Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Administration fédérale des contributions AFC
Division principale de l'impôt fédéral direct,
de l'impôt anticipé, des droits de timbre

11 février 2009

Procédure de consultation sur des allégements fiscaux en faveur des familles avec enfants

Rapport explicatif

Condensé

Les résultats de la consultation sur le choix du système d'imposition des couples mariés n'ont pas abouti à un choix politique clair. C'est pourquoi il n'est pas possible de trouver une solution largement défendue qui permettrait de changer fondamentalement le système d'imposition. Pour ces raisons, Le Conseil fédéral renonce pour le moment à prendre une décision quant à ce système.

Des points de vue de l'économie publique et de la politique familiale, accorder un allégement fiscal aux familles reste un objectif important. Le Conseil fédéral a donc décidé, le 12 novembre 2008, de se focaliser non plus sur des projets de réforme de longue haleine, mais sur des améliorations rapides dans le cadre de l'imposition des personnes physiques. Etant donné que les enfants constituent la plus grande charge financière pour les couples comme pour les personnes seules, l'accent doit être mis sur une meilleure prise en compte des frais liés aux enfants dans le droit fiscal.

Le but de la réforme est d'améliorer l'équité fiscale horizontale: des contribuables à capacité économique identique doivent en effet subir la même charge fiscale. L'accent doit donc être mis, d'une part, sur l'amélioration de l'équité fiscale horizontale entre les contribuables ayant des enfants et les autres. D'autre part, il faut veiller à ce que le traitement fiscal soit aussi équitable que possible, du point de vue de la capacité économique, entre les parents exerçant une activité lucrative qui confient la garde de leurs enfants à des tiers et les ménages dont l'un des parents assume seul la garde des enfants. Cela devrait aider les familles à concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

Dans le cadre de la consultation, deux solutions possibles, à savoir une solution combinée et le barème parental, sont mises en discussion.

La solution combinée comprend à la fois une hausse de la déduction pour enfants et l'introduction d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers. Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, la déduction pour enfants qui se monte actuellement à 6100 francs par enfant doit être augmentée de 2000 francs et portée à 8100 francs. La déduction d'assurance pour les enfants (de 700 francs actuellement) doit être intégrée, afin de simplifier le système, dans la déduction pour enfants. La future déduction pour enfants s'élèverait ainsi à 8800 francs. En outre, il faudrait introduire, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, une déduction anorganique pour les frais acquittés par les familles pour la garde de leurs enfants par des tiers. Toutefois, cette déduction ne devrait pas dépasser 12 00 francs. Les cantons devraient être obligés à introduire une même déduction dans leur droit cantonal. Ils seraient cependant libres de fixer le montant maximal de cette déduction.

Dans le cadre du barème parental, on propose l'introduction d'un 3^{e} barème pour les couples avec enfants et les familles monoparentales en lieu et place de l'augmentation de la déduction pour enfants. On a calculé les effets pour trois variantes, qui contiennent, comme la solution combinée, l'introduction d'une déduction des frais de garde des enfants exercée par des tiers:

Variante A: Les déductions pour le 1er enfant ont été intégrées dans la franchise (montant à partir duquel l'impôt fédéral direct est dû) parallèlement avec d'autres manques à gagner de l'ordre de 185 millions de francs. Par conséquent, la franchise du 3^{e} barème peut être fixée à 37 300 francs. Les déductions liées aux enfants à partir du 2^{e} enfant sont laissées à leur niveau actuel. Par rapport à la solution combinée, les ménages avec un enfant profitent de cette variante, au contraire des ménages avec plusieurs enfants.

Variante B: Cette variante est différente par rapport à la variante A en ce sens que les déductions liées aux enfants sont portées à 8800 francs à partir du 2e enfant, de telle sorte que l'imposition des ménages à plusieurs enfants soit davantage allégée. Cette mesure permet cependant de ne porter la franchise du 3e barème qu'à 35 500 francs. A part en ce qui concerne les revenus les plus élevés, où la charge fiscale pourrait même être plus élevée que dans le statu quo, la variante B entraînerait les mêmes relations entre les charges que la solution combinée.

Variante C: Cette variante est fondée sur le principe qu'une réduction supplémentaire de 170 francs du montant de l'impôt est accordée pour chaque enfant en plus de la déduction pour les frais de garde des enfants et des déductions pour enfants existantes (dont les montants seraient également maintenus). Par rapport à la solution combinée, cette variante est plus avantageuse pour les ménages à revenus moyens et moins avantageuse pour les ménages à revenus élevés.

Toutes les variantes proposées entraîneraient un manque à gagner fiscal de l'ordre de 600 millions de francs au total, dont 498 millions (83 %) retomberaient sur la Confédération. Les 102 millions restants (17 %) retomberaient sur les cantons. Ajoutées aux mesures immédiates de 2008 pour atténuer la pénalisation fiscale des couples mariés, ces mesures apporteront aux familles des allégements dépassant un milliard de francs.

Parallèlement aux allégements fiscaux en faveur des familles avec enfants, il faut également veiller à assurer l'imposition d'après leur capacité économique des familles monoparentales et des parents séparés:

- *D'après la LHID, l'impôt des personnes mariées doit être réduit de manière appropriée par rapport à celui des personnes vivant seules. La même réduction doit être accordée aux contribuables veufs, séparés, divorcés ou célibataires qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont ils assurent l'essentiel de l'entretien. Le Conseil fédéral propose de biffer la prescription de la LHID concernant l'allégement en faveur des familles monoparentales et de ne pas la remplacer. Cette mesure permettrait de supprimer l'empiètement sur la souveraineté tarifaire des cantons, anticonstitutionnelle comme le souligne le Tribunal fédéral. Dans le domaine de l'impôt fédéral direct, il faudrait garder la réglementation actuelle.*

- *En ce qui concerne les parents vivant seuls, il faut prendre en compte, dans la législation sur l'impôt fédéral direct, la motion Parmelin qui demande de corriger l'inégalité de traitement devant l'impôt des contribuables divorcés ou séparés en cas d'autorité parentale conjointe et de garde alternée. Pour les parents qui se partagent la garde l'enfant (indépendamment de la part à cette garde de chacun des parents), conformément à la décision du tribunal ou de l'autorité tutélaire, il faudrait donc dorénavant que chaque parent puisse faire valoir la moitié de la déduction pour enfants, à condition qu'aucune prestation d'entretien ne soit versée. Si tel était le cas, il pourrait y avoir un problème de double allégement fiscal (déduction pour enfants et déduction pour pensions alimentaires).*

Table des matières

1 Contexte 6
1.1 Mesures immédiates 6
1.2 Choix d'un système 6
1.2.1 Généralités 6
1.2.2 Résultats de la consultation sur le choix d'un système d'imposition des couples mariés 6
1.3 Arrêté du Conseil fédéral concernant l'allégement de l'imposition de la famille et thèmes spéciaux 7
1.4 Evolution sociale et démographique 7
1.4.1 Données démographiques 7
1.4.2 Contribuables et enfants par segment de revenus et types de familles 8
1.4.3 Coût moyen des enfants et minimum vital de l'enfant 9
2 Allégements fiscaux actuels en faveur des familles avec enfants et objectifs de la réforme 10
2.1 Réglementation en vigueur 10
2.1.1 Impôt fédéral direct 10
2.1.2 Lois fiscales cantonales 11
2.2 Objectifs de la réforme 11
2.2.1 Orientations de la réforme 11
2.2.2 Imposition selon la capacité économique subjective ou objective 11
2.3 Critères sur lesquels reposent les objectifs de réforme 12
3 Possibilités d'alléger l'imposition des familles avec enfants 13
3.1 Généralités 13
3.2 Solution combinée 13
3.2.1 Principe 13
3.2.2 Allégement général en faveur des parents par hausse de la déduction pour enfants et conséquences 14
3.2.3 Egalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui les font garder par des tiers 15
3.2.3.1 Généralités 15
3.2.3.2 Institution d'une déduction pour la garde des enfants 16
3.2.3.2.1 Droit en vigueur 16
3.2.3.2.2 Aménagement possible et proposition du Conseil fédéral 16
3.2.3.2.3 Conséquences 17
3.2.3.2.4 Diminution du produit de l'impôt 18
3.2.4 Relations entre les charges 18
3.3 Barème parental 20
3.3.1 Droit en vigueur 20
3.3.2 Introduction d'un troisième barème 20
3.3.2.1 Aménagements possibles et conséquences 20
3.3.2.2 Diminution du produit de l'impôt 22
3.3.2.3 Relations entre les charges 22
3.4 Comparaison entre les différentes variantes 26
4 Imposition des familles monoparentales 29
4.1 Droit en vigueur 29
4.2 Aménagement possible 30
4.2.1 LIFD 30
4.2.2 LHID 31

4.3 Proposition du Conseil fédéral....31
4.3.1 LIFD 31
4.3.2 LHID.... 32
5 Imposition des parents séparés partageant l'autorité parentale.... 32
5.1 Droit en vigueur et modifications nécessaires 32
5.2 Proposition du Conseil fédéral....32
6 Entrée en vigueur.... 33
7 Commentaire des modifications législatives.... 34
7.1 Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct....34
7.2 Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes....37

1 Contexte

1.1 Mesures immédiates

Suite au rejet du paquet fiscal 2001 et, avec lui, de la réforme de l'imposition du couple et la famille qu'il contenait lors du vote populaire du 16 mai 2004, la nécessité d'introduire une réforme dans ce domaine est toujours d'actualité. En octobre 2006, les Chambres fédérales ont arrêté un certain nombre de mesures immédiates dans le cadre de l'impôt fédéral direct des couples mariés. Ces mesures, qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 2008, prévoient que les couples mariés à deux revenus peuvent déduire 50 pour cent du revenu de l'activité lucrative le moins élevé mais un montant de 12 500 francs au maximum et de 7600 francs au minimum. En plus, tous les couples mariés ont le droit de faire valoir une déduction pour couples mariés de 2500 francs.

Cette mesure a permis d'éliminer complètement la pénalisation fiscale anticonstitutionnelle des couples mariés par rapport aux concubins pour environ 160 000 des 240 000 couples mariés à deux revenus. Pour les 80 000 couples à deux revenus restants, la charge fiscale supplémentaire est atténuée.

Ces mesures immédiates ont entraîné un manque à gagner fiscal de l'ordre de 540 millions de francs pour la Confédération (base: plan financier 2010). Quant aux cantons, ils devront faire face à un manque à gagner de l'ordre de 110 millions de francs.

1.2 Choix d'un système

1.2.1 Généralités

Etant donné que les mesures immédiates ne permettent pas encore d'assurer la parfaite égalité de traitement entre les couples mariés et les concubins comme l'exige la Constitution, il faudrait, dans une deuxième étape, entreprendre une réforme complète de l'imposition du couple et de la famille. Avant d'entamer les travaux, on devait cependant décider, notamment en raison du grand nombre d'interventions contradictoires concernant le choix du système, si les couples mariés doivent continuer d'être imposés en commun ou si on doit les imposer séparément.

Le Conseil fédéral a donc chargé le DFF, dans son arrêté du 15 février 2006, de lui préparer un document permettant au Parlement de prendre une décision fondamentale entre l'imposition individuelle et l'imposition commune (par exemple au moyen d'un splitting). Il a ouvert la consultation à ce sujet le 15 décembre 2006 (FF **2006** 9313). Les participants à la consultation avaient jusqu'au 30 juin 2007 pour déposer leur réponse.

1.2.2 Résultats de la consultation sur le choix d'un système d'imposition des couples mariés

Quatre modèles d'imposition ont été mis en consultation: imposition individuelle, imposition commune avec splitting, droit d'option pour les couples, deux barèmes. Toutefois, l'évaluation des résultats de la consultation a montré que les opinions divergent fortement en ce qui concerne le choix du futur système d'imposition des couples mariés. Les cantons et la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) préconisent tous les deux l'imposition commune. Une grande majorité préfère le modèle du splitting au nouveau modèle des deux barèmes. Contrairement aux cantons, les partis ont des avis divergents.

Six partis sont favorables à l'imposition commune avec splitting ou, éventuellement, avec deux barèmes (PDC, UDC, PEV, UDF, PLS, PCC), trois partis sont favorables à l'imposition individuelle (PS, Les Verts, PCS) et un parti préconise le droit d'option (PRD). Les avis déposés par les 33 organisations ayant participé à la consultation divergent également fortement. Seize organisations sont favorables à l'imposition commune avec splitting ou avec deux barèmes (p. ex. USAM, AEC), huit organisations préfèrent l'imposition individuelle. Trois organisations préconisent le droit d'option (p. ex. economiesuisse et Union patronale suisse) et quatre préfèrent le modèle parental de Pro Familia (système de quotient familial). Pour plus de détails, voir le rapport sur les résultats de la consultation sur le choix du système d'imposition du couple: http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01289/index.html?lang=fr).

Dans de nombreuses prises de position, le Conseil fédéral est aussi invité, en élaborant la prochaine réforme de l'imposition de la famille, à tenir compte de l'évolution démographique (croissance du nombre des retraités) et de l'évolution sociale (croissance du nombre de mères exerçant une activité lucrative) de ces dernières décennies.

1.3 Arrêté du Conseil fédéral concernant l'allégement de l'imposition de la famille et thèmes spéciaux[1]

Le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire, dans le cadre de l'aménagement du modèle d'imposition des époux, de trouver un consensus social sur la manière de prendre en compte dans le système fiscal l'évolution de la société de ces dernières décennies. Or, la consultation sur le choix du futur système d'imposition de la famille n'a pas donné des résultats clairs (en particulier au sein des partis où la consultation a débouché sur une impasse). Il n'est donc pas possible de trouver une solution bénéficiant d'un large soutien qui permettrait de changer le système actuel. C'est pourquoi on renonce pour l'instant à choisir un nouveau système.

Il n'en demeure pas moins que l'allégement de l'imposition des familles reste, pour des raisons d'économie publique et de politique familiale, un thème important. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, le 12 novembre 2008, de se focaliser non plus sur des projets de réforme de longue haleine, mais sur des améliorations rapides dans le cadre de l'imposition des personnes physiques. Etant donné que les enfants constituent la plus grande charge financière pour les couples comme pour les personnes seules, l'accent doit être mis sur une meilleure prise en compte des frais liés aux enfants dans le droit fiscal.

Outre l'allégement fiscal des familles, la réforme doit également assurer l'imposition des familles monoparentales et celle des époux séparés d'après leur capacité économique. Cette réforme doit être aménagée en collaboration avec les cantons [Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID)].

1.4 Evolution sociale et démographique

1.4.1 Données démographiques

Les principales données démographiques sont les suivantes:

- Modification continue de la *pyramide des âges* comprenant une diminution de la part des moins de 20 ans (1900: 40 %; 2005: 22 %) et une augmentation des plus de 64 ans (1900: 6 %; 2005: 16 %);

1 ACF du 12 novembre 2008

- Fort recul de l'*indice de fécondité* à partir du milieu des années 60 jusqu'à 1980, puis stabilisation à un niveau (trop) bas: de 2,7 (en 1964) à 1,5 enfant par femme (à partir de 1980);
- Augmentation de l'*âge des mères* au moment de la naissance de leur premier enfant: en 1976, 28 % des mères avaient moins de 25 ans à la naissance de leur premier enfant; en 2006, 11 % seulement; en 1976, 16 % des mères avaient plus de 34 ans au moment de la naissance de leur premier enfant; en 2006, déjà 27 %;
- Evolution des *mariages* parallèle à celle des naissances: depuis 1970, recul du nombre des mariages de 7,6 à 5,4 pour 1000 habitants;
- Elévation de l'*âge du mariage*: hausse de l'âge moyen des femmes au mariage (calculé sur les célibataires de moins de 50 ans) de 24,1 ans (en 1970) à 28,7 ans (en 2005);
- Forte hausse du *taux des divorces*: de 12,5 % (en 1970) à 52 % (en 2005);
- Augmentation de *l'espérance de vie*: entre 1970 et 2000, de 70,3 ans à 77,2 ans pour les hommes et de 76,2 ans à 82,8 ans pour les femmes;
- Augmentation des *ménages à une seule personne*: de 1970 à 2000, la part de ces ménages par rapport à l'ensemble des ménages privés a passé de 20 à 35 %. La part de la population vivant dans ces ménages ne représente toutefois que 15 % de la population;
- Diminution de la *taille* des ménages: de 1970 à 2000, la part des *ménages mariés avec enfants* par rapport à l'ensemble des ménages privés a diminué de 38 à 28 %;
- Augmentation constante de la *propension à travailler des femmes mariées*: en 2000, les époux exerçaient chacun une activité (à temps complet ou à temps partiel) dans 63 % des couples;
- Nombre des *ménages familiaux avec enfants* en 2000: 1 059 600

L'évolution démographique laisse apparaître un certain déséquilibre à long terme: aux évolutions positives comme l'augmentation du nombre des femmes sur le marché du travail font face des évolutions négatives, notamment un taux de natalité trop bas.

1.4.2 Contribuables et enfants par segment de revenus et types de familles

Contribuables et enfants par segment de revenus

Segments de revenus nets[2]				Nombre d'assujettis avec enfants		Nombre d'enfants
			%		**%**	
0	à	19 000	3	28 268	2	39 593
20 000	à	39 999	7	65 268	7	107 482
40 000	à	59 999	19	165 633	18	288 268
60 000	à	79 999	24	218 360	25	409 557
80 000	à	99 999	19	172 404	20	325 248
100 000	à	119 999	11	98 064	11	187 042
120 000	à	130 999	6	53 068	2	102 712
140 000	à	150 000	2	16 981	2	33 118
150 000	et plus		9	78 361	9	155 646
			100	896 407	100	1 648 666

72 pour cent des contribuables avec enfants et 72 pour cent des enfants se situent dans les segments de revenus nets allant jusqu'à 100 000 francs.

43 pour cent des contribuables avec enfants et 45 pour cent des enfants se situent dans les segments de revenus nets allant de 60 000 à 100 000 francs.

[2] Revenu net = revenu imposable + déduction pour enfants + déduction d'assurance enfants + primes d'assurance et intérêts de l'épargne + déduction pour ménages à deux revenus + déduction pour couples mariés (dès 2008)

Ménages familiaux en fonction du type de famille

En milliers

	1980	1990	2000
Total	1632,0	1827,8	1931,7
Couples (mariés) sans enfant	586,6	756,0	850,0
Couples (mariés)	911,1	919,4	898,3
- avec 1 enfant [1)]	289,5	279,7	258,1
- avec 2 enfants [1)]	323,6	299,9	306,5
- avec 3 enfants ou plus [1)]	129,4	113,4	126,1
Familles monoparentales	124,4	145,1	161,3
- avec 1 enfant [1)]	39,1	44,7	61,3
- avec 2 enfants [1)]	19,7	20,7	33,7
- avec 3 enfants ou plus [1)]	5,4	4,6	9,2
Personne seule avec un parent	9,8	7,3	22,1

1) enfants de moins de 18 ans uniquement Source: Office fédéral de la statistique

1.4.3 Coût moyen des enfants et minimum vital de l'enfant

Pour ce qui est du coût des enfants à la charge des parents, il faut distinguer entre les frais directs (tous les frais du ménage imputables directement aux enfants) et les frais indirects (temps consacré aux enfants estimé en termes monétaires, c'est-à-dire coût d'opportunité consistant en la perte de revenu dû à la garde des enfants et manques à gagner ultérieurs en raison de l'influence sur la carrière professionnelle et les prétentions d'assurance sociale). Les frais mensuels directs moyens liés aux enfants[3] sont de l'ordre de

- 1092 francs pour les familles monoparentales,
- 819 francs pour les couples avec 1 enfant,
- 655 francs par enfant pour les couples avec 2 enfants,
- 528 francs par enfant pour les couples avec 3 enfants.

Les coûts par enfant ont tendance à diminuer avec le nombre des enfants et à augmenter avec l'âge des enfants. Les coûts indirects sont encore plus élevés. Pour les bas revenus, les frais imputables aux enfants sont un peu moindres non seulement en raison du budget plus restreint mais aussi en raison des subventions de l'Etat comme la réduction du prix des places dans les crèches, la réduction des primes d'assurance-maladie, les bourses, etc.

En général, la fiscalité ne prend pas en compte les frais directs imputables aux enfants, mais uniquement un minimum vital approximatif pour l'enfant. Pour calculer le minimum vital en matière de poursuite (minimum vital) selon l'art. 93 de la loi sur la poursuite pour dette et la faillite (LP), il faut se fonder sur les montants mensuels suivants pour les enfants selon les lignes directrices édictées en 2000 par la Conférence des Préposés aux poursuites et faillites de Suisse:

jusqu'à 6 ans	250 francs,
de 6 à 12 ans	350 francs,
plus de 12 ans	500 francs

D'après la Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM), trois barèmes (mensuels) sont couramment appliqués pour déterminer le montant du minimum vital qui devrait absolument être garanti pour l'enfant:

[3] Voir rapport statistique «Les familles en Suisse» 2008 de l'Office fédéral de la Statistique, p. 14

Age de l'enfant	Barème bernois	Barème zurichois	Barème saint-gallois
0 à 6 ans	195 fr.	200 fr.	250 fr.
7 à 12 ans	275 fr.	280 fr.	340 fr.
13 à 16 ans	375 fr.	375 fr.	410 fr.
A partir de 17 ans	470 fr.	475 fr.	500 fr.

Dans son rapport de 1998, la commission d'experts Imposition de la famille a estimé le minimum vital pour un enfant à 7200 francs par an (soit à 600 fr. par mois). Elle a donc proposé une déduction pour enfant de ce montant qui serait accordée uniformément pour toutes les classes d'âge. «Un nourrisson coûte certainement moins cher qu'un enfant à la veille de sa majorité, mais une simplification est indispensable ici. La question de savoir si plusieurs enfants dans une famille coûtent en moyenne plus cher ou moins cher qu'un seul enfant est controversée. En Suisse, on admet plutôt que les frais marginaux diminuent, alors que le droit allemand prévoit une allocation pour enfant plus élevée à partir du troisième enfant. La commission a cependant renoncé pour des raisons pratiques à différencier la déduction pour enfants en fonction de l'âge et du nombre des enfants» (rapport de la commission d'experts chargée d'examiner le système suisse de l'imposition de la famille, commission Imposition de la famille, Berne 1998, p. 20).

D'après le SECO, les frais de garde des enfants à temps complet dans des crèches sans subventions peuvent s'élever à 2000 francs par mois. Toutefois, les prix des crèches dépendent fortement du revenu des contribuables et de la hauteur des subventions de l'Etat. D'après le rapport statistique 2008 «Les familles en Suisse», pages 14 et 38, les frais de garde des enfants sont de l'ordre de 400 à 500 francs par mois en moyenne.

2 Allégements fiscaux actuels en faveur des familles avec enfants et objectifs de la réforme

2.1 Réglementation en vigueur

2.1.1 Impôt fédéral direct

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les frais liés aux enfants sont actuellement pris en compte non seulement par l'octroi du barème atténué pour couples mariés et familles monoparentales, mais aussi par l'octroi des déductions suivantes de la base de calcul (déductions pour enfants):

- Déduction annuelle de 6100 francs par enfant (art. 213, al. 1, let. a, LIFD en relation avec l'art. 7, let. a de l'ordonnance sur la progression à froid, RS 642.119.2);

- Déduction annuelle pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne de 700 francs par enfant (art. 212, al. 1, LIFD en relation avec l'art. 6, al. 2 de l'ordonnance sur la progression à froid).

Des simulations de l'AFC ont montré que ces deux déductions liées aux enfants représentaient une diminution des recettes de 742 millions de francs pour un produit escompté de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques de 9,39 milliards de francs pour la période fiscale 2008.

2.1.2 Lois fiscales cantonales

Presque tous les cantons accordent des déductions pour enfants calculées sur l'assiette de l'impôt aux contribuables qui assurent l'entretien d'enfants mineurs ou d'enfants suivant une formation (cf. art. 9, al. 4, LHID). La conception et le montant de ces déductions varient cependant beaucoup. Quelques cantons accordent des déductions échelonnées en fonction de l'âge des enfants.

En outre, 24 cantons accordent actuellement une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers sous diverses formes. Pour connaître la hauteur des déductions cantonales, voir sous: http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/dok/steuermaeppchen/kind-be.pdf. Actuellement, seuls les cantons de Schwyz et du Tessin n'accordent aucune déduction. Pour la grande majorité des cantons, les frais prouvés de garde des enfants par des tiers sont déductibles jusqu'à un maximum déterminé. Quelques cantons admettent la déduction de la totalité des frais effectifs. Les cantons qui limitent le montant de la déduction prévoient une déduction maximale moyenne d'environ 5000 francs. L'âge limite jusqu'auquel la garde des enfants par des tiers est prise en considération fiscalement varie également beaucoup selon les cantons: elle est comprise en effet entre 12 et 16 ans.

2.2 Objectifs de la réforme

2.2.1 Orientations de la réforme

Par cette réforme, le conseil fédéral veut améliorer l'équité fiscale horizontale. En d'autres termes, les contribuables qui ont la même capacité économique doivent supporter la même charge fiscale.

- La 1re orientation veut que l'accent soit mis sur l'équité fiscale horizontale entre les contribuables qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas.

  Les contribuables vivant avec des enfants ou soutenant financièrement leur formation ont cependant une capacité économique inférieure à celle des contribuables touchant le même revenu mais ne subissant pas de telles dépenses. Il faut tenir compte de cette différence en élargissant, dans le cadre de cette 1re orientation, l'allégement fiscal général accordé aux parents d'enfants.

- D'après la 2e orientation, l'imposition des parents qui travaillent et font garder leurs enfants par des tiers et les ménages dans lesquels un parent garde les enfants devrait être la plus égale possible (d'après leur capacité économique). Cela devrait aider les familles à concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

2.2.2 Imposition selon la capacité économique subjective ou objective

Quelque 113 000 ménages avec enfants (époux et familles monoparentales), donc 12 % de tous les ménages avec enfants, ne paient pas l'impôt fédéral direct en raison de la faiblesse de leur revenu. Leur charge fiscale ne peut être réduite dans le cadre d'une réforme de la LIFD, à moins que des crédits d'impôt ne soient institués.

Il faut relever cependant que le besoin d'une réduction fiscale touche principalement les classes de revenus moyennes car les contribuables de ces classes de revenus doivent en général supporter la totalité du coût des enfants. Les contribuables des classes de revenus

modestes bénéficient par contre des subventions de l'Etat, notamment de réductions pour le prix des crèches, pour les primes d'assurance-maladie, de bourses, etc.

L'imposition des familles avec enfants peut en principe être allégée par des mesures qui se fondent sur l'imposition d'après la capacité économique objective. Dans le cadre du principe de la capacité économique nette, les frais liés aux enfants ne sont pas pris en compte lors du calcul du revenu imposable. Les frais liés aux enfants sont pris en compte de manière identique pour tout le monde, indépendamment du revenu (principe objectif net):

- déduction du montant de l'impôt ou crédits d'impôt;
- exonération des allocations pour enfants.

Il est possible aussi de prendre des mesures fondées sur l'imposition d'après la capacité économique subjective. Les frais liés aux enfants sont pris en compte lors du calcul du revenu imposable (principe subjectif net):

- hausse de la déduction pour enfants;
- introduction d'une déduction pour frais de garde des enfants;
- barème particulier;
- quotient familial.

Le système en vigueur est fondé sur la capacité économique subjective. S'il faut se fonder sur la capacité économique objective ou sur la capacité économique subjective pour déterminer les mesures à prendre dépend d'un choix politique. En soi, ces systèmes sont cohérents. Pour ce qui est du coût des enfants, le passage complet du système de la capacité économique subjective actuellement appliqué à celui de la capacité économique objective entraînerait un important remodelage à la fois du système fiscal en vigueur et du système social.

2.3 Critères sur lesquels reposent les objectifs de réforme

Le Conseil fédéral se fonde principalement sur les critères suivants:

- Aucun contribuable avec ou sans enfant ne doit payer plus d'impôt après la réforme.

- Indépendamment de leur état civil, tous les parents doivent bénéficier d'une réduction d'impôt et l'égalité de traitement fiscal entre les parents avec et sans enfant doit être garantie.

- La réforme doit permettre de mieux concilier famille et profession, tant pour les parents qui gardent leurs enfants que pour les parents qui les font garder par des tiers, en garantissant l'égalité de traitement.

- La réforme doit pouvoir être mise en oeuvre facilement et rapidement.

- Les pertes de recettes fiscales ne doivent pas dépasser 500 à 600 millions de francs dans le cadre de l'impôt fédéral direct.

3 Possibilités d'alléger l'imposition des familles avec enfants

3.1 Généralités

En prévision de la réforme, on a examiné plusieurs variantes (voir rapport «Allégements fiscaux en faveur des familles avec enfants» et les annexes 1 «Aperçu des variantes» et 2 «Effets des variantes»). Vous trouverez le rapport et les annexes à cette adresse:

http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01290/index.html?lang=fr

Les variantes examinées remplissent dans différentes mesures les impératifs et les critères fixés (voir ch. 2.3). D'une manière générale, on peut constater qu'elles permettent une réduction d'impôt soit pour toutes les personnes qui ont des enfants soit pour une partie seulement de ces personnes. Plusieurs variantes n'aboutissent pas à une réduction d'impôt pour les personnes avec enfants qui n'ont pas actuellement à payer l'impôt fédéral direct en raison de la faiblesse de leur revenu.

Si on conçoit l'imposition de la famille en fonction de la capacité économique purement objective (exonération des allocations familiales, déduction du montant de l'impôt), ces mesures déploieraient le même effet pour tous les contribuables avec enfants indépendamment du montant de leur revenu. Si ces mesures ne sont pas considérées séparément, mais comparées à la charge fiscale selon le droit en vigueur, on constate que la charge fiscale serait plus lourde qu'aujourd'hui dans les segments de revenu élevés car la suppression des déductions pour les enfants se ressent dans les segments de revenus moyens et élevés où la progressivité est forte.

Si on aménage l'imposition de la famille (déductions, barèmes) en fonction de la capacité économique subjective, l'effet des mesures concernées varie en fonction du revenu. Plus il est élevé, plus l'allégement fiscal réel en francs est élevé. L'allégement fiscal relatif diminue toutefois avec la hausse du revenu.

Du point de vue du Conseil fédéral, deux types de solutions, à savoir la solution combinée et le barème parental, permettent d'assurer l'allégement de l'imposition des familles avec enfants de façon ciblée et d'après les critères définis. Ces deux types de solutions sont décrits de manière détaillée ci-après.

3.2 Solution combinée

3.2.1 Principe

La solution combinée comprend, d'une part, une hausse de la déduction pour enfants et, d'autre part, l'introduction d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers.

En particulier, cette solution consiste à augmenter de 2000 francs la déduction pour enfants, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, en la portant de 6100 francs par enfant actuellement à 8100 francs. La déduction pour les assurances des enfants de 700 francs aujourd'hui doit être intégrée à la déduction pour enfants à des fins de simplification. La déduction pour enfants proposée s'élèverait ainsi à 8800 francs.

Etant donné que la déduction pour charge d'entretien est fixée, en vertu de l'art. 213, al. 1, let. b, LIFD, d'après le montant de la déduction pour enfants, elle doit également être portée à 8800 francs.

En outre, cette solution contient l'introduction, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, d'une déduction pour les frais payés par la famille pour la garde de leurs enfants par des tiers.

Cette déduction ne dépassera toutefois pas 12 000 francs. Les cantons doivent aussi être obligés à introduire une déduction correspondante dans leur droit cantonal. Cependant, ils doivent rester libres de fixer le montant maximal de cette déduction.

Ces mesures entraîneraient un manque à gagner fiscal de l'ordre de 600 millions de francs au total, dont 498 millions (83 %) à la charge de la Confédération. Les 102 millions restants (17 %) seraient à la charge des cantons. Ajoutées aux mesures immédiates de 2008 pour atténuer la pénalisation fiscale des couples mariés, ces mesures apporteront aux familles des allégements dépassant un milliard de francs.

3.2.2 Allégement général en faveur des parents par hausse de la déduction pour enfants et conséquences

La hausse de la déduction pour enfants constituerait un allégement général pour les familles avec des enfants mineurs ou qui suivent une formation. Les contribuables qui ne paient pas l'impôt fédéral direct ou un impôt très modeste ne profiteraient cependant pas d'une hausse de la déduction, car elle serait partiellement ou totalement inopérante.

La réduction de la charge fiscale due à la déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt ne dépend pas uniquement du montant de la déduction, mais également de l'aménagement du barème. Cet aménagement a pour conséquence que les allégements en francs augmentent dans la partie progressive du barème. Dans la partie proportionnelle, c'est-à-dire là où le pourcentage de l'impôt atteint son maximum selon le barème, l'allégement en francs reste le même lorsque le revenu continue d'augmenter. En revanche, l'allégement relatif, c'est-à-dire la diminution de la charge fiscale mesurée en pourcentage du revenu, diminue en fonction de l'augmentation du revenu: plus le revenu est élevé, plus l'allégement relatif est petit.

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les déductions sur l'assiette de l'impôt font donc baisser le taux d'imposition moyen effectif (rapport entre l'impôt et le revenu brut) plus ou moins fortement suivant le montant du revenu du contribuable, en fonction du taux d'imposition marginal.

Dans le système de l'imposition d'après la capacité économique subjective, on déduit de la base de calcul un même montant pour les frais liés aux enfants pour tous les parents. En raison de la progressivité des barèmes, le montant de la déduction est moins important pour les petits revenus. Pour la même raison, il faut tenir compte du fait qu'il reste une plus grande part des allocations familiales imposables aux ménages à revenu modeste qu'aux ménages à revenu élevé. En effet, en raison de la progressivité, ces derniers paient plus d'impôt sur leur revenu total pour chaque franc supplémentaire (taux fiscal marginal).

Les calculs de l'AFC ont montré qu'une hausse de 2000 francs de la déduction pour enfants actuelle qui serait portée à 8100 francs se traduirait par une diminution du produit de l'impôt de 185 millions de francs. Environ 154 millions de francs (83 %) retomberaient sur la Confédération. Quant aux cantons, ils devraient faire face à un manque à gagner de 31 millions de francs (17 %).

3.2.3 Egalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui les font garder par des tiers

3.2.3.1 Généralités

Pour ce qui est de l'égalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui les font garder par des tiers, il faut se demander de quelle manière les éléments suivants sont traités fiscalement:

- Le revenu de l'activité lucrative en tant que rémunération pour le travail fourni sur le marché du travail pour la production,
- le revenu fictif équivalent à la garde des enfants par les parents en tant que contribution à la production du ménage,
- la valeur de la garde des enfants par les parents en tant que déduction possible sur l'assiette de l'impôt,
- les frais de la garde des enfants par des tiers.

Pour montrer les effets de la réglementation fédérale en vigueur, le tableau suivant compare le cas A au cas B. Dans le cas A, l'un des parents n'exerce pas d'activité lucrative et se consacre à la garde des enfants. Dans le cas B, ce parent exerce une activité lucrative et obtient un revenu de 20 000 francs. La garde de l'enfant par un tiers coûte également 20 000 francs. (Ces valeurs sont choisies uniquement pour montrer l'inégalité de traitement entre les cas A et B; dans la réalité, le revenu accessoire est supérieur au coût de la garde des enfants par un tiers).

A qualité égale, la valeur de la garde par les parents dans le cas A est donc égale au coût de la garde par des tiers dans le cas B. Le revenu du travail est imposable alors que le revenu fictif équivalent à la garde des enfants par les parents n'est pas imposé. Etant donné que ni le coût de la garde par des tiers ni la valeur de la garde par les parents ne sont déductibles, le revenu net imposable n'est pas le même dans les cas A et B et, par conséquent, la base de calcul n'est pas la même. Dans le cas B, la charge fiscale calculée sur la base de 120 000 francs est plus lourde que dans le cas A, où cette charge est calculée sur la base de 100 000 francs. La décision en faveur de la production sur le marché avec l'activité lucrative du conjoint et la garde des enfants par des tiers est par conséquent fiscalement discriminée par rapport à la production ménagère et la garde des enfants par les parents impliquant la renonciation à l'exercice d'une activité lucrative.

		Cas A: garde par les parents		**Cas B: garde par des tiers**	
		Revenu	Part imposable / déductible	Revenu	Part imposable / déductible
Revenu principal (revenu effectif)	imposable	100 000	100 000	100 000	100 000
Revenu secondaire (revenu effectif)	imposable	0	0	20 000	20 000
Valeur de la garde par les parents (revenu fictif)	non imposable	20 000	0	0	0
Revenu brut		120 000	100 000	120 '000	120 000
Coût de la garde par des tiers (en tant que déduction potentielle)	non déductible	0	0	- 20 000	0
Valeur de la garde par les parents (déduction potentielle)	non déductible	- 20 000	0	0	0
Revenu net		100 000	100 000	100 000	120 000
Base de calcul de l'impôt			**100 000**		**120 000**

Par cette réforme, le Conseil fédéral veut atteindre l'égalité de traitement entre les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants et ceux qui font garder leurs enfants par des tiers, conformément au principe de l'imposition d'après la capacité économique. Ce faisant, il souhaite aider les familles à concilier la vie familiale et la vie professionnelle. Il estime que la mesure la plus efficace dans ce domaine est l'introduction d'une déduction pour frais de garde des enfants aux échelons de la Confédération et des cantons.

3.2.3.2 Institution d'une déduction pour la garde des enfants

3.2.3.2.1 Droit en vigueur

La LIFD ne prévoit pas de déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers. Par contre, en vertu d'une disposition transitoire de la LHID, les cantons peuvent maintenir ou instituer, jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de l'imposition du couple et de la famille, une déduction (sur les revenus imposables) pour les frais de garde des enfants pendant le travail des parents (art. 72c LHID). Actuellement, 24 cantons accordent des déductions conçues différemment pour les frais de garde des enfants par des tiers.

Le canton de Zoug accorde en outre une déduction forfaitaire pour les parents assurant eux-mêmes la garde de leurs propres enfants. Deux motions portant sur ce sujet sont d'ailleurs en suspens (motion Haller 08.3896 «Impôt fédéral direct: déductions pour la garde des enfants par les parents et par des tiers» et motion Rotz 08.3890 «Pas de discrimination fiscale des familles assurant elles-mêmes la garde de leurs enfants». Ces motions vont plus loin que la proposition du Conseil fédéral en ce qui concerne le dégrèvement des familles avec enfants. Elles demandent en effet que les parents assurant eux-mêmes la garde de leurs enfants puissent également bénéficier d'une déduction appropriée pour leurs frais de garde. Le Conseil fédéral examine actuellement ces deux motions.

3.2.3.2.2 Aménagement possible et proposition du Conseil fédéral

On pourrait concevoir les frais de garde des enfants par des tiers comme des frais d'acquisition du revenu (dépenses professionnelles). Dans le droit en vigueur, les frais effectifs peuvent toujours être déduits à titre de frais d'acquisition du revenu sans limitation ou sous forme de forfaits. Il n'est cependant pas exclu qu'une déduction pour la garde des enfants par des tiers soit plafonnée (p. ex. 18 000 francs) afin d'ignorer fiscalement les gardes somptueuses. Etant donné que seules les dépenses destinées à la *réalisation du revenu de l'activité lucrative* sont considérées comme des dépenses professionnelles, les parents incapables d'exercer une activité lucrative ou en formation ne pourraient pas faire valoir les frais de garde des enfants si la déduction pour enfants était aménagée comme une déduction des frais d'acquisition du revenu.

Bien que les frais de garde des enfants par des tiers soient étroitement liés à l'acquisition du revenu, ils ont toujours été considérés comme des frais professionnels non déductibles selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux. C'est le cas parce que ces frais ne sont pas en relation avec une activité lucrative concrète. Ils constituent plutôt une condition pour qu'une activité lucrative en dehors du ménage puisse être exercée. Ce sont donc des dépenses typiques qui dépendent surtout de la situation personnelle du contribuable. En d'autres termes, il s'agit de frais fixes qui ne sont pas liés à une activité lucrative concrète exercée dans un lieu déterminé.

La déduction pour la garde des enfants devrait par conséquent être conçue comme une déduction anorganique. Ces déductions sont accordées pour certaines dépenses qui

constituent en soi une utilisation du revenu, mais qui sont prises en compte dans une certaine mesure pour des raisons extrafiscales. En l'occurrence, les frais effectifs encourus pendant la période fiscale sont déductibles jusqu'à un plafond fixé par le législateur. Suivant la manière dont la loi fixe les conditions de la déduction conçue comme une déduction anorganique, non seulement les parents exerçant une activité lucrative mais aussi les parents incapables d'exercer une activité lucrative ou en formation peuvent déduire les frais de garde des enfants.

Le Conseil fédéral propose donc de concevoir, dans la LIFD, la déduction des frais effectifs de la garde des enfants par des tiers comme une déduction anorganique avec un plafond de 12 000 francs.

Du point de vue de l'harmonisation verticale et de l'harmonisation horizontale, la déduction pour les frais de garde par des tiers devrait absolument être inscrite aussi bien dans la législation sur l'impôt fédéral direct que dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Par ailleurs, elle devrait être soumise aux mêmes conditions. En ce qui concerne la fixation du plafond, les cantons sont cependant libres.

3.2.3.2.3 Conséquences

Les personnes qui élèvent leurs enfants et exercent une activité lucrative, sont incapables d'exercer une activité lucrative ou suivent en formation, d'une part, et les couples à deux revenus avec des enfants mineurs, d'autre part, bénéficieraient de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers jusqu'à une limite d'âge à déterminer. Par contre, les couples à un revenu et les familles qui ont des enfants ayant atteint une certaine limite d'âge ne bénéficieraient pas d'allégements fiscaux.

Les ménages avec enfants (ménages de couples mariés et ménages de familles monoparentales) qui ne payent déjà pas d'impôt fédéral direct en raison de la faiblesse de leur revenu ne peuvent pas bénéficier de la déduction pour la garde des enfants (voir les deux premiers paragraphes du ch. 2.2.2).

Pour l'impôt fédéral direct, les déductions sur l'assiette de l'impôt diminuent le taux d'imposition moyen réel (rapport entre l'impôt et le revenu brut) d'une manière différente en fonction du montant du revenu du contribuable. Sur ce point, on se référera aux commentaires du ch. 3.2.2.

Avec la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers, la décision entre garder ses enfants et renoncer à exercer une activité lucrative, d'une part, et faire garder ses enfants par des tiers et exercer une activité lucrative, d'autre part, sera moins perturbée par des considérations fiscales qu'aujourd'hui. Si la déduction est plafonnée à un montant inférieur au coût effectif de la garde des enfants par des tiers pour une partie au moins des contribuables concernés, la décision ne sera pas complètement libre. Cette mesure permet néanmoins d'augmenter le taux de participation au marché du travail, en particulier pour les femmes. De plus, les avantages de la spécialisation peuvent être mieux exploités. Les femmes qui peuvent obtenir sur le marché du travail un salaire supérieur au coût de la garde des enfants par des tiers sont, en l'occurrence, incitées à exercer effectivement une activité lucrative. Du point de vue économique, il est avantageux que ces femmes bien qualifiées entrent sur le marché de la production et fournissent ainsi une contribution supplémentaire à la croissance. Globalement, cette mesure a donc des effets positifs sur la croissance économique. S'il est plus facile de concilier la famille et la profession, le taux de natalité pourrait également augmenter quelque peu.

Plus la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers est élevée (p. ex. 18 000 au lieu de 12 000 francs dans la LIFD), mieux le critère de la neutralité en matière de décision est rempli et moins le comportement des parents en matière d'offre de travail est influencé par les impôts. Les avantages économiques décrits ci-dessus sont ainsi renforcés. A terme, l'augmentation de l'offre de travail à laquelle on peut s'attendre et les conséquences favorables sur l'économie publique augmenteront légèrement les recettes fiscales. Les pertes de recettes fiscales estimées (160 millions de plus avec un plafond de 18 000 francs qu'avec un plafond de 12 000 francs) peuvent donc être plus ou moins relativisées. Toutefois, faute de modèles appropriés, il n'est pas possible de quantifier assez précisément les conséquences dynamiques de cette solution.

3.2.3.2.4 Diminution du produit de l'impôt

L'introduction dans la LIFD d'une déduction pour la garde des enfants en faveur des familles monoparentales et des couples à deux revenus se traduirait par une diminution du produit de l'impôt de l'ordre de 315 millions francs pour une déduction maximale fixée à 8500 francs par enfant. Pour une déduction plafonnée à 10 000 francs, les pertes de recettes fiscales s'élèveraient à quelque 360 millions de francs. Avec un plafond de 12 000 francs, comme le propose le Conseil fédéral, les pertes de recettes fiscales s'élèveraient à environ 420 millions de francs. Environ 349 millions de francs (83 %) seraient à la charge de la Confédération, tandis que quelque 71 millions (17 %) seraient à la charge des cantons. Une déduction maximale de 18 000 francs par enfant coûterait 580 millions francs.

L'impact financier sur les cantons dépend de l'existence dans les cantons d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers et, le cas échéant, de la définition plus ou moins généreuse de cette nouvelle déduction dans la LHID par rapport aux législations cantonales.

Le plan financier 2010 – 2012 de la Confédération du 20 août 2008 prévoyait encore, pour 2011 et 2012, des excédents structurels qui auraient permis de financer la diminution du produit de l'impôt. En raison de la dégradation de la conjoncture économique du dernier trimestre 2008 et de la diminution des recettes fiscales qui s'ensuit, la marge de manœuvre politico-financière à moyen terme doit être clairement revue à la baisse. En temps voulu, le Conseil fédéral examinera donc de quelle manière les conséquences de la réforme pourront être absorbées tout en respectant les règles du frein à l'endettement. En plus de l'évolution économique, il tiendra également compte des autres réformes fiscales qui seront introduites.

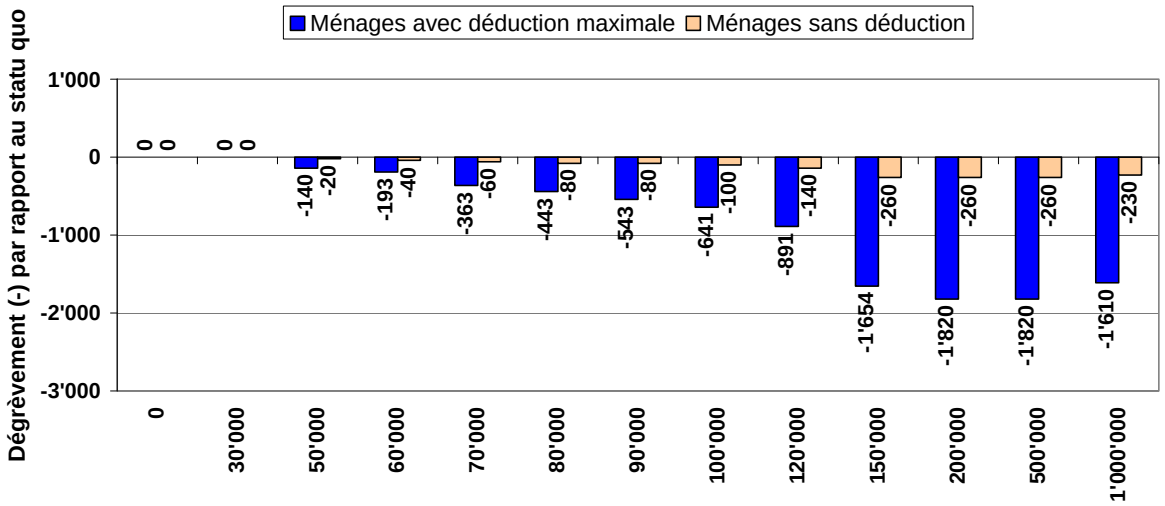
3.2.4 Relations entre les charges

L'admission de la solution combinée, qui entraînerait une diminution du produit de l'impôt de 600 millions francs par rapport au droit en vigueur, profiterait à toutes les personnes élevant des enfants mineurs ou des enfants en formation, dans la mesure où elles pourvoient à leur entretien. Par contre, les contribuables sans enfants et les contribuables ayant des enfants mais qui sont exonérés de l'impôt fédéral direct ne bénéficient pas de cet allégement. Pour les contribuables avec un enfant et pour les contribuables avec trois enfants, les relations entre les charges seraient alors celles indiquées dans les tableaux ci-après. On précisera que si le montant maximal de la déduction pour les frais de garde des enfants était augmenté, ces relations iraient dans le même sens mais seraient plus marquées.

Solution combinée (1 enfant)

Nouvelle déduction pour les frais de garde des enfants (max. 12 000 fr.); hausse de la déduction pour enfants (y compris déduction pour assurance enfants) à 8800 fr.

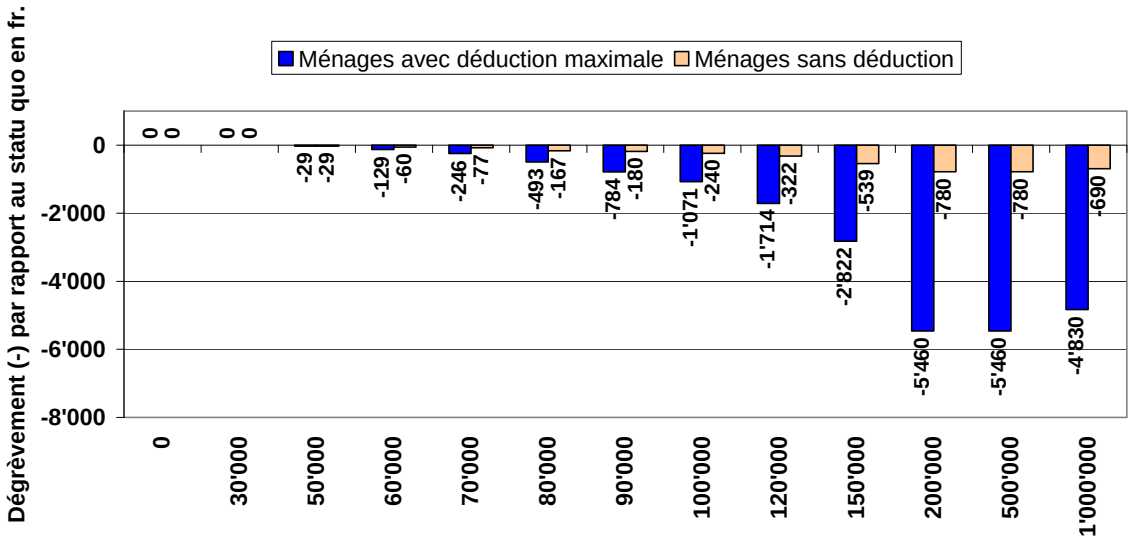
(Manque à gagner par rapport au statu quo: 600 million de fr.)



Solution combinée (3 enfants)

Nouvelle déduction pour les frais de garde des enfants (max. 12 000 fr.); hausse de la déduction pour enfants (y compris déduction pour assurance enfants) à 8800 fr.

(Manque à gagner par rapport au statu quo: 600 million de fr.)



3.3 Barème parental

3.3.1 Droit en vigueur

Dans le système de l'imposition commune des époux de la LIFD, la prise en compte de la capacité économique différente des personnes mariées et des personnes seules se fait principalement au moyen de barèmes différents (double barème). Le coût des enfants est pris en compte au moyen des déductions pour les enfants. Le barème comprend un barème pour les personnes seules et un barème pour les personnes mariées. Le barème pour les personnes seules s'applique toujours lorsque les conditions d'application du barème pour les personnes mariées ne sont pas remplies.

Le barème allégé pour les personnes mariées s'applique aux époux qui font ménage commun en fait et en droit ainsi qu'aux contribuables veufs, séparés ou divorcés et aux personnes seules qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses, pour autant que ces contribuables assument la majeure partie de leur entretien.

3.3.2 Introduction d'un troisième barème

On peut tenir compte du coût des enfants non seulement au moyen de déductions, mais également au moyen du barème en remplaçant les déductions actuelles pour les enfants par un nouveau barème.

Les personnes seules continueraient d'être imposées selon le barème de base. Les personnes mariées sans enfants mineurs ou suivant une formation seraient imposées selon le barème actuel pour les personnes mariées. Les contribuables avec enfants qui sont imposés actuellement selon le barème pour les personnes mariées et ont droit à la déduction pour enfant (parents mariés et familles monoparentales) seraient imposés selon un troisième barème plus avantageux que les deux autres. En cas de cessation de l'obligation d'entretenir l'enfant, les parents seraient de nouveau imposés selon le barème pour les personnes seules ou selon le barème pour les personnes mariées.

3.3.2.1 Aménagements possibles et conséquences

Les possibilités d'aménagement du barème sont très nombreuses; on en esquissera trois ci-après:

- Elargissement du barème par élargissement de ses échelons: Une première possibilité consiste à élargir le barème en élargissant ses échelons pour les personnes mariées **selon un facteur (fixe)**. Avec la hausse du revenu, les taux d'imposition marginaux augmentent en l'occurrence plus lentement que dans le barème pour les personnes mariées. Pour un même revenu, la charge moyenne est par conséquent plus basse que dans le barème pour les personnes mariées. Avec l'élargissement des échelons du barème, de nombreux contribuables descendent d'un échelon dans le barème, si bien que leur charge fiscale marginale diminue également, ce qui renforce l'incitation à travailler. Avec de larges échelons, il peut également arriver que des contribuables restent au même échelon et ne profitent pas d'un taux d'imposition marginal moins élevé.

- Elargissement du barème par hausse de la franchise: Une autre possibilité consiste à élargir le barème en **augmentant la franchise**. Une variante à la solution précédente serait d'augmenter la franchise sans toucher aux échelons (qui ont été définis par les taux fiscaux marginaux) dépassant cette franchise. Avec une franchise plus élevée, le revenu maximal exonéré est donc plus élevé. A l'échelle de tous les contribuables, la charge fiscale totale moyenne des contribuables qui ont acquitté un impôt jusqu'à présent diminue. Par rapport au statu quo, davantage de contribuables seront exonérés de l'impôt fédéral direct. Etant donné que le dégrèvement se concentre dans la franchise, il se répartit entre tous les contribuables qui ont dû payer un impôt jusqu'à présent. De son côté, la variante consistant à élargir le barème en élargissant les échelons dans le domaine des échelons supérieurs ne profite qu'aux contribuables qui atteignent effectivement les échelons concernés parce qu'ils touchent des revenus élevés. La variante de l'élargissement du barème au moyen d'une élévation de la franchise apporte donc des allégements plus importants aux contribuables à faible revenu et moins importants aux contribuables à revenu élevé que la variante consistant à élargir les échelons du barème. En revanche, avec cette variante, le nombre des contribuables touchant des revenus moyens ou supérieurs bénéficiant d'un échelon inférieur diminue. C'est pourquoi, du point de vue de l'objectif consistant à éviter les taux fiscaux marginaux élevés (qui incitent à ne pas exercer d'activité lucrative), l'élargissement du barème par augmentation de la franchise est moins recommandable que l'élargissement du barème par élargissement des échelons.
- Augmentation des allégements dans le domaine des revenus moyens: Une troisième possibilité consiste à aménager le barème familial de telle sorte que les familles de classe moyenne avec des enfants soient allégées plus fortement qu'en cas d'élargissement des barèmes. L'allégement en faveur des ménages à revenu élevé est donc proportionnellement moindre. Un barème de ce genre pourrait par exemple être construit ainsi: On se fonde sur le barème actuel pour couples mariés et les déductions pour enfants sont maintenues à leur niveau actuel. Le montant de l'impôt ainsi obtenu est alors réduit d'un montant correspondant à un facteur multiplié par le nombre d'enfants (le montant de l'impôt n'étant jamais inférieur à zéro). Ce modèle assurerait qu'aucun contribuable ne soit imposé davantage que dans le statu quo. Le maintien des déductions pour enfants actuelles est en outre conforme au principe de la capacité économique subjective. La réduction de l'impôt d'un montant fixe lié au nombre d'enfants permet en effet d'assurer que toutes les familles avec enfants bénéficient de la même réduction en francs. Selon ce modèle, le montant de l'impôt est réduit à zéro au maximum, ce qui signifie que le fisc ne verse en aucun cas de l'argent au contribuable.
- Abaissement proportionnel du barème: Enfin, le nouveau barème pourrait aussi se fonder sur un **abaissement proportionnel du barème pour couples mariés**. En l'occurrence, les taux d'imposition marginaux correspondant aux échelons du barème diminuent d'un pourcentage déterminé, ce qui fait diminuer la charge moyenne par rapport au barème pour les personnes mariées. L'allégement est proportionnel, c'est-à-dire identique, en pourcentage du revenu, pour tous les contribuables. En chiffres absolus, c'est-à-dire en francs, il augmente cependant en fonction de la hausse du revenu. Contrairement à la solution avec élargissement des échelons, la charge fiscale marginale diminue pour tous les contribuables qui acquittent effectivement un impôt parce que leur revenu imposable est supérieur à la franchise. Une autre différence entre la baisse proportionnelle du barème et l'élargissement des échelons du barème, c'est qu'avec la baisse proportionnelle, le taux maximal de 11,5 % n'est plus atteint même pour des revenus très élevés.

En élaborant le troisième barème, il existe aussi plusieurs manières de prendre en compte les déductions actuelles pour les enfants:

1. Les déductions actuelles pour les enfants sont maintenues. Par conséquent seul le nouvel élément de dégrèvement, à savoir l'élargissement des échelons du barème, l'augmentation de la franchise, la réduction du montant de l'impôt en fonction du nombre

d'enfants ou encore l'abaissement (proportionnel) des taux fiscaux marginaux des différents échelons du barème, est pris en compte dans l'élaboration du troisième barème.
2. Les déductions actuelles pour enfants sont augmentées. La marge de manœuvre en ce qui concerne l'abaissement du troisième barème est par conséquent réduite.
3. Les déductions actuelles pour les enfants sont supprimées pour le premier enfant. Cela élargit la marge de manœuvre financière pour l'élaboration du troisième barème (quelle que soit la manière dont il est aménagé). Dans le cadre de l'aménagement concret du barème, on prendra implicitement en compte la charge liée au premier enfant. Etant donné qu'il serait peu opportun, pour des raisons administratives, d'élaborer un barème supplémentaire pour chaque enfant supplémentaire, il faudrait prévoir, dans ce système également, d'autres déductions pour le deuxième enfant et les suivants.

Ces trois possibilités fondamentales déploient des effets différents sur des ménages avec un nombre différent d'enfants. Par exemple, plus les déductions à partir du deuxième enfant selon le point 3 sont élevées, moins la charge fiscale des ménages avec beaucoup d'enfants est élevée. A l'inverse, des déductions pour enfants peu élevées et la prise en compte implicite des frais liés aux enfants dans le troisième barème ont pour corollaire la concentration du dégrèvement sur le premier enfant.

La condition pour assurer qu'aucun ménage ne soit imposé plus fortement qu'en cas de statu quo, quels que soient le montant du revenu et le nombre des enfants, est que les déductions liées aux enfants soient au moins maintenues à leur niveau actuel.

Economiquement, la solution prévoyant un troisième barème serait avantageuse si les taux d'imposition marginaux, qui influencent l'incitation à travailler, pouvaient être abaissés plus fortement que dans une solution prévoyant une déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt. C'est en principe possible mais au prix de deux inconvénients:
1. Un barème aménagé dans le souci de diminuer des taux fiscaux marginaux faibles entraîne un plus fort allégement pour les revenus élevés et, inversement, un plus faible allégement pour les revenus faibles et les revenus moyens que la solution avec déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt.
2. Dans le cadre des revenus élevés, l'allégement sur la base des frais liés aux enfants dépasse le niveau exigé sur la base de l'imposition d'après la capacité économique subjective, tandis que ce niveau n'est pas atteint dans le domaine des revenus faibles et des revenus moyens. Un autre aménagement du troisième barème permet certes de corriger cette inégalité, mais entraînerait des taux fiscaux marginaux plus élevés.

3.3.2.2 Diminution du produit de l'impôt

La hauteur de la diminution du produit de l'impôt dépend de l'aménagement du troisième barème. Un choix judicieux des paramètres permet de satisfaire à tous les impératifs en matière de retombées sur le produit de l'impôt.

3.3.2.3 Relations entre les charges

Etant donné qu'un dégrèvement au moyen des barèmes peut être aménagé de façons très différentes, les relations entre les charges peuvent également être très différentes suivant l'aménagement. Les relations entre les charges entre le statu quo et l'introduction d'un troisième barème (barème parental) élargi par augmentation de la franchise (variantes A et B) ou par un dégrèvement ciblé dans le domaine des revenus moyens d'après les explications ci-dessus (variante C) sont représentées ci-après pour les familles avec un enfant et les familles avec trois enfants. Les trois variantes du barème parental sont fondées,

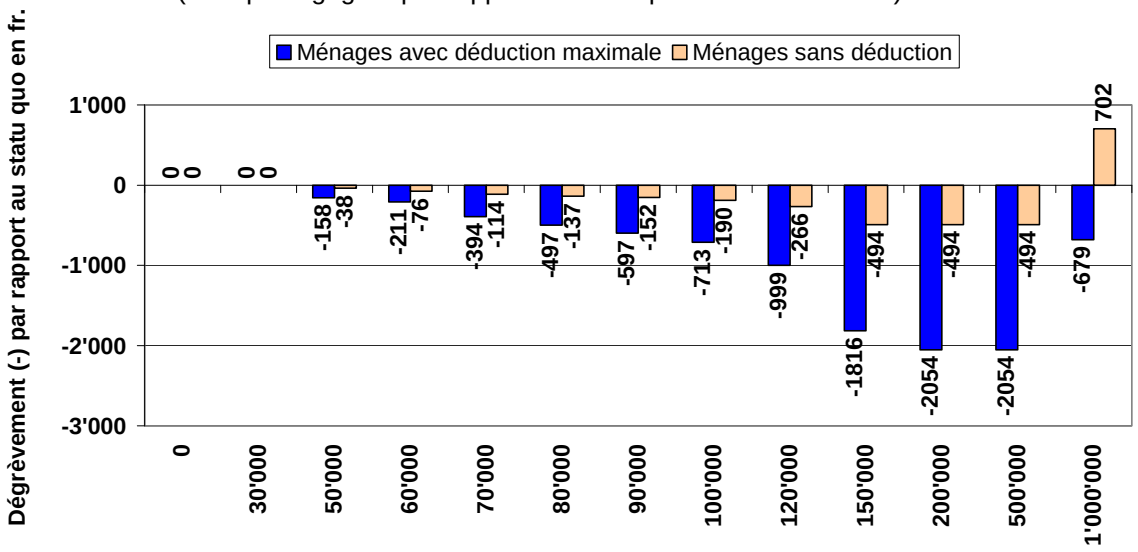
comme la solution combinée, sur l'introduction d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers (voir ch. 3.2.3.2).

Selon la variante A, les déductions accordées à partir du deuxième enfant restent à leur niveau actuel. Les déductions pour le premier enfant sont introduites dans la franchise avec les autres pertes de recettes à hauteur de 185 millions de francs, de telle sorte que la franchise dans le troisième barème peut être fixée à 37 300 francs. Par rapport à la solution combinée, les ménages avec un seul enfant sont traités plus favorablement avec la variante A tandis que les ménages avec plusieurs enfants sont traités moins favorablement. Dans le domaine des revenus supérieurs, il pourrait y avoir une charge fiscale supplémentaire par rapport au statu quo pour les ménages ne devant pas acquitter de frais de garde pour leurs enfants.

3e barème: variante A (1 enfant)

Nouvelle déduction pour les frais de garde des enfants (max. 12 000 fr.); barème parental avec franchise de 37 300 fr., déductions pour enfants de 6800 fr. à partir du 2e enfant.

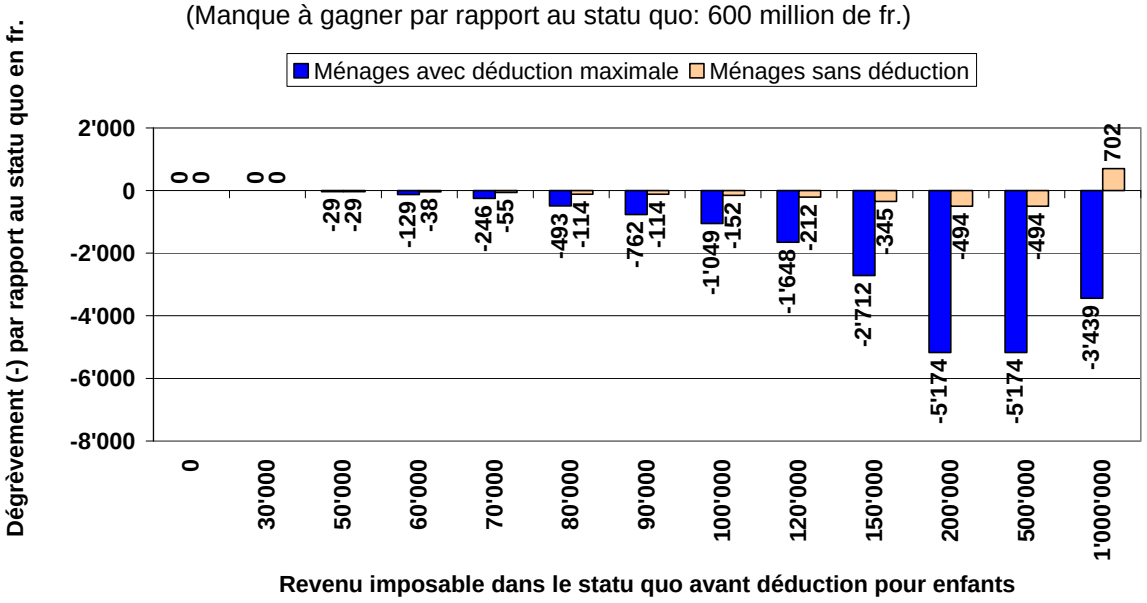
(Manque à gagner par rapport au statu quo: 600 million de fr.)



3e barème: variante A (3 enfants)

Nouvelle déduction pour les frais de garde des enfants (max. 12 000 fr.); barème parental avec franchise de 37 300 fr., déductions pour enfants de 6800 fr. à partir du 2e enfant.

(Manque à gagner par rapport au statu quo: 600 million de fr.)

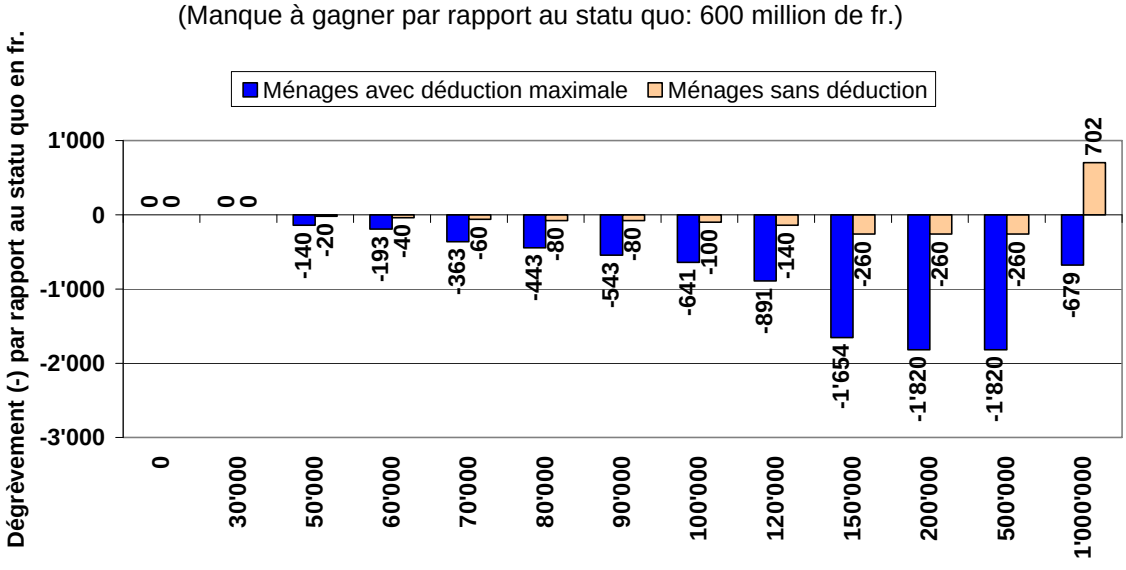


La variante B diffère de la variante A en ce sens que les déductions accordées à partir du deuxième enfant sont portées à 8800 francs, de sorte que les ménages abritant beaucoup d'enfants soient plus fortement dégrevés. En contrepartie, la franchise accordée doit être plus modeste, en l'occurrence 35 500 francs. A part dans le domaine des revenus les plus élevés, où il pourrait même y avoir un alourdissement de l'imposition par rapport au statu quo, la variante B entraînerait les mêmes relations entre les charges que la solution combinée.

3e barème: variante B (1 enfant)

Nouvelle déduction pour les frais de garde des enfants (max. 12 000 fr.); barème parental avec franchise de 35 500 fr., déductions pour enfants de 8800 fr. à partir du 2e enfant.

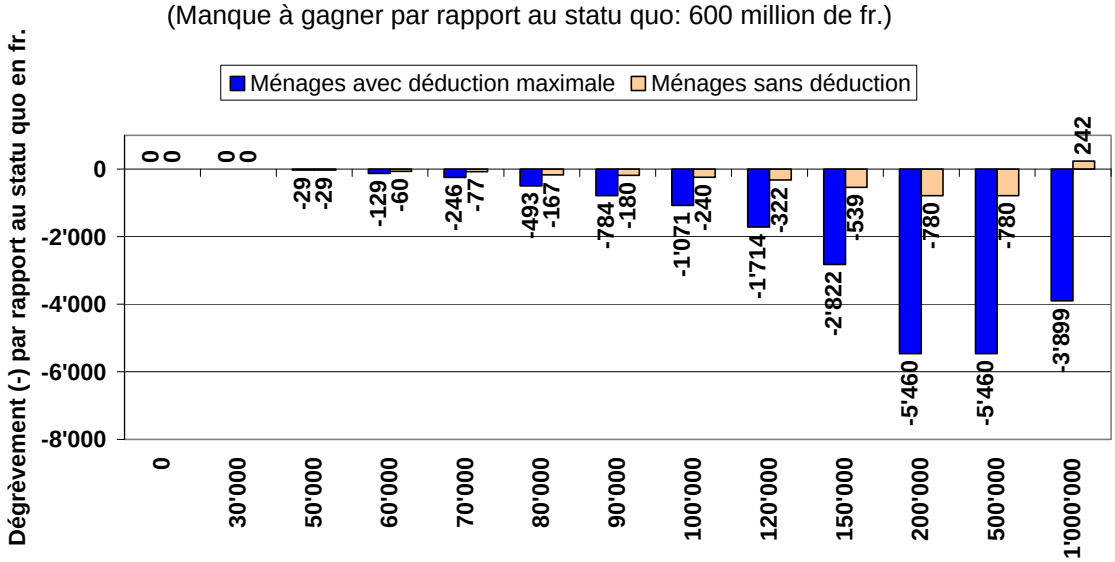
(Manque à gagner par rapport au statu quo: 600 million de fr.)



3e barème: variante B (3 enfants)

Nouvelle déduction pour les frais de garde des enfants (max. 12 000 fr.); barème parental avec franchise de 35 500 fr., déductions pour enfants de 8800 fr. à partir du 2e enfant.

(Manque à gagner par rapport au statu quo: 600 million de fr.)

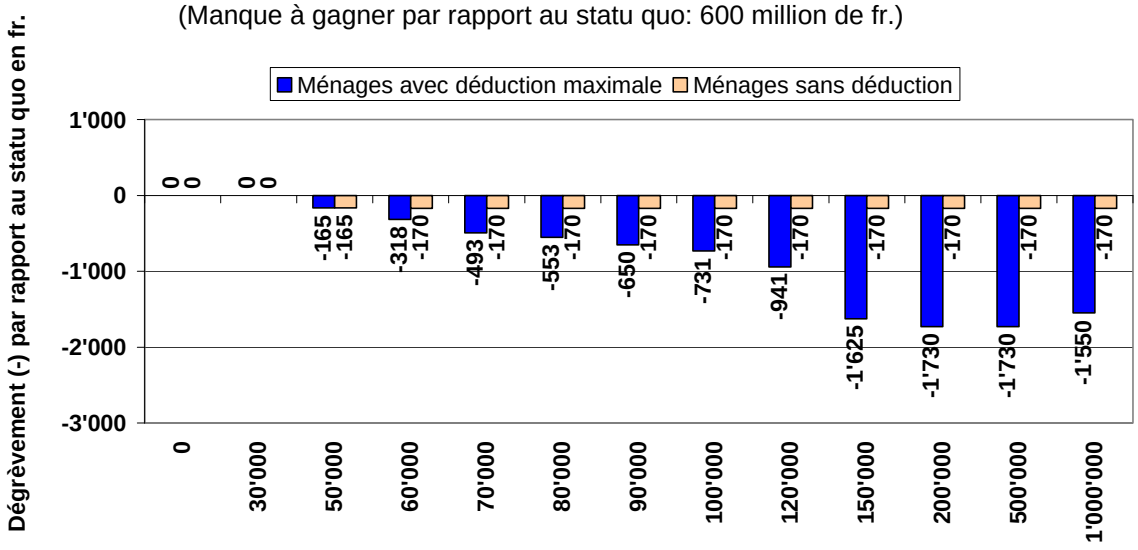


Par l'introduction de la déduction pour les frais de garde des enfants et le maintien des déductions pour enfants actuelles, la variante C permet d'apporter une réduction supplémentaire du montant de l'impôt de 170 francs par enfant. Par rapport à la solution combinée, le dégrèvement est plus important par rapport au statu quo dans le domaine des revenus moyens que dans celui des revenus élevés.

3e barème: variante C (1 enfant)

Nouvelle déduction pour les frais de garde des enfants (max. 12 000 fr.); barème parental: impôt d'après le barème pour couples mariés (y compris déductions pour enfants actuelles) moins 170 fr.

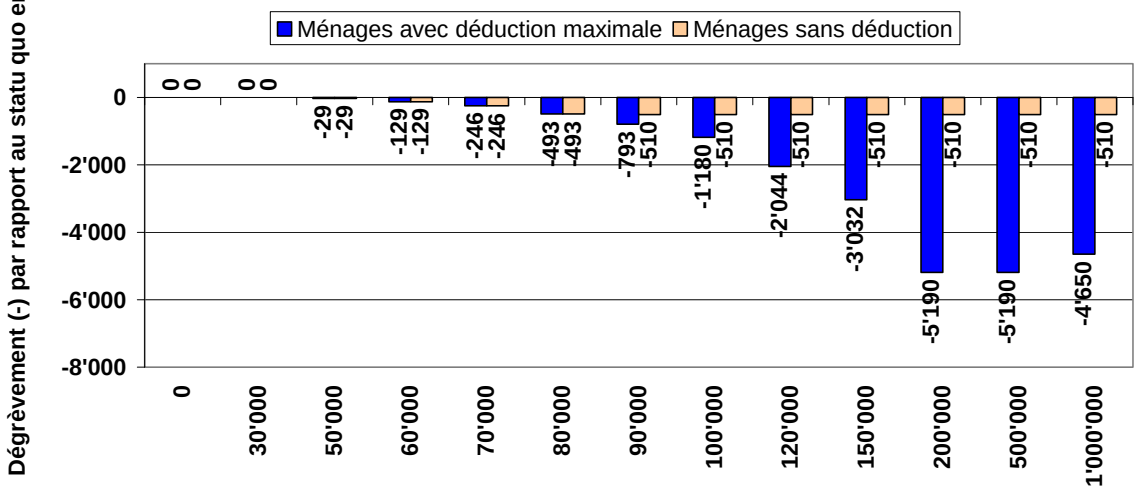
(Manque à gagner par rapport au statu quo: 600 million de fr.)



3e barème: variante C (3 enfants)

Nouvelle déduction pour les frais de garde des enfants (max. 12 000 fr.); barème parental: impôt d'après le barème pour couples mariés (y compris déductions pour enfants actuelles) moins 170 fr.

(Manque à gagner par rapport au statu quo: 600 million de fr.)



3.4 Comparaison entre les différentes variantes

Les tableaux suivants mettent en regard, pour les familles avec 1 enfant et les familles avec 3 enfants, les charges fiscales en cas de statu quo, d'introduction de la solution combinée et d'introduction des différentes variante avec un 3e barème en fonction du revenu imposable avant les déductions pour enfants[4].

1 enfant, pas de frais de garde					
Revenu imposable avant déductions pour enfants	**Statu quo**	**Solution combinée**	**3e barème: variante A**	**3e barème: variante B**	**3e barème: variante C**
	Impôt en fr.	**Impôt en fr.**	**Impôt en fr.**	**Impôt en fr.**	**Impôt en fr.**
0	0	0	0	0	0
30 000	0	0	0	0	0
50 000	165	145	127	145	0
60 000	318	278	242	278	148
70 000	601	541	487	541	431
80 000	924	844	787	844	754
90 000	1 324	1 244	1 172	1 244	1 154
100 000	1 805	1 705	1 615	1 705	1 635
120 000	3 014	2 874	2 748	2 874	2 844
150 000	5 962	5 702	5 468	5 702	5 792
200 000	12 462	12 202	11 968	12 202	12 292
500 000	51 462	51 202	50 968	51 202	51 292
1 000 000	114 218	113 988	114 920	114 920	114 048

Par rapport au statu quo, toutes les variantes proposées permettent de dégrever les contribuables qui ont un enfant mais ne font pas valoir la déduction pour les frais de garde par des tiers. Toutefois, les variantes A et B entraînent une imposition plus lourde que dans le statu quo pour les revenus les plus élevés.

[4] Par «revenu imposable avant les déductions pour enfants en cas de statu quo», on entend le revenu imposable augmenté de la déduction pour enfants et de la déduction des frais d'assurance des enfants. Toutes les autres déductions (comme une éventuelle déduction pour couples à deux revenus) ont déjà été prises en compte.

La charge fiscale de la variante A est moins élevée qu'avec la solution combinée, à l'exception des revenus les plus élevés, pour lesquels la charge fiscale est plus élevée.

Les charges fiscales de la solution combinée sont les mêmes que celles de la variante B, à l'exception des revenus les plus élevés, pour lesquels la charge fiscale est plus élevée avec la variante B.

La variante C entraîne, pour les revenus moyens, des charges fiscales moins importantes que la solution combinée. C'est toutefois le contraire à partir d'un revenu imposable avant les déductions pour enfants de 131 900 francs.

1 enfant, frais de garde maximaux					
Revenu imposable avant déductions pour enfants	**Statu quo**	**Solution combinée**	**3e barème: variante A**	**3e barème: variante B**	**3e barème: variante C**
	Impôt en fr.	**Impôt en fr.**	**Impôt en fr.**	**Impôt en fr.**	**Impôt en fr.**
0	0	0	0	0	0
30 000	0	0	0	0	0
50 000	165	25	7	25	0
60 000	318	125	107	125	0
70 000	601	238	207	238	108
80 000	924	481	427	481	371
90 000	1 324	781	727	781	674
100 000	1 805	1 164	1 092	1 164	1 074
120 000	3 014	2 123	2 015	2 123	2 073
150 000	5 962	4 308	4 146	4 308	4 337
200 000	12 462	10 642	10 408	10 642	10 732
500 000	51 462	49 642	49 408	49 642	49 732
1 000 000	114 218	112 608	113 540	113 540	112 668

Par rapport au statu quo, toutes les variantes proposées permettent de dégrever les contribuables qui ont un enfant et font valoir la déduction maximale pour les frais de garde par des tiers.

La charge fiscale de la variante A est moins élevée qu'avec la solution combinée, à l'exception des revenus les plus élevés, pour lesquels la charge fiscale est plus élevée.

Les charges fiscales de la solution combinée sont les mêmes que celles de la variante B, à l'exception des revenus les plus élevés, pour lesquels la charge fiscale est plus élevée avec la variante B.

La variante C entraîne, pour les revenus moyens, des charges fiscales moins importantes que la solution combinée. C'est toutefois le contraire à partir d'un revenu imposable avant les déductions pour enfants de 143 800 francs.

3 enfants, pas de frais de garde					
Revenu imposable avant déductions pour enfants	Statu quo Impôt en fr.	Solution combinée Impôt en fr.	3e barème: variante A Impôt en fr.	3e barème: variante B Impôt en fr.	3e barème: variante C Impôt en fr.
0	0	0	0	0	0
30 000	0	0	0	0	0
50 000	29	0	0	0	0
60 000	129	69	91	69	0
70 000	246	169	191	169	0
80 000	493	326	379	326	0
90 000	793	613	679	613	283
100 000	1 180	940	1 028	940	670
120 000	2 147	1 825	1 935	1 825	1 637
150 000	4 347	3 808	4 002	3 808	3 837
200 000	10 694	9 914	10 200	9 914	10 184
500 000	49 694	48 914	49 200	48 914	49 184
1 000 000	112 654	111 964	113 356	112 896	112 144

Par rapport au statu quo, toutes les variantes proposées permettent de dégrever les contribuables qui ont trois enfants mais ne font pas valoir la déduction pour les frais de garde par des tiers. Toutefois, les variantes A et B entraînent une imposition plus lourde que dans le statu quo pour les revenus les plus élevés.

Pour tous les revenus, la charge fiscale de la variante A est plus élevée que celle de la solution combinée.

Les charges fiscales de la solution combinée sont les mêmes que celles de la variante B, à l'exception des revenus les plus élevés, pour lesquels la charge fiscale est plus élevée avec la variante B.

Avec la variante C, les contribuables sont exonérés de l'impôt fédéral direct jusqu'à un revenu imposable avant les déductions pour enfants de 80 500 francs. Avec la solution combinée, c'est le cas jusqu'à un revenu imposable avant les déductions pour enfants de 53 100 francs. La variante C entraîne, pour les revenus moyens, des charges fiscales moins importantes que la solution combinée. C'est toutefois le contraire à partir d'un revenu imposable avant les déductions pour enfants de 147 500 francs.

3 enfants, frais de garde maximaux					
Revenu imposable avant déductions pour enfants	Statu quo Impôt en fr.	Solution combinée Impôt en fr.	3e barème: variante A Impôt en fr.	3e barème: variante B Impôt en fr.	3e barème: variante C Impôt en fr.
0	0	0	0	0	0
30 000	0	0	0	0	0
50 000	29	0	0	0	0
60 000	129	0	0	0	0
70 000	246	0	0	0	0
80 000	493	0	0	0	0
90 000	793	9	31	9	0
100 000	1 180	109	131	109	0
120 000	2 147	433	499	433	103
150 000	4 347	1 525	1 635	1 525	1 315
200 000	10 694	5 234	5 520	5 234	5 504
500 000	49 694	44 234	44 520	44 234	44 504
1 000 000	112 654	107 824	109 216	108 756	108 004

Par rapport au statu quo, toutes les variantes proposées permettent de dégrever les contribuables qui ont trois enfants et font valoir la déduction maximale pour les frais de garde par des tiers.

La charge fiscale de la variante A est plus élevée que celle de la solution combinée.

Les charges fiscales de la solution combinée sont les mêmes que celles de la variante B, à l'exception des revenus les plus élevés, pour lesquels la charge fiscale est plus élevée avec la variante B.

La variante C entraîne, pour les revenus moyens, des charges fiscales moins importantes que la solution combinée. C'est toutefois le contraire à partir d'un revenu imposable avant les déductions pour enfants de 183 400 francs. On remarquera le fait que les contribuables sont exonérés de l'impôt fédéral direct jusqu'à un revenu imposable avant les déductions pour enfants de 116 500 francs. Avec la solution combinée, c'est le cas jusqu'à un revenu imposable avant les déductions pour enfants de 89 100 francs.

Globalement, les variantes d'allégement A et B fondées sur un 3^{e} barème apportent des allégements comparables à ceux entraînés par la solution combinée, à part en ce qui concerne les revenus supérieurs, où des charges supplémentaires pourraient frapper les parents assurant eux-mêmes la garde de leurs enfants. La variante C réduit nettement la charge fiscale dans le domaine des revenus moyens; on remarque notamment le fort accroissement du nombre des contribuables ne devant plus acquitter l'impôt fédéral direct malgré une capacité économique en principe suffisante.

4 Imposition des familles monoparentales

4.1 Droit en vigueur

D'après l'art. 11, al. 1, LHID, l'impôt des personnes mariées vivant en ménage commun doit être réduit de manière appropriée par rapport à celui des personnes vivant seules. Cette même réduction est valable pour les contribuables veufs, séparés, divorcés ou célibataires qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses et dont ils assurent pour l'essentiel l'entretien.

D'après l'art. 214, al. 2, LIFD, ces contribuables bénéficient des mêmes allégements au niveau du barème que les couples mariés.

L'égalité de traitement inscrite dans la LHID et dans la LIFD entre les couples mariés et les familles monoparentales (en matière de barèmes) est critiquée depuis longtemps dans la doctrine dominante. Cette critique est fondée sur le fait que la capacité économique d'une famille monoparentale serait en principe plus élevée que celle d'un couple qui a le même revenu et le même nombre d'enfants, car, au sein de ce dernier, le revenu doit suffire pour deux adultes. Cette égalité est considérée comme particulièrement choquante lorsque deux personnes qui ont des enfants vivent en concubinat car, dans ce cas, les deux partenaires peuvent en général profiter du barème pour les personnes mariées et des déductions pour enfants, sans que leurs revenus ne soient additionnés pour calculer l'impôt comme pour les personnes mariées. Cette disposition ne respecterait donc pas le principe de l'imposition selon la capacité économique.

D'après la jurisprudence récente du Tribunal fédéral[5], cette critique est fondée. Une personne seule avec un enfant a certes des charges plus élevées qu'une personne seule sans enfant, mais des charges moins élevées qu'un couple avec un enfant. En outre, il constate que l'art. 11, al. 1, LHID empiète sur l'autonomie tarifaire des cantons garantie par la Constitution. Toutefois, sur la base du texte clair de la loi et des travaux préparatoires, il parvient à la conclusion que, même si cette disposition est contraire à la Constitution, les contribuables qui ne sont pas mariés et qui vivent avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont ils assument l'essentiel de l'entretien ont droit «exactement à la même réduction (tarifaire)» que les contribuables mariés.

Suite à cet arrêt, un certain nombre de cantons ont dû modifier leur législation fiscale et accorder aux familles monoparentales exactement la même réduction que celle qu'ils accordaient aux époux. Plusieurs cantons estiment par conséquent que l'égalité de traitement prescrite entre les familles monoparentales et les autres familles n'est pas conciliable avec le principe de l'égalité de traitement ni avec celui de l'imposition selon la capacité économique et réclament avec véhémence une modification de l'art. 11 LHID.

4.2 Aménagement possible

4.2.1 LIFD

La LIFD accorde le barème pour couples mariés non seulement aux parents mariés, mais aussi à d'autres contribuables vivant avec des enfants, indépendamment du fait qu'ils élèvent seuls leurs enfants ou qu'ils vivent en concubinage[6]. Dans les explications qui suivent, on a distingué entre les catégories «véritables familles monoparentales» et «concubins avec enfants».

Sur la base de leur capacité économique, les *véritables familles monoparentales* ne devraient pas recevoir exactement le même allégement que les contribuables mariés qui ont des enfants car, pour une famille monoparentale, le même revenu doit suffire pour un adulte seulement. Pour un même revenu, la capacité économique des familles monoparentales est donc plus élevée que celle d'un couple. Avec la déduction pour les personnes mariées de 2500 francs introduite par les mesures immédiates (art. 213, al. 1, let. c, LIFD), qui n'est accordée qu'aux contribuables mariés, ces contribuables bénéficient déjà d'une réduction d'impôt un peu plus importante que les familles monoparentales. Cela justifierait une solution prévoyant le maintien du barème pour les personnes mariées en faveur des véritables familles monoparentales qui ne seraient donc pas imposées plus lourdement.

On pourrait également réserver le barème pour les personnes mariées aux époux.
Pour les familles monoparentales, on pourrait alors introduire une déduction pour famille monoparentale. Suivant sa conception et suivant la catégorie de revenu, une solution de ce genre pourrait aboutir soit à un supplément de charge, soit à un allégement supplémentaire pour les véritables familles monoparentales par rapport au droit en vigueur.

Les «concubins avec enfants» sont moins exposés au risque de pauvreté que les véritables familles monoparentales[7]. Ils profitent en général des effets de synergie d'un ménage à deux parents. Par rapport aux couples mariés avec enfants, ils sont privilégiés fiscalement par le droit en vigueur car, suivant la situation, ils bénéficient chacun du barème pour les

5 Cf. ATF 131 II 710 et ATF 131 II 697.

6 En 2005, la Suisse comptait 190 000 familles monoparentales parmi lesquelles environ 56000 n'ont pas acquitté l'impôt fédéral direct en raison de leur revenu trop faible (statistique de l'impôt fédéral direct).

7 Certains groupes de la population sont beaucoup plus susceptibles de devenir des travailleurs pauvres («working poors»). D'après l'enquête suisse sur le population active 2005, les groupes sociodémographiques et professionnels suivants sont particulièrement exposés à ce risque: les familles monoparentales (10,3 %), les familles nombreuses (16,5 %), les indépendants (9,2 %), en particulier les indépendants sans employés (12,8 %), les travailleurs sans formation post-obligatoire (11,4 %), à contrat de durée déterminée (8,4 %), après une interruption de l'activité lucrative (7,5 %) et les personnes de nationalité étrangère (8,5 %) (source: Office fédéral de la statistique).

personnes mariées et des déductions pour enfants, sans que leurs revenus ne soient additionnés comme pour un couple marié. Ce privilège pourrait être supprimé par le fait que le barème pour personnes mariées serait accordé exclusivement aux véritables familles monoparentales.

4.2.2 LHID

Les dispositions de la LHID étant les mêmes que celles de la LIFD sur le plan matériel, on se référera aux commentaires du ch. 4.2.1.

On doit ajouter cependant que le Tribunal fédéral estime que la réglementation en vigueur viole l'autonomie tarifaire des cantons voulue par la Constitution.

La CHID propose d'adapter l'art. 11, al. 1, LHID de telle sorte qu'une réduction appropriée de l'imposition des familles monoparentales soit possible. On peut donc se demander si l'expression «cette même réduction pour les familles» utilisée à l'art. 11, al. 1, LHID, ne devrait pas être remplacée par l'expression «une réduction appropriée pour les familles». Cette terminologie correspond cependant à celle de la première phrase, qui prévoit également une «réduction appropriée», ce qui pourrait être interprété dans le sens que rien ne change et qu'il faut continuer d'octroyer la même déduction (au niveau du barème) aux familles monoparentales qu'aux couples mariés. On pourrait également remplacer la terminologie actuelle conformément à la proposition de l'initiative parlementaire Lauri (04.450): «… une réduction comparable, adaptée à la capacité économique…». Du point de vue matériel, cela reviendrait à supprimer l'art. 11, al. 1, phrases 2 et 3. En effet, les cantons seraient alors libres de choisir de quelle manière ils souhaitent dégrever les familles monoparentales par rapport aux personnes seules. La marge de manœuvre des cantons ne serait limitée que par le principe constitutionnel de l'imposition d'après la capacité économique et par la jurisprudence du Tribunal fédéral qui s'y rapporte.

4.3 Proposition du Conseil fédéral

4.3.1 LIFD

Le Conseil fédéral propose de continuer d'appliquer le barème pour couples mariés aux familles monoparentales dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Le remplacement du barème pour couples mariés par une déduction correspondante en faveur des familles monoparentales n'entraînant aucune charge supplémentaire n'apporte aucun avantage. Il serait possible de limiter le droit actuel aux «véritables familles monoparentales». Actuellement, il existe cependant différents types de familles monoparentales. Il est par exemple tout à fait possible qu'une personne élevant seule ses enfants vive en concubinage sans pour autant bénéficier d'un effet de synergie financier parce que le partenaire ne participe pas aux frais du ménage. Il existe aussi des relations de concubinage plus ou moins durables, de telle sorte que la situation à la fin de la période fiscale ne reflète pas forcément la capacité économique pendant l'année fiscale. Pour déterminer s'il existe bien une relation de concubinage, les administrations fiscales dépendraient des déclarations des contribuables. Faute d'un enregistrement des couples de concubins, il ne serait pas possible en effet d'effectuer un contrôle efficace et/ou à l'échelle de toute la Suisse. C'est pourquoi on renonce à limiter l'application du barème pour couples mariés aux «véritables familles monoparentales». Cela permet en même temps d'éviter le risque d'imposer plus lourdement des familles monoparentales vivant en concubinage par rapport au statu quo. En raison des mesures immédiates dans le cadre de l'impôt fédéral direct entrées en vigueur le 1er janvier 2008, les couples mariés ont en outre droit à la déduction pour couples mariés et sont par

conséquent avantagés fiscalement par rapport aux familles monoparentales touchant un même revenu.

4.3.2 LHID

Le Conseil fédéral propose, notamment en raison des souhaits exprimés par plusieurs cantons, de supprimer sans le remplacer le passage relatif aux familles monoparentales qui se trouve à l'art. 11, al. 1, LHID (phrases 2 et 3). Cette suppression permettrait d'éliminer la violation anticonstitutionnelle de l'autonomie tarifaire des cantons constatée par le Tribunal fédéral. Tout en étant libres en ce qui concerne l'aménagement de leur barème, les cantons devront respecter les limites fixées par la Constitution et par la jurisprudence du Tribunal fédéral. La LHID ne fixe donc plus de règles que dans le domaine de la relation entre la charge fiscale des personnes mariées vivant en ménage commun en fait et en droit, d'une part, et les contribuables vivant seuls, d'autre part (art.11, al. 1, 1re phrase).

5 Imposition des parents séparés partageant l'autorité parentale

5.1 Droit en vigueur et modifications nécessaires

Selon la LIFD, c'est en principe le parent séparé chez lequel l'enfant mineur vit qui a le droit de demander la déduction pour enfants (art. 213, al. 1, let. a, LIFD). Il bénéficie par ailleurs du barème pour personnes mariées (art. 214, al. 2, LIFD). L'attribution du droit à la déduction pour enfant et le barème applicable sont précisés dans la circulaire no 7 de l'AFC du 20 janvier 2000 «Imposition de la famille selon la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD); attribution de l'autorité parentale conjointement à des parents non mariés et maintien de l'exercice en commun de l'autorité parentale par des père et mère séparés ou divorcés». Pour les cas où l'enfant est gardé alternativement par son père et par sa mère et où aucune contribution d'entretien n'est en général versée, la circulaire prévoit que le critère décisif pour l'attribution de la déduction pour enfants et pour l'octroi du barème pour couples mariés est la durée de la garde des enfants. C'est au parent qui assure effectivement la partie la plus importante de la garde des enfants que revient le droit à la déduction pour enfants. Lorsque les parents assurent chacun la moitié de la garde des enfants, c'est le revenu le plus élevé qui détermine l'attribution des allégements fiscaux.

La motion Parmelin (05.3319) demande que l'inégalité de traitement devant l'impôt des contribuables divorcés ou séparés en cas d'autorité parentale conjointe et de garde alternée soit corrigée.

5.2 Proposition du Conseil fédéral

Sur requête conjointe des père et mère, le juge maintient l'exercice en commun de l'autorité parentale, pour autant que cela soit compatible avec le bien de l'enfant et que les parents soumettent à sa ratification une convention qui détermine leur participation à la prise en charge de l'enfant et la répartition des frais d'entretien de celui-ci (art. 133, al. 3, CC). Si les parents ne sont pas mariés, l'autorité tutélaire attribue, sur requête conjointe des père et mère, l'autorité parentale conjointement aux deux parents (art. 298a, al. 1, CC).

Pour ces cas, l'attribution de la déduction pour enfants doit être modifiée: il faudrait dorénavant que chacun des parents puisse demander la moitié de la déduction, dans la mesure où il n'est pas possible de faire valoir la déduction pour les pensions alimentaires versées pour les enfants au sens de l'art. 33 LIFD. Cette dernière condition est nécessaire

pour éviter un double allégement (déduction pour enfants et déduction pour pensions alimentaires). Pour des raisons de praticabilité, cette possibilité devrait être accordée aussi bien pour les cas où l'enfant est gardé de façon alternative que pour les cas où il est soumis à la garde de l'un de ses parents. En effet, on ne peut pas exiger des autorités de taxation qu'elles déterminent la part effective à la garde de l'enfant de chacun des parents.

En raison de l'autonomie tarifaire des cantons prévue par la Constitution, l'attribution de la déduction pour enfants ne peut pas être imposée aux cantons.

La Commission pour l'harmonisation (CHID) préconise la réglementation actuelle. Toutefois, si la politique rend nécessaire un changement, ce dernier doit être aménagé de façon restrictive et ne pas entraîner de doubles allégements. Le changement législatif proposé ici tient compte de cette exigence.

6 Entrée en vigueur

Le Conseil fédéral souhaite introduire les mesures d'allégement en faveur des familles avec enfants aussi rapidement que possible.

Afin que la réforme puisse entrer en vigueur en 2010 déjà, le Conseil fédéral propose d'appliquer la procédure spéciale prévue à l'art. 85, al. 2, de la loi sur l'Assemblée fédérale (LParl, RS 171.10), en vertu de laquelle un projet de modification constitutionnelle ou de loi fédérale peut être soumis exceptionnellement à l'examen en première lecture des deux Conseils pendant la même session. Si le projet est adopté par les Chambres fédérales lors de la session d'automne 2009, les nouvelles dispositions peuvent entrer en vigueur (rétroactivement) au 1er janvier 2010 dans la mesure où le référendum n'est pas saisi.

7 Commentaire des modifications législatives

7.1 Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct

Remarque préliminaire: Le présent projet de loi ne contient que des modifications des dispositions relatives à l'imposition postnumerando. Pour des raisons formelles, les dispositions relatives à l'imposition praenumerando correspondantes devront être modifiées de façon analogue dans le message du Conseil fédéral; cependant, on a renoncé pour des raisons de clarté à le faire dans le présent rapport.

Font l'objet de la consultation l'avant-projet de loi relatif à la solution combinée et l'avant-projet de loi relatif à la variante C du barème parental. En l'absence d'une remarque, les commentaires ci-dessous se rapportent aux deux avant-projets.

Ad art. 212, al. 1 et 1bis, LIFD (ne concerne que la solution combinée)

La loi actuelle sur l'impôt fédéral direct prévoit, en plus de la déduction pour enfants, une déduction d'assurance pour les enfants. Afin de simplifier le système d'imposition, cette déduction doit être ajoutée à la déduction pour enfants. Les dispositions concernant la déduction d'assurance pour les enfants peut donc être supprimée (cf. art. 213, al. 1, let. a, LIFD et 212, al. 1, 2^{e} par. du 2^{e} tiret, LIFD, ainsi que, en ce qui concerne les montants en vigueur, l'ordonnance sur la progression à froid[8]).

Pour des raisons de technique législative, les alinéas modifiés doivent être mentionnés dans leur ensemble. Si les montants des 1er et 2^{e} tirets étaient repris tels quels, cela entraînerait une réduction du montant déductible, car la loi est postérieure à la dernière modification de l'ordonnance sur la progression à froid. C'est pourquoi il est nécessaire de reprendre les montants fixés par l'ordonnance sur la progression à froid ainsi que la mention au montant correspondant de l'indice des prix à la consommation. On évite ainsi le risque de surcompensation en cas de nouvelle compensation des effets de la progression à froid.

Pour des raisons de technique législative, la deuxième phrase du deuxième tiret du premier alinéa fait l'objet d'un nouvel alinéa (1bis).

Ad art. 212, al. 2bis , LIFD

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, il n'était pas possible jusqu'à présent de faire valoir une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers. Or, une telle déduction sera dorénavant accordée, dans la mesure où certaines conditions sont remplies, à savoir que les frais doivent être la conséquence du fait que les parents sont dans l'incapacité d'assurer eux-mêmes la garde de leurs enfants en raison de leur activité lucrative, d'une formation ou de leur incapacité à exercer une activité lucrative.

Les parents ne peuvent déduire que les frais encourus pendant la durée effective de leur activité lucrative, de leur incapacité à exercer une telle activité ou de leur formation. Il en va de même pour les contribuables exerçant une activité lucrative à temps partiel: seuls les frais encourus durant leur temps de travail sont pris en compte. Les frais de garde en dehors du temps de travail ou du temps de formation des parents (p. ex. des frais de «baby-sitting» le soir ou durant le week-end) ne sont donc pas déductibles. Les frais de garde liés par exemple aux loisirs des parents doivent être considérés comme des frais liés au train de vie et ne peuvent par conséquent pas être déduits. C'est le contribuable qui doit prouver que les frais de garde sont justifiés. Afin d'assurer l'uniformité de la perception, l'AFC établira une

8 RS 642.119.2

circulaire réglant les questions de détail (comme la déductibilité en cas de formation suivie par voie électronique).

Les couples mariés faisant ménage commun peuvent faire valoir les frais de garde des enfants s'ils exercent tous les deux une activité lucrative en même temps. Toutefois, la déduction pour la garde des enfants ne doit pas seulement être accordée lorsque les deux parents exercent une activité lucrative, mais aussi lorsque seul l'un des deux époux exerce une activité lucrative et que l'autre est dans l'incapacité de le faire ou encore lorsque l'un des deux époux suit une formation. Il est possible également que les deux époux suivent une formation ou qu'ils soient tous les deux incapables d'exercer une activité lucrative et ne soient pas, de ce fait, en mesure d'assurer eux-mêmes la garde de leurs enfants.

En plus des époux, les personnes seules élevant leurs enfants qui exercent une activité lucrative, qui sont incapables d'exercer une telle activité ou qui suivent une formation doivent également avoir le droit de déduire les frais de garde des enfants, dans la mesure où elles ne peuvent pas assurer elles-mêmes la garde de leurs enfants.

Par ailleurs, les frais de garde des enfants ne doivent être déductibles qu'aussi longtemps que les enfants ont besoin d'une garde supplémentaire à celle de la famille et de l'école. L'âge à partir duquel les enfants n'ont plus besoin d'être gardés dépend de la maturité des enfants. Cependant, pour des raisons d'harmonisation et pour des raisons administratives, on fixe une limite générale. Cette limite, à partir de laquelle les frais de garde des enfants par des tiers ne peuvent plus être déduits, serait fixée au 16^{e} anniversaire de l'enfant mineur. Cet âge correspond en général à la fin de la scolarité obligatoire. Ne sont déductibles que les frais de garde par des tiers prouvés. Plus les enfants sont âgés, plus les frais de garde des enfants par des tiers ont tendance à diminuer. La déduction de ces frais de garde est aménagée de façon anorganique et plafonnée à 12 000 francs par enfant et par année. Les frais de garde des enfants par des tiers sont également déductibles lorsque la garde est assurée par des membres de la famille, par exemple les grands-parents. En revanche, ces derniers doivent déclarer l'argent qu'ils ont ainsi gagné à titre de revenu.

Seuls les frais supplémentaires découlant de la garde des enfants par des tiers sont déductibles. Les frais comme les frais de nourriture, qui auraient également été dépensés en cas de garde des enfants par leurs parents, ne donnent donc pas droit à la déduction.

Ad art. 213, al. 1, let. a, LIFD

Solution combinée

L'actuelle déduction pour enfants de 6100 francs est augmentée de 2000 francs et, donc, portée à 8100 francs. Avec la déduction d'assurance pour les enfants de l'art. 212, al. 1, 2^{e} paragraphe du tiret 2, de 700 francs qui a été supprimée, la déduction pour enfants s'élève maintenant à 8800 francs par enfant (cf. art. 213, al. 1, let. a et 212, al. 1, 2^{e} par. du 2^{e} tiret, LIFD, ainsi que les montants actuels fixés par l'ordonnance sur la progression à froid). Si les parents sont séparés, seul un des parents peut en général faire valoir la déduction pour enfants. La motion Parmelin (05.3319), que le Parlement a adoptée, demande que les prescriptions légales soient modifiées de sorte à corriger l'inégalité de traitement fiscal frappant les contribuables divorcés ou séparés partageant l'autorité parentale et la garde de leurs enfants. Cette motion demande que la déduction pour enfants soit accordée, si certaines conditions sont réunies, à chaque parent à hauteur de la moitié (voir ch. 5.2, notamment en ce qui concerne ces conditions).

Tandis que le texte législatif français prévoit aussi la déduction pour enfants pour les enfants majeurs qui suivent une formation scolaire ou une formation professionnelle, le texte législatif

allemand ne mentionne que la formation professionnelle. Cette erreur législative doit être corrigée par l'introduction, dans le texte allemand, de la notion «schulische» (scolaire).

Variante C du barème parental

En ce qui concerne la répartition de la déduction pour enfants et la modification de la version en allemand du texte législatif, voir les explications relatives à la solution combinée.

La déduction pour enfants devrait rester à son niveau actuel, à savoir 6100 francs par enfant. Les montants actuels des déductions sociales sont fixés dans l'ordonnance sur la compensation des effets de la progression à froid pour les personnes physiques en matière d'impôt fédéral direct (cf. art. 213, al. 1, let. a, LIFD; art. 7, let. a de l'ordonnance sur la progression à froid). Etant donné que la disposition concernée devra être modifiée en fonction de la réglementation de la répartition, il faut aussi reprendre dans la loi le montant en vigueur actuellement. Si le montant n'était pas adapté, cela entraînerait en effet une réduction du montant de la déduction parce que la loi est plus récente que la dernière modification de l'ordonnance sur la progression à froid. En outre, afin d'éviter toute surcompensation lors de la prochaine compensation des effets de la progression à froid, il est nécessaire de mentionner le montant correspondant de l'indice.

Ad art. 213, al. 1, let. b, LIFD

Solution combinée

La déduction pour charges d'entretien est fixée d'après la déduction pour enfants prévue par l'art. 213, al. 1, let. a. Cette déduction de 6100 francs actuellement, qui ne revêt pas une très grande importance du point de vue fiscal, devrait donc également être augmentée de 2000 francs et portée à 8100 francs. Conjuguée à la suppression de la déduction d'assurance pour les enfants (art. 212, al. 1, 2^{e} par. du 2^{e} tiret), qui s'élève à 700 francs actuellement, la déduction d'entretien se montera donc également à 8800 francs par personne incapable d'exercer une activité lucrative ou partiellement incapable de le faire dont le contribuable assure l'entretien (cf. art. 213, al. 1, let. b et art. 212, al. 1, 2^{e} par. du 2^{e} tiret, LIFD ainsi que les montants actuels fixés par l'ordonnance sur la progression à froid).

D'après le texte législatif en vigueur, on ne peut pas faire valoir la déduction pour charges d'entretien si les prestations versées à l'épouse donnent déjà droit à une déduction au sens de la lettre a. La même disposition devrait s'appliquer dans les cas ou c'est l'épouse qui verse des prestations d'entretien à l'époux pour lesquelles elle fait valoir la déduction au sens de la lettre a. La disposition a donc été complétée dans ce sens.

Variante C du barème parental

Pour ce qui est de l'adaptation du texte législatif concernant le conjoint, voir les explications relatives à la solution combinée. Etant donné que la disposition sera modifiée, il faudra reprendre en même temps dans la loi, après la let. a, le montant de la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers en vigueur actuellement avec le montant de l'indice correspondant, comme pour la déduction pour enfants (voir explications concernant l'art. 213, al. 1, let. a, LIFD).

Ad Art. 214, al. 2 et 2bis (nouveau) (barème parental) (seulement variante C du barème parental)

Le nouveau barème parental fixé par l'al. 2bis s'applique à tous les époux avec enfants ainsi qu'à toutes les familles monoparentales. De ce fait, l'al. 2 doit être adapté en conséquence, c'est-à-dire de telle sorte qu'il ne s'applique plus qu'aux couples sans enfants.

La détermination du revenu imposable pour le calcul du montant de l'impôt des parents se fait toujours de la même manière. Cela signifie que les déductions pour enfants actuelles demeurent (mêmes montants). On applique en revanche le nouveau barème parental. Ce barème est fondé sur le barème pour couples mariés fixé à l'al. 2 auquel il combine une réduction du montant de l'impôt de 170 francs par enfant. Le barème parental est accordé aux parents et aux familles monoparentales qui partagent leur ménage avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont ils assument pour l'essentiel l'entretien.

Dans le cadre des faibles revenus, la réduction du montant de l'impôt peut se révéler totalement ou presque nulle. En tout état de cause, le montant de l'impôt est tout au plus réduit à zéro: en aucun cas des créances d'impôt ne seront versées aux contribuables concernés.

Etant donné que l'al. 2 doit être modifié, il est judicieux d'introduire en même temps dans la loi le barème pour couples mariés actuel, qui est fixé à l'art. 5, al. 2 de l'ordonnance sur la progression à froid. Si le barème n'était pas modifié, il en résulterait une surimposition des couples mariés et des familles monoparentales, car la loi est postérieure à la dernière modification de l'ordonnance sur la progression à froid. En outre, il est nécessaire de reprendre les montants fixés par l'ordonnance sur la progression à froid ainsi que la mention du montant correspondant de l'indice des prix à la consommation. On évite ainsi le risque de surcompensation en cas de nouvelle compensation des effets de la progression à froid.

7.2 Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

Ad art. 9, al. 2, let. c^{bis} (nouveau), LHID

Le droit en vigueur (dispositions finales, art. 72c, LHID) donne déjà aux cantons la possibilité d'autoriser la déduction des frais de garde des enfants par des tiers. Chacun à sa manière, 24 cantons ont déjà utilisé cette possibilité. Les réglementations ne divergent pas seulement en ce qui concerne le montant des déductions, mais aussi en ce qui concerne les conditions d'octroi de ces déductions (âge des enfants, raisons de la garde par des tiers). La plupart des cantons ont aménagé leur déduction pour les frais de garde des enfants comme une déduction sociale ou une déduction anorganique. Il existe cependant aussi des cantons qui considèrent les frais de garde des enfants comme des frais d'acquisition du revenu [frais nécessaires à la réalisation du revenu (frais professionnels)].

Tous les cantons devraient être obligés à accorder la déduction des frais de garde des enfants par des tiers. Cependant, ils doivent rester libres en ce qui concerne la fixation du montant de cette déduction. La nouvelle disposition précise en outre que les frais de garde des enfants doivent être déductibles, à titre de déduction anorganique, non seulement par les parents exerçant une activité lucrative, mais également par les parents incapables d'exercer une activité lucrative et par les parents qui suivent une formation. Afin d'harmoniser et de simplifier l'imposition, la limite d'âge devrait en outre être imposée aux cantons. Il a ainsi été prévu que les frais de garde des enfants effectifs sont déductibles, dans tous les cantons, pour les enfants qui n'ont pas encore atteint leur 16^{e} anniversaire.

Ad art. 11, al. 1, LHID

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, la réglementation de l'art. 11, al. 1 concernant l'imposition des personnes vivant seules porte atteinte à l'autonomie tarifaire des cantons.

Afin d'assurer la constitutionalité de l'imposition des personnes seules, on propose de modifier l'art. 11, al. 1 de la manière suivante:
Seule la première phrase, qui prévoit la réduction de manière appropriée de l'impôt des contribuables mariés par rapport à l'impôt des personnes vivant seules, doit être maintenue. Les deuxième et troisième phrases peuvent être supprimées parce que les cantons continuent, malgré la suppression partielle de l'art. 11, al. 1, LHID, d'être obligés à imposer les familles monoparentales d'après leur capacité économique. Cependant, la manière dont les cantons remplissent cette obligation entre dans le champ de l'autonomie tarifaire que leur accorde la Constitution.

Ad art. 72c LHID

L'art. 72c LHID prévoyait que les cantons pouvaient accorder, jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de l'imposition du couple et de la famille, la déduction des frais de garde des enfants payés pour la durée de l'activité lucrative des parents. Dans le cadre du présent projet de réforme, cet article est obsolète et peut par conséquent être abrogé.

Ad art. 72l LHID

Il faut donner suffisamment de temps aux cantons pour qu'ils puissent introduire les nouvelles dispositions de la LHID dans leur législation. Compte tenu de la durée d'une procédure de modification législative, on accorde en principe deux ans aux cantons.

Si un canton n'est pas en mesure de faire entrer en vigueur la déduction des frais de garde des enfants jusqu'à cette échéance, on applique directement l'art. 9, al. 2, let. c^{bis}, LHID. Etant donné que cet article ne fixe pas le montant de la déduction, les cantons devront régler eux-mêmes la procédure qu'ils adopteront s'ils ne sont pas en mesure d'apporter les présentes modifications législatives dans les délais (le cas échéant, le gouvernement cantonal pourrait par exemple édicter provisoirement les prescriptions nécessaires).

L'allégement accordé aux familles avec enfants est non seulement souhaité depuis de nombreuses années, mais il est surtout justifié objectivement. C'est pourquoi il faut viser à faire entrer en vigueur cette réforme aussi rapidement que possible. L'entrée en vigueur ne peut cependant être fixée qu'au début d'une période fiscale.

Si les deux Chambres adoptent le présent projet de réforme lors de la session d'automne dans le cadre de la procédure spéciale et que le délai référendaire expire sans que le référendum ne soit saisi au début janvier 2010, la réforme peut entrer en vigueur (rétroactivement) au 1er janvier 2010. Si le référendum est saisi, c'est le Conseil fédéral qui fixera l'entrée en vigueur de la réforme. Si le projet n'était arrêté que lors de la session d'hiver, le délai référendaire n'expirerait qu'à la fin du mois de mars 2010. Or, en ce qui concerne l'impôt à la source, les nouvelles déductions doivent être connues déjà avant le début de l'année. Dans ce cas, le Conseil fédéral ne pourrait donc faire entrer la réforme en vigueur qu'une année plus tard.