



Etat-major Législation, 18 avril 2013

Résultats de la procédure de consultation sur l'imposition équilibrée du couple et de la famille

1. Contexte

Le 29 août 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de consulter les cantons, les partis politiques et les associations faîtières de l'économie sur l'imposition équilibrée du couple et de la famille dans le cadre de l'impôt fédéral direct.

La procédure de consultation a duré officiellement du 29 août 2012 au 5 décembre 2012. À leur demande, une prolongation jusqu'à la mi-février 2013 a été accordée à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (Conférence des directeurs cantonaux des finances; CDF) et à quelques autres participants.

Afin de pouvoir déterminer de manière ciblée l'opinion des participants sur les propositions présentées, un questionnaire a été joint aux documents mis à disposition. La présente description des résultats se base sur les réponses données à ce questionnaire. Les éléments sur lesquels portaient les questions sont repris ci-après dans les sous-titres (point 4). Il faut relever que de nombreux participants n'ont pas ou n'ont que partiellement répondu au questionnaire. La liste des destinataires de la consultation se trouve en annexe.

Au total, 67 avis ont été déposés:

- 26 cantons et la CDF
- 7 partis
- 32 organisations
- 1 particulier

2. Avis reçus

2.1 Cantons

Tous les cantons et la CDF.

2.2 Partis

Parti bourgeois-démocratique Suisse (PBD), Parti démocrate-chrétien suisse (PDC), Parti évangélique suisse (PEV), PLR. Les Libéraux-Radicaux, Parti écologiste suisse, Parti socialiste suisse (PS), Union démocratique du centre (UDC).

Le Parti vert'libéral a renoncé explicitement à participer à la consultation.

2.3 Organisations

Arbeitsgemeinschaft unabhängiger Frauen und Männer (AUF), Coordination romande des organisations paternelles (CROP), Alliance de sociétés féminines suisses (alliance F), Association faîtière des sociétés d'utilité publique des femmes suisses (SGF), donna 2, Economiesuisse, Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), Fédération des Entreprises Romandes (FER), Fédération Patronale Vaudoise (FPV), Interessengemeinschaft geschiedener und getrennt lebender Männer (IGM), Société suisse des employés de commerce (SEC), Dachverband der Schweizer Männer- und Väterorganisationen (Männer.ch), Movimento Papageno (MP), Pro Familia, Union patronale suisse (UPS), Union suisse des paysans (USP), Association des communes suisses, Union suisse des arts et métiers (USAM), Union syndicale suisse (USS), Conférence suisse des délégués à l'égalité (SKG), Conseil suisse des aînés (CSA), Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM), Association suisse pour les droits de la femme (ADF), Schweizerischer Verband für Seniorenfragen (SVS), Association suisse des experts fiscaux diplômés (ASEFiD), Conférences des villes suisses sur les impôts, Travail.Suisse, Chambre fiduciaire, Verband

1 particulier.

3. Projet mis en consultation

L'imposition telle qu'elle est prévue dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)¹ désavantage encore certains couples mariés dont les deux conjoints travaillent et le revenu total est élevé, ainsi que de nombreux couples mariés de retraités dont le revenu est moyen à élevé, par rapport à des couples de concubins se trouvant dans la même situation économique. Une différence de charge fiscale qui dépasse 10 % est inconstitutionnelle. Par ailleurs, le rapport entre la charge des couples mariés à un revenu et celle des couples mariés à deux revenus est parfois considéré comme déséquilibré.

L'objectif de la révision est, pour ce qui est de l'impôt fédéral direct, d'inscrire dans la législation un régime d'imposition en harmonie avec l'imposition des couples et des familles prévue par la Constitution, aux effets si possible neutres pour les divers types de partenariats et de familles et menant à des charges fiscales équilibrées.

Afin que les couples mariés ne soient plus imposés plus lourdement que les concubins, il s'agit d'introduire le modèle «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt». Selon ce modèle, l'autorité de taxation commence par calculer l'impôt du couple en additionnant les revenus des époux, comme elle l'a fait jusqu'à présent. Elle procède ensuite à un deuxième calcul de l'impôt (calcul alternatif) qui s'inspire de l'imposition individuelle des concubins. La somme des impôts qui en résulte pour chaque époux est alors comparée au montant de l'impôt calculé selon la taxation ordinaire. L'autorité de taxation facture finalement le montant le moins élevé. Ce procédé n'entraîne pas de supplément de travail pour les contribuables: les époux continuent de déposer une seule déclaration d'impôt.

Afin d'obtenir une différence de charge plus équilibrée entre les couples mariés à un revenu et les couples mariés à deux revenus, il s'agit d'introduire une déduction de 8100 francs au maximum pour les couples mariés à un revenu.

Le dégrèvement actuellement excessif en faveur des concubins avec enfants est l'une des causes de la discrimination fiscale des couples mariés. C'est pourquoi il faut désormais appliquer uniformément le barème ordinaire aux familles monoparentales et aux concubins avec enfants. Il s'agit par ailleurs d'accorder une déduction de 11 000 francs aux familles monoparentales afin d'alléger ou du moins de ne pas alourdir la charge des familles monoparentales à revenu modeste ou moyen. La déduction de 251 francs par enfant sur le montant de l'impôt, introduite par la dernière réforme, continue d'être accordée à tous les parents, indépendamment de leur état civil et de leur forme de vie.

Enfin, il est prévu de simplifier et d'harmoniser les barèmes et les conditions d'octroi des déductions liées aux enfants.

Les mesures proposées se traduisent par une diminution annuelle des recettes de l'impôt fédéral direct estimée à un milliard de francs sur la base de la période fiscale 2012. La charge effective sur les finances fédérales est cependant inférieure car la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct se monte à 17 %. La diminution des recettes pèsera donc sur les finances cantonales dans la même proportion. Sous le régime du frein à l'endettement, des diminutions structurelles des recettes de cette ampleur nécessitent un contre-financement si les finances fédérales ne présentent pas d'excédent structurel. Le

¹ RS 642.11

Conseil fédéral propose donc de combiner des réductions de dépenses et des hausses de recettes. Les deux solutions suivantes sont proposées:

- hausse des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ce contre-financement nécessiterait une modification de la Constitution et, par conséquent, une votation populaire;
- abandon temporaire de la compensation des effets de la progression à froid pour l'impôt fédéral direct jusqu'au moment où le renchérissement aura atteint 5,8 %.

4. Résultats de la consultation

4.1 Concernant les grandes lignes du projet mis en consultation

Tous les participants sont d'avis qu'il faut supprimer une fois pour toutes le désavantage fiscal des couples mariés par rapport aux concubins. La nette majorité d'entre eux rejette cependant le modèle «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt», considérant qu'il ne constitue pas la mesure la mieux adaptée.

Les cantons et la CDF critiquent le fait que les mesures proposées, en particulier le modèle «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt», constitueraient des entraves bureaucratiques pour les cantons qui, comparées à leur utilité, seraient disproportionnées. Une procédure de taxation si compliquée irait à l'encontre de la simplification du système fiscal, constamment répétée, et sèmerait le doute parmi les contribuables, en plus de les surcharger. Par ailleurs, le nouveau modèle entraînerait des pertes fiscales élevées. Étant donné que les cantons participent au produit de l'impôt fédéral direct, le projet entraînerait des pertes fiscales élevées pour eux aussi. S'ajoute à cela le fait qu'il faudrait engager du personnel supplémentaire. Enfin, le modèle tel qu'il est conçu est en désaccord avec le texte constitutionnel; il fait même apparaître de nouvelles distorsions graves dans certaines situations. En particulier la charge fiscale plus élevée pour les couples à un revenu par rapport aux couples à deux revenus ne se justifie pas, du moins sur le plan factuel, et est même anticonstitutionnelle.

Parmi les partis, le PDC, le PEV et le PBD approuvent le modèle proposé. Pour l'UDC, introduire ce nouveau modèle est certes une voie envisageable, mais il donne sa préférence à un splitting total ou partiel. Le PLR et le PS rejettent les propositions du Conseil fédéral et demandent le passage à l'imposition individuelle. Le PES rejette aussi le projet, car il estime que seuls les hauts revenus seraient fortement allégés de leur charge fiscale et que l'introduction d'une déduction pour les couples à un revenu n'encouragerait pas les femmes à exercer une activité lucrative.

La majorité des organisations participantes estiment également que le nouveau modèle n'est pas approprié car il augmente considérablement la charge administrative et complique le système fiscal.

4.2 Concernant la conception du calcul alternatif de l'impôt

La majorité des participants est en désaccord avec la conception concrète du modèle de calcul alternatif de l'impôt. En plus de la complexité et du manque de transparence du modèle, ainsi que de la charge administrative nettement plus élevée qu'il entraîne, ils critiquent le fait que les voies de droit seraient aussi grandement plus compliquées et plus longues. De plus, ils trouvent que la répartition par moitié des revenus ne provenant pas de l'activité lucrative ou de rentes entraînerait, selon les situations, des différences de charge inappropriées. Par ailleurs, renoncer à appliquer la méthode de calcul alternative de l'impôt

aux couples mariés imposés à la source, d'après la dépense ou de façon limitée en Suisse provoquerait des discriminations qui se verraient reprochées. Enfin, appliquer cette méthode aux prestations en capital provenant de la prévoyance et aux bénéfices de liquidation ne relèverait pas du domaine du possible.

4.3 Concernant la nouvelle déduction pour les couples à un revenu et les changements en ce qui concerne la déduction pour les couples à deux revenus

Alors que la plupart des partis accepte la nouvelle déduction pour les couples à un revenu et les changements concernant la déduction pour les couples à deux revenus, la majorité des cantons et des organisations rejette les modifications proposées, en partie ou dans leur totalité. Ils critiquent en particulier le fait que le calcul alternatif de l'impôt aurait pour conséquence que malgré l'introduction d'une déduction pour les couples à un revenu, la charge additionnelle des couples mariés à un revenu serait nettement plus élevée qu'à l'heure actuelle, ce qui n'est pas compatible avec le principe de l'imposition selon la capacité économique. Pour certains participants, la distinction entre les couples mariés à un et à deux revenus est inopportune, car le montant des frais additionnels estimés pourrait s'avérer très différent selon le revenu et le taux d'occupation. Par ailleurs, la déduction pour les couples à un revenu ou, le cas échéant, celle pour les couples à deux revenus devrait aussi être accordée aux couples mariés de retraités, car, selon le montant de leur revenu, ces derniers pourraient se trouver désavantagés.

Pour certains participants, l'introduction d'une déduction pour les couples à un revenu est inconcevable, car ils estiment que le droit en vigueur avantage déjà les couples mariés à un revenu par rapport aux concubins qui se trouvent dans la même situation économique. En outre, ils pensent que d'un point de vue économique il ne faudrait pas dissuader les couples mariés de choisir un mode de vie à deux revenus en instaurant des incitations fausses en faveur des couples mariés à un revenu.

4.4 Concernant les nouvelles réglementations pour l'imposition des familles monoparentales et des concubins avec enfants

La majorité des participants trouvent que les nouvelles réglementations pour l'imposition des familles monoparentales et des concubins avec enfants sont une solution appropriée et les approuvent, même s'ils soulignent qu'il ne faut pas ignorer les difficultés de procédure que posent la détermination des conditions d'octroi de la déduction pour famille monoparentale.

4.5 Concernant les conditions équivalentes pour la déduction pour enfants et la déduction par enfant sur le montant de l'impôt

Presque tous les participants sont entièrement ou en partie d'accord avec les conditions équivalentes pour la déduction pour enfants et la déduction par enfant sur le montant de l'impôt. Ils trouvent qu'elles améliorent la transparence et simplifient quelque peu le système sans entraîner de charge supplémentaire disproportionnée pour la plupart des contribuables. La nouvelle réglementation augmenterait toutefois la charge fiscale des contribuables qui font ménage commun avec des personnes nécessiteuses dont ils pourvoient à l'essentiel de l'entretien. Certains participants demandent donc de ne pas changer la réglementation pour ce groupe de contribuables ou d'adapter la déduction pour personnes à charge de telle manière que la charge fiscale de ces contribuables n'augmente pas.

4.6 Concernant la compensation financière de la réforme

La grande majorité des cantons, partis et organisations se montrent très critiques face à aux mesures de compensation proposées. Ils rejettent presque tous clairement la redistribution des charges fiscales de l'impôt fédéral direct à la TVA. Si les diminutions financières de la réforme étaient compensées par l'une des deux variantes proposées, visant les recettes, certains participants se montreraient d'accord de renoncer temporairement à la compensation de la progression à froid.

Les cantons et la CDF justifient leur rejet principalement par le fait que l'augmentation de la TVA grèverait surtout la charge des ménages à revenu modeste. Par ailleurs, ils estiment qu'il n'est pas acceptable que la Confédération ne prévoit la neutralité au niveau du budget que pour elle seule et qu'elle reporte les coûts d'adaptation, c'est-à-dire la part de 17 % aux impôts fédéraux directs, sur les cantons sans aucune compensation. Selon eux, c'est à la Confédération de supporter les coûts d'adaptation sans transférer de charges aux cantons et ce d'autant plus si, en cas de compensation au moyen de la TVA, les cantons ne pouvaient pas profiter de ces recettes supplémentaires, voire voyaient leurs charges augmenter. Vu que le niveau du renchérissement est bas à l'heure actuelle, les effets d'une compensation financière en renonçant momentanément à la compensation de la progression à froid ne se verraient que dans de nombreuses années. Dans ce cas, cette manière de compenser les pertes de la réforme ne serait pas conforme au frein à l'endettement et nécessiterait de limiter davantage les dépenses.

Du côté des partis, le PBD est favorable au fait de renoncer temporairement à la compensation des effets de la progression à froid. Le PDC est d'avis que les couples mariés paient des impôts trop élevés depuis de nombreuses années déjà et que cela est contraire à la Constitution. Selon lui, les diminutions de recettes que la réforme entraîne pour la Confédération et les cantons ne constituent donc pas des pertes mais une renonciation à des recettes supplémentaires anticonstitutionnelles; la réforme supprime donc un abus. Le PDC est ainsi favorable au fait de renoncer à une compensation financière. Le PLR est d'avis qu'il faut absolument financer la réforme en procédant à des diminutions drastiques des dépenses. Il rejette les deux variantes proposées. Le PS estime que seul un contre-financement de la réforme par une augmentation du niveau de l'imposition des personnes physiques ou morales serait judicieux. L'UDC juge que les pertes ne doivent être compensées que par des économies budgétaires dans d'autres domaines, notamment en stoppant la croissance démesurée des dépenses dans différents départements et domaines d'activité. Le PEV propose une hausse générale de l'impôt fédéral direct. Le PES est d'avis qu'une augmentation de la TVA pour contre-financer la réforme touchera surtout les ménages à revenu moyen à faible. De la même manière, il estime que la proposition de réduire les dépenses à court terme et de ne pas compenser les effets de la progression à froid dans le cadre de l'impôt fédéral direct à moyen terme grèverait essentiellement les ménages de la classe moyenne.

4.7 Autres remarques

Sur la base de l'évaluation des propositions du Conseil fédéral, 14 cantons, l'UDC et huit organisations demandent l'introduction du système de splitting à l'échelon fédéral au lieu de celle du modèle «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt». L'instauration d'un système équilibré à deux barèmes est également envisageable à leurs yeux. Pour la CDF aussi, l'imposition commune des époux au moyen d'un barème double ou du splitting est en principe une solution sensée, supportable et conforme à la Constitution.

Pour le PLR et le PS, ainsi que pour six organisations, seule est judicieuse une imposition individuelle, indépendante de l'état civil. C'est, selon eux, la seule manière de mettre un

terme définitif aux tentatives récurrentes de compenser ou de corriger les rapports entre les charges des différents types de ménages ayant la même capacité économique.

Enfin, certaines organisations et un canton demandent que les contributions d'entretien versées aux enfants majeurs en formation deviennent déductibles du revenu imposable et qu'en contrepartie les pensions alimentaires reçues deviennent imposables. Ils estiment que la réglementation actuelle est incompréhensible et inadaptée.

Annexe

Liste des destinataires de la consultation