



Berne, le 12 juin 2015

Discrimination des couples mariés par rapport aux concubins dans le cadre de l'impôt fédéral direct et imposition des frais de garde des enfants par des tiers

Rapport dans le cadre de l'examen de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié

Condensé

Une pénurie de personnel qualifié frappe l'économie suisse. C'est pourquoi le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a lancé l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié en 2011. Le 19 septembre 2014, le Conseil fédéral a pris connaissance d'une note de discussion consacrée au renforcement de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Le document présente un train de mesures touchant plusieurs départements. Dans ce cadre, le Conseil fédéral confie au Département fédéral des finances (DFF) le mandat de poursuivre les travaux en vue d'éliminer la discrimination fiscale des couples mariés et de lui remettre d'ici fin juin 2015 un rapport sur l'état d'avancement de ses travaux et sur la suite à y donner. En outre, dans ses avis sur deux interventions parlementaires, le Conseil fédéral a annoncé que le DFF examinerait aussi de manière approfondie dans quelle mesure un changement dans le domaine du traitement fiscal tant cantonal que fédéral des frais de garde des enfants par des tiers permettrait d'éliminer un effet pervers sur l'activité.

La discrimination des couples mariés par rapport aux couples de concubins

Le droit fiscal suisse en vigueur prévoit l'imposition commune des couples mariés tant sur le plan cantonal que sur le plan fédéral. La famille est considérée comme une unité économique et constitue donc aussi une unité au regard du droit fiscal. Les revenus des époux qui font ménage commun sont donc additionnés quel que soit leur régime matrimonial.

Même s'ils bénéficient de certains allègements fiscaux par rapport aux concubins, du fait de l'addition de leurs revenus, les couples mariés peuvent se trouver privilégiés ou pénalisés fiscalement en fonction de leur situation particulière. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, une majoration de plus de 10 % de la charge fiscale des époux par rapport à celle de concubins disposant des mêmes revenus constitue une discrimination contraire à la Constitution (Cst.).

Pour l'impôt fédéral direct, des mesures ont été mises en œuvre le 1^{er} janvier 2008 afin d'éliminer entièrement pour environ 66 % des couples mariés à deux revenus concernés la discrimination par rapport aux couples de concubins. Pour les autres couples mariés à deux revenus, la majoration contraire à la Constitution n'a été qu'atténuée. Des couples mariés dont les deux conjoints travaillent et dont le revenu total est élevé, ainsi que de nombreux couples mariés de retraités dont le revenu est moyen à élevé subissent aujourd'hui encore une discrimination sur le plan fiscal par rapport aux couples de concubins se trouvant dans la même situation économique. En revanche, la plupart des cantons ont inscrit dans leurs lois fiscales les mesures nécessaires pour éliminer la discrimination des couples mariés. Sur le plan cantonal, les couples mariés ont plutôt tendance à être privilégiés, en particulier dans les cantons qui connaissent la méthode dite du splitting intégral.

Le PDC, qui a déposé le 5 novembre 2012 l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» (13.085) entend éliminer la pénalisation des couples mariés par rapport aux couples de concubins qui existe encore aujourd'hui dans le domaine des impôts et dans celui des assurances sociales. Le Conseil fédéral a décidé de recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative. Les Chambres ont d'abord décidé d'opposer un contre-projet direct à l'initiative populaire. Cependant, ce dernier a été rejeté lors du vote final par le Conseil des États à la session de printemps 2015. Par conséquent, les Chambres fédérales doivent émettre une nouvelle recommandation de vote. Le vote final concernant l'initiative populaire a été repoussé à la session d'été 2015.

La nécessité d'éliminer enfin la discrimination fiscale des époux n'est cependant pas contestée.

Afin d'obtenir une imposition du couple marié conforme à la Constitution, on dispose de deux méthodes: imposition commune ou imposition individuelle des époux. Pour chacune de ces méthodes, différents modèles sont à la disposition du législateur pour atteindre un équilibre des charges. Les modèles suivants sont notamment envisagés:

- *Corrections introduites dans le système actuel de l'impôt fédéral direct à barème multiple*
- *Barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt*
- *Splitting partiel ou intégral*
- *Système de quotient familial*
- *Imposition individuelle*
- *Droit de choisir la taxation.*

En fonction de l'issue du scrutin sur l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage», qui aura probablement lieu le 28 février 2016, différentes options s'offrent au législateur pour éliminer la pénalisation des couples mariés.

En cas d'acceptation de l'initiative populaire, il sera inscrit dans la Constitution qu'une imposition commune doit être prévue pour les couples mariés. Le passage à l'imposition individuelle sera donc exclu sauf si la Constitution est à nouveau modifiée. Par conséquent, la marge de manœuvre du législateur sera limitée. Tous les modèles d'imposition commune pourront cependant être envisagés.

En cas de rejet de l'initiative populaire, le droit constitutionnel en vigueur sera maintenu. Le mandat d'éliminer la discrimination des couples mariés sur le plan fiscal aussi. Comme aujourd'hui, l'ensemble des modèles d'imposition seront à disposition.

Le montant de la diminution des recettes de l'impôt fédéral direct varie suivant le modèle d'imposition. S'il ne doit résulter de charge fiscale supplémentaire pour aucun contribuable, le manque à gagner (dont les cantons supportent 17 %) serait, selon les cas, le suivant:

- *Calcul alternatif de l'impôt:* environ 1,2 milliard de francs
- *Splitting intégral:* environ 2,3 milliards de francs
- *Splitting partiel avec facteur de 1,7* 1,2 à 1,6 milliard de francs, selon les déductions prévues
- *Imposition individuelle* 2 à 2,35 milliards de francs

Du point de vue macro-économique, on constate que l'imposition du revenu de l'activité lucrative tend à diminuer la disposition à exercer une activité lucrative, c'est-à-dire qu'elle constitue une incitation à réduire le taux d'occupation. Elle encourage indirectement, proportionnellement au taux d'occupation abandonné pour des raisons fiscales d'une possible activité lucrative, l'exploitation du temps libre et la production du ménage (prestation à soi-même). Le fait même que celle-ci soit imposée détourne donc de l'activité lucrative.

Si cet effet doit être atténué autant que possible, comme le veut l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, parmi les différents modèles d'imposition, le calcul alternatif de l'impôt et l'imposition individuelle présentent des avantages. Ce sont les deux modèles qui influencent le moins la décision de travailler, car ils offrent la plus faible charge fiscale marginale pour les femmes mariées qui réagissent avec une élasticité plus grande en matière d'offre de travail. Comme ils créent une offre de travail supplémentaire, l'assiette de l'impôt est plus large, de sorte que certaines recettes fiscales avec une charge fiscale marginale et une charge fiscale moyenne plus faibles peuvent en résulter, ce qui a à son tour des répercussions positives sur l'offre de travail. En revanche, le splitting intégral, parmi tous les modèles d'imposition qui n'entraînent pas de discrimination des couples mariés, allège particulièrement fortement les couples mariés à un seul revenu. Ces derniers réagissent cependant dans certains cas avec très peu d'élasticité à la diminution de la charge fiscale et n'augmentent guère

leur offre de travail. Par conséquent, de tous les modèles d'imposition envisageables, le *splitting* intégral est celui qui est le plus mauvais pour la création d'une offre de travail supplémentaire et nécessite les taux d'impôt les plus élevés pour atteindre un certain montant de recettes fiscales.

Dans la conception concrète des modèles, il est important de se demander si le *statu quo* doit constituer un point de référence, de sorte que, dans l'option de réforme retenue, aucun contribuable ne soit plus lourdement imposé que d'après le droit en vigueur:

- Si l'on considère que cette condition politique est nécessaire, alors les discriminations existantes font partie de ce point de référence. Sont notamment privilégiés les couples mariés à un seul revenu et les couples mariés à deux revenus dont le revenu secondaire est faible. Dans ce cas, le passage au calcul alternatif de l'impôt entraîne la plus faible diminution des recettes fiscales. Fondamentalement, cette solution préserve les privilèges existants, est exclusivement axée sur l'élimination de la discrimination fiscale des couples mariés et entraîne une augmentation de l'activité lucrative tout en contenant l'effet d'aubaine. Le modèle du *splitting* intégral conduit en revanche à une forte diminution des recettes fiscales, à un effet d'aubaine élevé pour les couples mariés à un revenu et pour les couples mariés à deux revenus qui gagnent bien leur vie avec une répartition inégale des deux revenus. En revanche, les modèles de *splitting* partiel ne permettent pas d'éliminer complètement la discrimination des couples mariés. L'imposition individuelle entraîne une forte diminution des recettes fiscales, parce que la charge fiscale qui s'exerce sur le niveau le plus bas pour les couples mariés à un revenu doit être réduite, et que, le cas échéant, une déduction pour couple marié à un seul revenu qu'il faudra encore introduire entraînera un nouveau manque à gagner.
- En revanche, si cette condition politique ne s'applique pas, de telle sorte qu'il peut résulter pour certains groupes une charge fiscale substantiellement plus élevée, tous les modèles d'imposition peuvent être mis en œuvre moyennant un manque à gagner nettement moindre. S'agissant des objectifs de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, l'imposition individuelle présente les meilleurs résultats par franc d'impôt, pour laquelle, pour chaque contribuable, indépendamment de son état civil et sans mesure de rectification, seul ce que ce contribuable perçoit comme revenu est pris en compte. Elle est suivie par le calcul alternatif de l'impôt, qui grève un peu plus fortement les couples mariés à deux revenus par rapport aux couples mariés à un revenu. Enfin, viennent les modèles de *splitting*, pour lesquels la répartition de la charge fiscale est encore plus substantiellement favorable aux couples mariés à un revenu.

Le passage à l'imposition individuelle constituerait une stimulation supplémentaire du marché du travail au sens de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, parce que cette solution ne serait pas limitée au plan fédéral et qu'elle remplacerait aussi les modèles d'imposition commune dans les cantons dans le cadre de l'harmonisation fiscale verticale.

Enfin, on retiendra à propos de l'imposition des couples mariés que la Confédération a l'obligation d'obtenir que l'imposition des couples mariés en matière d'impôt fédéral direct soit conforme à la Constitution. Par conséquent, le projet constitue pour le Conseil fédéral une priorité politique de première importance, indépendamment de l'issue du scrutin.

Grâce au projet de soumettre les couples mariés à l'imposition commune, comme l'initiative populaire du PDC le demande, de l'avis du Conseil fédéral, il devrait enfin être possible, 30 ans après l'arrêt de référence prononcé par le Tribunal fédéral, de trouver une solution acceptable par une majorité pour imposer des couples mariés conformément à la Constitution. Si tous les modèles d'imposition demeurent envisageables, il est à craindre que, comme par le passé, de nombreuses années s'écoulent en discussions sans fin sur les avantages et les inconvénients d'une imposition commune ou séparée, sans qu'il soit possible d'inscrire une imposition des couples mariés conforme à la Constitution dans la législation sur l'impôt fédéral direct.

Cependant, tant que la votation sur l'initiative populaire n'aura pas eu lieu, de l'avis du Conseil fédéral, il n'est pas possible d'estimer quelle sera la suite à donner au dossier de l'imposition des couples mariés.

Traitement fiscal des frais de garde des enfants par des tiers

Aujourd'hui, les frais de garde des enfants par des tiers peuvent être déduits tant au niveau fédéral que cantonal. D'après la jurisprudence constante du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux, les frais afférents à la garde des enfants par des tiers ne sont pas des frais professionnels déductibles, même s'ils sont parfois étroitement liés à l'obtention du revenu. Actuellement, la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers est conçue sous la forme d'une déduction anorganique et limitée à un montant maximal par enfant et par an.

Ces derniers temps, il a été demandé de part et d'autre que les déductions fiscales pour les frais de garde des enfants par des tiers soient augmentées afin d'éliminer les effets pervers sur l'activité.

Il est établi que, au même titre que la possibilité de recourir à des structures d'accueil extra-familial, la situation familiale et le contexte socio-économique, les frais de garde des enfants par des tiers aussi ont un effet sur l'activité des mères. En ceci, on retiendra que les tarifs des structures d'accueil extra-familial des enfants (structure d'accueil collectif de jour) dépendent en général du revenu (imposable) des parents.

Ce sont principalement les parents qui ont des enfants en bas âge et les parents à revenus moyens à élevés qui bénéficieraient du développement des déductions pour frais de garde des enfants par des tiers:

- La plupart du temps, les frais de garde des enfants par des tiers ne dépassent le montant maximal admis de 10 100 francs pour la déduction fédérale que pour les enfants en bas âge et, en ces cas, ils ne sont pas déduits entièrement fiscalement. Avec l'entrée de l'enfant à l'école enfantine, la limite supérieure ne semble en revanche plus constituer une réelle limitation. Ce sont donc avant tout les parents d'enfants en bas âge qui seraient incités à accroître leur activité par l'augmentation des limites de la déduction. C'est dans ce domaine que le plus fort potentiel existe, car les mères d'enfants en bas âge, d'une part ont un taux d'activité nul ou faible dans une proportion supérieure à la moyenne, et d'autre part, selon les résultats de diverses études, réagissent relativement fortement aux incitations (fiscales ou non) à l'activité.*
- De plus, la limitation de la déduction fiscale actuelle touche surtout les ménages à revenus élevés, qui sont exposés à des frais de garde élevés en raison de l'absence de place subventionnée ou du montant trop faible des subventions, lesquels frais ne peuvent être entièrement pris en compte par la déduction fiscale. En raison de la progressivité de l'impôt, les ménages à revenus élevés bénéficieraient d'allègements plus importants que ceux à revenus faibles. L'augmentation de la déduction bénéficierait ainsi de manière ciblée aux personnes qui, en raison de frais de garde et d'impôts élevés, renoncent à augmenter leur taux d'activité. Selon les circonstances, l'allègement fiscal pourrait aussi mener à ce que les contribuables concernés bénéficient, en raison de leurs revenus nets plus faibles, de tarifs des structures d'accueil extra-familial plus faibles. L'effet d'allègement serait ainsi renforcé.*

Si les frais de garde diminuaient (suite à l'augmentation de la déduction), la participation au marché du travail devrait augmenter et avec elle la demande de structures d'accueil extra-familial. En raison de la qualification plutôt élevée des groupes cibles, ceci conduirait à une meilleure exploitation du personnel qualifié, à la redynamisation du marché du travail et, enfin, à l'augmentation de l'ensemble de la productivité économique. A long terme, cela aurait aussi des retombées positives sur les recettes fiscales. L'incitation à l'activité tendrait à être renforcée en particulier pour les mères professionnellement qualifiées.

Si les frais de garde des enfants par des tiers effectifs étaient admis en déduction de manière illimitée, c'est-à-dire au titre des frais d'acquisition du revenu, il en résulterait, par rapport au droit de l'impôt fédéral direct en vigueur, une diminution statique des recettes fiscales (pour toute la Suisse) estimée à environ 10 millions de francs. La diminution des recettes fiscales pour les cantons et les communes peut être estimée grossièrement à environ 50 millions de francs pour toute la Suisse. Si elle s'accompagne d'une extension de l'activité lucrative, les diminutions de recettes fiscales seront moins importantes.

Table des matières

1	CONTEXTE	9
1.1	Mandat du Conseil fédéral	9
1.2	Imposition actuelle des couples mariés	10
1.2.1	Impôt fédéral direct.....	10
1.2.1.1	Principe	10
1.2.1.2	Déduction pour double revenu.....	10
1.2.1.3	Déduction pour personnes mariées.....	10
1.2.1.4	Situation des époux dans la procédure	11
1.2.2	Imposition des couples mariés dans la loi sur l’harmonisation des impôts	11
1.2.3	Imposition des couples mariés dans les législations cantonales	11
1.3	Rapport actuel entre les charges fiscales	12
1.4	Interventions parlementaires	13
1.5	Efforts déployés jusqu’ici par le Conseil fédéral pour éliminer la discrimination des couples mariés	14
1.6	Initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage»	15
2	SUITE DES TRAVAUX CONCERNANT L’IMPOSITION DES COUPLES MARIÉS	16
2.1	Aspects constitutionnels	16
2.1.1	Rapport entre les charges des différentes catégories de contribuables	16
2.1.2	Dispositions constitutionnelles pour le choix d’un modèle.....	17
2.2	Modèles adéquats d’imposition des couples mariés	18
2.2.1	Généralités	18
2.2.2	Modèles	18
2.2.2.1	Corrections introduites dans le système actuel de l’impôt fédéral direct à barème multiple	18
2.2.2.2	Barème multiple avec calcul alternatif de l’impôt	19
2.2.2.3	Splitting partiel ou intégral	19
2.2.2.4	Système de quotient familial	20
2.2.2.5	Imposition individuelle	20
2.2.2.6	Droit de choisir la taxation.....	21
2.3	Options	21
2.3.1	En cas d’acceptation de l’initiative populaire du PDC	21
2.3.1.1	Principe	21
2.3.1.2	Avantages et inconvénients des modèles d’imposition commune	22
2.3.2	En cas de rejet de l’initiative populaire	23
2.3.2.1	Principe et mandat constitutionnel	23
2.3.2.2	Avantages et inconvénients des modèles d’imposition individuelle	24
2.4	Conséquences financières	25
2.5	Conséquences économiques	25
2.5.1	Conséquences sur la répartition des charges.....	25
2.5.2	Conséquences pour la croissance.....	29
2.6	Conclusions	30
3	TRAITEMENT FISCAL DES FRAIS DE GARDE DES ENFANTS PAR DES TIERS	32

3.1	Droit en vigueur	32
3.1.1	Impôt fédéral direct.....	32
3.1.2	Droit cantonal.....	32
3.2	Interventions parlementaires	33
3.3	Mesures adoptées jusqu'ici en matière d'accueil extra-familial des enfants	33
3.3.1	Programme d'impulsion à la création de places d'accueil de jour supplémentaires pour les enfants	33
3.3.2	Bons de garde	34
3.3.3	Création de conditions de travail favorables à la vie de famille.....	35
3.3.4	Amélioration de l'information sur les mesures cantonales et les mesures communales	35
3.3.5	Mandat d'examiner l'imposition selon la capacité économique objective en matière de frais liés aux enfants	35
3.4	Conséquences financières	36
3.5	Conséquences économiques de l'augmentation de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers	37
3.5.1	Effets pervers des frais de garde des enfants par des tiers sur l'activité	37
3.5.2	Interaction des frais de garde des enfants par des tiers et des impôts sur les revenus.....	38
3.5.3	Conséquences d'un relèvement de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers sur les revenus disponibles – étude du cas de Zurich.....	39
3.5.4	Répartition des déductions pour frais de garde des enfants par des tiers: enseignements tirés des données fiscales des cantons d'Argovie et de Berne.....	46
3.6	Conclusions.....	47

1 Contexte

1.1 Mandat du Conseil fédéral

Une pénurie de personnel qualifié frappe l'économie suisse. C'est pourquoi le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a lancé l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié dans le but d'améliorer efficacement la situation du personnel qualifié en Suisse en agissant au niveau du marché du travail et de la politique de la formation. Suite à l'acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié a encore gagné en importance. Les mesures axées sur le marché du travail de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié sont primordiales car elles visent à mieux utiliser le potentiel national de main-d'œuvre et à modérer la raréfaction du personnel qualifié qui va de pair avec un contingentement.

Le 19 septembre 2014, le Conseil fédéral a pris connaissance d'une note de discussion consacrée au renforcement de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Le document présente un train de mesures destinées à intensifier les travaux. Il est axé sur la formation ainsi que l'emploi des femmes et des travailleurs âgés: dans les domaines de la formation, par exemple, le Conseil fédéral souhaite renforcer encore la formation professionnelle supérieure et le domaine MINT (mathématiques, informatique, sciences naturelles et technique). Pour les métiers de la santé, davantage de places de formation doivent être créées dans le domaine des soins et des disciplines médicales. Une amélioration de la compatibilité entre activité professionnelle et retraite ainsi que des incitations favorisant le prolongement de l'activité professionnelle jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite et au-delà devraient contribuer à l'utilisation pleine et entière du potentiel des travailleurs âgés - donc qualifiés et expérimentés.

L'augmentation du taux d'occupation des personnes travaillant à temps partiel, en particulier le personnel féminin, constitue un potentiel considérable en termes de compensation quantitative de la pénurie de personnel qualifié. Pour mieux tirer profit de ce potentiel et améliorer la compatibilité entre vie professionnelle et familiale, le Conseil fédéral soutient la prolongation du programme d'impulsion visant à créer des places d'accueil pour les enfants. Parallèlement à l'augmentation de l'offre en matière d'accueil extra-familial des enfants en âge préscolaire et scolaire, il prévoit aussi des mesures pour abaisser le coût des structures d'accueil.

Le DFF a en outre été chargé de poursuivre ses travaux pour éliminer la discrimination des couples mariés en tenant compte des résultats de la consultation sur la réforme de l'imposition du couple et de la famille (imposition équilibrée des couples et de la famille) et de présenter au Conseil fédéral d'ici fin juin 2015 un rapport sur l'avancement de ses travaux et la suite à donner au projet.

Le Conseil fédéral, dans ses avis sur la motion Derder «Faire passer à 24 000 francs le montant déductible au titre des frais de garde des enfants par des tiers» (14.3955) et sur l'interpellation Derder «Relèvement des déductions fiscales pour les frais de garde des enfants par des tiers. Effets à long terme sur l'économie nationale» (14.3956), le Conseil fédéral a indiqué que le DFF devrait étudier de manière approfondie dans le rapport mentionné dans quelle mesure une modification du traitement fiscal des frais de garde des enfants par des tiers (tant au niveau fédéral que cantonal) permet de lutter contre les effets pervers sur l'activité. D'autres éléments entraînant des effets pervers sur l'activité tels que la conception des tarifs des crèches et l'offre en matière d'accueil extra-familial des enfants seront également analysés. En outre, le Conseil fédéral entend améliorer les données dans le domaine fiscal. Par conséquent, le DFF devra recueillir et traiter des informations sur l'utilisation et la répartition effectives de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers.

1.2 Imposition actuelle des couples mariés

1.2.1 Impôt fédéral direct

1.2.1.1 Principe

L'art. 9 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct¹ (LIFD), déterminant l'imposition des couples mariés, prévoit expressément l'imposition commune. La famille est considérée comme une unité économique et constitue donc aussi une unité au regard du droit fiscal. Les revenus des époux qui font ménage commun sont donc additionnés quel que soit leur régime matrimonial. De plus, les revenus des enfants mineurs qui ne proviennent pas d'une activité lucrative sont additionnés au revenu des époux. Les partenariats enregistrés entre deux personnes de même sexe sont assimilés au mariage (art. 9, al. 1^{bis}, LIFD).

La LIFD institue trois barèmes pour imposer les personnes physiques (système à barème multiple). L'art. 36 LIFD prévoit un barème ordinaire, un barème pour les personnes mariées et un barème pour les personnes qui vivent en ménage commun avec des enfants (barème parental). Ces barèmes tiennent compte de la capacité économique différente de ces trois catégories de contribuables. En l'occurrence, le revenu global des époux est imposé selon le barème appliqué aux personnes mariées (art. 36, al. 2, LIFD). Le barème parental s'applique aux couples mariés qui vivent en ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont ils assurent l'essentiel de l'entretien (art. 36, al. 2^{bis}, LIFD). Ce barème est fondé sur le barème pour les personnes mariées et comporte en plus un allègement sous la forme d'une déduction de 251 francs (état 2015) par enfant sur le montant de l'impôt.

Contrairement aux époux, les concubins sont toujours taxés individuellement. Leurs revenus ne sont pas additionnés. Pour les concubins sans enfant, chaque partenaire est imposé selon le barème ordinaire. Pour les concubins avec enfants, le barème parental s'applique à l'un ou aux deux partenaires, suivant les circonstances.

1.2.1.2 Déduction pour double revenu

D'après la déduction sur le produit du travail du conjoint (art. 33, al. 2, LIFD), une déduction de 50 % du revenu le moins élevé des époux est autorisée, mais au minimum 8100 francs et au maximum 13 400 francs (état 2015). La déduction est accordée si les époux vivent en ménage commun et exercent l'un et l'autre une activité lucrative.

La déduction pour double revenu est accordée non seulement lorsque les époux exercent une activité lucrative salariée, mais aussi lorsque l'un des époux fournit un travail important pour seconder l'autre dans sa profession, son commerce ou son entreprise. Dans ce cas, la moitié du revenu global de l'activité lucrative est attribuée à chaque époux. Les époux peuvent apporter la preuve d'une autre répartition du revenu.

La déduction pour double revenu est avant tout une mesure s'appliquant au barème destinée à atténuer la discrimination fiscale des couples mariés par rapport aux couples de concubins. En outre, la déduction doit permettre de tenir compte des dépenses plus élevées qui incombent à un couple marié à deux revenus par rapport à un couple marié à un revenu pour ses achats.

1.2.1.3 Déduction pour personnes mariées

En outre, une déduction pour personnes mariées est accordée aux couples mariés (art. 35, al. 1, let. c, LIFD). Cette déduction d'un montant de 2600 francs (état 2015) est conçue comme une déduction sociale fixe par couple marié. Elle tient compte schématiquement de l'état civil et a généralement pour effet de diminuer quelque peu la charge fiscale des couples mariés.

¹ RS 642.11

1.2.1.4 Situation des époux dans la procédure

Les époux qui vivent en ménage commun exercent les droits et respectent les obligations que le droit de procédure accorde aux contribuables ensemble. Cela signifie notamment que les époux signent ensemble la déclaration d'impôt. Si l'un des époux n'a pas signé la déclaration, un délai doit lui être accordé, à l'échéance duquel la représentation contractuelle entre époux est supposée établie. Cette disposition permet de respecter l'exigence de signature par les deux époux. Toutefois, afin d'éviter la taxation d'office, si l'un des époux n'a pas signé malgré un rappel, la représentation contractuelle au sens des art. 32 et suivants CO² est présumée.

Les recours et autres écrits sont réputés introduits en temps utile, si l'un des époux a agi dans les délais. Si une demande est signée par l'un des époux, la LIFD considère toujours que le conjoint de la représentation l'approuve tacitement. Enfin, toutes les communications des autorités fiscales aux contribuables mariés doivent être adressées conjointement aux deux époux, à moins que les époux n'aient mandaté un représentant commun³. En revanche, si les époux sont séparés de fait ou de droit, ils sont imposés séparément. Dans ce cas, les notifications doivent être adressées à chacun d'eux⁴. De plus, les époux qui doivent être taxés conjointement ont un droit de consultation réciproque⁵.

1.2.2 Imposition des couples mariés dans la loi sur l'harmonisation des impôts

Dans le domaine de l'imposition du couple et de la famille, la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes⁶ (LHID) suit fondamentalement la LIFD. Pour ce qui est de l'imposition du couple et de la famille, l'art. 3, al. 3, LHID pose en effet le principe d'après lequel le revenu et la fortune des personnes vivant en ménage commun sont additionnés, quel que soit le régime matrimonial. Les partenariats enregistrés entre deux personnes de même sexe sont assimilés au mariage (art. 3, al. 4, LHID).

1.2.3 Imposition des couples mariés dans les législations cantonales

Depuis l'arrêt du Tribunal fédéral en la cause Hegetschweiler⁷, datant de 1984, les cantons ont inscrit dans leur législation fiscale les correctifs nécessaires à un allègement fiscal approprié des couples mariés. Toutes les législations fiscales cantonales comprennent des mesures d'allègements pour les couples mariés. Ces allègements sont cependant conçus de manière très diverse (état: période fiscale 2013):

- Sept cantons se fondent sur un splitting intégral (FR, BL, AI, SG, AG, TG et GE) et sept autres sur un splitting partiel (SZ, SO, SH et GR: diviseur 1,9 / NW: diviseur 1,85 / NE: diviseur 1,8181 / GL: diviseur 1,6).
- Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, de Bâle-Ville, du Jura, de Lucerne, du Tessin, de Zurich et de Zoug appliquent un système à deux barèmes. Dans le canton de Bâle-Ville, le barème se compose de deux échelons avec des taux pour les personnes seules (barème A) et pour les couples mariés et les familles monoparentales (barème B). Le taux du premier échelon pour le barème B s'élève à 22,25 % et s'applique jusqu'à un revenu imposable de 400 000 francs pour les couples mariés et les familles

² CO Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations); RS **220**.

³ Art. 117, al. 3, LIFD.

⁴ Art. 117, al. 4, LIFD.

⁵ Art. 114, al. 1, LIFD.

⁶ RS **642.14**

⁷ ATF 110 Ia 7.

monoparentales. Le taux est de 26 % pour le revenu supérieur du second échelon (état: période fiscale 2014).

- Le canton de Vaud applique un système de quotient familial (imposition selon les unités de consommation): pour déterminer le taux de l'impôt, le revenu global est divisé selon un quotient variant en fonction du nombre des membres de la famille.
- Trois cantons appliquent un autre système: Uri (le barème linéaire excluant toute discrimination fiscale des couples mariés, le splitting est inutile), Obwald (déduction pour couples mariés; 20 % sur le revenu net, au moins 4300 et au plus 10 000 francs) et le Valais (rabais sur le montant de l'impôt pour les couples mariés; l'impôt diminue de 35 %, au moins 650 et au plus 4680 francs).

1.3 Rapport actuel entre les charges fiscales

Le droit fiscal suisse en vigueur prévoit l'imposition commune des couples mariés tant sur le plan cantonal que sur le plan fédéral. La famille est considérée comme une unité économique et constitue donc aussi une unité au regard du droit fiscal. Les revenus des époux qui font ménage commun sont donc additionnés quel que soit leur régime matrimonial.

Même s'ils bénéficient de certains allègements fiscaux par rapport aux concubins, du fait de l'addition de leurs revenus (barème plus clément, déductions spécifiques), les couples mariés peuvent se trouver pénalisés fiscalement en fonction de leur situation particulière. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, une majoration de plus de 10 % de la charge fiscale des époux par rapport à celle de concubins disposant des mêmes revenus constitue une discrimination contraire à la Constitution (Cst.).

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les couples à deux revenus dont le revenu global est élevé et de nombreux couples de retraités à revenu moyen ou élevé en particulier sont désavantagés fiscalement par rapport à des concubins dans la même situation économique.

Environ 80 000 couples mariés à deux revenus subissent une majoration d'impôt:

- les couples mariés à deux revenus sans enfant à partir d'un revenu net⁸ de 80 000 francs (répartition du revenu 50:50) ou d'environ 110 000 francs (répartition du revenu 70:30);
- les couples mariés à deux revenus avec enfants à partir d'un revenu net de 120 000 francs (répartition du revenu 50:50) ou de 190 000 francs (répartition du revenu 70:30).

Par ailleurs, les couples mariés de retraités sont aussi frappés d'une majoration d'impôt à partir d'un revenu en rentes de 50 000 francs (répartition du revenu 50:50) ou de 60 000 francs (répartition du revenu 70:30).

Pour ce qui est du rapport entre les charges des couples mariés et des concubins, on remarque ce qui suit:

- Les concubins à deux revenus avec ou sans enfants dont le revenu net de l'activité lucrative est plutôt modeste et les couples de retraités vivant en concubinage dont le montant de la rente est plutôt modeste sont désavantagés par rapport aux couples mariés dans la même situation économique. La majoration d'impôt qui frappe les concubins avec enfants est plus faible que celle qui frappe les concubins sans enfant car, en général, l'un des concubins bénéficie du barème parental.
- De plus, d'une manière générale, c'est-à-dire indépendamment du revenu net du ménage, les concubins à un revenu avec ou sans enfants sont toujours désavantagés

⁸ En l'occurrence, le revenu net est égal au revenu brut de l'activité lucrative moins les cotisations sociales (AVS, AI, AC) et les déductions pour les frais professionnels.

par rapport aux couples mariés à un revenu dans la même situation économique. Pour les concubins avec enfants, cela est dû au fait qu'ils n'ont pas droit à la déduction pour couple marié et, pour les concubins sans enfant, cela provient en plus de l'application du barème ordinaire plus élevé. En outre, les concubins qui n'exercent pas d'activité lucrative ne peuvent demander aucune déduction puisqu'ils n'ont pas de revenu. Le droit en vigueur exclut tout report des déductions sur le partenaire qui exerce une activité lucrative.

Contrairement à la Confédération, la plupart des cantons ont inscrit dans leur législation cantonale les correctifs nécessaires pour éliminer la discrimination fiscale des couples mariés. Pour les bas revenus, la charge fiscale des couples mariés n'est supérieure de plus de 10 % à celle des concubins que dans les cantons d'Argovie et de Vaud. Souvent les couples mariés sont même privilégiés et supportent une charge fiscale qui, suivant le montant et la répartition du revenu, peut être inférieure de plus de 10 % à celle des couples non mariés réalisant le même revenu. En général, une contribution plus basse d'un des époux au revenu commun a des répercussions avantageuses⁹.

1.4 Interventions parlementaires

Ces dernières années, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées:

- Motion du Groupe radical-libéral du 3 juin 2004 (04.3276 «Passage à l'imposition individuelle»; transmise): la motion demande au Conseil fédéral de présenter au Parlement dans les meilleurs délais un projet de loi qui prévoit le passage de l'imposition des couples et des familles à l'imposition individuelle indépendante de l'état civil. Le Conseil national a adopté la motion le 15 juin 2005 et le Conseil des Etats a fait de même le 28 septembre 2005.
- Motion du Groupe radical-libéral du 15 juin 2005 (05.3299 «Mesures d'urgence en vue d'un passage à l'imposition individuelle»; transmise): le Conseil fédéral est chargé de modifier l'imposition des personnes physiques de manière à ce que l'imposition individuelle puisse être introduite. Comme mesure d'urgence préalable à ce changement de système, il convient d'éliminer les discriminations entre les couples mariés et non mariés. Le Conseil national a adopté la motion le 9 mai 2006 et le Conseil des Etats a fait de même le 10 août 2009.
- Motion Bischof du 17 décembre 2010 (10.4127 «Pour en finir avec la discrimination des couples mariés»; transmise): le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement les projets de révision de loi nécessaires à la suppression, dans le droit fiscal fédéral et cantonal, de la discrimination que subissent les couples mariés par rapport aux concubins et aux personnes seules, de même que les couples à un revenu par rapport aux couples à deux revenus. Le Conseil national a adopté la motion le 17 juin 2011 et le Conseil des Etats le 4 mars 2015.
- Postulat du Groupe BD du 15 juin 2011 (11.3545 «Impôts et rentes indépendants de l'état civil»; transmis): le Conseil fédéral est chargé d'étudier comment la fiscalité et les rentes pourraient être rendues largement indépendantes de l'état civil. Le Conseil national a adopté le postulat le 23 décembre 2011.
- Postulat de la Commission des finances du Conseil national du 30 janvier 2014 (14.3005 «Conséquences économiques et fiscales des différents modèles d'imposition individuelle»; transmise): le Conseil fédéral est chargé d'élaborer différents modèles d'imposition individuelle et d'établir un rapport à l'intention du Parlement, qui viendra compléter le message concernant l'initiative populaire «Pour le couple et la famille - Non à la pénalisation du mariage». Le Conseil national a adopté le postulat le 4 juin 2014.

⁹ Voir à ce sujet le rapport de l'Administration fédérale des contributions «La discrimination fiscale entre les couples mariés et non mariés dans les cantons et à la Confédération», Berne 2014 (http://www.estv.admin.ch/bundessteuer/dokumentation/00882/00888/index.html?lang=fr#sprungmarke0_140).

1.5 Mesures prises jusqu'ici par le Conseil fédéral pour éliminer la discrimination des couples mariés

Après le rejet du train de mesures fiscales 2001 et de la réforme de l'imposition du couple et de la famille qu'il prévoyait lors de la votation populaire du 6 mai 2004, la nécessité de réformer l'imposition du couple marié est demeurée. En octobre 2006, les Chambres fédérales ont adopté des mesures immédiates concernant l'imposition des couples mariés dans le cadre de l'impôt fédéral direct¹⁰. Grâce à ces modifications entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008, la discrimination fiscale des couples mariés par rapport aux concubins a pu être éliminée entièrement pour environ 66 % des couples à deux revenus. Pour les autres couples mariés à deux revenus, la majoration d'impôt contraire à la Constitution n'a été qu'atténuée. Aujourd'hui, certains couples mariés à deux revenus dont le revenu global est élevé ainsi que de nombreux retraités mariés à revenu moyen ou élevé sont toujours discriminés dans le cadre de l'impôt fédéral direct par rapport aux concubins dans la même situation économique. 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.

Après les mesures immédiates, il convient maintenant d'engager une réforme complète de l'imposition des couples mariés pour la rendre conforme aux normes constitutionnelles. En vue de cette réforme fondamentale de la loi, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de lui soumettre un arrêté fédéral qui devait permettre au Parlement de trancher la question de savoir si les couples mariés doivent être imposés en commun ou séparément. Ce point a fait l'objet d'une consultation en 2007. Elle portait sur quatre modèles d'imposition (imposition individuelle modifiée, imposition commune avec splitting intégral, droit d'option des époux entre l'imposition commune et l'imposition basée sur un splitting partiel, nouveau barème double)¹¹.

L'évaluation des résultats de la consultation¹² a montré que les avis concernant le choix du futur modèle d'imposition différaient considérablement. Dans l'ensemble, on pouvait cependant discerner une tendance relativement nette en faveur de l'imposition commune avec splitting. Les cantons et la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) préconisaient pratiquement unanimement l'imposition commune. En revanche, les partis politiques avaient des points de vue divergents. Un changement complet et largement soutenu du système en vigueur n'était pas possible à ce moment. Les efforts se sont donc concentrés par la suite sur l'allègement des familles avec enfants.

En 2012, le Conseil fédéral a tenté une nouvelle fois de supprimer la discrimination fiscale des couples mariés. Il a soumis ses propositions pour une imposition équilibrée du couple et de la famille à une consultation¹³. Cette révision avait pour but d'inscrire dans la LIFD une imposition du couple marié et de la famille qui respecte les normes constitutionnelles, qui soit aussi neutre que possible par rapport aux divers modèles de famille et de partenariats et qui établisse un rapport équilibré entre leurs charges.

Afin que les couples mariés ne soient plus imposés plus lourdement que les concubins, le modèle d'imposition commune «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt»¹⁴ a été proposé. Les résultats de la consultation¹⁵ ont confirmé que les plus fortes divergences concernaient toujours la conception de la forme idéale d'imposition des couples mariés. Les points controversés portent encore sur la question de savoir si l'imposition doit être effectuée

¹⁰ Voir à ce sujet le message du Conseil fédéral dans la FF **2006** 4259 et la loi fédérale dans la FF **2006** 4305.

¹¹ Voir à ce sujet http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1474/Vorlage_f.pdf.

¹² Voir à ce sujet <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1474/Ergebnis.pdf>.

¹³ Voir à ce sujet https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2236/LIFD_Fam_Rapport-explicatif_fr.pdf.

¹⁴ Cf. ch. 2.2.2.2.

¹⁵ https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2236/LIFD_Fam_Rapport-resultats_fr.pdf.

sur une base individuelle ou commune et lequel des modèles d'imposition envisageables est le plus à même de refléter l'évolution de la société au cours des dernières décennies.

1.6 Initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage»

Au moyen de son initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage»¹⁶ (13.085) déposée le 5 novembre 2012, le PDC souhaite soutenir les familles et éliminer la discrimination actuelle que subissent les couples mariés par rapport aux couples de concubins. L'initiative a la teneur suivante:

Art. 14, al. 2 (nouveau)

2 Le mariage est l'union durable et réglementée par la loi d'un homme et d'une femme. Au point de vue fiscal, le mariage constitue une communauté économique. Il ne peut pas être pénalisé par rapport à d'autres modes de vie, notamment en matière d'impôts et d'assurances sociales.

Le PDC estime que des discriminations existent surtout dans le domaine des impôts et des assurances sociales. Sur le plan fiscal, les époux forment une communauté économique. Dans leur argumentaire, les auteurs de l'initiative demandent l'introduction d'un système de splitting pour donner aux couples mariés la possibilité de choisir librement leur mode de vie. Sur le plan du droit des assurances sociales, ils préconisent de trouver une solution pour mettre fin à la pénalisation des couples de retraités mariés par rapport aux couples de retraités non mariés.

Les contribuables doivent pouvoir choisir le modèle de vie ou de famille qui leur convient sans être influencés par le droit fiscal, lequel doit être aussi neutre que possible eu égard aux diverses formes d'organisation de la vie. Ce n'est pas encore entièrement le cas de l'impôt fédéral direct. La Confédération a donc l'obligation d'éliminer la discrimination qui frappe les couples mariés. Le Conseil fédéral estime qu'il est urgent de prendre des mesures sur le plan de la fiscalité et soutient par conséquent l'initiative. Pour le Conseil fédéral, mettre fin à la discrimination qui frappe les couples mariés dans le domaine de l'impôt fédéral direct constitue une priorité politique de première importance.

Dans le domaine des assurances sociales, un examen global de la situation révèle qu'un effort de solidarité est actuellement consenti par les couples non mariés en faveur des couples mariés. Il est vrai que la somme des deux rentes individuelles AVS et AI d'un couple marié ne doit pas être supérieure à 150 % de la rente maximale. Les rentes versées aux personnes non mariées ne font pas l'objet d'un tel plafonnement. Cependant, les couples mariés restent favorisés, car ils peuvent bénéficier de prestations AVS et AI ou d'allègements de cotisations auxquels n'ont pas droit les couples vivant en concubinage. D'autres assurances sociales comme la prévoyance professionnelle, l'assurance-accidents ou l'assurance militaire prévoient également une protection particulière et des avantages financiers pour les couples mariés. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime que, dans le domaine des assurances sociales, les couples mariés ne font pas l'objet de discriminations qu'il conviendrait de corriger.

Dans son message du 23 octobre 2013 concernant l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage»¹⁷, le Conseil fédéral a proposé de recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative. Il a également décidé de suspendre provisoirement le projet visant à instituer une imposition équilibrée des couples mariés et des familles.

¹⁶ FF 2011 3573.

¹⁷ FF 2013 7623.

2 Suite des travaux concernant l'imposition des couples mariés

2.1 Aspects constitutionnels

2.1.1 Rapport entre les charges des différentes catégories de contribuables

En 1984, le Tribunal fédéral a statué dans un arrêt¹⁸ qui fait jurisprudence que la charge fiscale des couples mariés devait être allégée par rapport à celles des personnes seules et ne devait pas être supérieure à celle des couples de concubins. En principe, la charge fiscale des couples mariés ne doit pas dépendre du fait que seul l'un des époux ou les deux obtiennent un revenu ni, dans le deuxième cas, de la répartition proportionnelle de ces deux revenus. Les éventuels avantages fiscaux doivent en principe être accordés aux couples mariés et non aux concubins.

En 1994, dans le cadre d'un recours pour arbitraire, le Tribunal fédéral a relativisé cet arrêt concernant les couples mariés avec enfants. Figure au premier plan pour le législateur non pas la comparaison entre les couples mariés et les couples de concubins avec enfants, mais la comparaison entre les couples mariés et les couples de concubins sans enfant, car les couples de concubins sans enfant sont beaucoup plus nombreux que les couples de concubins avec enfants. Pour ce qui est de l'assiette de l'impôt des couples mariés avec enfants, il ne faut pas fonder la comparaison principalement sur la charge fiscale d'un couple non marié avec enfants, mais sur celle des autres groupes de contribuables, en particulier les personnes seules et les concubins sans enfant. Dans ce contexte, une majoration d'impôt relative de l'ordre de plus de 10 % d'un couple marié avec enfants par rapport à des concubins avec enfants ne constitue pas non plus une violation du principe constitutionnel de l'égalité de traitement¹⁹.

Alors que le Tribunal fédéral a fixé une limite à partir de laquelle une majoration d'impôt pour les couples mariés constitue une inégalité de traitement contraire à la Constitution, dans le sens inverse, il n'existe pas de limite juridiquement établie à partir de laquelle une majoration d'impôt pour les concubins est contraire à la Constitution.

En ce qui concerne le rapport entre les charges supportées par les couples mariés à un revenu et les couples mariés à deux revenus, le Tribunal fédéral a statué²⁰ que la charge fiscale des couples mariés dont les conjoints exercent chacun une activité lucrative pouvait être inférieure à celle d'un couple marié dont seul l'un des conjoints exerce une activité lucrative, au motif que l'exercice d'une activité lucrative par les deux conjoints entraînait des dépenses supplémentaires. Le Tribunal fédéral n'a cependant pas précisé dans quelle mesure une différence de charge entre les couples mariés à un revenu et les couples mariés à deux revenus était justifiée.

Dans le domaine des bas à moyens revenus, il existe actuellement une majoration d'impôt parfois importante en pourcentage pour les couples mariés à un revenu qui est due à la déduction pour double revenu. Dans une certaine mesure, cette majoration d'impôt pour les couples à un revenu peut très bien se justifier par le fait que les dépenses du ménage pour ses achats sont moins élevées que celles des couples mariés à deux revenus dont le taux d'occupation global dépasse nettement 100 %. Cependant, cet argument ne suffit plus à justifier une majoration d'impôt pour les couples à un revenu, si le taux d'occupation global du couple marié à deux revenus est nettement moins élevé.

La doctrine en matière de droit fiscal a conçu, en se référant à la jurisprudence du Tribunal

¹⁸ ATF 110 Ia 7.

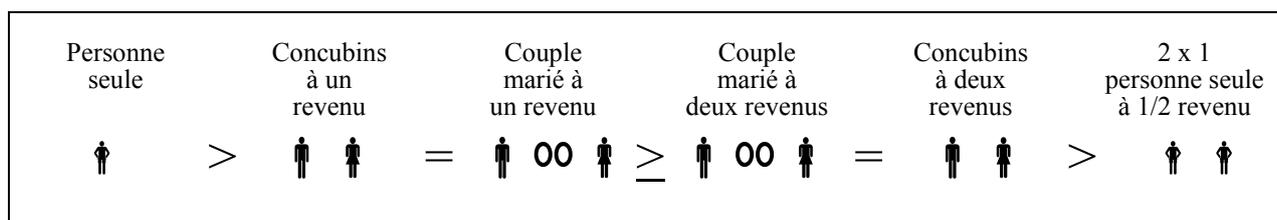
¹⁹ ATF 120 Ia 329, consid. 6.

²⁰ ATF 120 Ia 329, consid. 4b. D'après le Tribunal fédéral, les frais de garde des enfants par des tiers font également partie des frais supplémentaires dus au fait que les conjoints exercent l'un et l'autre une activité lucrative. Depuis le 1.1.2011, les couples mariés à deux revenus peuvent cependant déduire ces frais à concurrence de 10 100 francs par enfant au maximum.

fédéral, une formule qui se fonde sur la mise sur un pied d'égalité des groupes de comparaison dans la même situation économique, indépendamment de leur état civil, pour calculer le rapport idéal entre les charges des différentes catégories de contribuables.

Pour un même revenu global, la charge fiscale d'un couple marié à un revenu doit correspondre à celle d'un couple de concubins à un revenu dans la même situation économique. Elle doit cependant être plus basse que celle d'une personne seule, mais supérieure ou égale à la charge fiscale d'un couple marié à deux revenus. La charge fiscale d'un couple marié à deux revenus doit correspondre à celle d'un couple de concubins à deux revenus dans la même situation économique. Cependant, la charge fiscale d'un couple marié à deux revenus doit être supérieure au double de la charge fiscale d'une personne seule réalisant la moitié du revenu du couple marié à deux revenus. La formule des rapports entre les charges fiscales, dans l'idéal, est la suivante:

Rapport idéal indépendant de l'état civil entre les charges fiscales pour un même revenu global



2.1.2 Dispositions constitutionnelles pour le choix d'un modèle

Pour ce qui est des impôts directs, l'art. 128 Cst. attribue à la Confédération la compétence de percevoir un impôt fédéral direct sur le revenu des personnes physiques. D'après l'al. 2 de cet article, la Confédération doit prendre en considération la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes lorsqu'elle fixe les barèmes. En outre, le législateur doit respecter les principes de l'universalité et de l'égalité de traitement et celui de la capacité économique (art. 127, al. 2, Cst.).

En soi, le principe de l'addition des éléments imposables des époux (imposition commune) est conforme à la Cst. En revanche, la doctrine et la jurisprudence considèrent qu'il est incompatible avec le principe de l'égalité inscrit à l'art. 8 Cst. de soumettre les couples mariés à une charge fiscale plus lourde par rapport aux personnes non mariées, qu'il s'agisse de personnes seules ou de concubins, qui ont la même capacité économique.

D'après le Tribunal fédéral, la Constitution permet l'imposition individuelle des époux. Le législateur doit en ce cas inscrire dans la législation les corrections adaptées (différenciation du barème, déductions pour couples mariés, etc.) pour éviter la surimposition des couples mariés à un revenu particulièrement²¹. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, une procédure d'imposition individuelle pure, qui ne tient que partiellement ou pas du tout compte des obligations financières imposées par le droit familial, est contraire au principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique. Pour éviter une surimposition de certaines formes de famille, il faudrait donc une imposition individuelle modifiée.

Le législateur dispose en principe de différents correctifs pour alléger la charge des personnes mariées par rapport à celle des personnes seules ou des concubins. D'après le Tribunal fédéral, le choix de la méthode n'est en l'occurrence, pas prescrit par la Cst.²², mais laissé à l'appréciation du législateur.

Si on accorde la priorité à l'élimination de la discrimination des couples mariés par rapport aux

²¹ ATF 110 Ia 7.

²² ATF 110 Ia 7.

couples de concubins, les mesures à prendre pour atteindre ce but doivent déployer leurs effets là où se pose ce problème, c'est-à-dire chez les couples mariés à deux revenus et les retraités mariés concernés. Leur charge fiscale doit être allégée au moyen de mesures appropriées. En revanche, il n'y a pas lieu d'alléger la charge fiscale des couples mariés à un revenu: ils sont déjà aussi bien ou mieux traités que les concubins dans la même situation économique. Cette approche a nécessairement pour conséquence une imposition plus basse de certains couples mariés à deux revenus par rapport aux couples mariés à un revenu.

Cette approche peut cependant entrer en conflit avec l'objectif d'instituer un rapport aussi équilibré que possible entre les charges des diverses formes de ménages. Étant donné que l'ampleur admise de la différence entre la charge fiscale plus faible des couples mariés à deux revenus et celle des couples mariés à un revenu n'est pas juridiquement établie, le législateur dispose en la matière d'une importante marge de manœuvre. L'évaluation de l'importance relative de ces deux objectifs est à la fois une question de droit constitutionnel et une question d'appréciation politique.

2.2 Modèles adéquats d'imposition des couples mariés

2.2.1 Généralités

Pour l'imposition des couples mariés, en principe deux grands systèmes existent: l'imposition commune et l'imposition individuelle des époux. Chaque système offre au législateur différents modèles susceptibles de permettre dans une large mesure un rapport équitable entre les charges. L'imposition commune offre principalement le système du splitting à barème unique et le système des barèmes multiples, l'un et l'autre avec certains correctifs. L'imposition individuelle offre aussi divers modèles qui s'inspirent étroitement de l'état civil des époux ou qui prévoient certains forfaits dans l'attribution de certains éléments imposables pour des raisons pratiques (imposition individuelle modifiée).

Concrètement, il n'est cependant pas possible d'arriver à un rapport complètement identique entre les charges dans ces deux principaux systèmes, car les déductions ont des effets différents suivant les systèmes. L'imposition commune avec splitting tend à favoriser les couples à un revenu tandis que l'imposition individuelle tend à favoriser les couples à deux revenus. Des mesures appropriées permettent cependant d'agir partiellement contre ces tendances. On peut également concevoir un modèle permettant aux couples mariés de choisir entre ces deux systèmes d'imposition.

Dans le cadre de l'évaluation, il faut également se pencher sur le financement de la réforme. Dans un projet pour atteindre une imposition juste des couples mariés, cette évaluation doit en effet absolument tenir compte des réalités financières. Les diverses mesures entrant en considération et les modèles d'imposition se différencient par leurs conséquences financières. Dans tous les cas, les diminutions des recettes fiscales sont toutefois importantes, surtout si la révision ne doit pas entraîner d'augmentation des charges des contribuables par rapport au droit en vigueur²³.

Les modèles qui suivent sont notamment envisagés.

2.2.2 Modèles

2.2.2.1 Corrections introduites dans le système actuel de l'impôt fédéral direct à barème multiple

La pénalisation fiscale des couples mariés peut être éliminée en modifiant le modèle actuel d'imposition des époux²⁴: en augmentant les déductions actuelles ou en introduisant de

²³ Cf. ch. 2.4.

²⁴ Cf. ch. 1.2.

nouvelles déductions (hausse de la déduction pour les personnes mariées, hausse de la déduction pour double revenu, introduction d'une déduction pour retraités, etc.).

2.2.2.2 Barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt

Le modèle «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt» est fondé sur la taxation commune et sur le système à barème multiple du droit en vigueur. Le couple marié et la famille sont toujours considérés comme une communauté économique et constituent donc une unité au regard du droit fiscal. Pour parvenir à un rapport plus équilibré entre les charges des couples mariés et celles des concubins, l'autorité de taxation commence par déterminer l'impôt du couple marié comme d'ordinaire en additionnant les revenus des époux. Pour ce faire, elle applique le barème pour les personnes mariées aux couples mariés sans enfants et le barème parental (barème pour les personnes mariées combiné à la déduction du montant de l'impôt) à ceux qui ont des enfants.

Ensuite, elle procède à un deuxième calcul de l'impôt (calcul alternatif) qui se fonde sur l'imposition individuelle des concubins. Pour effectuer ce calcul, les revenus de l'activité lucrative et les revenus en rentes ainsi que les déductions afférentes à ces revenus sont répartis entre les époux conformément à la situation réelle qui ressort de la déclaration d'impôt. Pour simplifier cependant, les autres revenus (rendements de la fortune, gains de loterie, etc.) ne sont pas attribués conformément à la situation réelle ou aux rapports de droit civil, mais partagés forfaitairement en deux. Les autres déductions sont aussi réparties en parts égales entre les époux. Le barème ordinaire est alors appliqué aux éléments imposables ainsi déterminés de chacun des époux. Les montants d'impôt qui en résultent pour chaque époux sont ensuite additionnés.

Leur somme est comparée au montant de l'impôt établi selon la taxation ordinaire et le montant le moins élevé est alors appliqué d'office aux époux.

2.2.2.3 Splitting partiel ou intégral

Le système du splitting se fonde aussi sur la taxation commune. Le couple marié et la famille sont considérés comme une communauté économique et constituent donc une unité au regard du droit fiscal. Le système fiscal repose sur un seul barème qui s'applique à toutes les personnes physiques. Contrairement au droit actuel, la capacité économique différente des personnes mariées par rapport aux personnes seules n'est pas prise en considération au moyen du barème pour les personnes mariées, mais au moyen du splitting.

En cas de splitting intégral, le revenu commun est imposé au taux correspondant à la moitié de ce revenu (diviseur 2), alors qu'en cas de splitting partiel, on applique un diviseur correspondant à une part du revenu commun supérieure à 50 %. Dans ce cas, le diviseur est donc inférieur à deux mais supérieur à un. En cas de splitting intégral, les couples mariés paient toujours moins d'impôt que les concubins disposant du même revenu global, sauf si les deux personnes qui vivent en concubinage ont exactement le même revenu. La charge fiscale de ces derniers correspond alors à celle du couple marié disposant du même revenu global. En cas de splitting partiel, le rapport entre les charges des couples mariés et des concubins dépend du montant du diviseur. Plus ce dernier est bas et plus la répartition entre les revenus des partenaires est équilibrée, moins le splitting est avantageux pour les couples mariés. Dans le cas du splitting partiel, la discrimination fiscale n'est toutefois pas entièrement éliminée pour tous les couples mariés à deux revenus ni pour tous les couples mariés de retraités. Pour éliminer la discrimination pour tous les couples mariés, on pourrait envisager un splitting partiel prévoyant par exemple un diviseur augmentant progressivement sur quelques années jusqu'à atteindre un splitting intégral.

2.2.2.4 Système de quotient familial

Le système de quotient familial est une forme particulière de l'imposition avec splitting. En Suisse, seul le canton de Vaud applique ce système, selon un modèle français. Les époux sont imposés en commun et les concubins individuellement. A la différence du système de splitting traditionnel, on applique au revenu total de la famille non pas un diviseur fixe, mais un diviseur qui varie selon la taille du ménage, autrement dit un quotient familial défini en fonction du nombre de personnes vivant dans le ménage. Les frais liés aux enfants ne sont pas pris en considération au moyen d'une déduction pour enfant, mais au moyen du splitting. Les enfants sont englobés dans le splitting en multipliant le diviseur des époux par un certain facteur pour chaque enfant. Le système de quotient familial peut être conçu pour les couples mariés comme une imposition avec splitting partiel ou intégral.

Le canton de Vaud prévoit par exemple que le diviseur pour un couple marié (1,8) ou pour une personne seule (1,8) est augmenté de 0,5 pour chaque enfant mineur ou suivant un apprentissage ou des études²⁵. Cela permet de renoncer à la déduction pour enfant. L'effet du système de quotient familial est cependant limité pour les revenus élevés dans le canton de Vaud. Outre les couples mariés, les personnes célibataires, séparées de fait ou de droit, ou encore veuves qui assurent l'entretien d'enfants mineurs ou d'enfants suivant une formation ou qui font ménage commun avec des personnes nécessiteuses dont ils pourvoient à l'essentiel de l'entretien bénéficient du splitting.

Les concubins ne sont pas assimilés aux couples mariés au regard du droit fiscal. Pour les couples sans enfant, le rapport entre les charges fiscales est le même que pour le splitting intégral ou partiel. Les couples mariés à un revenu avec enfants sont nettement moins imposés que les concubins à un revenu avec enfants, car ils bénéficient du quotient familial pour les époux. La charge des couples mariés à deux revenus avec enfants est aussi nettement inférieure à celle des concubins à deux revenus dans la même situation économique, lorsque le revenu est inégalement réparti entre les époux.

2.2.2.5 Imposition individuelle

L'imposition individuelle est fondée sur un seul barème qui s'applique à toutes les personnes physiques assujetties à l'impôt. Dans une procédure d'imposition individuelle pure, l'imposition porte uniquement sur le revenu obtenu par le contribuable, indépendamment de son état civil et sans correctifs. La même méthode s'applique par analogie à sa fortune. Le nombre des personnes qui vivent de ce revenu n'est pas pris en compte, ce qui signifie que lorsque l'un des conjoints, ou l'un des concubins, n'a pas de revenu, les contribuables ne bénéficient d'aucun allègement. Dans une procédure d'imposition individuelle pure, la capacité économique diminuée des contribuables qui ont des charges de famille est prise en compte soit au moyen de déductions relatives aux enfants sur l'assiette de l'impôt (déduction pour enfant, déduction pour frais de garde des enfants ou déduction pour les assurances des enfants) soit par d'autres mesures (revenu des enfants francs d'impôt, déduction pour enfant sur le montant de l'impôt, bons pour la garde des enfants). Les économies ménagères que réalisent les ménages à plusieurs personnes à la différence des ménages à une personne ne sont pas prises en compte non plus.

Dans une procédure d'imposition individuelle pure, la charge fiscale des couples mariés dépend donc de la répartition du revenu. Par rapport aux couples mariés à deux revenus dans la même situation économique, les couples mariés à un revenu sont beaucoup plus lourdement imposés en raison de la progressivité du barème de l'impôt. De plus, la charge fiscale d'un couple marié à un revenu est égale à celle d'un ménage à une personne disposant du même revenu. Par conséquent, pour des raisons constitutionnelles, seul le modèle de l'imposition individuelle modifiée entre en ligne de compte pour réformer l'imposition des couples et de la famille. Pour arriver à un rapport équilibré entre les charges des différentes catégories de contribuables, il

²⁵ Art. 43, al. 2, let. d, de la loi cantonale vaudoise du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux.

faut prévoir certaines mesures correctives pour les couples mariés à un revenu et les familles effectivement monoparentales.

2.2.2.6 Droit de choisir la taxation

Dans ce système, les époux ont le choix entre deux modèles d'imposition: d'une part, l'imposition commune avec splitting ou barème multiple et, d'autre part, l'imposition individuelle. L'un des deux modèles sera défini par le législateur comme modèle principal.

Le droit d'option ne peut être exercé que par une déclaration de volonté unanime. La demande d'un époux d'être imposé selon le modèle secondaire est sans effet. Si les époux ne s'entendent pas sur le modèle de taxation, c'est le modèle de taxation principal qui s'applique. La déclaration de volonté unanime concernant l'exercice du droit d'option de la taxation doit être remise au plus tard avec la déclaration de revenus. Si les époux ont unanimement choisi la taxation individuelle, celle-ci s'applique tant pour l'impôt fédéral direct que pour les impôts cantonaux et communaux. Il en est de même s'ils ont choisi la taxation commune.

2.3 Options

2.3.1 En cas d'acceptation de l'initiative populaire du PDC

2.3.1.1 Principe

D'après le texte de l'initiative populaire²⁶, il faut inscrire dans l'art. 14, al. 2 de la Cst. que le mariage constitue une communauté économique au point de vue fiscal. L'initiative prescrit ainsi qu'il faut prévoir une imposition commune des conjoints. Le passage à l'imposition individuelle, qui se fonde en principe sur l'individu et non pas sur la communauté (économique) que constitue le mariage, ne serait donc pas possible sans changement de la Constitution. Par conséquent, la marge de manœuvre du législateur sera limitée. Dans leur argumentaire, les auteurs de l'initiative demandent l'introduction d'un système de fractionnement du revenu (splitting); toutefois, d'après la teneur de la disposition constitutionnelle proposée, tous les modèles d'imposition commune seront envisageables dans le cadre de l'impôt fédéral direct pour le législateur en cas d'acceptation de l'initiative populaire. Les modèles suivants seraient toutefois les plus adéquats:

- Corrections introduites dans le système actuel de l'impôt fédéral direct à barème multiple
- Barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt
- Splitting partiel ou intégral
- Système de quotient familial

Seraient exclus l'imposition individuelle et le droit de choisir la taxation, puisque dans ce dernier modèle l'imposition individuelle ferait partie des options.

Étant donné le désaccord qui existe actuellement sur le futur modèle d'imposition, le Conseil fédéral espère que le fait d'inscrire le principe de l'imposition commune des couples mariés dans la Constitution augmentera considérablement les chances de trouver un compromis politique pour éliminer la surimposition des couples mariés. C'est pourquoi il s'est prononcé en faveur de l'initiative populaire. Il craint que sans cette prescription, le débat sur le modèle d'imposition le plus approprié ne s'éternise et que la situation contraire à la Constitution ne soit maintenue pour une période indéterminée.

²⁶ Cf. ch. 1.6.

2.3.1.2 Avantages et inconvénients des modèles d'imposition commune

Barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt

Cette mesure déploie des effets très ciblés sur l'élimination de la discrimination des couples mariés à deux revenus et des couples de retraités mariés et entraîne, par conséquent, une diminution des recettes fiscales moindre que d'autres modèles d'imposition.

Le barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt ne doit pas obligatoirement être appliqué aux trois échelons de l'Etat, car tant la Confédération que les cantons partent aujourd'hui de la taxation commune.

Ce procédé réunit les avantages administratifs de l'imposition commune et les avantages économiques de l'imposition individuelle, à savoir qu'il augmente l'offre de travail du conjoint qui réalise le revenu secondaire. Contrairement au système de l'imposition individuelle, les époux sont toujours imposés en commun. Le calcul alternatif de l'impôt que l'autorité de taxation doit effectuer n'est en somme qu'une simple correction liée au barème destinée à éliminer une éventuelle discrimination des couples mariés. Par rapport au droit en vigueur, le calcul alternatif de l'impôt ne modifie en rien l'assiette fiscale: le revenu imposable n'est pas modifié. Le revenu net des époux selon l'imposition ordinaire continue de servir de base au calcul des taxes, contributions et prestations (p. ex. les réductions de primes, les prestations complémentaires, les contributions aux crèches ou les bourses d'études).

Les époux continuent d'exercer ensemble les droits et les obligations de procédure. Le modèle n'entraîne pas de travail supplémentaire pour les contribuables: les époux remplissent toujours une déclaration d'impôt commune dans laquelle ils n'ont pas d'indications supplémentaires à donner.

La répartition individuelle des revenus de l'activité lucrative et des rentes à effectuer dans le cadre du calcul alternatif de l'impôt ainsi que la répartition par moitié du reste du revenu peut permettre aux époux d'affaiblir la progressivité. Le modèle permet un important allègement d'impôt avant tout pour les couples mariés dont le revenu est réparti très également entre les époux. La répartition par moitié du rendement de la fortune peut aussi être avantageuse pour les époux dont l'un dispose d'une grande fortune au rendement élevé, alors que l'autre ne possède qu'une fortune très modeste.

Pour les autorités de taxation des cantons, le calcul alternatif de l'impôt pour tous les couples mariés constitue un travail administratif supplémentaire dont il ne faut pas sous-estimer l'importance, en particulier pendant la phase d'introduction. Toutefois, ce calcul devrait pouvoir être automatisé en grande partie.

Les couples mariés à un revenu ont parfois une charge fiscale supérieure à celle des couples mariés à deux revenus. Les couples mariés à un revenu sont toujours moins imposés que les concubins à un revenu.

Splitting

Du point de vue administratif, le splitting ne comporte pas de changement fondamental par rapport au droit actuel pour le contribuable. En cas de splitting, en raison de la taxation commune, il est impossible de répartir favorablement les revenus entre les époux pour affaiblir la progressivité.

Le système de splitting ne doit pas obligatoirement être appliqué aux trois échelons de l'Etat, car tant la Confédération que les cantons partent aujourd'hui de la taxation commune. C'est pourquoi rien n'empêche les cantons de continuer à prévoir un double barème, un quotient familial ou un rabais fiscal.

Après le changement informatique, le passage à un système de splitting pour l'impôt fédéral direct n'occasionne pas d'augmentation importante de la charge administrative des autorités de taxation.

La diminution de la disposition à exercer une activité lucrative²⁷ est plus importante que pour l'imposition individuelle, parce que le taux d'imposition marginal du revenu secondaire est plus élevé, malgré le splitting intégral, pour le conjoint qui réagit avec une élasticité plus grande. La taxation commune et, par rapport à une imposition individuelle produisant les mêmes recettes fiscales, la réduction de l'assiette fiscale agrégée due à l'allègement important en faveur des couples mariés à un revenu, qui réagissent avec très peu d'élasticité à la diminution de la charge fiscale, expliquent ce fait.

En cas de splitting intégral, les couples mariés paient toujours moins d'impôt que les concubins disposant du même revenu global, sauf si les deux personnes qui vivent en concubinage ont chacune exactement le même revenu. Leur charge fiscale correspond alors à celle du couple marié disposant du même revenu global. En cas de splitting partiel, le rapport entre les charges des couples mariés et des concubins dépend du montant du diviseur. Plus ce dernier est bas et plus la répartition entre les revenus des partenaires est équilibrée, moins le splitting est avantageux pour les couples mariés.

Le système du splitting conduit certes à une charge fiscale identique pour les couples mariés à un revenu et les couples mariés à deux revenus. Toutefois le splitting allège exagérément la charge des couples mariés à un revenu si bien que la différence de charge entre les couples mariés à un revenu et les concubins à un revenu se creuserait. En cas de splitting partiel ou intégral, une personne à revenus élevés peut affaiblir la progressivité et donc réduire nettement sa charge fiscale en épousant une personne sans revenu ou à revenus modestes. Le splitting intégral allège fortement la charge des couples mariés, ce qui soulève la question de savoir s'il faut aussi prendre en compte fiscalement les économies ménagères obtenues par les ménages à plusieurs personnes par rapport aux ménages à une personne dans le cadre du splitting.

2.3.2 En cas de rejet de l'initiative populaire

2.3.2.1 Principe et mandat constitutionnel

Si le peuple et les cantons se prononcent contre l'initiative populaire, le cadre constitutionnel en vigueur sera maintenu. Pour le législateur, tous les modèles d'imposition commune actuels seront envisageables. Mais contrairement à ce que préconise l'initiative, tant l'imposition individuelle que le droit de choisir la taxation seront possibles.

Cependant, le rejet de l'initiative ne doit pas conduire à ce que la discrimination anticonstitutionnelle des couples mariés par rapport aux couples de concubins se maintienne à long terme. La Confédération a l'obligation d'obtenir que l'imposition des couples mariés en matière d'impôt fédéral direct soit conforme à la Constitution. L'élimination de la discrimination des couples mariés et l'obtention d'un rapport équilibré des charges des couples mariés et des familles sont l'objet des lignes directrices de l'objectif 6 fixé par le Conseil fédéral et intitulé: «L'attractivité et la crédibilité du système fiscal suisse sont renforcées» du programme de la législature 2011 - 2015.

Par conséquent, le projet constitue pour le Conseil fédéral une priorité politique de première importance, indépendamment de l'issue du scrutin. Cependant, tant que le législateur ne peut agir, c'est-à-dire tant que les parties ne s'entendent pas sur un modèle d'imposition défini,

²⁷ L'imposition commune des époux et la charge marginale plus élevée qu'elle entraîne sur le revenu du conjoint qui réalise le revenu secondaire peuvent dissuader ce dernier de prendre un emploi ou d'augmenter son taux d'occupation.

l'imposition actuelle des couples mariés qui est encore parfois contraire à la Constitution devra s'appliquer, en vertu de l'art. 190 Cst. sur le droit applicable. Il y a fort à craindre que sans une prescription constitutionnelle sur le modèle d'imposition, le débat concernant le choix d'un modèle ne s'éternise et que la situation contraire à la Constitution ne soit maintenue pour une période indéterminée.

2.3.2.2 Avantages et inconvénients des modèles d'imposition individuelle

L'imposition individuelle est fondée sur un seul barème qui s'applique à toutes les personnes physiques assujetties à l'impôt. En cas d'imposition individuelle, les éléments du revenu et de la fortune doivent être imputés aux époux ou répartis entre les époux. Suivant la conception de l'imposition individuelle, cette répartition se fait strictement selon les critères du droit civil ou selon des critères d'attribution forfaitaires comme la répartition par moitié de la fortune, de son rendement, des intérêts passifs et des dettes sans égard au régime matrimonial. Suivant les circonstances, cela soulève des problèmes quant à la responsabilité, car l'attribution forfaitaire ne prend pas en considération la capacité économique réelle de chaque époux.

En cas d'imposition individuelle, il faut établir des règles pour répartir le revenu de l'activité lucrative indépendante des époux qui travaillent dans une entreprise commune. Par ailleurs, la tentation d'affaiblir la progressivité par une répartition favorable du revenu entre les époux est grande pour les contribuables.

Pour les couples mariés avec enfants qui doivent être imposés individuellement, se pose la question de l'imposition des revenus et de la fortune des enfants, d'une part, et celle de la répartition des déductions relatives aux enfants entre le père et la mère, d'autre part. Le législateur dispose en l'occurrence de plusieurs possibilités (répartition par moitié ou répartition proportionnelle en fonction du revenu net du père et de la mère, attribution en fonction du revenu des époux, etc.).

La question de la transmission des déductions qu'un époux n'a pas pu réaliser en raison de son faible revenu à l'autre se pose dans le cadre de l'imposition individuelle. En cas d'intransmissibilité, les couples mariés à un revenu en particulier seraient désavantagés par rapport aux couples mariés à deux revenus. Dans un système de taxation séparée, les échanges qui résulteraient de la transmissibilité des déductions constituent cependant un «corps étranger».

Étant donné qu'en cas d'imposition individuelle, les conjoints d'un couple marié à deux revenus sont imposés séparément, le conjoint qui réalise le revenu secondaire et réagit plus élastiquement²⁸ est soumis à une charge fiscale marginale comparativement basse. Cet effet est encore renforcé car, souvent, ces personnes travaillent à temps partiel et pour un plus petit salaire que le conjoint qui réalise le revenu principal, si bien que leur revenu est inférieur à la moyenne et n'est soumis qu'à une charge fiscale modeste. Pour favoriser la disposition à exercer une activité lucrative, l'imposition individuelle est particulièrement efficace.

L'imposition individuelle n'est pas fondée sur les dispositions actuelles du droit civil régissant le mariage.

Elle comporte une charge de travail supplémentaire pour les contribuables. La charge administrative supplémentaire estimée par les cantons est comprise entre 30 et 50 %²⁹. Elle

²⁸ L'élasticité est la réponse à la question de l'ampleur de la variation en % de la variable X (p. ex. l'offre de travail), si la valeur de la variable Y (p. ex. le salaire net après impôts) augmente de 1 %. Typiquement, les femmes mariées réagissent plus vivement aux modifications dues à la fiscalité, c.-à-d. d'une manière plus élastique, que d'autres personnes. Pour une baisse de l'impôt sur le revenu d'un certain pourcentage, elles offrent donc un supplément de travail bien supérieur à la moyenne ou limitent très fortement leur activité lucrative en cas de hausse d'impôt.

²⁹ Étude du groupe de travail Imposition individuelle relative à l'introduction de l'imposition individuelle à la Confédération et dans les cantons, Berne, 2004.

devrait être encore plus importante pendant la phase d'introduction. Les cantons estiment que le potentiel de planification fiscale est important.

La phase de mise en œuvre est longue. Le passage à l'imposition individuelle ne peut être accompli que si celle-ci est mise en œuvre dans toute la Suisse par toutes les souverainetés fiscales. Une réglementation différente pour la Confédération et pour les cantons ne serait pas gérable du point de vue de la taxation et poserait des problèmes de répartition intercantonale des impôts.

Un passage à l'imposition individuelle aurait en outre des répercussions sur d'autres domaines du droit, notamment sur le calcul des taxes, cotisations et prestations fondé sur les éléments imposables fixés dans la taxation, comme les réductions de primes, les prestations complémentaires, les cotisations des indépendants à l'AVS, l'AI, l'APG, l'AC, les contributions aux crèches ou encore les bourses d'études. Les bases de la taxation devraient au moins être réexaminées et peut-être adaptées.

2.4 Conséquences financières

En principe, tous les modèles peuvent être mis en œuvre sans incidence sur les recettes. Il s'ensuivrait une hausse ou une baisse des charges pour certains contribuables selon leur situation. Comme, pour des raisons politiques, les modèles doivent être conçus en sorte qu'aucun contribuable ne doive supporter de charge fiscale supplémentaire, cela peut entraîner les diminutions des recettes fiscales qui suivent:

- Calcul alternatif de l'impôt: environ 1,2 milliard de francs
- Splitting intégral: environ 2,3 milliards de francs
- Splitting partiel avec facteur de 1,7 1,2 à 1,6 milliard de francs, selon les déductions prévues
- Imposition individuelle 2 à 2,35 milliards de francs

Les cantons devraient prendre à leur charge 17 % de ces diminutions de recettes (part cantonale à l'impôt fédéral direct).

La suppression de la discrimination fiscale des couples mariés entraîne donc une charge structurelle considérable pour les finances fédérales. Sous le régime du frein à l'endettement, des diminutions structurelles de recettes doivent être compensées par des réductions de dépenses ou des augmentations d'impôts, à moins qu'elles le soient par un excédent structurel dans le budget. Lors de la consultation concernant l'imposition équilibrée du couple et de la famille, le Conseil fédéral a déjà présenté des mesures de contre-financement possibles fondées sur le calcul alternatif de l'impôt. Il a proposé un contre-financement conjuguant des mesures sur le plan des dépenses et sur celui des recettes. Deux options étaient présentées:

1. augmentation du taux de la TVA de 0,3 point de pourcentage (taux normal).
L'augmentation est moindre si elle est associée à une réduction des dépenses.
2. 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 %.

2.5 Conséquences économiques

2.5.1 Conséquences sur la répartition des charges

Ce sont surtout les couples mariés dont les deux conjoints travaillent et le revenu total est élevé et les couples mariés de retraités dont le revenu est moyen à élevé qui sont encore discriminés fiscalement. C'est pourquoi les mesures visant à supprimer la discrimination des couples mariés allègent avant tout la charge fiscale des conjoints dont le revenu se situe dans les tranches supérieures. Le calcul alternatif de l'impôt, l'imposition individuelle et le splitting suivent le

même schéma. Ces solutions ont toutefois des effets différents sur les diverses formes de ménages. Le splitting dégrève les couples mariés en général, tandis que le calcul alternatif de l'impôt est axé sur les couples mariés à deux revenus. Tandis que le calcul alternatif de l'impôt s'en tient au privilège des couples mariés à un revenu par rapport aux couples de concubins à un revenu, l'imposition individuelle permet d'obtenir la neutralité par rapport à l'état civil. L'imposition individuelle modifiée prévoit d'ailleurs elle aussi un correctif en faveur des couples mariés à un revenu.

Une comparaison des différents modèles eu égard aux rapports concrets entre les charges soulève des difficultés, notamment parce que les modèles du splitting et de l'imposition individuelle offrent une marge de manœuvre pour différentes solutions de détail. Cela vaut pour la conception du barème, mais parfois aussi pour ce qui est des déductions prévues et de la manière dont elles sont calculées et, enfin, pour la transmissibilité ou non des déductions au partenaire, et si oui, pour la transmissibilité partielle ou entière. C'est pourquoi cela n'a pas de sens de présenter un rapport entre les charges selon des variantes certes concrètes mais en fin de compte arbitraires. Les résultats pour ces variantes concrètes ne permettent pas de tirer de généralités applicables à toutes les variantes d'un même modèle.

La comparaison entre les effets des charges qui suit se fait donc sur un plan abstrait. Les caractéristiques de base des modèles sont présentées de manière qualitative pour certaines compositions de ménage dans les trois tableaux qui suivent. Le premier tableau est consacré aux différences de charges relatives fondamentales entre les modèles. Le deuxième tableau présente des tendances dans lesquelles une hausse ou une diminution des charges résulte pour certaines formes de ménage, si les modèles sont conçus sans incidence sur les recettes fiscales. Le troisième tableau présente enfin pour quelles formes de ménage il résulte une diminution faible ou forte ou le maintien des charges par rapport au droit en vigueur, si les modèles sont conçus de telle sorte qu'aucun contribuable ne doive supporter de charges supplémentaires.

Les différents modèles se distinguent par les différences de charges relatives entre les différentes formes de ménages selon les explications du tableau qui suit.

	Droit en vigueur	Splitting	Barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt	Imposition individuelle
Couples mariés à deux revenus et concubins à deux revenus	Plus le revenu commun est faible et inégalement réparti entre les partenaires, plus un couple marié à deux revenus est moins imposé qu'un couple de concubins à deux revenus dans la même situation économique (privilège lié au mariage). Plus le revenu commun est élevé et également réparti entre les partenaires, plus un couple marié à deux revenus est davantage imposé qu'un couple de concubins à deux revenus dans la même situation économique (discrimination liée au mariage).	En cas de splitting, en général les couples mariés à deux revenus paient moins d'impôt que les concubins dans la même situation économique (privilège lié au mariage). Dans des cas particuliers, dans lesquels les deux partenaires réalisent le même revenu, la charge est égale. Dans des cas particuliers, dans lesquels les deux partenaires réalisent ensemble plus du double du revenu imposé au taux maximal, le splitting intégral n'apporte aucun allègement. Si le revenu est réparti inégalement entre les partenaires, il peut en résulter une (faible) charge supplémentaire par rapport aux concubins dans la même situation économique (discrimination liée au mariage). En cas de splitting partiel, le rapport entre les charges dépend de la répartition du revenu et du diviseur.	Le couple marié est imposé comme les concubins, si dans son cas, le calcul alternatif de l'impôt est plus avantageux. Dans le cas contraire, le couple marié est imposé plus faiblement que le couple de concubins dans la même situation économique (privilège lié au mariage).	Égalité due au système
Couples mariés à un revenu et couples mariés à deux revenus	Les couples mariés à deux revenus paient moins d'impôts que les couples mariés à un revenu dans la même situation économique, grâce à la déduction pour double revenu.	Égalité due au système	En règle générale, les couples mariés à deux revenus paient moins d'impôts que les couples mariés à un revenu dans la même situation économique, car ils bénéficient soit de la déduction pour double revenu soit du calcul alternatif de l'impôt. L'imposition est égale seulement dans les cas où le revenu secondaire ne dépasse pas le montant de la nouvelle déduction pour un revenu.	Imposition individuelle pure: les couples mariés à deux revenus paient moins d'impôts que les couples mariés à un revenu dans la même situation économique. Imposition individuelle modifiée: la différence de charge s'atténue un peu en comparaison avec l'imposition individuelle pure en raison de la déduction pour un revenu.

	Droit en vigueur	Splitting	Barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt	Imposition individuelle
Couples mariés à un revenu et concubins à un revenu	Les couples mariés à un revenu sont plus faiblement imposés car ils bénéficient de la déduction pour personnes mariées et du barème pour les personnes mariées plus avantageux (privilège lié au mariage).	Les couples mariés à un revenu sont plus faiblement imposés car ils bénéficient du splitting (privilège lié au mariage).	Les couples mariés à un revenu sont plus faiblement imposés car ils bénéficient de la déduction pour personnes mariées et du barème pour les personnes mariées plus avantageux (privilège lié au mariage).	Imposition individuelle pure: égalité due au système. Imposition individuelle modifiée: les couples mariés à un revenu sont plus faiblement imposés car ils bénéficient de la déduction pour un revenu (privilège lié au mariage).

Si les modèles sont conçus sans incidence sur les recettes fiscales, les différentes formes de ménage connaissent les tendances à la hausse ou à la baisse des charges qui suivent.

	Splitting intégral	Barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt	Imposition individuelle
Forte diminution des charges	<ul style="list-style-type: none"> • Couples mariés à un revenu élevé 	<ul style="list-style-type: none"> • Couples mariés à deux revenus élevés et également répartis 	<ul style="list-style-type: none"> • Couples mariés à deux revenus élevés et également répartis
Faible diminution des charges	<ul style="list-style-type: none"> • Couples mariés à un revenu moyen • Couples mariés à deux revenus 	<ul style="list-style-type: none"> • Autres couples mariés à deux revenus discriminés par le droit en vigueur 	<ul style="list-style-type: none"> • Autres couples mariés à deux revenus discriminés par le droit en vigueur
Faible augmentation des charges	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes seules à revenu moyen • Concubins à revenu moyen 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes seules à revenu moyen • Concubins à revenu moyen • Couples mariés à un revenu moyen • Couples mariés non discriminés par le droit en vigueur 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes seules à revenu moyen • Concubins à revenu moyen • Couples mariés non discriminés par le droit en vigueur
Forte augmentation des charges	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes seules à revenu élevé • Concubins à revenu élevé 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes seules à revenu élevé • Concubins à revenu élevé • Couples mariés à un revenu élevé 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes seules à revenu élevé • Concubins à revenu élevé • Couples mariés à un revenu

Si les modèles sont conçus de telle sorte qu'aucun contribuable ne doit supporter de charges supplémentaires, moyennant une diminution consentie des recettes fiscales, il en résulte une diminution des charges pour les formes de ménage suivantes. Une comparaison des conséquences des différents modèles est difficile en raison du fait que le montant agrégé de l'allègement varie selon les modèles entre 1,3 et 2,35 milliards de francs.

	Splitting intégral	Barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt	Imposition individuelle
Forte diminution des charges	<ul style="list-style-type: none"> • Couples mariés à un revenu • Couples mariés à deux revenus élevés 	<ul style="list-style-type: none"> • Couples mariés à deux revenus élevés et également répartis 	<ul style="list-style-type: none"> • Couples mariés à deux revenus élevés et également répartis
Faible diminution des charges	<ul style="list-style-type: none"> • Autres couples mariés à deux revenus • Couples mariés de retraités 	<ul style="list-style-type: none"> • Autres couples mariés à deux revenus discriminés par le droit en vigueur • Couples mariés de retraités 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes seules • Concubins • Autres couples mariés à deux revenus discriminés par le droit en vigueur
Égalité des charges	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes seules • Concubins 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes seules • Concubins • Couples mariés à un revenu • Couples mariés non discriminés par le droit en vigueur 	<ul style="list-style-type: none"> • Couples mariés à un revenu

2.5.2 Conséquences pour la croissance

Dans le cadre de l'imposition des couples mariés, les éventuelles impulsions données à la croissance proviennent surtout de réactions de l'offre de travail à la modification de la charge fiscale. En l'occurrence, une baisse de l'impôt produit un effet sur le revenu et un effet de substitution. Suite à la baisse de l'impôt, les ménages disposent d'un revenu après impôts plus élevé. S'agissant de l'effet sur le revenu, ils tendent à diminuer leur activité lucrative. L'effet de substitution se déploie en sens contraire. Il se fonde sur le fait que les ménages qui disposent d'un revenu plus élevé en raison de l'allègement fiscal voient augmenter leur demande de biens de consommation, de telle façon que la consommation financée par le revenu de l'activité lucrative a plus d'attrait que les loisirs et la production ménagère, ce qui fait augmenter l'offre de travail. Alors que l'effet sur le revenu et l'effet de substitution se neutralisent plus ou moins pour le conjoint qui a le revenu principal, l'effet de substitution domine la plupart du temps pour le conjoint qui réalise le revenu secondaire.

La discrimination fiscale actuelle touche les couples mariés à revenu moyen ou élevé dont les conjoints exercent l'un et l'autre une activité lucrative. Ce fait peut inciter le conjoint du contribuable qui travaille à plein temps à ne pas travailler ou à n'élever son temps de travail que modestement. Pour nombre de personnes concernées, souvent qualifiées, la suppression de la discrimination fiscale des couples mariés augmente leur disposition à exercer une activité lucrative ou à augmenter leur taux d'occupation et la probabilité que cette disposition se concrétise.

Il est difficile de commenter les effets sur la croissance des différents modèles en raison des différents volumes d'allègement qu'ils prévoient et des différents montants de financement. Si l'on compare le calcul alternatif de l'impôt avec splitting, on observe que le premier est plus ciblé que le second. Seuls les couples mariés effectivement discriminés bénéficient d'un allègement. Il s'agit des couples mariés de retraités et des couples mariés à deux revenus. A l'inverse, dans le cadre du splitting, les couples mariés à un revenu bénéficient d'un allègement

alors qu'ils ne subissent pas de discrimination. Il en résulte quatre arguments pour lesquels le calcul alternatif de l'impôt est préférable au splitting eu égard à la croissance.

1. Le calcul alternatif de l'impôt permet d'atteindre les personnes qui ont tendance à réagir de manière très élastique en matière d'offre de travail. Concrètement, il s'agit des couples à deux revenus dont l'un des conjoints travaille peu et des couples mariés à un revenu dont le conjoint inactif aimerait prendre un emploi mais qui s'abstient pour des raisons fiscales. C'est pourquoi l'allègement tend à augmenter l'activité lucrative. L'allègement devrait donc tendre à augmenter l'offre de travail. Dans le cas du splitting en revanche, les couples mariés à un revenu bénéficient aussi d'un allègement. Dans ce groupe de contribuables, il y a des personnes qui choisissent délibérément de vivre selon le modèle de famille traditionnel et qui réagissent donc de manière peu élastique; ces personnes ne vont donc pas prendre d'activité professionnelle. Pour ce groupe, l'allègement fiscal ne produit qu'un effet sur le revenu (simple effet d'aubaine), mais pas d'effet de substitution.
2. Par rapport au splitting partiel avec un facteur, par exemple, de 1,7, le calcul alternatif de l'impôt allège davantage la charge fiscale des couples mariés à deux revenus; il dispose donc mieux à exercer une activité lucrative.
3. Comme le splitting allège également la charge des couples mariés à un revenu, il peut avoir pour effet que les couples mariés à deux revenus deviennent des couples mariés à un revenu. Cet effet est exclu en cas de calcul alternatif de l'impôt.
4. Le calcul alternatif de l'impôt est nettement moins cher que le splitting intégral ou partiel. Le financement entraînera donc des conséquences négatives plus faibles.

La comparaison entre le calcul alternatif de l'impôt et l'imposition individuelle est plus difficile. Pour cette dernière, si une personne est plus fortement imposée que dans le droit en vigueur, l'imposition individuelle doit se fonder sur le barème pour personnes mariées actuel. Il en résulte des diminutions d'impôts supplémentaires par rapport au calcul alternatif de l'impôt pour lequel le barème ordinaire sert de référence au calcul alternatif de l'impôt pour les couples mariés à deux revenus. Les couples mariés à deux revenus en bénéficient, mais aussi toutes les formes de ménage imposées selon le barème ordinaire jusqu'ici, soit les personnes seules et les concubins. Ces allègements fiscaux supplémentaires renforcent la disposition à travailler des personnes concernées et ont pour effet une augmentation supplémentaire de l'offre de travail. Cependant, des effets contraires résultent du financement nécessaire. C'est pourquoi il n'est pas certain que le passage à l'imposition individuelle sans une augmentation des charges par rapport au calcul alternatif de l'impôt donne une impulsion supplémentaire à la croissance.

Par ailleurs, un passage à l'imposition individuelle donnerait une nouvelle impulsion à la croissance au sens de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, parce que cette solution ne serait pas limitée au plan fédéral mais qu'elle remplacerait aussi les modèles d'imposition commune dans les cantons dans le cadre de l'harmonisation fiscale verticale.

2.6 Conclusions

Une charge fiscale équitable horizontalement peut être atteinte aussi bien au moyen d'une taxation séparée que d'une taxation commune. Ces deux formes d'imposition permettent de modifier le rapport entre les charges dans un sens ou dans l'autre. Il est possible de rapprocher un système d'imposition d'un autre présentant d'autres qualités en choisissant les bonnes déductions ou les bonnes mesures concernant le barème.

Étant donné que l'éventail complet des rapports entre les charges est très complexe et que toute adaptation concernant une catégorie de contribuables a des effets sur les rapports entre les charges des autres catégories, il est pratiquement impossible de se conformer entièrement aux rapports idéaux et conformes à la Cst. entre les charges qui ont été développés par la doctrine et la jurisprudence. Un système d'imposition menant à des rapports équilibrés entre les charges dans toutes les hypothèses n'est par conséquent pas réalisable. Il ne peut donc s'agir que de réduire autant que possible les inégalités de traitement au sein du système fiscal.

Ces dernières années, le Conseil fédéral a examiné à de nombreuses reprises les différents modèles d'imposition des couples mariés. La dernière fois il a soumis les modèles à un examen dans le cadre du [projet d'imposition équilibrée du couple et de la famille](#) sur lequel il a ouvert une procédure de consultation en 2012. Après avoir considéré les avantages et les inconvénients des différents modèles d'imposition possibles, le Conseil fédéral a décidé de ne pas envisager de passer à l'imposition individuelle et de s'en tenir au système actuel de l'imposition commune. Il a fondé sa décision notamment sur l'augmentation notable du travail administratif qu'un changement de système entraînerait tant pour les contribuables que pour les autorités de taxation. En outre, il a estimé qu'un tel changement ne pourrait avoir lieu que simultanément dans toute la Suisse. De plus, appliquer une réglementation différente pour la Confédération et les cantons ne serait pas gérable du point de vue de la taxation et poserait des problèmes de répartition intercantonale de l'impôt. Enfin, un tel passage aurait un impact considérable sur les recettes fiscales.

Pour le Conseil fédéral, mettre fin à la discrimination qui frappe les couples mariés dans le domaine de l'impôt fédéral direct constitue une priorité politique de première importance. Grâce au projet de soumettre les couples mariés à l'imposition commune, comme l'initiative populaire du PDC le demande, de l'avis du Conseil fédéral, il devrait enfin être possible, 30 ans après l'arrêt de référence prononcé par le Tribunal fédéral³⁰, de trouver une solution acceptable par une majorité pour imposer les couples mariés conformément à la Constitution. Si tous les modèles d'imposition demeurent envisageables, il est à redouter que, comme par le passé, de nombreuses années s'écoulent en discussions sans fin sur les avantages et les inconvénients d'une imposition commune ou séparée, sans qu'il soit possible d'inscrire une imposition des couples mariés conforme à la Constitution dans la législation sur l'impôt fédéral direct. Cependant, tant que la votation sur l'initiative populaire n'aura pas eu lieu, de l'avis du Conseil fédéral, il n'est pas possible d'estimer quelle sera la suite à donner au dossier de l'imposition des couples mariés.

³⁰ ATF 110 Ia7.

3 Traitement fiscal des frais de garde des enfants par des tiers

3.1 Droit en vigueur

3.1.1 Impôt fédéral direct

Jusqu'ici, le Tribunal fédéral et les tribunaux cantonaux n'ont pas qualifié les frais de garde des enfants par des tiers de frais professionnels déductibles du revenu, bien que ceux-ci puissent être étroitement liés à la réalisation du revenu³¹. Aujourd'hui, la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers est conçue sous la forme d'une déduction anorganique et limitée à un montant maximal par enfant et par an. Les déductions anorganiques sont accordées pour des charges particulières qui en soi constituent une utilisation du revenu, mais dont la déduction est néanmoins admise dans une certaine mesure pour des raisons extrafiscales. En l'occurrence, les frais effectivement engagés au cours de la période fiscale sont déterminants; leur déduction est admise jusqu'à concurrence d'un montant maximum fixé par le législateur.

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, une déduction maximale de 10 100 francs par enfant et par an est admise au titre des frais de garde des enfants par des tiers dont le contribuable apporte la preuve (art. 33, al. 3, LIFD). Seuls les contribuables qui vivent dans le même ménage et pourvoient à l'entretien des enfants gardés par des tiers peuvent demander la déduction. La déduction ne peut être demandée que pour les enfants qui n'ont pas encore 14 ans révolus.

Le montant de la déduction correspond aux frais documentés liés à la garde des enfants par des tiers à concurrence du montant légal maximal. Seuls peuvent être déduits les frais causés exclusivement par la garde des enfants pendant la durée effective du travail, de la formation ou de l'incapacité de gain empêchant le contribuable de garder ses enfants.

Les frais de garde des enfants par des tiers peuvent également être portés en déduction lorsque la garde des enfants est assurée moyennant rémunération par des membres de la famille, par exemple les grands-parents. De leur côté, ces derniers doivent alors déclarer le même montant à titre de revenu, dans la mesure où ce montant ne constitue pas le remboursement de frais. Dans le cas où un membre de la famille garde les enfants à titre gracieux, les parents n'acquittent pas de frais supplémentaires qui justifieraient un allègement fiscal supplémentaire. Le membre de la famille s'occupant des enfants à titre gracieux ne touche quant à lui pas un revenu imposable.

Les frais liés à la garde des enfants par leurs parents ne peuvent pas être portés en déduction. Les frais de garde par des tiers en dehors du temps de travail ou du temps de formation des parents (p. ex. des frais de «baby-sitting» le soir ou durant le week-end) ne sont pas déductibles. Ces frais qui sont liés aux loisirs des parents doivent être considérés comme des frais liés au train de vie qui ne sont pas déductibles.

C'est au contribuable qu'il incombe de justifier son droit à la déduction des frais de garde des enfants par des tiers.

3.1.2 Droit cantonal

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 25 septembre 2009 sur les allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants³², en vertu de l'art. 9, al. 2, let. m, LHID, les cantons ont

³¹ Cf. ATF 2A. 681/2004 du 10 décembre 2004, consid. 2 f; ATF 81 I 70 consid. 1, p. 72; Archives de droit fédéral suisse 56 371 consid. 3; 39 511 consid. 3; ATF 2A.77/1991 du 30 octobre 1991, in: Revue fiscale 48/1993, p. 181 consid. 3; cf. aussi ATF 124 II 29 consid. 3d, p. 34.

³² RO 2010 455

l'obligation d'accorder la déduction des frais de garde des enfants par des tiers à partir du 1^{er} janvier 2013. Les cantons sont libres de fixer le montant maximal de cette déduction. D'après cette disposition, analogue à celle de la LIFD, les frais de garde des enfants ne doivent pas être déductibles seulement lorsque les parents exercent une activité lucrative, mais aussi lorsqu'ils sont en formation ou en incapacité de travail. Dans un but d'harmonisation et de simplification, la limite d'âge a été uniformisée. C'est pourquoi, les cantons sont tenus d'accorder jusqu'à concurrence d'un montant déterminé la déduction des frais de garde effectifs des enfants n'ayant pas encore atteint leur 14^e anniversaire. Le montant de la déduction est compris entre 3000 et 17 500 francs par enfant (état en 2014). Dans le canton d'Uri la totalité des frais prouvés de garde des enfants par des tiers peut même être déduite.

3.2 Interventions parlementaires

Ces dernières années, diverses interventions parlementaires préconisant des mesures pour alléger la charge fiscale des familles ont été déposées.

- Motion Derder. Faire passer à 24 000 francs le montant déductible au titre des frais de garde des enfants par des tiers (14.3955); pendante. Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement un projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct qui fasse passer de 10 000 à 24 000 francs par enfant le montant maximal déductible au titre des frais de garde par des tiers (le Conseil fédéral a recommandé dans son avis du 19 novembre 2014 de rejeter la motion).
- Interpellation Derder. Relèvement des déductions fiscales pour les frais de garde des enfants par des tiers. Effets à long terme sur l'économie nationale (14.3956); pendante. Le Conseil fédéral doit notamment répondre aux questions suivantes: quelle serait l'augmentation du volume de l'emploi et les effets sur l'économie d'un relèvement des déductions fiscales pour les frais de garde des enfants par des tiers ?
- Postulat CER-N. Soutien financier aux familles avec enfants (14.3292); adopté par le Conseil national le 4 juin 2014. Le Conseil fédéral est chargé de proposer des solutions visant à soutenir financièrement ou à alléger fiscalement les familles avec enfants de manière ciblée.

3.3 Mesures adoptées jusqu'ici en matière d'accueil extra-familial des enfants

3.3.1 Programme d'impulsion à la création de places d'accueil de jour supplémentaires pour les enfants

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants³³ est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. Il s'agit d'un programme limité dans le temps d'impulsion à la création de places d'accueil de jour supplémentaires pour les enfants destiné à permettre aux parents de mieux concilier travail (ou formation) et famille (incitation financière).

Le 1^{er} octobre 2010³⁴, le Parlement a décidé de prolonger de quatre ans la durée de ce programme d'impulsion, à savoir jusqu'au 31 janvier 2015. Il a autorisé à cet effet un crédit d'engagement de 120 millions de francs. Le 26 septembre 2014³⁵ à nouveau, le Parlement a décidé de prolonger de quatre ans la durée de ce programme d'impulsion, à savoir jusqu'au 31 janvier 2019. Il a autorisé à cet effet un crédit d'engagement de 120 millions de francs.

En 2015, l'Office fédéral des assurances sociales a montré dans un bilan sur le programme d'impulsion que les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants répondaient à un

³³ RS 861.

³⁴ RO 2011 307

³⁵ RO 2015 513

besoin important. Il a répondu favorablement à un total de 2676 demandes pendant les douze années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi fédérale. La Confédération a soutenu de cette manière la création de 47 800 places d'accueil. Cela correspond à une augmentation de 96 %³⁶ du nombre de places estimé. Les dernières évaluations montrent que le programme d'impulsion a atteint son objectif. Les structures d'accueil extra-familial de jour des enfants contribuent à une nette amélioration en matière de conciliation de la vie professionnelle et familiale. Sans ces places d'accueil, environ la moitié des parents interrogés auraient dû abandonner leur activité lucrative ou réduire leur taux d'occupation. Les aides financières ont en outre un effet durable: 98 % des structures d'accueil collectif de jour et 95 % des structures d'accueil parascolaire continueront leur exploitation après la fin des programmes d'aide financière³⁷.

Cependant, parallèlement au programme d'impulsion fédéral, la responsabilité principale de l'accueil extra-familial des enfants incombe aux cantons et aux communes. Le rôle de la Confédération reste ainsi subsidiaire.

3.3.2 Bons de garde

Dans la plupart des collectivités publiques, les subventions destinées à la garde extra-familiale des enfants se font selon le principe du financement de l'objet. Les acteurs de l'accueil extra-familial des enfants (structures d'accueil extra-familial de jour des enfants, etc.) reçoivent des subventions d'exploitation qui n'allègent pas directement les charges des parents. Néanmoins, les parents peuvent bénéficier de places à prix réduits grâce aux tarifs sociaux.

Certaines collectivités ont déjà entrepris de passer du financement de l'objet au financement des personnes en matière d'accueil extra-familial pour enfants, en introduisant des bons de garde.

La ville de Lucerne a introduit dès 2009 des bons de garde au titre du soutien financier à l'accueil extra-familial des enfants en âge préscolaire, afin de permettre aux familles de mieux concilier vie professionnelle et familiale³⁸. Les personnes investies de l'autorité parentale exerçant une activité lucrative ont droit à des bons de garde aux conditions suivantes:

- taux d'occupation cumulé de 120 % pour les couples, taux d'occupation de 20 % minimum pour les personnes qui élèvent seules leurs enfants;
- les personnes suivant une formation reconnue ou au bénéfice de prestations de l'assurance chômage ou d'une rente d'invalidité sont assimilées aux personnes exerçant une activité lucrative dans une mesure correspondante;
- certificat de place dans une structure d'accueil extra-familial des enfants en âge préscolaire;
- Revenu déterminant inférieur à 100 000 francs ou à 124 000 francs si l'enfant a moins de 18 mois³⁹.

En règle générale, l'attribution des bons de garde se fait sous forme de versement direct à la personne investie de l'autorité parentale tous les mois.

Les couples faisant ménage commun (concubins) sont assimilés aux couples mariés. Si un enfant qui a une place dans une structure d'accueil extra-familiale n'habite que chez un de ses

³⁶ Office fédéral des assurances sociales, Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants: bilan après douze années (état au 1^{er} février 2015), <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=fr>

³⁷ Evaluation «Anstossfinanzierung» Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung (en allemand, avec avant-propos et résumé en français), <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/reden/00122/index.html?lang=de&msg-id=51498>

³⁸ http://www.stadtluern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=21620&themenbereich_id=7&thema_id=401

³⁹ Le revenu déterminant se compose du revenu qui détermine le taux d'imposition de la dernière taxation, laquelle ne doit pas dater de plus de deux ans; auquel s'ajoute 5 % du taux déterminant de la fortune, si celle-ci est supérieure ou égale à 300 000 francs.

parents et que le partenaire ou la partenaire du parent vit dans le même ménage, deux ans au plus tard après le début de la vie commune, le revenu et la fortune des deux partenaires sont pris en compte⁴⁰.

Comme le modèle de la ville de Lucerne a été un succès, diverses autres communes ont adopté un système analogue depuis son introduction. Par exemple, le 1^{er} janvier 2014, des bons de gardes ont été introduits pour les places subventionnées des structures d'accueil extra-familial de jour dans la ville de Berne⁴¹. Ces bons de garde constituent une réduction de prix pour les parents qui font garder leurs enfants dans une structure d'accueil extra-familial de jour jusqu'à la fin de l'école enfantine. La condition est que les parents exercent une activité lucrative. La formation et le chômage sont assimilés à l'activité lucrative. Il existe également un droit fondé sur des motifs sociaux ou de santé si un service spécialisé estime que c'est approprié. Le montant du bon de garde dépend du revenu des parents. Les parents peuvent choisir la structure d'accueil extra-familial de jour qui leur convient. Le bon peut être utilisé dans toutes les crèches communales ou dans les crèches privées de la ville de Berne qui satisfont aux prescriptions cantonales et acceptent les bons.

Le montant du bon de garde est proportionnel au taux d'occupation. Pour les parents qui font ménage commun, le bon de garde correspond à la partie du taux d'occupation cumulé qui excède 100 %. Pour les personnes élevant seules leur enfant, le droit est ouvert à partir d'un taux d'occupation de 10 %. Le temps consacré à la formation est assimilé au temps de travail.

3.3.3 Création de conditions de travail favorables à la vie de famille

Avec l'aide de l'Union patronale suisse, la Confédération a développé des outils pragmatiques afin de sensibiliser et d'informer les entreprises à propos de la mise en place de conditions de travail favorables à la vie de famille, comme la flexibilité en matière de temps et de lieux de travail (voir notamment le «Manuel PME Travail et famille⁴²»).

3.3.4 Amélioration de l'information sur les mesures cantonales et les mesures communales

Depuis 2009, la Confédération héberge une plateforme virtuelle mise à jour annuellement qui offre un aperçu des mesures cantonales et communales dans les domaines de l'accueil extra-familial pour enfants et de la politique d'entreprise favorable à la famille. Cette plateforme d'information «Conciliation travail – famille⁴³» (www.berufundfamilie.admin.ch) présente les bases légales, les instruments mis en place ainsi que les projets en cours dans les cantons et dans les communes. Son but est de nourrir le débat politique et d'accélérer le développement de mesures.

3.3.5 Mandat d'examiner l'imposition selon la capacité économique objective en matière de frais liés aux enfants

Afin d'atteindre à long terme l'objectif d'une prise en compte des frais liés aux enfants à la fois conforme aux principes de la fiscalité, aussi simple que possible sur le plan administratif et susceptible de recueillir une majorité politique, le Conseil fédéral a chargé, par décision du 15 février 2012, le Département fédéral des finances (DFF) d'étudier, en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), la faisabilité d'un passage à l'imposition selon la capacité

⁴⁰ http://www.stadtluern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=21610

⁴¹ http://www.bern.ch/leben_in_bern/persoennes/familie/tagesbetreuung/gutscheine.

⁴² Voir à ce sujet SECO - Concilier travail et famille. [Manuel PME Travail et famille](#)

⁴³ www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/index.html?lang=fr

économique objective en matière de charges liées aux enfants associé à l'introduction d'une prestation pour enfant exonérée de l'impôt. Pour compenser la suppression de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, une subvention pour l'accueil extra-familial des enfants doit être envisagée.

L'imposition selon la capacité économique objective se limite à la réalisation du principe objectif net. A revenu égal, les personnes paieraient le même montant d'impôt, qu'elles aient des enfants ou non. Il existe d'autres moyens que la fiscalité pour tenir compte des frais liés aux enfants. Le but est que chaque enfant puisse bénéficier du même montant pour son entretien, quelle que soit la situation économique de ses parents.

En lieu et place d'un système d'imposition des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle, assorti, en faveur des contribuables avec enfants, de diverses déductions et de corrections du barème, l'Etat pourrait introduire, pour chaque enfant, une allocation mensuelle pour enfant exonérée ou des crédits d'impôt.

3.4 Conséquences financières

D'un point de vue conceptuel, il est judicieux pour l'estimation des conséquences financières de distinguer les effets suivants:

1. Effets statiques: la diminution des recettes fiscales résulte du fait que les parents, dont les frais de garde des enfants par des tiers élevés ne sont parfois pas déduits fiscalement aujourd'hui, pourront les déduire entièrement à l'avenir. Par ailleurs, comme il s'agit d'un très petit groupe (à peine 2 % des parents avec un enfant de moins de 14 ans sont concernés dans le cadre de l'impôt fédéral direct), il ne faut pas supposer que ce montant sera d'un grand poids.
2. Effets d'incitation: l'augmentation de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers a un effet comparable à celui d'une diminution de prix ou d'une augmentation de la subvention des frais de garde des enfants par des tiers. Les coûts de l'augmentation du gain s'en trouvent diminués. L'offre de travail, en particulier celle de mères professionnellement qualifiées, devrait avoir tendance à augmenter, si le marché du travail présente une demande correspondante⁴⁴. Cela devrait conduire à des recettes supplémentaires des impôts sur le revenu. Par ailleurs, seule la partie des revenus supplémentaires qui dépasse les déductions plus élevées ou les nouvelles déductions sera imposée.
3. Effets secondaires: l'augmentation des frais de garde des enfants par des tiers peut avoir d'autres effets tels que l'augmentation du taux de fécondité, une interruption de travail plus courte après une naissance, la hausse du capital humain qui en résulterait, la hausse des salaires des femmes, etc.

L'objectif premier est ici la quantification des effets statiques directs. En raison de la situation insuffisante des données, les effets d'incitation ainsi que les effets secondaires ne sont pas quantifiés.

Pour pouvoir évaluer a posteriori les conséquences financières pour la Confédération de l'introduction de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers, on a procédé à des extrapolations à partir des données des cantons d'Argovie et de Berne pour calculer le montant des recettes fiscales supplémentaires qui résulteraient de la suppression de la déduction. Pour l'ensemble de la Suisse, l'augmentation des recettes fiscales pour la Confédération qui en résulterait serait d'environ 45 millions de francs (d'après les données du canton d'Argovie de 2011) ou 55 millions de francs (d'après les données du canton de Berne de 2012). En

⁴⁴ Cf. ch. 3.5.

revanche, si les frais de garde des enfants par des tiers effectifs étaient admis en déduction de manière illimitée, il en résulterait, par rapport au droit de l'impôt fédéral direct en vigueur, une diminution des recettes fiscales (pour toute la Suisse) estimée à environ 10 millions de francs. La diminution des recettes fiscales pour les cantons et les communes peut-être estimée grossièrement à environ 50 millions de francs pour toute la Suisse⁴⁵. Si elles s'accompagnent d'une augmentation de l'activité lucrative, les diminutions de recettes fiscales seront moins importantes.

3.5 Conséquences économiques de l'augmentation de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers

3.5.1 Effets pervers des frais de garde des enfants par des tiers sur l'activité

Au même titre que la possibilité de recourir à des structures d'accueil extra-familial, la situation familiale et le contexte socio-économique, les frais de garde des enfants par des tiers aussi ont un effet sur l'activité des parents, en particulier des mères.

Les frais de garde des enfants par des tiers constituent une catégorie de frais que les personnes élevant seules leur enfant ou les couples (mariés) à deux revenus ne peuvent pas éviter, sauf à faire garder leurs enfants à titre gracieux dans un cadre informel. Les frais de garde des enfants par des tiers sont donc étroitement liés à la réalisation du revenu, bien que, de jurisprudence constante, tant du Tribunal fédéral que des tribunaux cantonaux, ils ne sont pas qualifiés de frais d'acquisition du revenu déductibles au titre des frais professionnels⁴⁶. Ces frais diminuent le revenu disponible et exercent un effet pervers sur l'activité. L'estimation de cet effet pervers diffère selon les études, c'est pourquoi la quantification de cet effet s'accompagne d'une grande incertitude.

L'exploitation des données de l'Enquête suisse sur la population active (MecoP et Infrac 2007⁴⁷) qui a été faite en 2005 montre que les frais de garde des enfants par des tiers exercent une influence déterminante sur l'activité des mères. Pour l'ensemble de la population suisse, 189 000 mères ont à cette occasion exprimé le désir d'organiser différemment leur choix d'activité professionnelle. Dans 44,4 % des cas, elles ont déclaré avoir renoncé à exercer une activité lucrative ou à augmenter leur taux d'occupation à cause d'une insuffisance de l'offre de garde des enfants. La principale raison de l'insuffisance de cette offre évoquée par 39 % des mères interrogées en est le prix trop élevé (voir tableau 1). Pour les mères qui ont un enfant de moins de cinq ans, cette raison a même été évoquée dans 49 % des cas. La seconde raison la plus importante mentionnée par 29,5 % des mères interrogées est l'absence d'offre de structure d'accueil extra-familial de jour (pour les mères d'enfants de moins de cinq ans: 26,3 %).

⁴⁵ Extrapolation fondée sur les données fiscales du canton de Berne (période fiscale 2012) en tenant compte des montants des déductions pour frais de garde des enfants par des tiers de la période fiscale 2014.

⁴⁶ Cf. ch. 3.1.1.

⁴⁷ MecoP et Infrac (2007): «Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern» (en allemand avec synthèse en français). Rapport final scientifique dans: Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 3, Berne, Seco.

Tableau 1: Raisons mentionnées par les mères de l'insuffisance de l'offre de garde des enfants en fonction de l'âge des enfants, 2005

Raisons de l'insuffisance de l'offre de garde des enfants	Enfant < 15 ans (N=83'000)*	Au moins un enfant < 5 ans (N=43'000)*
<i>L'offre de garde des enfants est trop chère.</i>	39.0%	49.0%
<i>Il n'existe pas d'offre de structure d'accueil extra-familial de jour</i>	29.5%	26.3%
<i>Autre</i>	13.0%	13.1%
<i>Il n'existe une offre de structure d'accueil extra-familial de jour qu'à certaines heures</i>	10.1%	6.8%
<i>L'offre de garde des enfants n'est pas d'une qualité suffisante.</i>	8.4%	4.8%
Total	100%	100%

Source: Mecop & Infrac (2007). *Nombre de réponses

Les tarifs de l'accueil extra-familial des enfants en fonction du revenu sont conçus de telle sorte que l'augmentation du taux d'occupation, dans certaines situations, soit ne présente pratiquement aucun intérêt financier, soit conduit même à des pertes financières (cf. par exemple Bütler 2007⁴⁸; Bütler et Rüschi 2009⁴⁹; Bonoli et al. 2010⁵⁰; INFRAS 2011⁵¹ et 2012⁵²). Dans plusieurs cantons, pour le conjoint qui réalise le revenu secondaire, un taux d'occupation supérieur à 40-60 % ne présente souvent aucun intérêt financier. C'est notamment le cas des mères mariées d'enfants en bas âge vivant dans un ménage à revenus moyens ou élevés (car dans ce cas il existe déjà des effets pervers sur l'activité, en raison de l'imposition commune et des taux élevés d'imposition marginale qui l'accompagnent, effets qui sont encore renforcés par les frais de garde des enfants) et celui des mères qui pourraient réaliser un revenu de l'activité lucrative élevé. En règle générale, c'est le cas de toutes les personnes particulièrement qualifiées.

3.5.2 Interaction des frais de garde des enfants par des tiers et des impôts sur les revenus

Les effets pervers sur l'activité lucrative du coût élevé de la garde des enfants par des tiers sont d'autant plus forts que ce coût n'est pas entièrement déduit de l'assiette fiscale en raison du plafond de la déduction. Ce dernier s'élève à 10 100 francs par enfant et par an dans le cadre de l'impôt fédéral direct et suffit à peine à couvrir le coût de deux journées hebdomadaires de garde environ dans une crèche non subventionnée (en ce qui concerne les impôts cantonaux et communaux, la déduction se situe entre 3000 francs dans le Valais et 19 200 francs à Neuchâtel; Uri ne prévoit pas de limite; état: 2014). Par contre, les parents qui ont des enfants plus âgés et qui ont recours à des formes de garde extrascolaires plus économiques ne devraient pas tirer pleinement parti de la déduction maximale en ce qui concerne l'impôt fédéral direct. En ce qui concerne les impôts cantonaux, comme le taux marginal de l'impôt est supérieur et les possibilités de déduction partiellement plus faibles qu'en ce qui concerne l'impôt fédéral, les effets pervers sur l'activité lucrative devraient émaner surtout des impôts cantonaux et communaux. Comme les tarifs des crèches dépendent en règle générale du

⁴⁸ Bütler, Monika (2007): Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Zum Einfluss einkommensabhängiger Tarife in der Kinderbetreuung. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8(1), 1-9.

⁴⁹ Bütler, Monika et Martin Rüschi (2009): Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais des crèches sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse Romande. www.egalite.ch.

⁵⁰ Bonoli Giuliano, Aurélien Abrassart et Regula Schlanser (2010): «La politique tarifaire des réseaux d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud.» Lausanne: idheap.

⁵¹ INFRAS (2011): Negative Erwerbsanreize durch Tarife und Steuerabzüge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Zurich: INFRAS.

⁵² INFRAS (2012): Familienfreundliche Steuer- und Kinderbetreuungstarifsysteme. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Étude réalisée sur mandat des services spécialisés en matière d'égalité entre hommes et femmes des cantons de Bâle-Ville et de Zurich. Berne: INFRAS.

revenu imposable, les ménages, qui supportent des frais de garde élevés, sont affectés à double titre. D'une part, ils ne peuvent déduire des impôts qu'une partie des frais de garde de leurs enfants et ils ont de ce fait une charge fiscale plus lourde. D'autre part, leur revenu imposable augmente également, raison pour laquelle ils doivent acquitter un tarif de crèche plus élevé.

3.5.3 Conséquences d'un relèvement de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers sur les revenus disponibles – étude du cas de Zurich

Le tarif de crèche de la ville de Zurich⁵³ est associé ci-après aux statistiques 2013 de la ville de Zurich sur la charge fiscale, pour calculer l'importance des charges que constituent les cotisations aux assurances sociales, l'impôt sur le revenu et les frais de garde des enfants en crèche pour différents types de familles. Il a été pris pour base respectivement un couple marié avec un ou deux enfants et un revenu potentiel identique des conjoints, le titulaire du revenu principal exerçant une activité à plein temps et ce potentiel étant de ce fait exploité à 100 %, tandis que le taux d'occupation du titulaire du revenu secondaire est variable et que son exploitation atteint 0 %, 20 %, 40 %, 60 %, 80 % ou 100 %. Chacun des conjoints réalise un revenu potentiel brut de 70 000, 100 000 ou 150 000 francs.

On a examiné dans quelle mesure le début ou l'extension de l'activité de l'épouse sans activité lucrative ou ayant une activité lucrative à temps partiel est rentable, lorsque le conjoint présente déjà un taux d'occupation de 100 % et que toute extension supplémentaire du volume d'activité de l'épouse exige une garde des enfants en crèche du même ordre de grandeur. Les graphiques qui suivent (Illustration 1) montrent pour les différents types de familles, quelle partie du revenu supplémentaire du travail est soustraite pour payer les charges en cas d'augmentation du taux d'occupation, à savoir des cotisations aux assurances sociales (sans la prévoyance professionnelle), des impôts et des frais de crèche.

Les barres bleues reflètent le rapport actuel entre les charges: dans la situation actuelle, la déduction maximale des frais de garde des enfants par des tiers se monte, tant dans la Confédération que dans le canton et la ville de Zurich, à 10 100 francs par an et par enfant. Dans l'option «Confédération» de la réforme (barres rouges), la limite maximale de la déduction pour frais de garde est portée à 24 000 francs par enfant pour l'impôt fédéral direct. Dans l'option «Confédération + cantons» de la réforme, cette limite maximale s'applique également aux impôts cantonaux et communaux.

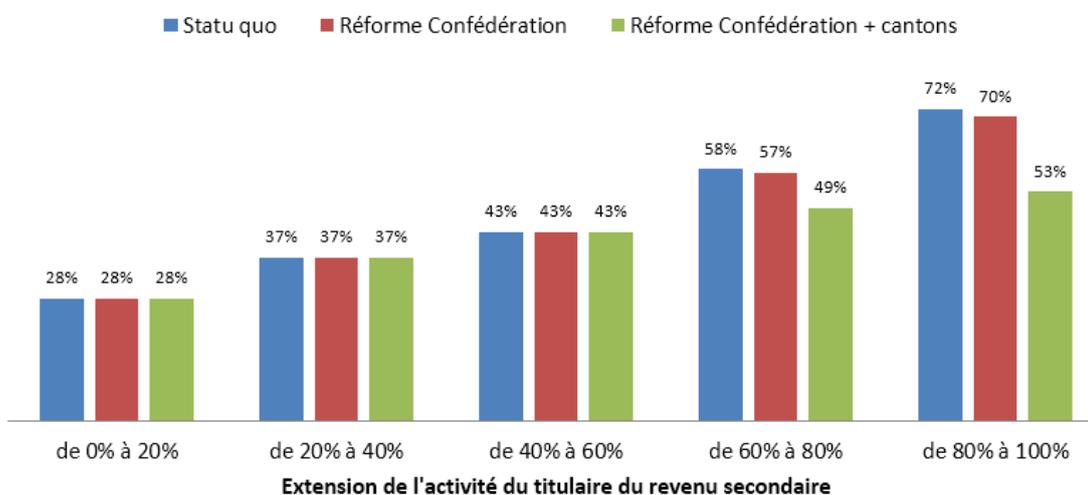
Les résultats suivants se font jour: en cas d'extension de l'activité, même avec des taux d'occupation relativement faibles, il résulte un taux élevé des charges liées au revenu supplémentaire (part du revenu supplémentaire qui est soustraite: cotisations aux assurances sociales, impôts et frais de crèche). Une extension du taux d'occupation de 40 % à 60 % va de pair avec un taux des charges liées au revenu supplémentaire de 43 % à 77 %. Si l'on tient compte du fait qu'outre ce taux des charges liées au revenu supplémentaire, il faudra faire face à d'autres coûts monétaires et non monétaires (effort de coordination, amener et reprendre les enfants, temps moindre pour les travaux ménagers et éventuellement besoin accru d'une aide ménagère, etc.), dans de nombreux cas, même avec ces faibles taux d'occupation, une augmentation du volume d'activité ne devrait pas être rentable. Or, le taux des charges liées au revenu supplémentaire croît au fur et à mesure qu'augmente le volume d'activité. Une extension du volume d'activité à 100 % n'est donc rentable dans pratiquement aucun cas, puisque le taux des charges liées au revenu supplémentaire s'avère très élevé: suivant les circonstances, il varie entre 56 % et 117 %. Un taux des charges liées au revenu supplémentaire de plus de 100 % signifie que la situation financière du titulaire du revenu secondaire s'aggraverait même en cas d'extension du volume d'activité.

⁵³ www.stadt-zuerich.ch/ssd/de/index/volksschule/betreuung_horte/kosten/beitragsrechner_a.html

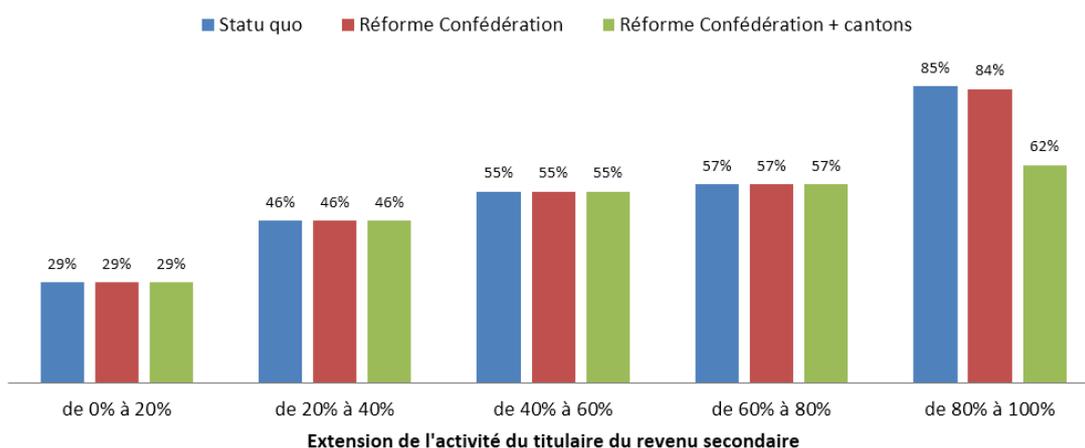
Comme prévu, le taux des charges liées au revenu supplémentaire supportées par les titulaires du revenu secondaire qui ont deux enfants en âge d'être gardés en crèche est supérieur à celui qui affecte les mêmes titulaires qui ont un seul enfant. Le taux des charges liées au revenu supplémentaire supportées par les catégories moyennes de revenus (revenu potentiel brut de 100 000 francs pour chaque conjoint) est particulièrement élevé. En ce qui concerne ces ménages, le taux des charges liées au revenu supplémentaire est très élevé en raison de la suppression des subventions allouées aux crèches. Les frais de crèche élevés grèvent aussi fortement les hauts revenus (revenu potentiel brut de 150 000 francs pour chaque conjoint), surtout si le ménage est contraint de faire garder plus d'un enfant par des tiers. Les résultats discutés ici figurent en bonne place dans la littérature évoquée ci-dessus, raison pour laquelle il faut partir du principe que la ville de Zurich sélectionnée ici ne constitue pas un cas particulier en Suisse.

Illustration 1: taux des charges liées au revenu supplémentaire du titulaire du revenu secondaire en cas d'extension de l'activité, 2013

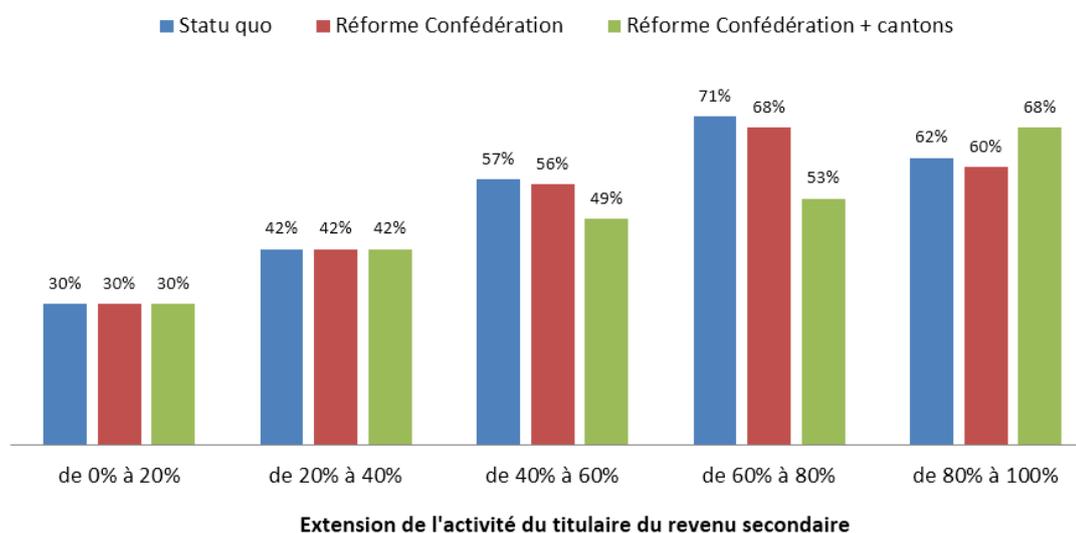
Taux des charges liées au revenu supplémentaire pour un revenu principal de 70 000 fr. et un revenu secondaire potentiel de 70 000 fr., avec 1 enfant gardé en crèche



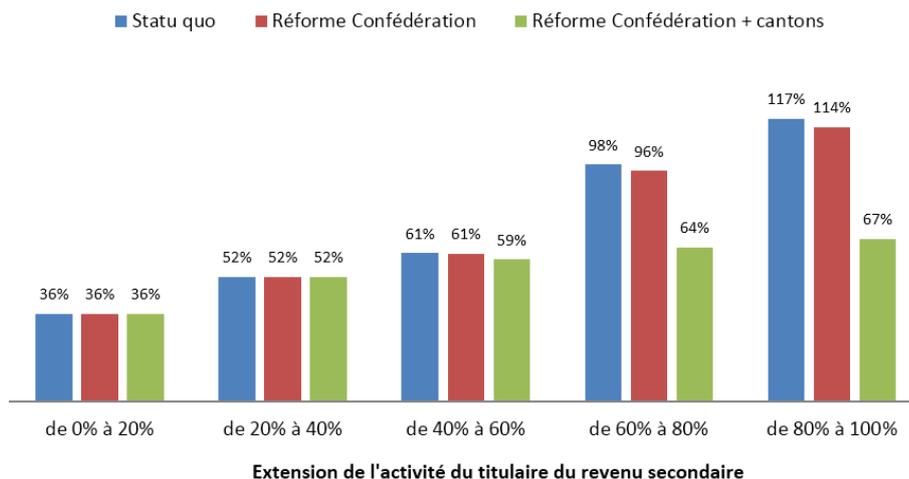
Taux des charges liées au revenu supplémentaire pour un revenu principal de 70 000 fr. et un revenu secondaire potentiel de 70 000 fr., avec 2 enfants gardés en crèche



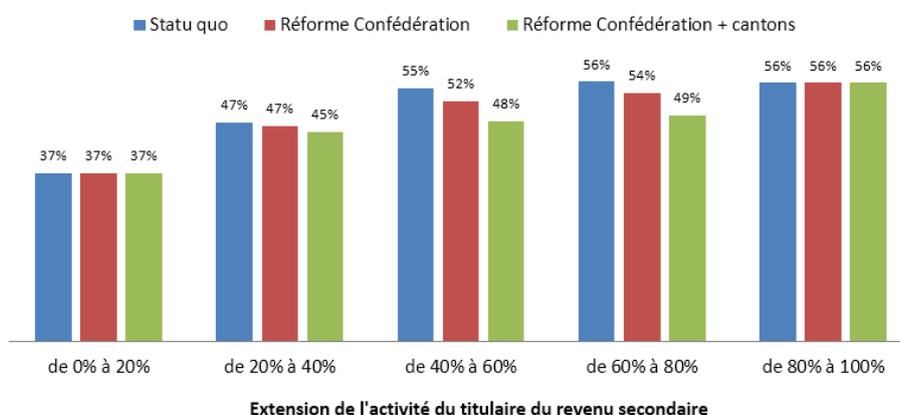
Taux des charges liées au revenu supplémentaire pour un revenu principal de 100 000 fr. et un revenu secondaire potentiel de 100 000 fr., avec 1 enfant gardé en crèche



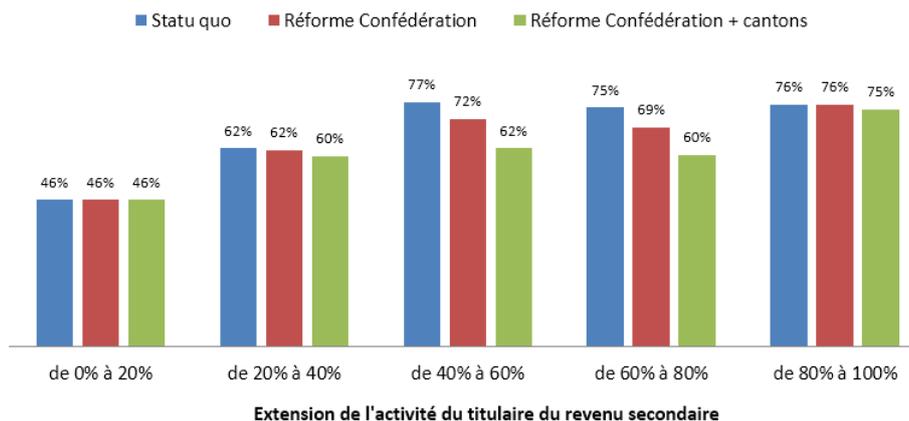
Taux des charges liées au revenu supplémentaire pour un revenu principal de 100 000 fr. et un revenu secondaire potentiel de 100 000 fr., avec 2 enfants gardés en crèche



Taux des charges liées au revenu supplémentaire pour un revenu principal de 150 000 fr. et un revenu secondaire potentiel de 150 000 fr., avec 1 enfant gardé en crèche



Taux marginal des charges liées au revenu supplémentaire pour un revenu principal de 150 000 fr. et un revenu secondaire potentiel de 150 000 fr., avec 2 enfants gardés en crèche



Sources: statistiques sur la charge fiscale AFC (2013), outil de calcul des cotisations de la ville de Zurich. Remarque: calculs itératifs des déductions des frais de garde des enfants par des tiers et des frais de crèche.

Guide de lecture (dernier cas): l'époux travaille à plein temps et s'assure un revenu brut de 150 000 francs. L'épouse réfléchit à une extension de son taux d'occupation de 40 % à 60 %. En raison du volume d'activité supérieur de leurs parents, il faut que les deux enfants aillent un jour de plus par semaine à la crèche; en outre, des impôts et des cotisations aux assurances sociales viennent grever ce revenu supplémentaire. Sur un revenu brut supplémentaire de 30 000 francs (20 % de 150 000 francs), 77 % sont soustraits pour les charges. Il reste à l'épouse 23 % de son revenu supplémentaire brut. Si la déduction des frais de garde des enfants par des tiers passait dans la Confédération à 24 000 francs, les charges baisseraient à 72 % et si le canton de Zurich suivait, le taux des charges liées au revenu supplémentaire passerait même à 62 %. Il resterait alors à l'épouse 38 % du revenu supplémentaire brut.

Comme le montrent les illustrations, le taux des charges liées au revenu supplémentaire n'est que fort peu abaissé par une réforme uniquement fédérale de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers. Si cette dernière passait aussi à 24 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux, cela permettrait d'obtenir un allègement substantiel et ciblé des ménages qui supportent un taux très élevé des charges liées au revenu supplémentaire. L'expérience tirée des années précédentes nous fonde à croire que même si seule la Confédération augmente dans un premier temps la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, cela peut avoir un effet de signal sur les cantons, dont certains pourraient en faire autant ultérieurement.

Pour pouvoir analyser plus précisément l'allègement parfois important qui résulte de l'augmentation de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, le graphique qui suit (Illustration 2) présente la répartition du revenu supplémentaire provenant d'une activité lucrative pour le type de ménage bénéficiant de revenus moyens (revenu potentiel brut de 100 000 francs pour chaque conjoint) et ayant deux enfants. L'option de réforme «Confédération et cantons» est comparée à la situation actuelle. Comme on peut le constater, à partir d'un taux d'occupation de plus de 60 %, ce ménage se voit soustraire dans son intégralité son revenu brut supplémentaire, lequel est affecté aux frais de garde, impôts et cotisations sociales, les frais de garde constituant le poste le plus important. Entre 73 % et 91 % du revenu supplémentaire doivent impérativement y être consacrés. Les impôts grèvent de 19 à 20 % du revenu supplémentaire et les cotisations aux assurances sociales 6 %⁵⁴.

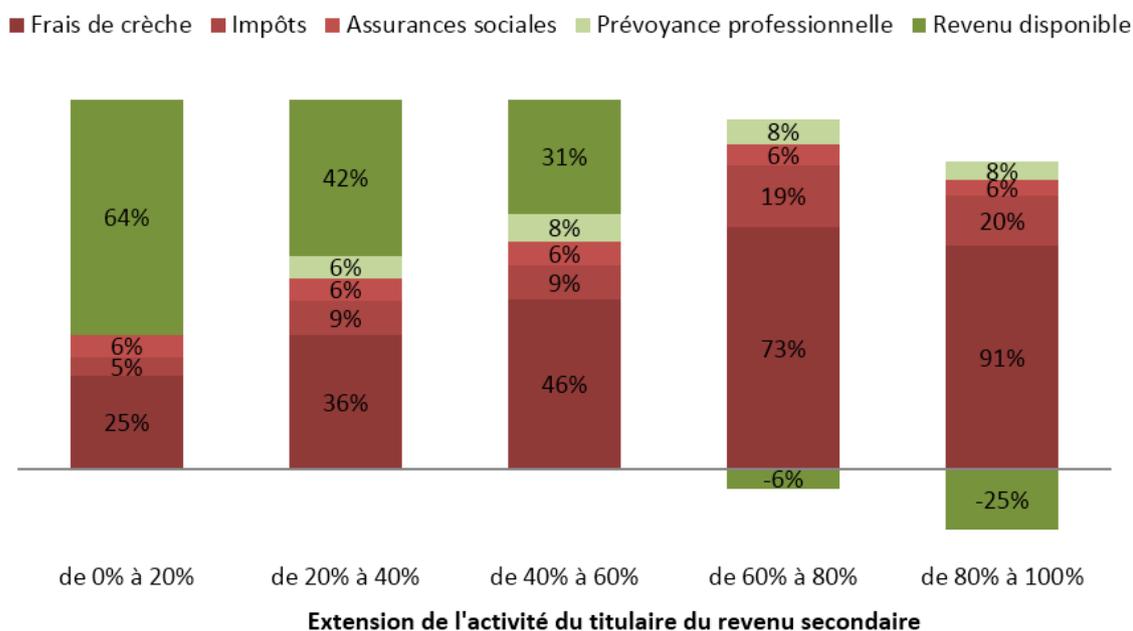
Il est intéressant de noter que à la suite d'un relèvement de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers à 24 000 francs sur les plans fédéral et cantonal, non seulement la charge fiscale diminue mais les frais de garde des enfants par des tiers aussi. Le relèvement de la déduction entraîne ainsi un double allègement. Ce résultat montre une fois de plus quelles conséquences peut avoir le défaut de coordination du système fiscal avec d'autres systèmes de transfert (extrêmement progressifs) du modèle de protection sociale.

Pour des motifs de comparabilité, nous avons encore observé ci-après (voir Illustration 3) une famille à hauts revenus du travail (revenu potentiel brut de 150 000 francs pour chaque conjoint). À la différence du groupe ci-dessus, les frais de garde ne voient pas leur montant modifié par la réforme fiscale – les revenus imposables sont certes désormais plus faibles mais toujours trop élevés pour permettre à leurs titulaires de profiter des subventions allouées aux crèches. En revanche, la charge fiscale marginale du titulaire du revenu secondaire baisse, en particulier pour un taux d'occupation entre 40 % et 80 % (de 26 à 29 %, elle passe à 11 à 14 %).

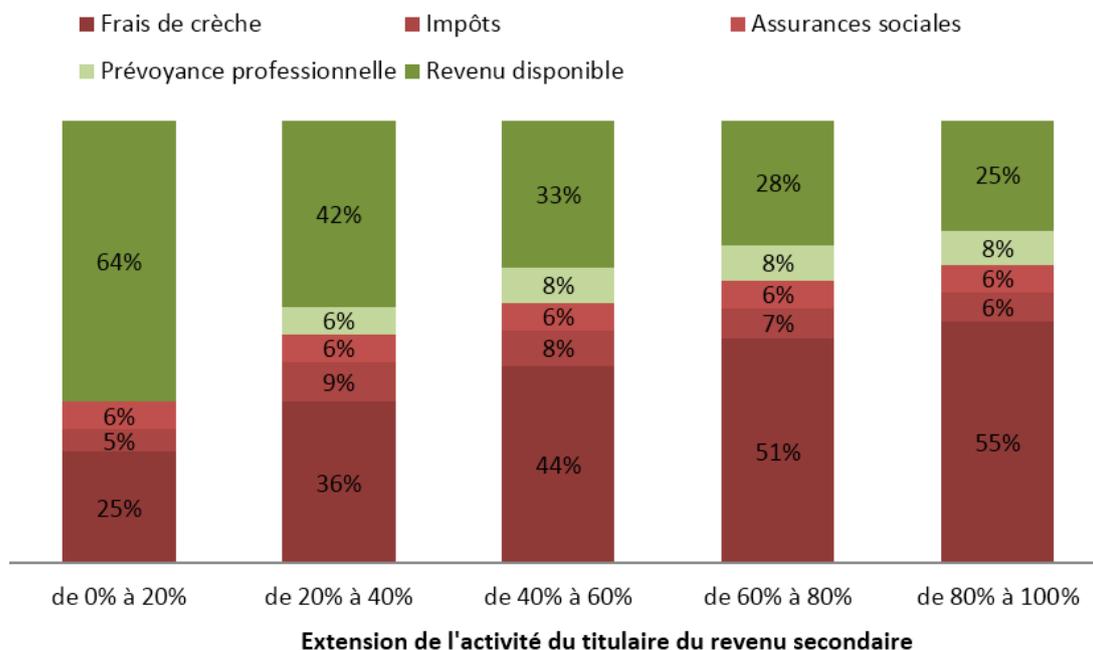
⁵⁴ En outre, les cotisations au titre de la prévoyance professionnelle, qui sont présentées séparément dans l'illustration 2, ne constituent pas (à court terme) un revenu disponible. Elles ouvrent cependant des droits à un revenu futur.

Illustration 2: répartition du revenu brut supplémentaire dans la situation actuelle et dans le scénario de réforme retenu – revenu potentiel: 100 000 francs

Répartition du revenu supplémentaire pour un revenu principal de 100 000 fr. et un revenu secondaire potentiel de 100 000 fr., avec 2 enfants gardés en crèche, statu quo



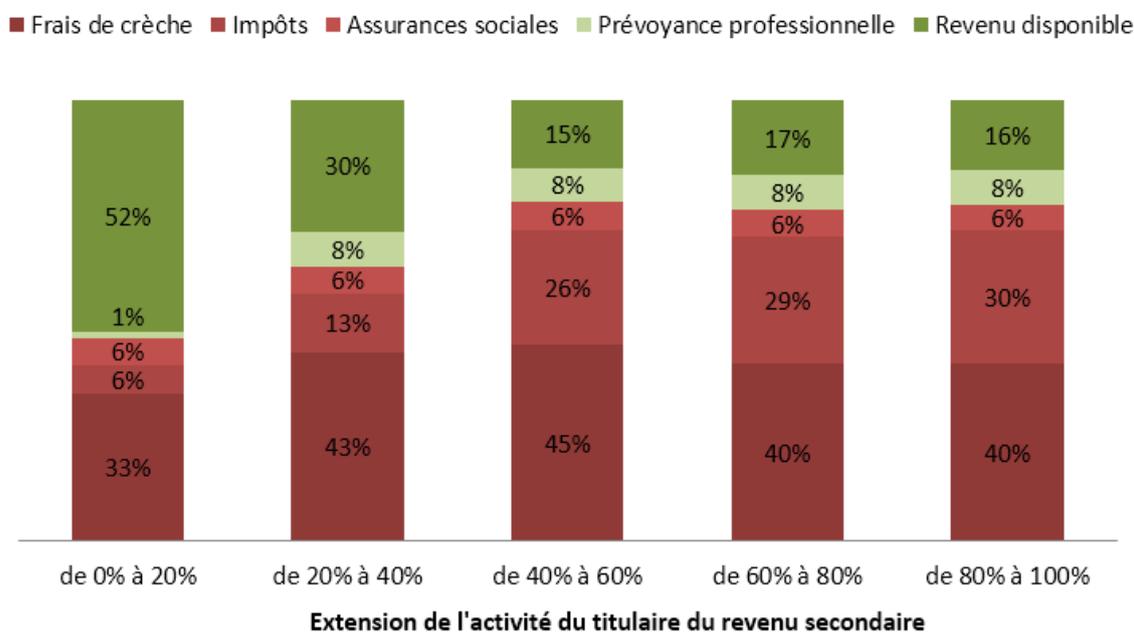
Répartition du revenu supplémentaire pour un revenu principal de 100 000 fr. et un revenu secondaire potentiel de 100 000 fr., avec 2 enfants gardés en crèche, réforme Confédération + cantons



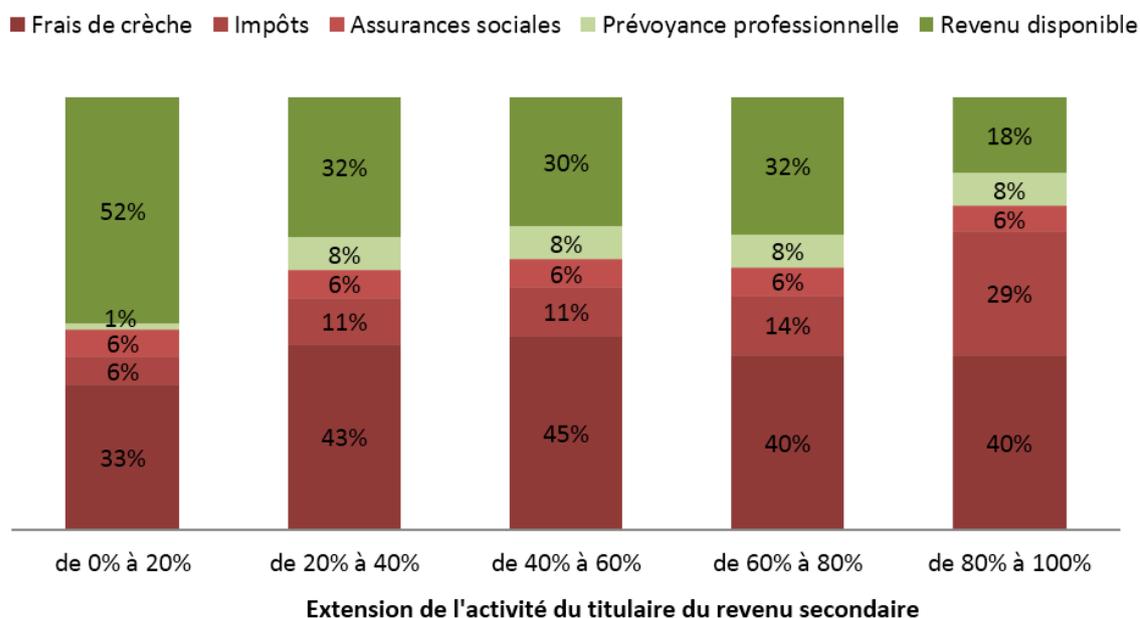
Sources: statistiques sur la charge fiscale AFC (2013), outil de calcul des cotisations de la ville de Zurich.

Illustration 3: répartition du revenu brut supplémentaire dans la situation actuelle et dans l'option de réforme retenue – revenu potentiel: 150 000 francs

Répartition du revenu supplémentaire pour un revenu principal de 150 000 fr. et un revenu secondaire potentiel de 150 000 fr., avec 2 enfants gardés en crèche, statu quo



Répartition du revenu supplémentaire pour un revenu principal de 150 000 fr. et un revenu secondaire potentiel de 150 000 fr., avec 2 enfants gardés en crèche, réforme Confédération + cantons



Sources: statistiques sur la charge fiscale AFC (2013), outil de calcul des cotisations de la ville de Zurich.

3.5.4 Répartition des déductions pour frais de garde des enfants par des tiers: enseignements tirés des données fiscales des cantons d'Argovie et de Berne

Pour obtenir un aperçu de la répartition des frais de garde des enfants par des tiers et de leur déductibilité fiscale, l'Administration fédérale des contributions a évalué des données des cantons d'Argovie (2011) et de Berne (2012) et consigné les enseignements qu'elle en a tiré dans un rapport.⁵⁵ Les résultats du rapport sont résumés ci-après.

Conformément aux données fiscales du canton de Berne de l'année 2012, il est procédé, pour 29 % des enfants de moins de 14 ans à une déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, laquelle se monte alors à 2823 francs en moyenne. En particulier pour les enfants en âge préscolaire, tant le recours à la déduction que le montant de la déduction sont cependant nettement au-dessus de la moyenne. Les différences de montant de la déduction sont également très élevées dans la tranche d'âge de 1 à 4 ans, ce qui laisse entrevoir des conditions de garde et des situations professionnelles très différentes des parents qui ont des enfants en bas âge. La plupart du temps, les frais de garde des enfants par des tiers ne dépassent le montant maximal admis de 10 100 francs pour la déduction fédérale que pour les enfants en bas âge et, en ces cas, ils ne sont pas déduits entièrement fiscalement. Lors de l'entrée de l'enfant à l'école maternelle, la limite maximale semble par contre ne plus représenter de restriction effective. Ce sont donc avant tout les parents d'enfants en bas âge qui bénéficieraient d'allègements si le plafond de la déduction était supprimé dans le cadre de l'impôt fédéral direct.

Les incitations à exercer une activité lucrative par le relèvement du plafond de la déduction interviennent donc surtout pour les parents d'enfants en bas âge. C'est ici que l'on devrait trouver simultanément le plus fort potentiel car les mères ayant des enfants en bas âge, plus souvent que la moyenne, n'exercent pas d'activité lucrative ou travaillent seulement à temps partiel (< 50 %). Il existe en outre un lien nettement positif entre le montant de la déduction et le revenu imposable. À cet égard, les solutions extrêmes (?) apparaissent au premier plan: une forte proportion des parents ne sollicite absolument aucune déduction pour frais de garde des enfants par des tiers ou ne sollicite qu'une très petite somme. D'autre part, il existe un groupe de parents dans la tranche de revenus moyenne et supérieure, qui ont de déductions très élevées. Cependant, on ne trouve presque aucun parent dans le créneau des niveaux moyens de déduction. Il est fort probable qu'une grande partie des enfants est gardée selon une répartition traditionnelle des tâches au sein de la famille ou par un panachage de systèmes informels différents (garde par un des deux parents, garde par des membres de la famille et des connaissances) et qu'une garde extérieure, payante, des enfants par des tiers n'est sollicitée qu'avec réticence, entre autres pour maintenir les frais de garde à un bas niveau. Un groupe de parents aux revenus plutôt élevés s'accommode de frais de garde élevés, éventuellement pour maintenir un niveau de vie généralement élevé, voire pour pouvoir poursuivre leur carrière professionnelle.

En ce qui concerne les impôts cantonaux et communaux, dans le canton de Berne, en 2012, environ 11 % des parents étaient concernés par la limitation de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers; dans le canton d'Argovie, en 2011, ils étaient tout juste 17 %. Si l'on ne considère que les parents qui font valoir leur droit à la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers dans la déclaration de revenus, la part des parents concernés monte à 34,4 % (Berne), voire à 100 % (Argovie) en ce qui concerne les impôts cantonaux et communaux. Dans le canton d'Argovie, en 2011, l'ensemble des contribuables était concerné par une déduction pour frais de garde des enfants par des tiers car seuls 75 % des frais de garde, soit au maximum 6000 francs, ouvraient droit à déduction (pour 2014, la déduction maximale se monte, dans le canton d'Argovie, à 10 000 francs). En ce qui concerne l'impôt

⁵⁵ AFC (2015): «Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit – Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern.» Berne: Administration fédérale des contributions.

fédéral direct, la part des personnes concernées par la limitation par rapport à tous les contribuables bénéficiant d'une déduction, était de 6,1 % (Berne) ou de 9,2 % (Argovie). Dans les couches moyennes et supérieures de revenus, la déduction avait toutefois un effet limitatif dans un nombre nettement supérieur de cas.

Tant dans le canton d'Argovie que dans le canton de Berne, on assiste à une prédominance des situations dans lesquelles l'épouse, ayant des enfants de moins de 14 ans, n'exerce aucune activité lucrative ou ne contribue que pour une faible part à l'ensemble du revenu tiré de l'activité lucrative. Des situations relativement égalitaires (part de l'épouse aux revenus du travail entre 40 % et 60 %) apparaissent dans les deux cantons dans environ 10 % des cas. Sans surprise, c'est précisément dans ces situations que les déductions pour frais de garde des enfants par des tiers apparaissent le plus. Même la demande de déduction est supérieure à la moyenne dans ce secteur, avec tout juste 50 % (Berne) ou environ 30 % (Argovie). En même temps, les modèles égalitaires de famille affichent aussi des revenus du travail relativement élevés. Les revenus totaux du travail les plus élevés peuvent être observés dans le canton de Berne dans des proportions se situant dans une fourchette allant de 20 % à 50 % (canton d'Argovie: proportions de 1 à 20 %). Dans ces constellations professionnelles, le revenu commun tiré de l'activité lucrative se monte, dans le canton de Berne, en moyenne, à 120 000 francs. Dans le canton d'Argovie, les revenus du travail sont quelque peu plus élevés.

Les données fiscales démontrent que tant la fréquence de la sollicitation de structures d'accueil des enfants que le montant de la déduction se situent nettement au-dessus de la moyenne dans les communes urbaines. On remarque en outre que la fréquence de la sollicitation dans les communes d'agglomération est certes plus faible que dans les villes-centres; toutefois, les valeurs se situent nettement au-dessus de celles des villes isolées. On trouve la sollicitation la plus faible dans les communes rurales.

Les résultats de la simulation montrent que la suppression du plafond de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers, après déduction des impôts, abaisse de manière substantielle les frais de garde des enfants par des tiers dans certains cas et crée de ce fait, même pour les parents non concernés jusqu'à présent par la limitation, des incitations à exercer une activité lucrative. Par conséquent, le ménage concerné dans le canton de Berne peut déduire, d'après la réforme, en moyenne 5300 francs de plus du revenu imposable (canton d'Argovie: environ 3000 francs), ce qui réduit sa charge fiscale cantonale et communale d'environ 1100 francs (500 francs). Les frais de garde des enfants par des tiers, qui font l'objet d'une déduction plus importante, seront donc réduits par le système fiscal en moyenne de 21,4 % (17,4 %). A cela s'ajoute – dans la mesure où la limite de 10 100 francs est dépassée – un allègement concernant l'impôt fédéral direct, qui représente en moyenne 5,9 % (6,6 %) en plus. Dans certaines situations, l'extension de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers peut donc diminuer de 25 % et plus les frais supplémentaires de garde des enfants par des tiers dus à une extension de l'activité lucrative.

3.6 Conclusions

Ce sont principalement les parents ayant des enfants en bas âge infantine et les parents bénéficiant de revenus moyens à élevés qui bénéficieraient de l'adaptation de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers ou de sa qualification en une déduction pour frais d'acquisition du revenu:

- La plupart du temps, les frais de garde des enfants par des tiers ne dépassent le montant maximal admis de 10 100 francs pour la déduction fédérale que pour les enfants en bas âge et, en ces cas, ils ne sont pas déduits entièrement fiscalement. Avec l'entrée de l'enfant à l'école infantine, la limite supérieure ne semble en revanche plus constituer une réelle limitation. Ce sont donc avant tout les parents d'enfants en bas âge qui seraient incités à accroître leur activité par l'augmentation des limites de la

déduction. C'est ici que l'on devrait trouver simultanément le plus fort potentiel car d'une part, les mères ayant des enfants en bas âge, dans une proportion supérieure à la moyenne, n'exercent pas d'activité lucrative ou travaillent seulement à temps partiel (< 50 %) et, d'autre part, elles réagissent relativement vivement aux incitations fiscales, comme le montrent les résultats des études.

- La limitation de la déduction fiscale actuelle concerne en outre, avant tout, les ménages à hauts revenus car ceux-ci ont des frais de garde élevés en raison de l'absence de places subventionnées ou de l'obtention de places à faible subventionnement seulement, ces frais de garde élevés n'étant pas totalement pris en compte par la déduction fiscale. En raison de la progression de l'impôt, les bénéficiaires de hauts revenus seraient donc gratifiés d'un allègement plus important que les ménages ne disposant que de faibles revenus. Un relèvement de la déduction pour frais de garde par des tiers profiterait donc de manière ciblée aux personnes qui, en raison de frais de garde et d'impôts élevés, s'abstiennent d'augmenter leur taux d'occupation, mais ceci uniquement si les frais de garde dépassent le montant maximum de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, dès aujourd'hui ou en cas d'extension souhaitée du taux d'occupation.

Grâce à la baisse des frais de garde (à la suite du relèvement de la déduction fiscale), la participation au marché du travail et par là-même la demande d'offres d'accueil devraient augmenter. En raison de la qualification, plutôt élevée, des groupes cibles, ceci conduirait à une meilleure exploitation du potentiel du personnel qualifié et à une relance du marché du travail et en fin de compte aussi à un accroissement de la productivité économique. Ceci aurait aussi des conséquences favorables à plus long terme sur les recettes fiscales. Les incitations à l'exercice d'une activité lucrative, en particulier celles qui concernent les mères hautement qualifiées, auraient tendance à augmenter.

Cependant, il ne peut être fait actuellement de déclaration quantitative sur l'étendue des incitations à l'exercice d'une activité lucrative. Ceci premièrement parce que, d'après l'étude, les effets estimés seront sensiblement différents. Deuxièmement, il y a lieu de tenir compte du fait que le comportement à l'égard du travail de la part de ménages familiaux avec enfants dépend de facteurs différents, autres que les frais de garde comme, en particulier, de la compatibilité entre vie professionnelle et familiale (par ex. disponibilité de structures d'accueil⁵⁶), du niveau de formation⁵⁷, des revenus que tire le conjoint de son travail, ainsi des caractéristiques sociodémographiques⁵⁸ qui marquent les systèmes de valeurs portant sur l'idéal de la famille.

Si la déduction sans limite des frais effectifs de garde des enfants par des tiers était admise, c'est-à-dire à titre de déduction des frais d'acquisition du revenu, il résulterait par rapport au droit en vigueur, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, une diminution des recettes fiscales estimée (pour toute la Suisse) d'environ 10 millions de francs. La diminution des recettes fiscales des impôts cantonaux et communaux se monte, suivant un calcul sommaire, pour toute la Suisse, à environ 50 millions de francs. Si elle s'accompagne d'une extension de l'activité lucrative, la diminution des recettes fiscales sera d'autant moindre.

⁵⁶ Cf. Medici Diego, Banfi Silvia et Iten Rolf (2007): «Structures d'accueil extrafamiliales et activité professionnelle des mères avec enfants à charge» La vie économique, 5-2007, p. 55-58.

⁵⁷ Les personnes à haut niveau de formation ont consacré en règle générale beaucoup de temps et d'argent à leurs études et devraient être moins fortement enclines à renoncer totalement (pour un temps) à leur carrière ou à leurs possibilités de gain supérieures. Cf. Steffen, Isabelle (2007): «Travail des femmes et politique familiale en Suisse» La vie économique, 5-2007, p. 52-54.

⁵⁸ Cf. Tölke, Angelika (2012): «Erwerbsarrangements und das Wohlbefinden von Eltern in Ost- und Westdeutschland» Munich: Deutsches Jugendinstitut.