



Etat-major Législation, mai 2014

Imposition des prestations de soutien et exonération du minimum vital: conséquences sur le revenu disponible

Rapport du Conseil fédéral en réponse à la
motion 10.3340 du 29 mars 2010 de la
Commission de l'économie et des redevances
du Conseil des Etats

Condensé

Le 4 février 2009, le Canton de Berne a déposé une initiative (09.300) visant à ce que les prestations d'assistance versées sur fonds publics pour suppléer aux revenus du travail (en particulier les prestations d'aide sociale) soient totalement assujetties à l'impôt sur le revenu, afin de garantir l'égalité de traitement en matière fiscale et économique. Lors de ses délibérations sur l'initiative cantonale, le Parlement a demandé que l'imposition des prestations de soutien soit associée à l'exonération du minimum vital. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a donc déposé une motion en ce sens (10.3340) qui complétait l'initiative cantonale, laquelle a été suspendue.

L'objectif de l'initiative cantonale et de la motion de la CER-E est d'éliminer les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité qui résultent du droit fiscal.

Le 14 mars 2011, la motion de la CER-E a été transmise au Conseil fédéral avec la modification suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport sur les conséquences d'une révision de la législation fédérale (notamment de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes) qui porterait sur les points suivants: afin de respecter l'égalité de traitement, tant au niveau fiscal qu'au niveau économique, les prestations d'assistance versées par des fonds publics en lieu et place du revenu de l'activité lucrative (notamment les prestations d'aide sociale) sont soumises à l'impôt sur le revenu. Dans le même temps, le minimum vital est exonéré de l'impôt.»

L'Administration fédérale des contributions (AFC) a chargé la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) d'analyser les conséquences de l'imposition des prestations de soutien et de l'exonération du minimum vital.

L'étude réalisée par la CSIAS montre qu'il est possible d'éliminer les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité qui résultent du droit fiscal de plusieurs manières: l'exonération du minimum vital, soit seule, soit conjuguée avec l'imposition des prestations de soutien, permet d'éliminer ces effets.

L'imposition des prestations d'aide serait appropriée sur le plan fiscal et elle garantit une équité fiscale horizontale. Les cantons (et, le cas échéant, la Confédération) devraient alors garantir au moyen de mesures de correction ciblées en fonction de leurs systèmes fiscal et social que le minimum vital reste assuré malgré l'imposition des prestations d'aide. Il conviendrait de tenir compte des conditions qui s'appliquent aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI qui sont différentes de celles qui s'appliquent aux prestations d'aide sociale et aux autres transferts sociaux.

L'exonération du minimum vital suppose la définition de la notion de minimum vital. Le minimum vital devrait correspondre au moins aux prestations de soutien pour lesquelles il existe un droit dans les différents domaines. S'il est inférieur, les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité ne seront pas éliminés. Comme les prestations de soutien, de même que les prestations d'aide sociale et les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI prennent en compte la situation individuelle de la personne concernée, en particulier pour ce qui a trait aux frais de logement et aux éventuels frais médicaux, il n'existe pas de valeur universelle à laquelle le droit fiscal pourrait se référer. Le minimum vital à exonérer devrait donc être assez élevé pour que les effets qui résultent de l'inégalité de traitement fiscal entre les prestations de soutien et le revenu du travail puissent être éliminés. Une prise en compte individuelle du minimum vital pour chaque contribuable n'est pas réalisable administrativement.

1 Introduction

1.1 Mandat

Le 4 février 2009, le canton de Berne a déposé une initiative cantonale (09.300) visant à ce que les prestations d'assistance versées sur fonds publics pour suppléer aux revenus du travail (en particulier les prestations d'aide sociale) soient totalement assujetties à l'impôt sur le revenu, afin de garantir l'égalité de traitement en matière fiscale et économique. Lors de ses délibérations sur l'initiative cantonale, le Parlement a demandé que l'imposition des prestations de soutien soit associée à l'exonération du minimum vital. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a donc déposé une motion en ce sens (10.3340) qui complétait l'initiative cantonale, laquelle a été suspendue.

Le 14 mars 2011, la motion de la CER-E a été transmise au Conseil fédéral avec la modification suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport sur les conséquences d'une révision de la législation fédérale (notamment de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes) qui porterait sur les points suivants: afin de respecter l'égalité de traitement, tant au niveau fiscal qu'au niveau économique, les prestations d'assistance versées par des fonds publics en lieu et place du revenu de l'activité lucrative (notamment les prestations d'aide sociale) sont soumises à l'impôt sur le revenu. Dans le même temps, le minimum vital est exonéré de l'impôt.»

Le Conseil fédéral a confié la conduite du projet de rapport au Département fédéral des finances DFF. L'Administration fédérale des contributions, office compétent, a chargé la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) d'analyser les conséquences de l'imposition des prestations de soutien et de l'exonération du minimum vital (voir ch. 1.6). Le présent rapport du Conseil fédéral se fonde sur le rapport de la CSIAS annexé.

1.2 Droit en vigueur

1.2.1 Imposition des prestations de soutien

D'après l'art. 24, let. d, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct¹ les subsides provenant de fonds publics ou privés sont exonérés de l'impôt. La disposition correspondante dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes² est l'art. 7, al. 4, let. f, LHID.

Les prestations de soutien exonérées de l'impôt au sens de ces dispositions sont les prestations accordées sans contrepartie financière à une personne dans le besoin pour assurer sa subsistance. L'incapacité de travail (maladie, invalidité), l'absence d'activité lucrative due à l'accomplissement d'obligations parentales (parent de famille monoparentale) ou l'absence d'activité lucrative due à la poursuite d'une formation (école, apprentissage, études), en particulier, sont les motifs de dénuement pris en compte. Les prestations de soutien ne sont pas exonérées entièrement mais seulement dans la mesure où elles ne sont pas liées à des rapports de travail et où, additionnées au reste du revenu, elles ne dépassent pas le minimum vital du bénéficiaire et des personnes de sa famille à sa charge auquel s'ajoutent d'éventuels frais de formation.

¹ RS 642.11 (LIFD)

² RS 642.14 (LHID)

L'exonération fiscale des prestations d'assistance provenant de fonds publics ou privés est essentiellement motivée par la politique sociale. Elle se fonde sur la considération que le soutien apporté par la collectivité à une personne dans le besoin pour lui permettre d'assurer sa subsistance doit lui être versé intégralement. Le même traitement fiscal privilégié s'applique aux subsides privés. Dans la pratique, les subsides privés jouent un rôle secondaire. Ils ne seront plus mentionnés explicitement dans ce qui suit, mais les explications sur les subsides publics s'appliquent aussi aux subsides privés.

1.2.2 Imposition des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Les prestations complémentaires sont destinées à compléter les prestations de prévoyance du premier et du deuxième piliers qui ne couvrent pas le minimum vital. En principe, pour pouvoir prétendre aux prestations complémentaires, il faut avoir droit à une rente de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) ou à une rente de l'assurance-invalidité (AI) ou à une allocation pour impotent de l'AI ou percevoir depuis au moins six mois sans interruption une indemnité journalière de l'AI.

Le montant des prestations complémentaires correspond à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. Les *dépenses reconnues*, définissent donc le minimum vital que les prestations complémentaires doivent permettre de garantir. Ce minimum vital n'est pas le même que le minimum vital dans le cadre de l'aide sociale et est déterminé individuellement. Les frais de maladie et d'invalidité, les frais de home et de soins et d'assistance à domicile sont également pris en compte.

Tout comme les prestations de soutien, les prestations complémentaires à l'AVS/AI sont exonérées de l'impôt (art. 24, let. h, LIFD et art. 7, al. 4, let. 4, LHID).

1.2.3 Il n'existe pas de droit à l'exonération du minimum vital prévu par l'art. 12 Cst.

La Constitution garantit à l'art. 12 le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse. Cet article prévoit le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine³. Cependant, il ne précise pas le montant nécessaire à une personne pour ce faire. D'après le Tribunal fédéral, le droit fondamental aux moyens d'assurer son existence ne constitue pas un droit à l'exonération fiscale du minimum vital⁴. La protection prévue par la Constitution se limite à garantir que personne ne soit effectivement atteint dans son droit aux moyens d'assurer son existence en raison d'une créance fiscale. La protection dans le domaine des impôts peut être mise en œuvre aussi bien au moyen d'un allègement portant sur l'assiette fiscale (montant exonéré dans le barème, déduction personnelle ou les deux) qu'au moyen d'une éventuelle non-exécution de la créance fiscale (remise d'impôt). En ce qui concerne le droit des poursuites, un instrument de garantie correspondant est prévu à l'art. 93 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP). D'après cette disposition, tous les revenus du travail, les usufruits et leurs produits, les rentes viagères, de même que les contributions d'entretien, les pensions et prestations de toutes sortes qui sont destinés à couvrir une perte de gain ou une prétention découlant du droit d'entretien, en particulier les rentes et les indemnités en capital qui ne sont pas insaisissables en vertu de l'art. 92, peuvent être saisis, déduction faite de ce que le préposé estime indispensable au débiteur et à sa famille.

L'exonération du minimum vital n'est aujourd'hui prescrite expressément ni par la Confédération ni par les cantons. En ce qui concerne la Confédération, l'exonération du minimum vital est accordée dans les faits au moyen des franchises élevées (du barème) et des déductions. Dans les cantons aussi, le minimum vital est pris en compte en associant

³ ATF 121 I 367 consid. 2c

⁴ ATF 122 I 101

plusieurs mesures, telles que l'exonération de certains revenus, les déductions et la possibilité d'une remise de l'impôt.

1.3 Notions

Prestations d'assistance / transferts sociaux

Les prestations d'assistance sont des prestations versées à une personne dans le besoin pour lui assurer le minimum vital. Les transferts sociaux sont un terme générique pour désigner les prestations financières provenant de fonds publics versés en faveur d'une personne déterminée (dans le besoin ou non). Ce terme comprend notamment les prestations d'aide sociale, la réduction individuelle des primes (RIP), l'avance sur pension alimentaire, les allocations de logement, les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, les prestations complémentaires destinées aux familles, etc.

Dans le rapport de la CSIAS, seules les prestations d'aide sociale provenant de fonds publics et la réduction individuelle des primes sont prises en compte.

Revenu disponible libre

Le revenu disponible libre⁵ désigne le revenu qui reste à la disposition d'un ménage après que les frais fixes (loyer, primes d'assurance-maladie et frais éventuels de garde des enfants) et les impôts ont été déduits du revenu total (transferts sociaux inclus). Il sert à financer les dépenses en alimentation, habillement, formation, transports, loisirs et autres du ménage. Le revenu imposable constitué par le salaire brut, les transferts sociaux et les allocations familiales, déduction faite des cotisations pour les assurances sociales est pris en compte au titre des revenus. Les coûts de la vie fixes (loyer, primes pour l'assurance-maladie obligatoire, coûts éventuels liés à l'accueil extra-familial pour enfants) et les impôts sont pris en compte au titre des dépenses. Dans le rapport de la CSIAS, tous les montants sont calculés pour un an et pris en compte.

Effets de seuil et effets pervers sur l'activité⁶

Un *effet de seuil* se produit lorsque le revenu disponible libre d'un ménage diminue brusquement en raison d'une augmentation minime du revenu. C'est le cas, par exemple, lorsque le revenu supplémentaire entraîne pour un ménage la perte du droit à une prestation sociale ou lorsque ses dépenses fixes (ses frais pour la garde extra-familiale des enfants) et ses impôts augmentent soudainement.

Un *effet pervers sur l'activité* désigne une diminution constante du revenu disponible libre sur une certaine plage de salaires malgré l'augmentation du salaire brut. C'est le cas, par exemple, lorsque, en raison d'une augmentation de salaire, une prestation de soutien est réduite et / ou les dépenses fixes (les frais pour la garde extra-familiale des enfants) et les impôts augmentent, sans que l'augmentation de salaire permette de compenser ces nouvelles charges.

Minimum vital

En Suisse, le minimum vital n'est pas défini d'une manière uniforme. Plusieurs branches de la sécurité sociale ont déterminé leur propre minimum vital. Les minima les plus courants sont le minimum vital au sens du droit de la poursuite, le minimum vital de l'aide sociale et le minimum vital au sens des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

⁵ Dans ce qui suit, nous reprenons la terminologie employée dans le rapport de la CSIAS, qui prend en compte l'ensemble du revenu et des dépenses non d'une personne mais de toutes les personnes qui composent le ménage.

⁶ Les effets de seuil ont toujours des effets pervers sur l'activité. Le rapport du Conseil fédéral «Pertes financières pour les ménages dues aux modalités des contributions sous condition de ressources» (voir note 8) emploie l'expression «pertes financières» comme dénomination générique. Dans le présent rapport, comme dans celui de la CSIAS, les termes «effets de seuil» et «effets pervers sur l'activité», plus précis, sont utilisés.

- *minimum vital au sens du droit de la poursuite*: il ne s'agit pas du montant d'une prestation versée pour assurer l'entretien de la personne endettée mais du montant dont elle a besoin pour son entretien et qui ne peut donc pas être saisi (1200 francs en 2013).
- *minimum vital de l'aide sociale*: la CSIAS fait une distinction entre le minimum vital absolu et le minimum vital social. Le minimum vital absolu se rapporte à la couverture minimale des besoins matériels fondamentaux d'une personne (977 francs en 2013). En plus de la couverture de ces besoins, le minimum vital social comprend des prestations circonstanciées qui découlent de la situation économique et familiale et de l'état de santé d'une personne (p. ex. frais de garde des enfants, dépenses dues à la maladie).
- *minimum vital au sens des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI*: les prestations complémentaires assurent les moyens d'existence d'une personne au bénéfice d'une rente de l'AVS ou de l'AI. Le minimum vital est un peu plus élevé que le minimum vital de l'aide sociale. On notera que les bénéficiaires des prestations complémentaires ne reçoivent pas de prestation circonstanciée. Les assurés ne sont pas conseillés, les prestations ne sont pas soumises à des conditions spéciales et il n'existe pas de dédommagement supplémentaire pour un comportement déterminé. Le montant un peu plus élevé du minimum vital (1600 francs pour une personne en 2013) est destiné à compenser l'imposition de la rente de l'AVS ou de l'AI et à permettre de constituer des provisions pour les événements imprévus.

Lorsqu'il est question de minimum vital dans le présent rapport, il s'agit du minimum vital social selon les normes de la CSIAS.

1.4 Précédentes interventions parlementaires

1.4.1 Prestations d'aide sociale

Ces dernières années, de nombreuses interventions parlementaires ont porté sur les thèmes de la couverture du minimum vital, de la sécurité sociale et en particulier de la coordination entre les assurances sociales et l'aide sociale (mot-clé élimination des effets de seuil).⁷ En revanche, l'imposition des prestations d'aide sociale n'a pas été demandée dans le même temps.

1.4.2 Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Hêche (09.3161)

Le postulat du conseiller aux Etats Claude Hêche transmis au Conseil fédéral le 4 juin 2009 est étroitement lié au thème du présent rapport. En réponse à ce postulat, le Conseil fédéral a adopté le 21 novembre 2012 le rapport de base «Effets de seuil et effets pervers sur l'activité⁸».

Dans son rapport, le Conseil fédéral estime qu'il faut éviter dans la mesure du possible que le système ne crée des pertes de revenu. Les ménages vivant dans des conditions similaires doivent disposer d'un revenu disponible libre similaire et, en cas d'augmentation du revenu de leur activité, compte tenu de toutes les prestations et contributions sous condition de ressources, doivent pouvoir disposer d'un revenu disponible libre plus élevé. Les effets pervers sur l'activité, qui empêchent dans certaines circonstances les ménages de bénéficier de prestations sous condition de ressources, peuvent ainsi être éliminés.

Le rapport montre que la majorité des cantons ont pris des mesures pour éliminer les pertes de revenus créées par le système. Dans plusieurs cantons, des adaptations sont en outre examinées, planifiées ou au stade de la mise en œuvre.

⁷ Voir, par exemple, la motion Heim Bea (09.3567): Pauvreté des personnes âgées. Effets de seuil, rejetée le 13 avril 2011; le postulat Goll Christine (09.3281): Coordination nationale de la garantie du minimum vital, rejeté le 18 mars 2011; le postulat Schenker Silvia (09.3655): Assurance générale du revenu, transmis le 25 septembre 2009.

⁸ www.ofas.admin.ch > Thèmes > Vieillesse, générations et société > Politique sociale: thèmes choisis > Pertes financières pour les ménages dues aux modalités des contributions sous condition de ressources.

Les principes exposés dans le rapport (bonnes pratiques) ont été approuvés par les cantons et peuvent leur servir d'incitation à prévoir des prestations sous condition de ressources propres à ne pas entraîner une diminution des revenus. La manière la plus cohérente d'éliminer les pertes de revenus créées par le système est d'analyser dans leur ensemble toutes les prestations et contributions sous condition de ressources en vue d'une réforme.

1.4.3 Rapport du Conseil fédéral «Prestations complémentaires à l'AVS/AI: accroissement des coûts et besoins de réforme»

Le postulat de la conseillère nationale Ruth Humbel «Réformer le système des prestations complémentaires à l'AVS/AI⁹» charge le Conseil fédéral d'examiner le domaine des prestations complémentaires à l'AVS/AI et d'établir un rapport sur l'augmentation du nombre des bénéficiaires de ces prestations. Dans le même temps, il doit proposer des mesures qui permettraient de supprimer certains effets pervers et de conserver la maîtrise des dépenses dans cette institution sociale majeure.

Le rapport expose l'évolution des coûts entre 1998 et 2012 ainsi que les raisons qui l'expliquent et présente des scénarios d'évolution des coûts d'ici 2020. En outre, il examine les conditions d'obtention et les principaux éléments de calcul des prestations complémentaires et présente des mesures pour diminuer les coûts et optimiser le système des prestations complémentaires. Enfin, il renvoie entre autres aux problèmes des effets de seuil du système des prestations complémentaires et à l'élaboration du présent rapport.

Le Conseil fédéral a adopté ce rapport le 20 novembre 2013 et a chargé le DFI de lui soumettre dans le courant de 2014 une note de discussion sur la nécessité d'une éventuelle révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et sur la suite de la procédure.¹⁰

1.4.4 Exonération du minimum vital

Les tentatives de ces dernières années d'exclure de l'imposition cantonale les faibles revenus dans toute la Confédération ont échoué:

- Lors de l'examen du train de mesures fiscales 2001 (01.021), le Parlement entendait inscrire dans la LHID le principe selon lequel le minimum vital de chaque contribuable est exonéré. A l'issue du débat parlementaire, les cantons ont approuvé cette disposition à *condition qu'aucune disposition ne définisse le minimum vital et que le mode de calcul du minimum vital ne soit pas prescrit*. Le train de mesures fiscales de 2001 a cependant été rejeté par les citoyens.
- En 2007, le Conseil des Etats a rejeté un projet de loi élaboré en réponse à une initiative parlementaire de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national visant le même but¹¹. Il a argumenté que les cantons avaient déjà pris en considération la demande d'exonérer le minimum vital en définissant leur barème fiscal et leurs déductions (quelques cantons prévoient par exemple une déduction particulière pour les contribuables à faibles revenus) ainsi qu'en accordant sur demande, le cas échéant, la remise individuelle de l'impôt.

1.5 Contexte et objectifs

En Suisse, de nombreuses prestations sociales cantonales et communales sont versées à toute personne justifiant qu'elle se trouve dans le besoin (prestations d'aide sociale, réduction individuelle des primes, avance sur pension alimentaire, prestations

⁹ www.parlament.ch > Documentation > Curia Vista > [12.3602 postulat Humbel](#).

¹⁰ www.ofas.admin.ch > Thèmes > Prestations complémentaires > Rapport «Prestations complémentaires à l'AVS/AI: accroissement des coûts et besoins de réforme»

¹¹ 05.471 Initiative parlementaire de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national: Exonération du minimum vital

complémentaires destinées aux familles, etc.). Le revenu disponible libre des ménages disposant de moyens financiers modestes est influencé de manière déterminante par les prestations sociales que reçoit le ménage et le montant (qui dépend souvent du salaire) de certaines dépenses (impôts, barème de l'accueil extrafamilial des enfants).

Deux études¹² publiées par la la Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS) en 2007 montrent que la manière dont sont prévues les prestations et les contributions sous condition de ressources peut conduire à des pertes de revenus créées par le système. D'après ces études, si un ménage voit le revenu de son activité augmenter, il se peut qu'il dispose de moins de moyens qu'auparavant, dans la mesure où il perd partiellement ou entièrement son droit à des prestations et / ou dans la mesure où l'augmentation entraîne des dépenses supplémentaires. Ainsi, deux ménages vivant dans des conditions très similaires et disposant d'un revenu de leur activité similaire, compte tenu de toutes les prestations et contributions sous condition de ressources, ne disposent pas du même revenu disponible libre.

D'après le rapport¹³ du Conseil fédéral en réponse au postulat Hêche Claude (09.3161) mentionné supra, les cantons ont reconnu les problèmes soulevés par les pertes de revenus créées par le système et les effets pervers sur l'activité qui en résultent. D'une part, le rapport donne un aperçu de l'état de la question dans les cantons, d'autre part, il expose à l'aide d'exemples la façon dont les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité sont produits pour les principales prestations sociales et les moyens de les éliminer. Par exemple, un effet de seuil peut se produire pour l'aide sociale si, lors du calcul du droit aux prestations d'aide sociale dans un canton donné sur la base des prescriptions légales, c'est le minimum vital qui est déterminant, tandis que, à la sortie de l'aide sociale, c'est le minimum vital social et des prestations à caractère incitatif qui sont déterminants (montants exonérés d'impôts, supplément d'intégration).

L'objectif de la motion CER-E (10.3340) est d'éliminer les effets de seuil et effets pervers sur l'activité du système fiscal. Les bénéficiaires de l'aide sociale doivent être incités à accroître leur participation au marché du travail. Le présent rapport doit examiner si l'objectif peut être atteint, si les prestations de soutien sont imposées et le minimum vital exonéré.

1.6 Mandat CSIAS

L'AFC a chargé la CSIAS d'analyser les conséquences de l'imposition des prestations de soutien et de l'exonération du minimum vital. La CSIAS dispose d'une connaissance approfondie de l'interaction entre les systèmes de transferts sociaux et d'impôts. Elle s'appuie sur des bases méthodologiques et des instruments qui ont été développés en commun avec l'institut d'études politiques Interface en se référant à des études antérieures relatives au revenu disponible libre¹⁴.

L'objet du mandat était d'exposer les conséquences de l'imposition des prestations de soutien sur le revenu disponible libre et d'examiner les possibilités de mettre en œuvre l'exonération du minimum vital et les conséquences de cette mise en œuvre. Le rapport de la CSIAS en annexe répond aux questions suivantes:

- Quelles conséquences aurait l'imposition des prestations de soutien sur le revenu disponible libre de différents ménages ?
- Quelles conséquences aurait l'imposition des prestations de soutien sur les injustices inhérentes au système actuel, tels les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité ?

¹² Knapfer, Pfister, Bieri (2007): Aide sociale, impôts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale et Knapfer, Bieri (2007): Impôts, transferts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale.

¹³ www.ofas.admin.ch > Thèmes > Vieillesse, générations et société > Politique sociale: thèmes choisis > Pertes financières pour les ménages dues aux modalités des contributions sous condition de ressources.

¹⁴ Knapfer, Pfister, Bieri (2007): Aide sociale, impôts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale; Knapfer, Bieri: Impôts, transferts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale.

- Quelles conséquences aurait l'imposition des diverses prestations de soutien sur l'interaction de ces prestations entre elles ?
- Quelles conséquences aurait l'imposition des prestations de soutien sur le montant du minimum vital ?
- Quelles conséquences auraient des mesures d'exonération du minimum vital sur le revenu disponible libre à l'intérieur et à l'extérieur du champ de l'aide sociale ?
- A quels ménages bénéficierait l'exonération du minimum vital et dans quelle mesure ?

L'analyse de l'imposition des prestations de soutien sur le revenu disponible libre se réfère aux prestations de l'aide sociale et à la réduction individuelle des primes des cantons de Berne et de Neuchâtel.

Ces deux cantons ont été choisis car on disposait de données récentes sur eux et parce que la comparaison intercantonale de 2006 a montré que ces deux cantons imposent relativement fortement les revenus faibles (Knupfer/Bieri 2007)¹⁵. En outre, le canton de Berne est également l'auteur de l'initiative cantonale mentionnée supra.¹⁶

L'étude a été menée dans le chef-lieu des deux cantons. Elle porte sur trois formes types de ménage (femme seule avec un enfant, famille biparentale avec deux enfants et homme divorcé avec obligations d'entretien)¹⁷. Elle commence par la description de la situation actuelle avant d'aborder les conséquences qu'aurait l'éventuelle imposition des prestations relevant de la réduction individuelle des primes et de l'aide sociale. Elle se termine par une analyse plus détaillée des moyens qui s'offrent d'exonérer le minimum vital.

Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI n'en font pas partie. Comme la motion vise les bénéficiaires de l'aide sociale et comme la raison de l'apparition d'effets de seuil pour les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI est la même que pour les prestations de l'aide sociale, à savoir la non-imposition de ces revenus, l'étude a renoncé à examiner les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

2. Résultats de l'étude CSIAS

2.1 Situation actuelle

L'analyse de la situation actuelle montre que, dans les deux cantons de Berne et de Neuchâtel, les ménages de travailleurs pauvres qui ont droit aux prestations de l'aide sociale doivent payer des impôts sur le revenu. Le montant de la charge fiscale diffère suivant le canton et la situation du ménage. En l'occurrence, environ deux tiers de cette charge est versée au canton et un tiers à la commune. Dans les deux cantons, les trois types de ménage soit ne doivent pas verser d'impôt à la Confédération, soit doivent lui verser un impôt très faible. Les allègements en faveur des familles avec enfants (barème parental, déduction des frais de garde des enfants par des tiers) entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2011, qui n'ont pas été pris en compte dans l'étude, renforcent encore cet effet à l'échelon de la Confédération. Dans les deux cantons sous revue, la pratique en matière de remise de l'impôt n'entraîne pas d'inégalité entre les ménages de travailleurs pauvres avec et sans aide sociale.

Canton de Berne

- Dans le canton de Berne, la charge fiscale a un effet pervers sur l'activité des ménages bénéficiant de l'aide sociale, dans lesquels au moins une personne exerce une activité lucrative.

¹⁵ Knupfer, Bieri (2007): Impôts, transferts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'aide sociale.

¹⁶ 09.300 initiative cantonale: Imposition des prestations d'aide sociale.

¹⁷ Pour des détails concernant les formes de ménage étudiées, voir les p. 8 et suivantes du rapport de la CSIAS.

- D'autres effets de seuil existent, mais ils sont dus à l'organisation des transferts sociaux et non à la charge fiscale.
- Tous les ménages étudiés obtiennent un revenu disponible libre supérieur au minimum vital social car, dans le cadre de l'aide sociale, ils reçoivent en plus des prestations à caractère incitatif (montants exonérés d'impôts, supplément d'intégration).

Canton de Neuchâtel

- Dans le canton de Neuchâtel, la charge fiscale n'a pas d'effets pervers sur l'activité des ménages bénéficiant de l'aide sociale comme c'est le cas dans le canton de Berne. Toutefois, la charge fiscale provoque un effet de seuil à la sortie de l'aide sociale. Cet effet de seuil coïncide avec un deuxième effet de seuil, lequel découle de l'interaction entre l'aide sociale et la réduction individuelle des primes et n'est pas influencé par la charge fiscale.
- Les effets de seuil en dehors de l'aide sociale sont dus à l'organisation des prestations sociales et n'ont aucun lien avec la charge fiscale.
- Dans le segment de l'aide sociale, tous les ménages étudiés obtiennent un revenu disponible libre supérieur ou égal au minimum vital social.
- Hors du segment de l'aide sociale, le minimum vital social d'un type de ménage est diminué par un effet de seuil après la sortie de l'aide sociale dû en partie à la charge fiscale.

2.2 Conséquences de l'imposition des prestations de soutien relevant de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes

Conséquences sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité: l'imposition des prestations de soutien ne permet pas d'éliminer toutes les injustices inhérentes au système. Dans le canton de Berne, l'imposition des prestations de soutien permet d'éliminer les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans le segment de l'aide sociale. Cependant, les effets de seuil peuvent subsister même en cas d'imposition des prestations de soutien, si, par exemple, l'aide sociale prend à sa charge les impôts de ses bénéficiaires, comme c'est le cas dans le canton de Neuchâtel. En outre, les effets de seuil dus à l'organisation des transferts sociaux (avance sur contribution d'entretien par ex.) ne peuvent pas être éliminés par l'imposition des prestations relevant de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes. Pour éliminer ces effets de seuil, une organisation adéquate de ces transferts sociaux est nécessaire.

Conséquences sur le revenu disponible libre: l'imposition des prestations relevant de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes diminue en partie le minimum vital social selon les normes de la CSIAS. Il en va ainsi dans le canton de Berne pour les ménages bénéficiant de l'aide sociale qui n'ont pas de revenu ou un très faible revenu du travail. C'est un groupe de personnes qu'il ne faut pas négliger, car en 2010, un tiers des ménages privés bénéficiant de l'aide sociale n'avait pas de revenu du travail¹⁸. Les ménages qui reçoivent l'aide sociale et disposent d'un revenu du travail plus élevé bénéficient en général de franchises sur ce revenu qui leur permettent de vivre au-dessus du minimum vital social, même en cas d'imposition des prestations de soutien. Toutefois, ces franchises sont conçues pour récompenser les efforts d'intégration professionnelle. Elles ne rempliront plus cette fonction si elles sont destinées à acquitter des créances fiscales. Dans le canton de Neuchâtel, il n'y a pas de conséquences sur le revenu disponible libre des ménages, car l'aide sociale prend les impôts à sa charge.

¹⁸ OFS 2011, Statistique de l'aide sociale 2010, tableaux standards des sources de revenus pour le mois de référence selon la structure de l'unité d'assistance. Neuchâtel.

2.3 Conséquences de l'exonération fiscale du minimum vital social

Conséquences sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité: l'exonération fiscale du minimum vital social peut se faire au moyen d'une adaptation des barèmes des lois fiscales ou au moyen de l'introduction ou du relèvement de déductions. Les déductions peuvent s'effectuer sur l'assiette de l'impôt ou sur le montant de l'impôt. Elles peuvent être forfaitaires ou dégressives et viser des groupes définis. La CSIAS a examiné l'exonération fiscale du minimum vital social au moyen d'une déduction sur le montant de l'impôt pour le canton de Berne. Cette mesure permet de corriger les effets pervers sur l'activité, même si les prestations relevant de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes ne sont pas imposées.

Conséquences sur le revenu disponible libre: en cas d'exonération du minimum vital social, le revenu disponible reste supérieur au minimum vital social dans tous les cas.

2.4 Conséquences de l'imposition des prestations relevant de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes conjuguée à l'exonération du minimum vital social

Conséquences sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité: si les deux mesures (l'imposition des prestations relevant de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes et l'exonération du minimum vital social) sont conjuguées, les effets pervers sur l'activité disparaissent dans le canton de Berne. On suppose que l'effet de seuil, tel qu'il se manifeste dans le canton de Neuchâtel, serait également corrigé.

Conséquences sur le revenu disponible libre: les conséquences sur le revenu disponible libre sont les mêmes, que l'exonération du minimum vital social soit adoptée seule ou qu'elle soit conjuguée à l'imposition des prestations relevant de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes.

3. Avis des cantons de Berne et Neuchâtel

Le rapport de la CSIAS a été transmis aux administrations fiscales cantonales de Berne et de Neuchâtel pour avis.

3.1 Avis de l'administration fiscale du canton de Berne

L'administration fiscale du canton de Berne a fait savoir que les affirmations et calculs de l'étude de la CSIAS semblent corrects de son point de vue.

D'après l'administration fiscale du canton de Berne, il ressort du rapport de la CSIAS que *l'égalité de traitement fiscal entre les prestations de soutien et les revenus du travail* présente un double effet.

1. Les effets pervers du droit fiscal sur l'activité sont éliminés. Si les prestations de soutien sont diminuées dans une mesure proportionnelle en cas d'augmentation du revenu du travail, le revenu disponible libre reste le même. Comme les prestations de soutien et le revenu du travail font l'objet du même traitement fiscal, le revenu disponible libre ne diminue pas.

2. Les effets de seuil dus au droit fiscal disparaissent. Si les prestations de soutien sont diminuées dans une mesure proportionnelle en cas d'augmentation du revenu du travail, le revenu imposable reste le même. Lorsque les transferts sociaux sont liés au revenu imposable, en cas de prise d'un emploi, le droit aux transferts sociaux ne s'éteint pas.

L'administration fiscale du canton de Berne rappelle que le Tribunal fédéral reconnaît le droit fondamental aux moyens d'assurer son existence.

Pour les personnes à faibles revenus, cela ne doit pas dépendre de l'existence de revenus du travail ou de la perception de prestations de soutien. L'égalité de traitement fiscal entre les prestations de soutien et les revenus du travail permet de créer une **base légale pour mettre en œuvre ce droit fondamental**.

Les cantons doivent continuer de pouvoir décider de quelle manière concrète ils garantissent ce droit fondamental:

- dans le cadre de la taxation (barème, déductions),
- dans le cadre de la remise de l'impôt ou
- dans le cadre du minimum vital au sens du droit des poursuites.

La mise en œuvre dans le cadre de la taxation n'a de sens que si parallèlement aux nouveaux «revenus faibles exonérés», d'autres revenus exonérés ne peuvent pas être réalisés. En d'autres termes: *seule l'égalité de traitement entre les prestations de soutien et les revenus du travail permet d'assurer l'égalité de traitement et l'exonération du minimum vital conforme aux besoins*.

3.2 Avis de l'administration fiscale du canton de Neuchâtel

L'administration fiscale du canton de Neuchâtel a pris connaissance du rapport et a estimé qu'en cas de prise en compte des prestations de l'aide sociale dans l'assiette de l'impôt, il serait nécessaire d'adapter le système des transferts sociaux à cette nouvelle situation.

4. Conclusions

4.1 Signification du rapport de la CSIAS

- *Réserves quant à l'application des résultats à d'autres cantons:* le rapport de la CSIAS a montré des différences considérables entre les cantons de Berne et de Neuchâtel sous revue, tant en ce qui concerne l'organisation des diverses prestations sociales et du régime fiscal, qu'en ce qui concerne la coordination des diverses prestations et des impôts. Les conséquences des mesures examinées présentent donc aussi des différences. Les résultats du rapport ne peuvent donc pas être repris tels quels pour d'autres cantons.
- *Limitation aux effets de seuil et effets pervers sur l'activité résultant du droit fiscal:* tous les effets de seuil et effets pervers sur l'activité ne découlent pas de dispositions fiscales. Certains d'entre eux ont leur origine dans l'organisation des transferts sociaux cantonaux et communaux (réduction individuelle des primes, subventions pour l'accueil extra-familial des enfants, etc.). Pour réduire ou éliminer tous les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans un canton, il est recommandé au préalable d'entreprendre une analyse

approfondie du système fiscal et du système des transferts sociaux. Au demeurant, l'étude réalisée porte uniquement sur les prestations relevant de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes.

- *Application des résultats à d'autres prestations de soutien:* l'étude réalisée par la CSIAS porte uniquement sur les prestations relevant de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes. Elle ne permet donc pas de tirer de conclusions pour d'autres prestations, comme les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI ou pour les bourses qui, pour beaucoup de ménages, ont une grande importance pour la couverture du minimum vital.
- *Pas d'estimation des conséquences financières:* l'étude de la CSIAS n'avait pas pour objet d'estimer les conséquences financières pour la Confédération et pour les cantons.

4.2 Exonération fiscale du minimum vital

Une mesure possible consiste à exonérer le minimum vital sans prendre en compte les prestations de soutien dans l'assiette de l'impôt. Cette mesure est présentée brièvement dans ce qui suit.

Exonération fiscale du minimum vital et élimination des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité: comme le montre le rapport de la CSIAS, il est possible d'éliminer les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité qui résultent du droit fiscal en exonérant le minimum vital. Comme cela est décrit dans le rapport «Effets de seuil et effets pervers sur l'activité¹⁹», il est possible de le faire de plusieurs manières, par exemple en adaptant les barèmes prévus dans les lois fiscales ou en introduisant de nouvelles déductions ou en augmentant les déductions en vigueur.

Sur la question de l'exonération du minimum vital social dans le droit fiscal: plusieurs définitions du minimum vital existent aujourd'hui dans des domaines différents (voir ch. 1.3). L'exonération du minimum vital suppose la définition de la notion de minimum vital. Dans les cas où des personnes reçoivent des prestations d'aide sociale ou des prestations complémentaires, le minimum vital devrait correspondre au moins aux prestations de soutien pour lesquelles il existe un droit dans ces deux domaines. S'il est inférieur, les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité ne seront pas éliminés. Comme les prestations de soutien, de même que les prestations d'aide sociale et les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI prennent en compte la situation individuelle de la personne concernée, en particulier pour ce qui a trait aux frais de logement et aux éventuels frais médicaux, il n'existe pas de valeur universelle à laquelle le droit fiscal pourrait se référer. Le minimum vital à exonérer devrait donc être assez élevé pour que les effets qui résultent de l'inégalité de traitement fiscal entre les prestations de soutien et le revenu du travail puissent être éliminés. Une prise en compte individuelle du minimum vital pour chaque contribuable n'est pas réalisable administrativement.

Exonération du minimum vital et souveraineté fiscale des cantons: en cas d'exonération du minimum vital, la souveraineté fiscale des cantons doit être prise en compte. D'après l'art. 129, al. 2, de la Constitution, l'harmonisation des impôts, et avec elle la compétence législative de la Confédération, s'étend aux questions d'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, au droit de la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale.

Tant que le législateur fédéral se contente d'inscrire dans la LIFD et la LHID le principe selon lequel le minimum vital doit être exonéré et laisse les cantons définir le minimum vital et la manière de mettre en œuvre cette exonération, la souveraineté fiscale des cantons est

¹⁹ Rapport en réponse au postulat Hêche: www.ofas.admin.ch > Thèmes > Vieillesse, générations et société > Politique sociale: thèmes choisis > Effets de seuil et effets pervers sur l'activité p. 107 et suivantes; rapport de la CSIAS, p. 36 et suivantes

préservée. Toute autre disposition irait au-delà du mandat d'harmonisation et porterait atteinte à la souveraineté fiscale des cantons.

Limites de la prescription purement formelle d'exonérer le minimum vital: dans le cadre des interventions concernant l'exonération du minimum vital (voir ch. 1.4.4), l'expérience semble indiquer que les cantons s'opposeraient à une harmonisation matérielle dans ce domaine. C'est pourquoi, si seul le principe de l'exonération du minimum vital était inscrit dans la LHID, le statu quo serait maintenu dans les faits. Comme dans le droit en vigueur, il incomberait aux cantons de définir le minimum vital et les modalités de son exonération.

Conséquences financières de l'exonération du minimum vital conjuguée à l'élimination des effets de seuil: en matière d'impôt fédéral direct, l'exonération du minimum vital social est réalisée au moyen du barème et de plusieurs déductions. L'exonération du minimum vital ne nécessite pour l'heure aucune modification et ne présente donc aucune conséquence financière.

Dans les cantons dans lesquels l'élimination des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité au moyen de l'exonération du minimum vital nécessite des adaptations du droit (par exemple sous forme d'un montant exonéré d'impôt plus élevé ou par l'institution ou le relèvement d'une déduction de l'assiette de l'impôt ou par une déduction du montant de l'impôt), cela entraîne une diminution des recettes fiscales. Le montant de cette diminution dépend des adaptations nécessaires et des mesures concrètes adoptées. Il n'est pas possible de chiffrer ce montant sans connaître ces facteurs. La diminution des recettes fiscales est considérable si d'importantes modifications sont nécessaires et si les mesures adoptées concernent tous les contribuables (par exemple en cas d'augmentation importante du montant exonéré d'impôt).

Effets de répartition: sans modification de la progressivité de l'impôt et si les déductions ne sont pas destinées exclusivement à certains groupes cibles, ce sont les contribuables dont les revenus sont les plus élevés qui bénéficieront le plus d'une augmentation du montant exonéré d'impôt ou des déductions de l'assiette de l'impôt.

4.3 Prise en compte des prestations de soutien dans l'assiette fiscale et exonération du minimum vital

Une autre mesure possible consiste à exonérer le minimum vital et prendre en compte les prestations de soutien dans l'assiette de l'impôt. Cette mesure est présentée brièvement dans ce qui suit.

Selon le principe de l'imposition du revenu global net, l'ensemble des revenus, y compris les prestations de l'aide sociale et des autres transferts sociaux est imposé: en matière d'imposition du revenu, le principe de l'imposition du revenu global net s'applique. L'ensemble des revenus de la période de calcul doit être pris en compte dans l'assiette de l'impôt. Des exceptions à ce principe sont prévues par la loi (art. 24 LIFD; art. 7 LHID), notamment les prestations de soutien provenant de fonds publics ou privés et les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI qui sont exonérées de l'impôt. Cependant, la suppression de ces exceptions serait conforme à la systématique fiscale.

L'imposition des prestations de soutien provenant de fonds publics comme condition de l'équité fiscale horizontale: dans le statu quo, les contribuables qui bénéficient de prestations de soutien provenant de fonds publics et ceux qui n'en bénéficient pas ne sont pas traités sur un pied d'égalité sur le plan fiscal. Imposer l'ensemble des revenus, y compris les prestations de l'aide sociale et des autres transferts sociaux permettrait de réaliser l'équité fiscale horizontale, c'est-à-dire l'égalité de traitement entre les personnes qui perçoivent ou perçoivent aussi un revenu de leur travail et les personnes qui bénéficient de l'aide sociale (égalité de traitement des revenus du travail et des transferts sociaux).

Imposition des prestations de soutien et élimination des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité: dans le statu quo, l'inégalité de traitement entre les personnes qui perçoivent des revenus d'une activité lucrative et celles qui bénéficient de prestations de soutien entraîne des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité indésirables. Ceux-ci apparaissent en particulier pour les personnes qui à la fois perçoivent des revenus d'une activité lucrative et bénéficient de prestations d'aide sociale. Les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité peuvent être éliminés en prenant en compte les prestations de soutien dans l'assiette fiscale,

Correction de la diminution du minimum vital social qui résulte de l'imposition des prestations de soutien: le rapport de la CSIAS s'est penché sur les conséquences de l'imposition des prestations d'aide sociale et de la réduction individuelle des primes sur le revenu disponible libre. Il a mis en évidence que l'imposition de ces prestations peut entraîner la diminution du minimum vital social. Ce résultat malencontreux est naturellement indésirable. La prise en compte de ces prestations dans l'assiette fiscale constituerait une première étape pour éliminer les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Une deuxième étape consisterait à adopter les mesures de correction nécessaires pour que la prise en compte fiscale de ces prestations n'entraîne pas la diminution du minimum vital social. De telles mesures de correction peuvent être mises en place aussi bien dans le droit fiscal que dans le domaine de l'aide sociale et des autres transferts sociaux. Les moyens à disposition sont nombreux (voir le ch. 5 du rapport de la CSIAS) et les besoins des cantons (et de la Confédération) variés.

Avantage des mesures de correction ciblées: l'administration fiscale du canton de Berne, par exemple, a l'intention d'adapter l'actuelle déduction pour les contribuables à faibles revenus (du travail ou autres), de telle manière que le revenu disponible libre soit plus élevé pour ces contribuables que pour les bénéficiaires de l'aide sociale. C'est ainsi qu'elle entend éliminer les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Il s'agit d'une mesure ciblée qui entraîne des pertes de recettes fiscales plus faibles et plus acceptables que, par exemple, la seule exonération du minimum vital pour tous les contribuables (y compris les contribuables à revenus élevés).

Ajustement au système fiscal et au système de transferts sociaux: les mesures concernant les revenus et les dépenses doivent être ajustées prudemment afin d'éviter les inégalités de traitement et les effets pervers indésirés. C'est pourquoi l'imposition des prestations de soutien et les mesures de correction de la diminution du minimum vital social peuvent nécessiter l'adaptation d'autres transferts sociaux.

Les conséquences financières sur la Confédération et les cantons ne peuvent pas être chiffrées: chaque canton a son propre système fiscal et son propre système de transferts sociaux et des besoins d'adaptation différents. Les cantons disposent en outre de moyens différents. Ils peuvent adapter leurs systèmes de telle manière qu'il n'en résulte ni augmentation ni diminution des recettes fiscales. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, nous émettons l'hypothèse que le minimum vital resterait garanti par le montant exonéré d'impôt et les déductions en cas d'imposition des prestations de soutien, de sorte que cette mesure ne nécessite pour l'heure aucune modification et ne présente donc aucune diminution des recettes fiscales.

En principe, on doit retenir qu'il n'existe pas d'approche purement statique c'est-à-dire qu'il ne faut pas négliger les adaptations du comportement des contribuables. L'élimination des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité mais aussi l'atténuation des effets pervers en matière de prévoyance vieillesse (effets pervers sur l'épargne, voir les explications concernant les prestations complémentaires) devrait entraîner une adaptation du comportement d'un nombre relativement élevé de contribuables, ce qui devrait avoir une influence favorable sur les finances publiques sous forme d'augmentation des recettes fiscales et de diminution des dépenses.

Parenthèse concernant les prestations complémentaires

Les explications qui précèdent concernant la prise en compte des revenus mentionnés dans l'assiette fiscale s'appliquent également aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. On retiendra cependant les particularités qui suivent.

Ont droit aux prestations complémentaires les personnes au bénéfice d'une rente de l'AVS et les personnes au bénéfice d'une rente de l'AI. Les personnes bénéficiant d'une rente de vieillesse sont les plus nombreuses (109 141 bénéficiaires des prestations complémentaires perçoivent une rente de l'AVS, contre 73 548 bénéficiaires des prestations complémentaires qui perçoivent une rente de l'AI en 2012).

Effets pervers en matière de prestations complémentaires: les personnes qui bénéficient de prestations complémentaires à l'AVS ne sont pas concernées par ces effets. Dans leur cas, l'imposition des prestations complémentaires ne ferait que diminuer ces dernières. Pour les personnes au bénéfice d'une rente de l'AI, l'effet de seuil accompagné d'un effet pervers sur l'activité n'est pas systématique, dans la mesure où tous les bénéficiaires d'une rente de l'AI n'exercent pas une activité lucrative complémentaire. En outre, d'autres facteurs tels que la garantie minimale et le montant des prestations complémentaires influencent l'effet de seuil dans certaines situations (voir le rapport du Conseil fédéral «Prestations complémentaires à l'AVS/AI: Accroissement des coûts et besoins de réforme»).

Conséquences financières: la mesure qui consiste à augmenter les dépenses au titre des prestations complémentaires du montant de l'impôt augmenterait le coût des prestations complémentaires. En supposant que les bénéficiaires de prestations complémentaires, en fonction de la forme de ménage considérée (personne seule, couple, famille), versent entre 6 et 10 % d'impôts et que la réduction individuelle des primes est également imposée, une telle correction entraînerait un coût total de 540 millions de francs selon les estimations de l'OFAS. Le montant de l'impôt sur les prestations complémentaires reviendrait principalement aux cantons. Comme la Confédération participe à hauteur de 5/8 au coût des prestations complémentaires (coût pour la Confédération: 338 millions de francs), elle subventionnerait quasiment les cantons. Afin de compenser cet effet, les parts du financement de la Confédération et des cantons devraient être redéfinies (augmentation de la part des cantons).

4.4 Conclusion

La prise en compte de toutes les prestations de soutien dans l'assiette fiscale serait conforme à la systématique fiscale et réaliserait une équité fiscale horizontale. Au demeurant, cet avis est également partagé par la doctrine²⁰. Les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité résultant du droit fiscal sont éliminés au moyen de la prise en compte de toutes les prestations de soutien (prestation de l'aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, réduction individuelle des primes, autres transferts sociaux) dans l'assiette fiscale. Afin d'éviter que le surcroît de charge fiscale n'entraîne la diminution du minimum vital social, des mesures de correction doivent être adoptées à l'échelon cantonal et, le cas échéant, à l'échelon de la Confédération. C'est pourquoi il convient de fixer dans la LHID le principe de l'exonération du minimum vital. La définition du montant du minimum vital et du mode concret de l'exonération doit cependant revenir aux cantons étant donné les différences qu'il existe entre les cantons en matière de remise de l'impôt. Grâce à des mesures de correction ciblées, les cantons pourront garantir le minimum vital social en adaptant leur système fiscal et leur système de transferts sociaux. Il conviendrait de tenir compte des conditions qui s'appliquent aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (effets pervers sur l'activité seulement pour les bénéficiaires d'une rente de l'AI qui exercent

²⁰ Markus Reich, Steuerrecht, 2^e édition., Zurich/Bâle/Genève, 2012, § 13 N 236.

une activité lucrative complémentaire, financement commun par la Confédération et les cantons) qui sont différentes de celles qui s'appliquent aux prestations d'aide sociale et aux autres transferts sociaux.

Annexe:

Rapport de la CSIAS de décembre 2012 «Incidences de l'imposition des prestations d'assistance sociale sur le revenu disponible libre à l'exemple des cantons de Berne et de Neuchâtel»