel (car inéquitable) des couples mariés par une augmentation de la charge pesant sur les personnes vivant seules. Le PDC, le PLS et l'UDC estiment également qu'il n'est pas acceptable de transférer la charge sur les personnes vivant seules. Le PS estime que le fait d'augmenter l'imposition des personnes vivant seules est problématique; il rappelle en outre que cette augmentation pourrait être anticonstitutionnelle au regard de l'imposition d'après la capacité économique.

Selon l'UDC, l'augmentation de l'imposition des personnes vivant seules est due à la mauvaise volonté du Conseil fédéral, qui refuse de réduire ses propres dépenses. L'UDC s'oppose clairement à un financement du manque à gagner par le biais des impôts directs; elle considère que le manque à gagner doit être compensé exclusivement par une réduction des dépenses de la Confédération. Il faudrait selon ce parti que le Conseil fédéral introduise un véritable programme d'abandon des tâches.

Selon les Verts, les finances de la Confédération ne peuvent pas absorber le manque à gagner dû à la réforme. En effet, les mesures d'économie drastiques de ces dernières années ont déjà des retombées négatives sur la croissance du PIB et le marché du travail en Suisse. Il est temps de mettre fin à la spirale insensée du «toujours moins d'impôts pour toujours plus de mesures d'économie». Les moyens de la Confédération ne doivent pas être constamment réduits.

4.3 Organisations et divers

De nombreuses organisations rejettent clairement l'augmentation de la charge des personnes vivant seules (Alliance F, AUF, BPW, CP, FER, Pro Familia, USAM). Selon un recensement de la population effectué en 2000, les couples de concubins sans enfants ne représentent que 4,8 % de la population (1,1 % pour les concubins avec enfants). Il suffit donc de se référer au rapport entre les couples mariés à deux revenus et les couples de concubins à deux revenus pour se rendre compte qu'il n'est pas sensé d'élever le barème pour les personnes vivant seules (AUF).

Quelques organisations soulignent que le fait de transférer la charge sur les personnes vivant seules est contraire au principe de l'imposition d'après la capacité économique (SEC, UVS, Conférence fiscale des villes).

Les 162 particuliers rejettent également clairement l'augmentation du barème pour

personnes vivant seules et exigent que l'on tienne compte de la capacité économique des différents modes de vie.

Selon la FER, les autres voies de financement sont imprévisibles, voire très aléatoires. Pro Familia, l'UVS et la conférence fiscale des villes mettent également en doute le fait que l'allègement fiscal prévu permettra de promouvoir la croissance économique en incitant les contribuables à exercer une activité lucrative.

Le SEC craint que les mesures de compensation ne viennent ajouter une pression supplémentaire aux prestations des services publics, qui subissent déjà les programmes d'allègement budgétaire. Travail.Suisse estime également que le budget de la Confédération ne peut pas absorber ces pertes de recettes. En effet, les mesures d'économie drastiques de ces dernières années ont déjà des retombées négatives sur la croissance du PIB et le marché du travail en Suisse. Les ressources de la Confédération ne doivent pas être constamment réduits. L'USS rejette catégoriquement les réductions en matière d'impôt fédéral direct, qui est la principale source de recettes de la Confédération. En revanche, à supposer qu'il est si important d'éliminer le désavantage fiscal du mariage, l'USS est favorable à la mesure de financement proposée.

Prométerre, qui craint que le secteur agricole soit une fois de plus mis sous pression par des mesures d'économie, rejette le financement tel qu'il est proposé.

L'UVS et la Conférence fiscale des villes prévoient que l'augmentation de la déduction pour couples à deux revenus va entraîner des demandes similaires dans le domaine des impôts cantonaux et des impôts communaux: il faudrait s'attendre dans ce cas à un manque à gagner fiscal de l'ordre de un milliard. L'Association des communes suisses souligne par ailleurs que les communes et les villes ne vont pas accepter des mesures d'économie fondée sur un transfert des tâches.

5 Perspectives

5.1 Cantons

La plupart des cantons (AG, AI, AR, BE, FR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, UR, VD, ZH) proposent expressément de classer la mesure immédiate mise en consultation et de poursuivre l'étude des «mesures prioritaires à court terme» proposées par la CDF. En dehors de l'augmentation de la déduction pour enfants et de l'introduction d'autres déductions en rapport avec les enfants, la CDF propose d'introduire un *splitting* partiel avec un diviseur inférieur à 1,9.

D'autres cantons (BL, GR, NW, TG, VS, ZG) préconisent également l'introduction d'un système fondé sur le *splitting*; cependant, leurs propositions en ce qui concerne la hauteur du diviseur divergent. Ainsi, le canton de ZG propose un *splitting* total, car ce dernier ne dépend absolument pas de la répartition des revenus au sein du couple marié.

Trois cantons (FR, JU et NE) pourraient également s'imaginer de modifier le barème de la LIFD afin d'éliminer les inégalités de droits.

En outre, certains cantons (AI, SG, ZG, TG) soulignent que le passage à un système avec *splitting* ne constitue pas un véritable changement de système mais plutôt une mesure tarifaire. Un passage ultérieur à l'imposition individuelle ne serait par conséquent ni compromis ni préjugé. Selon NW, il ne faut pas voir dans le rejet des mesures immédiates

l'expression d'un préjugé par rapport à un changement ultérieur du système d'imposition du couple et de la famille.

Certains voix se font entendre qui estiment que les mesures immédiates préjugent de l'imposition individuelle, car elles reviennent à introduire dans le système actuel, dans lequel les facteurs sont additionnés, un important désavantage pour les couples mariés à un seul revenu par rapport aux couples mariés à deux revenus. Ainsi, l'un des principaux arguments contre l'imposition individuelle, à savoir l'inégalité de traitement entre ces deux catégories de couples mariés, tombe (GR, VD).

Pour SO, UR et ZH, il serait bien trop tôt d'introduire l'imposition individuelle. D'une part, parce qu'elle n'apporte que très peu d'avantages au contribuable et, d'autre part, parce qu'elle augmente nettement les coûts de la taxation.

Le VS demande au Conseil fédéral de dresser une liste des projets de réforme en préparation et de les classer par ordre de priorité. Le VS craint notamment des pertes de recettes fiscales massives aux niveaux de la Confédération et des cantons.

Pour les cantons de BS, SO, SZ et VD, il est surtout urgent d'introduire des mesures immédiates dans le domaine de l'imposition des personnes assumant une charge monoparentale. L'art. 11, al. 1, LHID doit être adapté à la Constitution: en effet, d'après cette disposition, différents modes de vie en ménage ne peuvent pas être imposés en fonction de leur capacité économique, d'une part, et la souveraineté des cantons en matière de fixation des barèmes est lésée, d'autre part.

5.2 Partis

Le PDC, l'UDF, le PEV, le PLS et l'UDC préconisent l'introduction d'un système fondé sur le *splitting* partiel. En outre, le PDC, l'UDF et le PEV demandent clairement des allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants, notamment une augmentation des déductions pour enfants (UDF, PEV), des déductions sur les primes d'assurances-maladie (UDF), des déductions pour la garde des enfants à l'intérieur et à l'extérieur de la famille (UDF) ou une déduction pour enfants du montant de l'impôt (PEV). Selon le PDC, il est nécessaire de mettre en place des conditions qui promeuvent la compatibilité entre la vie professionnelle et la vie familiale, notamment en augmentant l'offre en matière de structures extra-familiales et extra-scolaires.

En guise de remplacement du *splitting*, l'UDF propose l'introduction d'une imposition des ménages, imposition qui aurait pour sujet fiscal le ménage. Le PLS propose quant à lui de remplacer le *splitting* par une révision des barèmes de l'impôt fédéral direct.

Selon l'UDC, les mesures immédiates préjugent du choix du système. En effet, elles reviennent à introduire dans le système actuel, dans lequel les facteurs sont additionnés, un important désavantage pour les couples mariés à un seul revenu par rapport aux couples mariés à deux revenus. Ainsi, l'un des principaux arguments contre l'imposition individuelle tombe. En d'autres termes, la mesure immédiate préjuge pratiquement du choix de l'imposition individuelle. En outre, l'UDC soupçonne le DFF de vouloir reporter la réforme de l'imposition du couple et de la famille aussi longtemps que possible afin de maintenir les recettes fiscales de la Confédération à leur niveau actuel.

Le PRD est fondamentalement favorable aux mesures immédiates. Il estime cependant qu'il

faut compléter l'allégement en faveur des couples mariés à deux revenus par une solution profitant à toutes les catégories de couples mariés. C'est pourquoi le PRD demande au Conseil fédéral d'étudier également un rabais sur le montant de l'impôt. Pour ce qui est du changement fondamental de système, Le PRD préconise l'imposition individuelle.

Le PCS, les Verts et le PS proposent d'étudier l'introduction de l'imposition individuelle en lieu et place des mesures immédiates. Selon le PS, il faudrait veiller, en élaborant le projet, à viser une simplification du système réduisant le nombre de déductions et d'exonérations.

Le PS estime que, si on tient à introduire une mesure passagère, il faudrait étudier un rabais sur le montant de l'impôt pour les couples mariés (15 %, max. 3000 francs) ainsi qu'une déduction réduite pour les couples à deux revenus (25 000 francs) incluant également les revenus des rentes. Il faudrait veiller en outre à réduire la charge supplémentaire pour les personnes vivant seules.

Selon les Verts, les 750 millions de manque à gagner découlant des mesures immédiates devraient plutôt être investis dans de véritables mesures de politique familiale.

5.2 Organisations et divers

En guise de mesure immédiate ou, à plus long terme, de système d'imposition, 14 organisations (CP, economiesuisse, KGL, Prométerre, FSA, Union patronale suisse, USPF, USP, USAM, UVS, USF, Conférence fiscale des villes, Swiss Banking, ZVDS) préconisent un système fondé sur le *splitting*. Cependant, economiesuisse, l'Union patronale suisse et Swiss Banking pourraient imaginer, à long terme, un passage à l'imposition individuelle.

En revanche, 10 organisations (Alliance F, AUF, BPW, CFQF, SEC, Femmes Juristes Suisse, Pro Familia, FSFM, SKGB, Travail.Suisse) demandent expressément une introduction aussi rapide que possible de l'imposition individuelle.

Certaines organisations, notamment le CP et l'UVS, estiment que l'introduction d'un *splitting* partiel à titre de mesure immédiate ne préjuge pas du choix du système. D'autres organisations craignent que le projet de mesures immédiates comporte le risque que le *splitting* partiel soit favorisé et que le passage à l'imposition individuelle soit ajourné (CFQF, Travail.Suisse).

Selon veb.ch, le projet devrait être harmonisé avec le droit sur les S.à r.l. arrêté lors de la session d'hiver 2005 et avec la consultation sur la modification du code des obligations.

Certaines organisations estiment qu'il serait préférable de réviser le barème de l'impôt fédéral direct plutôt que d'augmenter la déduction pour couples à deux revenus (CP, UVS, Conférence fiscale des villes).

D'après la COFF, il serait également possible, à titre de mesure immédiate, d'introduire un rabais fiscal pour les couples mariés.

Selon 4 organisations (economicsuisse, Union patronale suisse, Swiss Banking, Chambre fiduciaire), il ne serait pas bon de mettre en commun la réforme de l'imposition du couple et de la famille et la deuxième réforme de l'imposition des entreprises. Tandis que certaines organisations estiment que la deuxième réforme de l'imposition des entreprises est prioritaire (economicsuisse, Union patronale suisse, Swiss Banking), d'autres estiment que la réforme de l'imposition du couple et de la famille est plus urgente (CFQF, COFF, FER, USPF, USP,

adf, Chambre fiduciaire).

Diverses organisations ont émis les souhaits suivants dans le cadre de la réforme de l'imposition du couple et de la famille:

- Suppression de la responsabilité solidaire dans le domaine des dettes fiscales de l'époux (Alliance F, Femmes Juristes Suisse).

- Les familles avec enfants doivent bénéficier en priorité d'allègements. Les frais d'entretien des enfants, les frais de réinsertion dans le monde du travail et les frais de formation continue doivent être déductibles (CFQF, COFF). D'après certaines organisations, les frais de garde des enfants devraient même être qualifiés de frais d'acquisition du revenu et, à ce titre, être pleinement déductibles (Alliance F, FSFP, Femmes Juristes Suisse, FSFM). En outre, en matière de politique familiale, il ne suffit pas d'introduire des incitations fiscales à travailler: encore faudrait-il mettre en place les conditions pour promouvoir la compatibilité entre le monde du travail et le monde de la famille (Pro Familia, USPF, USP). L'USS propose d'octroyer des primes pour les enfants et les adolescents en formation aux familles dont le salaire annuel ne dépasse pas 120 000 francs. Selon Travail.Suisse, les 750 millions de pertes de recettes fiscales devraient être affectées à des mesures réelles de politique familiale.

- Les mesures immédiates ne devraient pas influencer sur le comportement des personnes qui n'exercent aucune activité lucrative ou qu'une activité lucrative accessoire (CFQF, COFF).

- D'après la FSFM, il est important que les familles monoparentales bénéficient d'allègements dans le cadre de la réforme fondamentale de l'imposition du couple et de la famille. Il faut revoir en particulier l'imposition des pensions alimentaires.

- Le droit actuel sur l'impôt fédéral direct prévoit un barème pour personnes mariées et familles monoparentales, d'une part, et un barème pour tous les autres contribuables, d'autre part. L'AUF propose de créer, conformément à la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, une troisième catégorie: les concubins. Ces derniers seraient taxés selon la même base de calcul et selon le même barème que les couples mariés. En outre, les ménages à une personne devraient être privilégiés fiscalement par rapport aux ménages à deux sans enfant, par exemple au moyen d'une déduction pour ménages (AUF, Femmes Juristes Suisse).

6 Conclusion

Les résultats de la consultation prouvent que de nombreux participants ont étudié les questions de manière très soigneuse et fort nuancée. Le présent rapport vise à donner un aperçu aussi représentatif que possible de la complexité et de la complétude des prises de position. Il n'était pas possible par contre d'entrer dans les moindres détails: c'est pourquoi ce rapport ne reproduit pas toutes les nuances que les participants à la consultation ont formulées dans leurs réponses.

Listes des abréviations des participants à la consultation

Cantons

AG	Argovie
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
JU	Jura
LU	Lucerne
NE	Neuchâtel
NW	Nidwald
OW	Obwald
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SO	Soleure
SZ	Schwyz
TG	Thurgovie
TI	Tessin
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zurich

Partis

PCS	Parti chrétien-social
PDC	Parti démocrate-chrétien
UDF	Union Démocratique Fédérale
PEV	Parti évangélique
PRD	Parti radical-démocratique
Les Verts	Parti écologiste suisse
Lega dei Ticinesi	Lega dei Ticinesi
PLS	Parti libéral suisse
PS	Parti socialiste
UDC	Union démocratique du centre

Organisationen

Alliance F	Affiance de sociétés féminines suisses
AUF	Communauté de travail des femmes indépendantes
BPW	Business Professional Women
CP	Centre Patronal
economiesuisse	Fédération des entreprises suisses

FSFP	Fédération suisse des femmes protestantes
CFQF	Commission fédérale pour les questions féminines
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
FER	Fédération des Entreprises Romandes
Femmes Juristes Suisse	Femmes Juristes Suisse
KGL	Gewerbeverband des Kantons Luzern
SEC	Société suisse des employés de commerce
Pro Familia	Pro Familia Suisse
Prométerre	Prométerre
FSA	Fédération Suisse des Avocats
USPF	Union suisse des paysannes et des femmes rurales
USP	Union suisse des paysans
Union patronale suisse	Union patronale suisse
Association des communes suisses	Association des communes suisses
Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes	Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes
UVS	Union des villes suisses
USS	Union syndicale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
Conférence fiscale des villes	Conférence fiscale des villes
USF	Union suisse des fiduciaires
FSFM	Fédération Suisse des Familles monoparentales
adf	Association suisse pour les droits de la femme
Swiss Banking	Swiss Banking
Travail.Suisse	Travail.Suisse
Chambre fiduciaire veb.ch	Chambre suisse des experts comptables, fiduciaires et fiscaux Schweiz. Verband für Rechnungslegung und Controlling (Chambre des Experts en Finance et en Controlling, SWISCO)
ZVDS	Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten