



Etat-major Législation, février 2011

---

# **Procédure de consultation sur la loi fédérale sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement**

## **Rapport sur les résultats**

---

## Condensé

***Une forte majorité des participants à la consultation soutient le projet de loi entièrement ou avec des réserves. Seuls trois cantons, deux partis et cinq organisations rejettent les propositions d'amendement de la loi. En tout 81 instances se sont prononcées sur le projet de loi dans le délai prolongé (20 août 2010).***

### Approbation

*L'Union suisse des paysans soutient entièrement le projet de loi, car il défend d'une manière générale le professionnalisme et la mobilité professionnelle.*

### Approbation avec des réserves:

*En tout 23 cantons, cinq partis et 32 organisations approuvent fondamentalement le projet de loi et reconnaissent la nécessité d'une réforme.*

*Cependant, l'introduction du plafonnement du montant de la nouvelle déduction et le plafond fixé ont notamment fait l'objet de réserves. En outre, la question de savoir si les frais de formation initiale doivent être déductibles et si la déduction doit faire partie des déductions générales ou de la déduction des frais d'acquisition du revenu soulève des controverses.*

### Rejet:

*En tout trois cantons, deux partis et cinq organisations rejettent le projet de loi. Ils relèvent notamment le fait que le projet ne constitue pas une simplification du droit fiscal mais un simple transfert des problèmes actuels. De plus, ils sont d'avis que le projet de loi ne met pas en œuvre la volonté politique.*

# 1. Situation

Dans le droit fiscal en vigueur (LIFD et LHID), les frais de perfectionnement et de reconversion professionnels qui sont en rapport direct avec l'activité actuelle du contribuable sont déductibles au titre des frais professionnels. En revanche, la déduction des frais de formation professionnelle est expressément exclue. Cette distinction entraîne de nombreux problèmes de délimitation, qu'il n'est souvent possible de résoudre que par voie de droit.

Les années passées ont vu le dépôt de diverses initiatives et interventions parlementaires portant sur le traitement fiscal des frais de formation et de perfectionnement, car les différences d'interprétation de la notion de frais de formation entre les cantons, la non-déductibilité de certains frais de formation, ainsi que les difficultés de délimitation qui en découlaient ont entretenu et accru la critique.

Le 23 septembre 2009, le Conseil national en tant que second conseil a transmis au Conseil fédéral une motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (08.3450 Pour une fiscalité équitable des frais de formation et de perfectionnement) en le chargeant de soumettre au Parlement un projet visant à modifier la LIFD et la LHID. La motion demande que les frais de formation et de perfectionnement à caractère professionnel supportés par le contribuable soient déductibles. Elle entend par formation à caractère professionnel toute formation qui permet à un salarié de conserver son emploi ou de progresser dans sa carrière (promotion), ou qui débouche sur une qualification permettant de changer de métier ou de reprendre une activité lucrative, salariée ou indépendante (reconversion, réinsertion). La motion prévoit que le montant déductible soit plafonné. Les frais de la formation initiale qualifiante demeureront non déductibles. Est réputée formation initiale qualifiante une formation qui permet à la personne concernée d'exercer pour la première fois une activité professionnelle et de subvenir ainsi à ses besoins.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances le 14 avril 2010 de procéder à la consultation sur le projet de loi sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement auprès des cantons, des partis politiques, des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, des associations faîtières de l'économie et des milieux intéressés.

La procédure de consultation s'est déroulée du 14 avril au 7 août 2010. La liste des destinataires de la procédure de consultation, des avis reçus et abréviations utilisées est jointe à ce rapport.

En tout 81 instances ont pu se prononcer sur le projet.

## 2. Le projet soumis à la consultation

Pour mettre en œuvre la motion, le projet de loi propose l'introduction d'une déduction pour les frais de formation et de perfectionnement en relation avec l'exercice de la profession. Elle fera partie des déductions générales prévues à l'art. 33, al. 1, LIFD et à l'art. 9, al. 2, LHID. Contrairement à la réglementation actuelle, la déduction des frais de formation et de perfectionnement professionnels qui ne sont pas en relation avec la profession exercée sera admise aussi, donc les frais de reconversion professionnelle pourront également être

déduits. Seuls les frais de formation professionnelle initiale, ainsi que les frais de formation en relation avec une activité de loisir ou avec l'épanouissement personnel restent exclus.

La déduction est plafonnée, comme le demande la motion. Dans la LIFD, ce plafond est fixé à 4000 francs. Dans ces conditions, cette déduction se traduira par une diminution du produit annuel de l'impôt fédéral direct estimée à quelque 5 millions de francs.

Dans la LHID, la fixation du plafond relève de la compétence du législateur cantonal. Les conséquences financières sur les impôts sur le revenu des cantons et des communes ne peuvent pas être chiffrées car le plafond de la déduction n'est pas prescrit.

## **3. Résultats de la consultation**

### **3.1. Approbation globale**

L'union suisse des paysans soutient entièrement le projet de loi.

Développement:

- Cette déduction fiscale favorise de manière générale le professionnalisme et la mobilité professionnelle.
- Le plafond d'un montant de 4000 francs est considéré comme approprié.

### **3.2. Approbation de principe avec des réserves**

En tout 23 cantons (AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), cinq partis (PDC, PLR, PCS, les Verts et UDC) et 32 organisations (BIS, CP, curaviva, CRUS, economiesuisse, CDF, CDF, FER, FSP, FHO, USAM, Gewerbeverband des Kantons Luzern, HWZ, INSOS, ODEC, physioswiss, Arge RSS, SSPP, USS, FSA, SVIT Suisse, USF, CSDE, Swissuni, H+, Conférences des villes suisses sur les impôts, USV, suissetec, USIC, FSEA, USIE, ASCPI) approuvent fondamentalement le projet de loi et reconnaissent la nécessité d'une réforme.

Développement:

- La nouvelle réglementation devrait conduire à une harmonisation et à une simplification du droit fiscal.
- Elle devrait permettre d'accroître la sécurité juridique.
- La problématique actuelle de la délimitation est ardue.
- D'un point de vue économique, une nouvelle réglementation est indispensable.
- La nouvelle réglementation devrait permettre d'atteindre une plus grande flexibilité sur le marché du travail.

Des réserves ont été émises en particulier sur les points suivants:

- Aménagement de la déduction: doit-elle être rattachée aux déductions générales ou à la déduction des frais d'acquisition du revenu ?
- Comment les notions de «formation et perfectionnement» et de «formation professionnelle initiale» devraient-elles être définies dans le texte législatif ?
- L'introduction d'un plafond est-elle indispensable et quel doit en être le montant ?
- Les frais de formation professionnelle initiale devraient-ils être déductibles ?
- Comment distinguer la «formation professionnelle initiale» des formations ultérieures ?
- Est-il correct d'instaurer une différence de traitement entre les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et dépendante ?

- La déduction des frais de formation et de perfectionnement doit-elle être accordée aux deux époux ?
- Quelle doit être la date de l'entrée en vigueur à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes ?

### **3.3. Rejet**

En tout trois cantons (AG, GR, JU), deux partis (PSS, PEV) et cinq organisations (AUF, SEC Suisse, SMC, FSA, Chambre fiduciaire) rejettent le projet de loi.

Développement:

- Le projet ne constitue pas une simplification du droit fiscal.
- Les problèmes actuels sont simplement transférés ailleurs.
- La limitation de la déductibilité des frais de perfectionnement est contraire à la Constitution.
- La pratique actuelle est facile à expliquer aux contribuables.
- La pratique actuelle est facile à appliquer.
- Le projet de loi ne met pas en œuvre la volonté politique.
- Les déductions fiscales ne sont pas conformes à leur objectif ni efficaces.
- Les déductions fiscales n'atteignent pas les groupes de la population qui doivent être encouragés.
- Des déductions fiscales devraient être davantage différenciées.
- Cette thématique n'est pas prioritaire.
- La nouvelle baisse des recettes fiscales est défavorable.

### **3.4. Réserves diverses**

#### **3.4.1. Déductions générales ou déduction des frais d'acquisition du revenu**

En tout, 11 cantons se sont prononcés expressément en faveur d'une conception rattachant la nouvelle déduction aux déductions générales (AR, BL, BS, GL, OW, SZ, TG, VD, VS, ZG, ZH).

En revanche, quatre cantons (BE, GR, LU, SO), deux partis (PDC, Les Verts) et sept organisations (HWZ, INSOS, SEC Suisse, FSEA, SMC, FSA, veb.ch) ont préconisé une déduction au titre des frais d'acquisition du revenu.

Développement:

- Pour ne pas aller à l'encontre du principe de l'imposition selon la capacité économique, les frais de perfectionnement doivent continuer à être admis au titre des frais d'acquisition du revenu.
- Les contribuables dont les frais de perfectionnement sont pris en charge par leur employeur seraient sinon avantagés.
- La déduction devrait compléter la déduction au titre des frais d'acquisition du revenu: ce serait à la fois mieux et plus simple.
- Si l'on rattache la déduction à celle concernant les frais d'acquisition du revenu, tous les problèmes soulevés sont résolus.
- La déduction au titre des frais d'acquisition du revenu irait dans le sens de la motion.
- Il convient de maintenir le caractère de frais d'acquisition du revenu, mais il faut introduire un plafond.
- Séparer cette déduction des frais d'acquisition du revenu, ce serait détériorer la situation actuelle.

### **3.4.2. Introduction d'un plafond de la déduction**

En tout 12 cantons (AG, AI, BE, BL, GL, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, ZG), trois partis (PDC, PCS, Les Verts) et 22 organisations (curaviva, CDF, FSP, FHO, USAM, Kantonaler Gewerbeverband Schaffhausen, Gewerbeverband des Kantons Luzern, ODEC, physioswiss, Arge RSS, FSA, SVIT Suisse, USF, Swissuni, Conférences des villes suisses sur les impôts, USIC, Chambre fiduciaire, veb.ch, ASMAC, USIE, ASCPI) désapprouvent fondamentalement le plafonnement de la déduction, ou l'approuvent sous réserve de fixer un plafond beaucoup plus élevé.

Développement:

Si le montant du plafond n'est pas relevé considérablement, alors la déduction proposée par le Conseil fédéral plafonnée à 4000 francs constitue une détérioration de la situation actuelle, entre autres par ce que les offres de perfectionnement actuelles coûtent beaucoup plus que ce montant.

### **3.4.3. Discussions concernant le montant du plafond à introduire**

Divers chiffres ont été avancés en ce qui concerne le montant du plafond de la déduction. En tous 41 instances ont demandé un montant défini.

L'Union suisse des paysans préconise de fixer le plafond à 4000 francs. Les autres instances reconnaissent à l'unanimité que le montant du plafond doit être relevé considérablement. Parmi elles se trouvent des instances qui avaient certes rejeté l'introduction d'un plafond, mais qui se sont déclarées d'accord avec un tel plafond à condition qu'il soit considérablement relevé en comparaison avec le plafond proposé dans le projet de loi soumis à la consultation. En tout 28 instances se sont prononcées en faveur d'un plafond s'élevant à 12 000 francs, dont 11 cantons (AR, BL, FR, GL, NW, SH, SZ, TG, VD, VS, ZG), deux partis (PCS, Les Verts) et 15 organisations (CP, CDF, USAM, Kantonaler Gewerbeverband Schaffhausen, ODEC, Arge RSS, USS, FSA, SVIT Suisse, H+, FSEA, SMC, veb.ch, USIE, ASCPI).

Autres montants proposés: 8000 francs (AUF, suissetec), 10 000 francs (PRD, CRUS, FER, Union des Villes Suisses, FIDUCIAIRE SUISSE), 15 000 francs (UDC, CDF), 20 000 francs (INSOS), 25 000 francs (HWZ), jusqu'à 40 000 francs (FHO).

Développement:

- Il faudrait coordonner les frais déclarés pour la déduction avec ses revenus par le contribuable avec ceux attestés par l'employeur dans le nouveau certificat de salaire conformément à son devoir de renseigner, ce qui permettrait de mettre sur un pied d'égalité les salariés qui prennent en charge eux-mêmes ces frais et ceux dont les frais sont pris en charge par leur employeur.
- Les contributions de l'employeur qui sont inférieures à 12 000 francs ne sont pas traitées comme faisant partie du salaire et ne doivent donc par conséquent pas être mentionnées sur le certificat de salaire.
- Le montant de 12 000 francs a été fixé comme seuil pour la déclaration des frais de formation sur le nouveau certificat de salaire, après des débats intenses entre les associations économiques et les administrations fiscales fédérale et cantonales qui ont été suivis de près par diverses commissions des Chambres fédérales; il est depuis accepté.
- Cette réglementation concernant le certificat de salaire ne pourrait être maintenue pour un autre montant.
- Enfin, il faudrait exiger que l'employeur ait le devoir de déclarer dans le certificat de salaire le montant de sa contribution à la formation et au perfectionnement, indépendamment du montant.

- La proposition du Conseil fédéral (4000 francs) pourrait suffire dans le cadre du perfectionnement, mais pas en ce qui concerne les frais de formation et de promotion professionnelles.

#### **3.4.4. Formulation de la disposition et distinction entre profession et loisirs**

En tout, 11 cantons (SO, BL, BS, FR, GE, GL, NW, OW, SG, SZ, ZH) et deux organisations (CP, CDF) proposent de remplacer la notion de «frais de formation et de perfectionnement en relation avec l'exercice de la profession» par la notion de «frais de formation et de perfectionnement professionnels».

Développement:

- Cela permet de préciser encore plus clairement le fait que ces frais ne doivent pas être en relation avec la profession exercée actuellement par le contribuable.
- Cela permet d'assurer que seuls les «frais de formation et de perfectionnement professionnels» pourront être déduits, mais non les frais de séminaires de formation dans le domaine des loisirs ou de l'épanouissement personnel.

Remarques complémentaires:

Le canton de SZ a demandé quelles parties des frais peuvent être reconnues lorsqu'un cursus de formation est déductible et a proposé d'effectuer un catalogage dans le cadre des travaux législatifs ou au moins dans une circulaire.

Certaines instances ont exprimé des difficultés avec la condition que la formation habilite théoriquement à exercer une nouvelle profession, pour que les frais soient déductibles. Par exemple, le canton de TG propose que la capacité théorique de subvenir à ses besoins ne suffise plus désormais comme condition pour obtenir une déduction fiscale, mais qu'il soit nécessaire qu'il existe un lien direct entre la mesure de formation continue et l'activité concrète du contribuable. L'USIC aussi souhaite que la déduction ne soit accordée que si la réorientation crée effectivement une situation économique.

#### **3.4.5. Droit à la déduction pour les couples**

En tout, 11 cantons (AI, BS, GL, NW, OW, SG, SO, SZ, UR, VD, ZH) proposent que la déduction pour les frais de formation et de perfectionnement professionnels, si elle ne doit être admise que jusqu'à un certain plafond, soit accordée à chacun des deux époux imposés ensemble.

Développement:

- Chaque époux est un contribuable.
- Dans le cas contraire, les personnes mariées seraient désavantagées.

#### **3.4.6. Les frais de formation professionnelle initiale devraient-ils être déductibles ?**

Pour:

Trois cantons (OW, SG, ZG), le PDC, le PCS et les Verts, ainsi que sept organisations (curaviva, CDF, INSOS, Arge RSS, USS, CSDE, ASCPI) demandent que les frais de formation professionnelle initiale soient également admis en déduction. Cependant, seuls les frais de formation professionnelle initiale du contribuable doivent être déductibles.

Développement:

- Les différenciations rendent le traitement de masse plus difficile.
- Le risque de traitement inégal sur le plan juridique est important.
- Les définitions du rapport explicatif ne sont pas convaincantes, elles manquent de clarté.
- D'un point de vue qualitatif, la discrimination de la formation professionnelle initiale par rapport à une formation professionnelle ultérieure n'est pas justifiée.
- La diminution des recettes fiscales ne devrait avoir qu'une incidence négligeable, dans la mesure où le financement de la formation professionnelle initiale n'est généralement pas assuré par le contribuable lui-même mais en général par des tiers (parents), et dans la mesure où les contribuables concernés, tant qu'ils suivent une formation professionnelle initiale, ne disposent généralement pas encore d'un revenu important.
- Du point de vue de la pratique et de la simplification du système fiscal, il serait aussi regrettable que la délimitation entre la formation professionnelle initiale et les formations professionnelles ultérieures crée un terrain propice à de nouveaux longs débats de droit fiscal.

Le canton de ZG va encore plus loin et demande que soient admis en déduction les frais de formation et de perfectionnement (y compris pour la formation professionnelle initiale) des enfants et personnes à l'entretien desquelles le contribuable pourvoit au sens de l'art. 35 LIFD et des déductions pour enfants et pour charges d'entretien prévues par le droit cantonal. Il préconise qu'en tout état de cause les cantons aient au moins la possibilité, aménagée en modifiant la LHID, de prévoir dans leur loi des déductions pour les frais de formation et de perfectionnement réels des enfants et personnes à l'entretien desquelles le contribuable pourvoit, à la rigueur à concurrence d'un montant déterminé par le droit cantonal et/ou d'une franchise déterminée de la même manière.

Contre:

Quatre cantons (FR, SO, SZ, VD), le PLR et trois organisations (CDF, H+, UVS) se sont clairement prononcés contre la déductibilité des frais de formation professionnelle initiale.

Développement:

- La formation professionnelle initiale fait partie du minimum vital.
- Elle est partiellement amortie par la déduction pour enfants.

H+ est contre la déductibilité des frais de formation professionnelle initiale mais souhaite introduire une exception pour les adultes.

Développement:

- Pour les personnes qui se réorientent professionnellement, une telle déduction est importante car cette formation est souvent la première qu'elles reçoivent.

### **3.4.7. Définition de la notion de «formation professionnelle initiale»**

En tout, 17 instances se sont prononcées sur la définition de la notion de formation professionnelle initiale. Plusieurs possibilités de distinction ont été évoquées:

- En tout, 5 cantons (BL, GL, SO, SZ, ZH) ont proposé un projet de définition légale à compléter éventuellement. Voici ce que pourrait être cette définition: la formation professionnelle initiale est réputée achevée «lorsqu'elle permet à la personne concernée d'exercer pour la première fois une activité professionnelle et de subvenir ainsi à ses besoins.»

- Le canton du VS propose une délimitation fondée sur un salaire net défini. Néanmoins, l'indépendance financière doit durer plus de 12 mois pour ne pas être considérée comme une simple interruption de la formation professionnelle initiale.
- La CDF rattache la délimitation au système de l'éducation: sont réputés frais relevant de la formation professionnelle initiale «les frais liés à la scolarité obligatoire et aux écoles de formation générale qui suivent et qui mènent à la maturité ou à des hautes écoles, de même que les frais liés à la fréquentation d'établissements d'enseignement supérieur.»

Développement:

- La notion de formation professionnelle initiale doit se dégager plus clairement.
- La notion de formation professionnelle initiale doit être définie clairement dans la loi ou dans les travaux législatifs.
- Les contours de la notion de formation professionnelle initiale sont encore mal définis.

### **3.4.8. Comparaison entre les personnes exerçant une activité salariée et indépendante**

En tout, 9 cantons (AI, BL, BS, GL, GR, JU, SG, SZ, ZH) et la CDF ont demandé que la nouvelle réglementation s'applique aux contribuables exerçant une activité lucrative salariée comme indépendante. Ils considèrent qu'il faut maintenir la distinction entre les frais de formation et de perfectionnement professionnels et les «charges justifiées sur le plan commercial et professionnel» des indépendants.

Développement:

- Il faut respecter l'exigence constitutionnelle d'égalité de traitement.

### **3.4.9. Entrée en vigueur**

Selon 11 cantons (AR, BL, BS, GL, GR, LU, OW, SG, SO, SZ, ZG) et la CDF, il faut garantir que les nouvelles dispositions de la LIFD entrent en vigueur à une date jusqu'à laquelle les cantons auront été en mesure d'adapter leur législation.

Développement:

- Des solutions différentes pour la Confédération et les cantons ne sont en général ni comprises ni acceptées par les contribuables.
- Elles entraînent en général des difficultés d'application pratique.
- En application du principe de l'économie de la procédure, l'entrée en vigueur doit être prévue de manière aussi similaire et simultanée que possible.

## **3.5. Autres remarques**

### **3.5.1. BE**

La limitation à l'année civile conduit à une inégalité de traitement entre les contribuables ayant achevé leur cursus au cours de la même année civile et ceux l'ayant achevé au terme de deux années civiles. Pour les cursus les plus longs, la somme des frais occasionnés pour deux années civiles pourrait être prise en compte proportionnellement chaque année et le résultat serait que le montant déduit serait plus élevé.

### **3.5.2. SZ**

Il faut en outre examiner comment se présente la situation des mineurs qui exercent déjà une activité professionnelle. Les enfants mineurs sont imposés avec leurs parents, excepté en ce qui concerne le revenu de leur activité lucrative, pour lequel ils sont imposés séparément. De nouvelles questions se posent en raison du réaménagement de la déduction actuelle des frais professionnels qui devient une nouvelle déduction générale.

### **3.5.3. ZG**

Dans la mesure où la déduction pour frais de formation et de perfectionnement professionnels proposée par le Conseil fédéral ne fera plus partie de la déduction des frais professionnels, il faudra aussi modifier la solution forfaitaire actuelle. En application du principe de l'économie de la déclaration et de la taxation, il paraît impératif de prévoir une possibilité de forfait appropriée ou généreuse dans l'aménagement de la nouvelle déduction aussi.

### **3.5.4. SO**

Le fait que la déduction des frais de formation et de perfectionnement professionnels ne soit plus qualifiée de déduction des frais professionnels mais de déduction générale devra se traduire par une nouvelle conception des formulaire de déclaration.

### Annexe

Liste des destinataires de la procédure de consultation, des avis reçus et abréviations utilisées