



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Administration fédérale des contributions AFC

Division principale de l'impôt fédéral direct,
de l'impôt anticipé, des droits de timbre

Groupe de travail «Allègement pour les familles», 26 septembre 2008

Allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants

Base de décision

Table des matières

Condensé	4
1 Situation	8
1.1 Généralités	8
1.2 Évolution sociale et démographique	8
1.2.1 Données démographiques	8
1.2.2 Définition de la famille	9
1.2.3 Types de familles	9
1.2.4 Coût moyen des enfants et minimum vital de l'enfant	10
1.2.5 Charge de l'activité lucrative et du travail ménager et familial	11
1.3 Imposition des parents	11
2 Buts fixés et mesures alternatives	12
2.1 Demandes des partis	12
2.1.1 Parti radical-démocratique (PRD)	12
2.1.2 Parti démocrate-chrétien (PDC)	13
2.1.3 Parti socialiste (PS Suisse)	13
2.1.4 Union démocratique du centre (UDC)	14
2.1.5 Parti écologiste (Les Verts)	15
2.2 Objectifs de la réforme	15
2.2.1 Objectifs / impératifs	15
2.2.2 Première grande orientation	15
2.2.3 Deuxième grande orientation	16
2.2.4 Conséquences	17
2.3 Première orientation générale: allègement général pour les parents	17
2.3.1 Instruments possibles	17
2.3.1.1 Aperçu	17
2.3.1.2 Imposition selon la capacité économique subjective	18
2.3.1.3 Imposition selon la capacité économique objective	20
2.3.1.4 Avantages et inconvénients de ces conceptions de la capacité économique	21
2.3.2 Hausse de la déduction pour enfants	22
2.3.2.1 Droit en vigueur	22
2.3.2.2 Position du Conseil fédéral	22
2.3.2.3 Aménagement de la hausse de la déduction pour enfants	22
2.3.2.4 Conséquences	23
2.3.2.5 Diminution du produit de l'impôt	23
2.3.2.6 Relations entre les charges	23
2.3.3 Déduction du montant de l'impôt	24
2.3.3.1 Droit en vigueur	24
2.3.3.2 Position du Conseil fédéral	24
2.3.3.3 Aménagement possible	25
2.3.3.4 Conséquences	25
2.3.3.5 Diminution du produit de l'impôt	26
2.3.3.6 Relations entre les charges	26
2.3.4 Exonération des allocations familiales	27
2.3.4.1 Droit en vigueur	27
2.3.4.2 Position du Conseil fédéral	27
2.3.4.3 Possibilités d'aménagement	28
2.3.4.4 Conséquences	28
2.3.4.5 Diminution du produit de l'impôt	28

2.3.4.6	Relations entre les charges.....	28
2.3.5	Barème séparé pour les ménages avec enfants.....	29
2.3.5.1	Droit en vigueur.....	29
2.3.5.2	Institution d'un troisième barème.....	30
2.3.5.3	Aménagements possibles.....	30
2.3.5.4	Conséquences.....	31
2.3.5.5	Diminution du produit de l'impôt.....	31
2.3.5.6	Relations entre les charges.....	31
2.4	Deuxième grande orientation: égalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui les font garder.....	32
2.4.1	Variantes.....	32
2.4.2	Parents qui gardent leurs enfant: pas de pénalité.....	33
2.4.2.1	Parents qui gardent leurs enfants: pas de charge fiscale excessive.....	34
2.4.2.2	Garde des enfants par des tiers: son coût est couvert par les parents qui font garder leurs enfants.....	34
2.4.3	Institution d'une déduction pour la garde des enfants.....	36
2.4.3.1	Droit en vigueur.....	36
2.4.3.2	Aménagement possible.....	36
2.4.3.3	Conséquences.....	36
2.4.3.4	Diminution du produit de l'impôt.....	37
2.4.3.5	Relations entre les charges.....	37
2.4.4	Introduction d'une déduction pour les frais de garde des enfants par leurs parents.....	38
2.4.4.1	Droit en vigueur.....	38
2.4.4.2	Aménagements possibles.....	39
2.4.4.3	Conséquences.....	39
2.4.4.4	Diminution du produit de l'impôt.....	40
2.4.5	Hausse de la déduction pour double revenu.....	40
2.4.5.1	Droit en vigueur.....	40
2.4.5.2	Hausse de la déduction pour double revenu: le pour et le contre.....	40
2.4.5.3	Aménagements possibles.....	41
2.4.5.4	Conséquences.....	41
2.4.5.5	Diminution du produit de l'impôt.....	41
2.5	Thèmes spéciaux.....	42
2.5.1	Imposition des familles monoparentales.....	42
2.5.1.1	Droit en vigueur.....	42
2.5.1.2	Aménagement possible.....	42
2.5.1.3	Recettes fiscales.....	44
2.5.2	Imposition des parents séparés.....	44
2.5.2.1	Droit en vigueur.....	44
2.5.2.2	Imposition actuelle des époux séparés: le pour et le contre.....	45
2.5.2.3	Aménagements possibles.....	45
3	Appréciation des variantes.....	48
4	Appréciation des cas spéciaux.....	52
4.1	Imposition des familles monoparentales.....	52
4.2	Imposition des parents séparés.....	52
5	Proposition du groupe de travail.....	53

Condensé

Allègement général pour les familles avec enfants

Les résultats de la consultation sur le choix du système d'imposition des couples mariés n'ont pas abouti à un choix politique clair. C'est pourquoi le chef du département a chargé le groupe de travail «Allègement en faveur des familles» de lui soumettre des mesures pour alléger la charge fiscale des familles avec enfants sur la base du régime fiscal en vigueur en cherchant à établir une égalité de traitement horizontale entre les contribuables avec enfants et les contribuables sans enfant.

Le groupe de travail a précisé son mandat. Un autre but de la réforme est d'instituer l'égalité de traitement horizontale entre les contribuables qui gardent leur enfant et ceux qui font garder leur enfant par des tiers. Cette égalité doit permettre aux parents de mieux concilier le travail et la famille et, par conséquent, d'étoffer l'offre de travail et de soutenir la croissance, ce qui paraît nécessaire vu l'évolution démographique.

Le cadre financier de cette réforme est de l'ordre de 500 millions de francs

Le groupe de travail a examiné diverses mesures. D'une part, il a examiné plus en détail les mesures suivantes qui sont fondées sur la capacité économique objective (prise en compte égale de la charge fiscale d'un enfant indépendamment du montant du revenu):

- Une déduction du montant de l'impôt ou des crédits d'impôt (LIFD);
- l'exonération des allocations familiales (LIFD et LHID);

D'autre part, le groupe de travail a examiné des mesures fondées sur l'imposition selon la capacité économique subjective (prise en compte des effets différentes de la charge fiscale d'un enfant suivant le montant du revenu), à savoir:

- la hausse de la déduction pour enfants (LIFD);
- l'introduction d'une déduction pour la garde des enfants (LIFD et LHID);
- un troisième barème (LIFD);
- un quotient familial (LIFD);

En outre, il a évalué diverses combinaisons entre ces mesures.

Concrètement, il a examiné les variantes suivantes. Cf. annexes 1 (aperçu des variantes avec comparaison entre les charges) et 2 (effets des différentes variantes sous forme de tableau):

Variante 1	Hausse de la déduction pour enfants de 6100 fr. à 12 500 fr. (Suppression de la déduction d'assurance de 700 fr.).
Variante 2a	Exonération des allocations familiales plus crédit de 263 fr. remplaçant les déductions actuelles pour les enfants (pas de diminution supplémentaire des recettes).
Variante 2b	Exonération des allocations familiales plus crédit de 557 fr. remplaçant les déductions actuelles pour les enfants.
Variante 3a	Troisième barème pour les époux qui ont des enfants et pour les familles monoparentales: élargissement de 32,5 % des échelons du barème pour les personnes mariées.

Variante 3b	Quotient familial de 0,205 pour les enfants remplaçant les déductions actuelles pour les enfants.
Variante 4a	Exonération des allocations familiales; hausse de la déduction pour enfants de 6100 à 6800 fr.; suppression de la déduction d'assurance pour les enfants de 700 fr. (diminution des recettes: 233 millions de fr.).
Variante 4b	Exonération des allocations familiales; hausse de la déduction pour enfants de 6100 à 10 000 fr.; suppression de la déduction d'assurance pour les enfants de 700 fr.
Variante 4c	Exonération des allocations familiales plus crédit pour les enfants de 157 fr.
Variante 4d	Crédit pour les enfants de 293 fr.; hausse de la déduction pour enfants de 6100 à 6800 fr.; suppression de la déduction d'assurance pour les enfants de 700 fr.
Variante 4e	Crédit pour les enfants de 731 fr. remplaçant les déductions actuelles pour les enfants.
Variante 5a	Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants (max. 13 500 fr.).
Variante 5b	Exonération des allocations familiales; nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants (max. 13 500 fr.); crédit pour les enfants de 210 fr. remplaçant les déductions actuelles pour les enfants.
Variante 6a	Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants (max. 8500 fr.); hausse de la déduction pour enfants à 8800 fr. (déduction pour les assurances incluse).
Variante 6b	Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants (max. 7400 fr.); exonération des allocations familiales.
Variante 6c	Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants (max. 6000 fr.); crédit pour les enfants de 149 fr.

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

Pour apprécier les variantes, le groupe de travail a examiné dans quelle mesure elles remplissaient les critères suivants:

- a. Après la réforme, aucun contribuable avec ou sans enfant ne doit payer plus d'impôt.
- b. Indépendamment de leur état civil, tous les parents doivent bénéficier d'une réduction d'impôt et l'égalité de traitement fiscale entre les parents avec et sans enfant doit être garantie (imposition selon la capacité économique).
- c. La réforme doit permettre de mieux concilier famille et profession, tant pour les parents qui gardent leurs enfants que pour les parents qui les font garder par des tiers, en garantissant l'égalité de traitement.

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

La variante 6a (hausse de la déduction pour enfants dans le cadre de l'impôt fédéral direct et introduction d'une déduction pour la garde des enfants) est celle qui respecte le mieux ces impératifs.

Les mesures qui mettent l'accent sur la capacité économique objective se traduisent par des augmentations de la charge en particulier pour les segments de revenus élevés et ne satisfont donc pas au critère de la lettre a. Les variantes suivantes entraînent une augmentation des charges fiscales: variantes 2a, 2b (même si l'augmentation est minime), 3b, 4e et 5b.

Toutes les combinaisons de mesures qui ne prévoient pas une déduction pour la garde des enfants ne répondent pas au critère de la lettre c. Parmi les variantes qui restent, les variantes suivantes ne prévoient pas de déduction pour la garde des enfants: 1, 3a, 4a, 4b, 4c, 4d).

La variante 5a (introduction d'une déduction pour la garde des enfants) n'entraîne pas de hausse des charges. Elle ne garantit cependant pas un allègement à tous les parents, mais seulement à ceux qui font garder leurs enfants par des tiers. Cette remarque vaut également pour la variante 6b car certains parents ne reçoivent pas d'allocations familiales (il s'agit des indépendants dans certains cantons).

Ne peuvent donc entrer en considération que les variantes suivantes:

6a: Nouvelle déduction pour les frais effectifs de la garde des enfants (max. 8500 fr.); hausse de la déduction pour enfants à 8800 francs (déduction pour les assurances incluse), et

6c: nouvelle déduction pour les frais effectifs de la garde des enfants (max. 6000 fr.); crédit d'impôt pour les enfants de 149 francs

La variante 6a (hausse de la déduction pour enfants dans le cadre de l'impôt fédéral direct et introduction d'une déduction pour la garde des enfants dans la législation fiscale de la Confédération et des cantons) répond le mieux au 4^e critère (mise en oeuvre rapide et facile de la réforme). Cette variante est également logique en soi car elle ne mélange pas des éléments de la capacité économique subjective et de la capacité économique objective.

Cas spéciaux (familles monoparentales et parents séparés)

Outre l'allègement fiscal des familles, la réforme doit également assurer l'imposition des familles monoparentales et celles des époux séparés d'après leur capacité économique. Ces problématiques sont étroitement apparentées thématiquement aux deux principales directions de ce rapport.

Pour ce qui est de l'imposition des familles monoparentales, la LHID doit être révisée en raison du texte contraire à la Constitution de l'art. 11, qui ne respecte ni l'autonomie tarifaire des cantons ni le principe de l'imposition selon la capacité économique. D'après l'art. 11, al. 1, LHID, l'impôt des personnes mariées vivant en ménage commun doit être réduit de manière appropriée par rapport aux personnes vivant seules. Cette même réduction (tarifaire) doit être accordée aux contribuables veufs, séparés, divorcés ou célibataires qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont ils assument l'essentiel de l'entretien, alors même que le revenu doit faire vivre un seul adulte.

Le groupe de travail propose de remplacer l'expression «cette même réduction pour les familles» par l'expression «une réduction appropriée pour les familles». La législation sur l'impôt fédéral direct devrait également être modifiée, pour que les différentes catégories de

contribuables soient imposées équitablement. En l'occurrence, la variante la plus simple consisterait à inscrire dans la loi que le barème pour les personnes mariées ne doit être accordé qu'aux véritables familles monoparentales; en d'autres termes, il ne serait pas accordé aux personnes qui vivent en concubinat.

Pour ce qui est de l'imposition des parents séparés, il faut prendre des mesures principalement pour les parents qui ont des enfants majeurs qui suivent une formation et, sur la base de la motion Parmelin, pour les parents qui exercent à tour de rôle l'autorité parentale sur leurs enfants mineurs. Pour que les parents divorcés ou séparés dont les enfants suivent une formation ne soient pas avantagés par rapport aux époux, le groupe de travail propose de supprimer la déduction pour frais d'entretien. En revanche, la déduction pour enfants devrait être accordée au parent qui assume l'entretien de l'enfant. Si les deux parents versent des contributions d'entretien en espèces ou en nature, la déduction pour enfants devrait être répartie par moitié entre eux. Une autre variante plus simple à mettre en oeuvre, serait d'attribuer la déduction pour enfants au parent qui verse la contribution la plus élevée à l'enfant. Si les parents versent des contributions d'un même montant, la déduction pourrait être accordée au parent qui obtient le revenu le plus élevé.

La déduction pour enfants devrait également être répartie lorsque les parents se partagent l'exercice de l'autorité parentale sur l'enfant mineur et que l'exercice alterné de cette autorité est à peu près équivalent.

Le groupe de travail propose les mesures suivantes:

- Augmenter le montant de la déduction pour enfants et introduire une déduction pour les frais de garde des enfants, car il s'agit de la mesure la mieux à même d'atteindre l'objectif fixé sur la base des critères légaux;
- Imposer les familles monoparentales et les parents séparés en fonction de leur capacité économique. Concrètement, cette imposition doit être aménagée en collaboration avec les cantons.

1 Situation

1.1 Généralités

La consultation sur le choix du système d'imposition des couples mariés n'a pas abouti à un choix clair. C'est pourquoi le chef du département a chargé le groupe de travail du DFF «Allègement en faveur des familles» de lui soumettre des mesures pour réduire la charge fiscale des familles avec enfants sur la base du régime fiscal en vigueur.

L'étude des allègements fiscaux nécessitant un changement de système (imposition individuelle, imposition commune avec splitting, droit d'option pour les couples, modèle parental de Pro Familia ou système de quotient familial) n'a donc pas été poursuivie.

1.2 Évolution sociale et démographique

1.2.1 Données démographiques

Les principales données démographiques sont les suivantes:

- *Augmentation constante de la population* par l'immigration d'étrangers: depuis les années 80, entre 0,5 et 1 % par an;
- Modification continue de la *pyramide des âges* comprenant une diminution de la part des moins de 20 ans (1900: 40 %; 2005: 22 %) et une augmentation des plus de 64 ans (1900: 6 %; 2005: 16 %);
- Fort recul de l'*indice de fécondité* à partir du milieu des années 60 jusqu'à 1980, puis stabilisation à un niveau (trop) bas: de 2,7 (en 1964) à 1,5 enfant par femme (à partir de 1980);
- *Taux de natalité* insuffisant: en 2005, il n'y a eu que 142 naissance pour 100 femmes âgées de 15 à 49 ans, alors qu'il en faudrait 210, un taux qui était encore atteint jusqu'en 1970, pour respecter l'équilibre entre les générations;
- Augmentation de l'*âge des mères* au moment de la naissance de leur premier enfant: en 1976, 28 % des mères avaient moins de 25 ans à la naissance de leur premier enfant; en 2006, 11 % seulement; en 1976, 16 % des mères avaient plus de 34 ans au moment de la naissance de leur premier enfant; en 2006, déjà 27 %;
- Évolution des *mariages* parallèle à celle des naissances: depuis 1970, recul du nombre des mariages de 7,6 à 5,4 pour 1000 habitants;
- Élévation de l'*âge du mariage*: hausse de l'âge moyen des femmes au mariage (calculé sur les célibataires de moins de 50 ans) de 24,1 ans (en 1970) à 28,7 ans (en 2005);
- Forte hausse du *taux des divorces*: de 12,5 % (en 1970) à 52 % (en 2005);
- Augmentation de l'*espérance de vie*: entre 1970 et 2000, de 70,3 ans à 77,2 ans pour les hommes et de 76,2 ans à 82,8 ans pour les femmes;
- Augmentation des *ménages à une seule personne*: de 1970 à 2000, la part de ces ménages par rapport à l'ensemble des ménages privés a passé de 20 à 35 %. La part de la population vivant dans ces ménages ne représente toutefois que 15 % de la population;
- Diminution de la *taille* des ménages: de 1970 à 2000, la part des *ménages mariés avec enfants* par rapport à l'ensemble des ménages privés a diminué 38 à 28 %;
- Augmentation constante de la *propension à travailler des femmes mariées*: en 2000, les époux exerçaient chacun une activité (à temps complet ou à temps partiel) dans 63 % des couples;
- Nombre de *familles avec enfants* en 2000: 1 059 600

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

1.2.2 Définition de la famille

Il n'y a pas de définition uniforme de la famille car cette définition dépend des diverses idéologies. Par ailleurs, la structure de la famille a radicalement changé au cours des siècles derniers, passant des diverses formes de la «grande famille» à celle de la «petite famille» (père, mère, enfant) qui est considérée comme la norme actuelle.

Du point de vue sociologique, une famille (du lat. familia «communauté de foyer») est donc une communauté fondée sur le mariage ou sur la parenté, qui se compose le plus souvent des parents et des enfants selon la culture occidentale. Parfois la famille est élargie aux proches qui vivent dans le même ménage. Par conséquent, la famille est un groupe de personnes étroitement apparentées.

D'après la Charte des familles élaborée par Pro Familia en 2004, la famille est une «communauté de vie, fondée sur les relations entre parents et enfants. Elle est une communauté intergénérationnelle et intragénérationnelle durable, solidaire et interactive, dans laquelle les relations entre frères et sœurs et la parenté doivent également être reconnues par la société.»

La Commission fédérale de coordination de la politique familiale (COFF) opte elle aussi pour une définition ouverte, et précise que la famille est une «entité sociale particulière et reconnue comme telle par la société, au sein de laquelle la relation parents - enfants est privilégiée» (cf. COFF, La politique familiale, pourquoi ? Arguments et thèses, Berne 2003).

1.2.3 Types de familles

Ménages familiaux en fonction du type de familles

En milliers

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

1) enfants de moins de 18 ans uniquement

Source: Office fédéral de la statistique

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

Pour ce qui est du coût des enfants à la charge des parents, il faut distinguer entre les frais directs (tous les frais du ménage imputables directement aux enfants) et les frais indirects (temps consacré aux enfants estimé en termes monétaires, c'est-à-dire coût d'opportunité consistant en la perte de revenu dû à la garde des enfants et manques à gagner ultérieurs en raison de l'influence sur la carrière professionnelle et les prétentions d'assurance sociale). Les frais directs moyens sont de l'ordre de 1200 francs par mois (valeur pour la fin des années 1990; dictionnaire suisse de politique sociale). Ils ont tendance à diminuer avec le nombre d'enfants et à augmenter avec l'âge des enfants. Les coûts indirects sont encore plus élevés. Pour les bas revenus, les frais imputables aux enfants sont un peu moindres non seulement en raison du budget plus restreint mais aussi en raison des subventions de l'Etat comme la réduction du prix des places dans les crèches, la réduction des primes d'assurance-maladie, les bourses, etc.

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

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

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

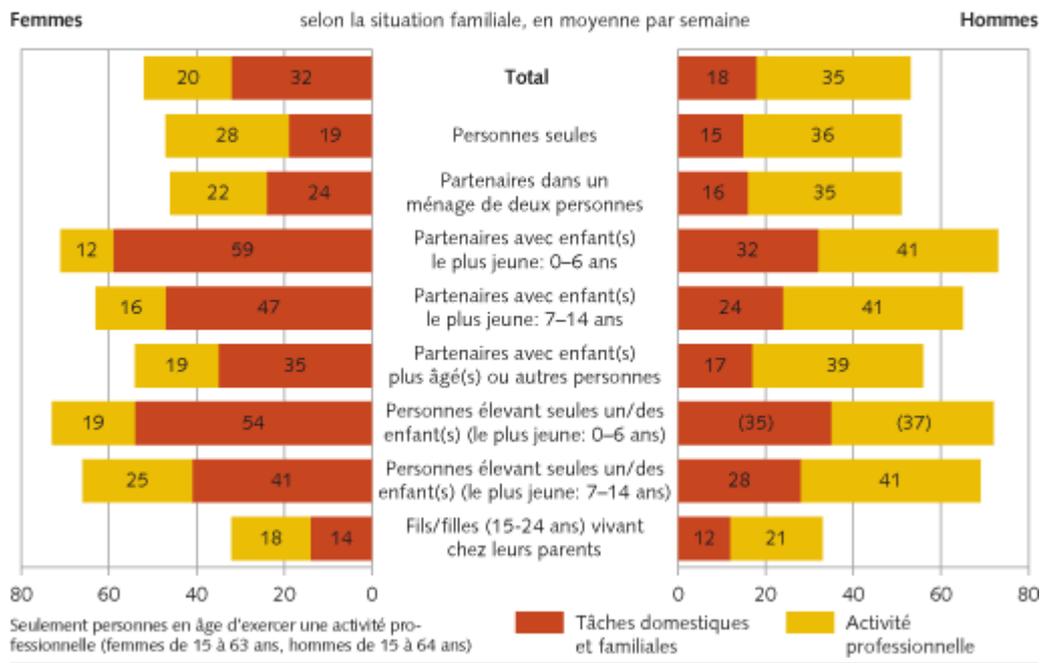
Âge de l'enfant	Barème bernois	Barème zurichois	Barème saint-gallois
0 à 6 ans	195 fr.	200 fr.	250 fr.
7 à 12 ans	275 fr.	280 fr.	340 fr.
13 à 16 ans	375 fr.	375 fr.	410 fr.
À partir de 17 ans	470 fr.	475 fr.	500 fr.

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

1.2.5 Charge de l'activité lucrative et du travail ménager et familial

Les hommes et les femmes qui élèvent des enfants de moins de 15 ans sont très souvent confrontés à des horaires très chargés (travail, travaux ménagers et familiaux), en particulier les parents qui ont des enfants en âge préscolaire. Bien que la répartition des rôles entre l'activité lucrative et les travaux ménagers soit inégale dans notre société, la charge de travail des hommes et des femmes dans les mêmes situations familiales est pratiquement équilibrée dans l'ensemble. Dans les ménages avec des enfants de moins de 7 ans, l'épouse travaille en moyenne 71 heures par semaine et l'époux 73 heures. La charge de travail des familles monoparentales est du même ordre de grandeur.

Nombre d'heures consacrées à l'activité professionnelle et au travail domestique et familial, en 2007



1.3 Imposition des parents

Outre l'accord du barème plus favorable pour les couples mariés, il est tenu compte dans l'impôt fédéral direct du coût des enfants au moyen des déductions suivantes effectuées sur l'assiette de l'impôt:

- déduction annuelle de 6100 francs par enfant,
- déduction pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne de 700 francs par enfant.

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

Les cantons tiennent compte du coût des enfants essentiellement par une déduction pour enfants effectuée sur l'assiette de l'impôt, par une déduction pour l'assurance des enfants et par une déduction pour les frais de garde des enfants.

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

À Fribourg, la déduction est dégressive et comprise entre un minimum et un maximum en fonction du revenu net et du nombre d'enfants.

Bâle-Campagne accorde une déduction pour enfants sur le montant de l'impôt et Vaud applique un système de quotient familial. Ce quotient est de 0,5 % pour chaque enfant mineur ou suivant une formation.

Genève accorde un rabais fiscal sur l'assiette de l'impôt tenant compte de la situation personnelle du contribuable et de l'âge de l'enfant.

En outre, 24 cantons accordent actuellement une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers sous diverses formes. Actuellement, seuls les cantons de Schwyz et du Tessin n'accordent aucune déduction. Pour la grande majorité des cantons, les frais prouvés de garde des enfants par des tiers sont déductibles jusqu'à un maximum déterminé. Quelques cantons admettent la déduction de la totalité des frais effectifs. L'âge limite jusqu'auquel la garde des enfants par des tiers est prise en considération fiscalement varie également beaucoup selon les cantons: elle est comprise en effet entre 12 et 16 ans.

Tous les cantons à l'exception d'Argovie, de Bâle-Ville et du Tessin prévoient une déduction pour les assurances des enfants.

2 Buts fixés et mesures alternatives

2.1 Demandes des partis

2.1.1 Parti radical-démocratique (PRD)

Le PRD accorde beaucoup d'importance à la pluralité des formes de la famille. Outre les formes traditionnelles du partenariat et de la parenté, de nouvelles formes de la famille ont trouvé leur place dans le concept du PRD. Le papier de position de 2001 sur la politique familiale met l'accent sur l'harmonisation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Le PRD préconise en particulier

- un engagement accru des cantons et des communes en faveur de la création de crèches, et
- la création par les communes et les cantons de structures scolaires mieux adaptées aux besoins des familles.

En outre, le PRD demande des allègements fiscaux spécifiques pour les familles avec enfants. Par rapport au droit en vigueur, la charge fiscale des familles avec enfants doit être allégée par l'institution d'une déduction pour la garde des enfants (déduction pour la garde des enfants de moins de 16 ans confiée à des tiers pour des raisons professionnelles: 8000 fr. au max.) et par une augmentation substantielle de la déduction pour enfants (11 000 ou même 14 000 fr. pour les enfants de 16 à 25 ans).

Le PRD préconise également une déduction pour les familles monoparentales.

Pour le PRD, il faut cependant éviter à tout prix un mélange entre les impôts et les prestations sociales comme le demande le contre-projet de politique fiscale du Parti socialiste.

Interventions importantes:

- Initiative parlementaire groupe PRD. Droit fiscal fédéral. Prévoir enfin des déductions pour la garde des enfants (07.438);
- Initiative parlementaire groupe PRD. Droit fiscal cantonal. Prévoir enfin des déductions pour la garde des enfants (07.439).

2.1.2 Parti démocrate-chrétien (PDC)

Pour le PDC, la forme idéale de la famille repose sur le mariage; dans l'intérêt des enfants, il soutient également d'autres formes de la famille.

Il préconise en particulier un système fiscal plus favorable à la famille tenant compte systématiquement de la capacité économique des familles. Celui qui élève des enfants et accepte une réduction de son pouvoir d'achat devrait bénéficier d'une imposition nettement plus légère. En outre, Il faut continuer d'atténuer la discrimination qui frappe les couples mariés par rapport aux concubins.

Le PDC s'engage pour des mesures permettant de concilier la famille et la profession et soutient en particulier l'offre de places d'accueil extrafamilial pour les enfants complétant la garde par les familles. En outre, il préconise une augmentation substantielle des déductions pour les familles et pour les familles monoparentales ainsi que l'institution de déductions pour les frais de formation continue et de perfectionnement professionnel ainsi que pour la garde des enfants par des tiers. Il préconise également l'exonération fiscale des allocations familiales et des allocations de formation.

Pour les familles qui ne profitent pas ou presque des allègements d'impôts, le PDC préconise l'introduction, au niveau fédéral, de prestations complémentaires pour les familles sur le modèle tessinois.

Interventions importantes:

- Initiative parlementaire Meyer-Kaelin. Encouragement à la création de structures pour l'accueil extrafamilial pour enfants par des déductions fiscales (07.469);
- Initiative parlementaire Meier-Schatz. Défisicaliser les allocations pour enfants et formation professionnelle (07.470);
- Initiative parlementaire Meier-Schatz. Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois (00.437);
- Motion Schmid. Dégrèvement fiscal pour les frais de garde des enfants par des tiers (08.3166);
- Postulat Meier-Schatz. Baser l'imposition de la famille sur le nombre d'enfants (06.3692).

2.1.3 Parti socialiste (PS Suisse)

La politique familiale du PS est axée sur l'égalité des chances des enfants et des adultes. Pour la promouvoir, il faut renforcer la famille. Cette égalité serait en effet considérablement compromise ces prochaines années sans une politique ciblée sur la famille et la formation. Le PS reconnaît la diversité des formes de la famille. La promotion de la famille ne doit pas se faire au détriment d'autres groupes de la population.

Le PS préconise notamment les mesures suivantes qu'il faudrait réaliser à court terme:

- instituer des prestations complémentaires pour la famille afin de réduire le risque de pauvreté;

- remplacer les déductions d'impôt pour les enfants en matière d'impôt fédéral direct et d'impôts cantonaux par des rabais et relever le montant de ces rabais.

Le système fiscal devrait être aménagé en vue de concilier la vie familiale et le travail aussi bien pour les femmes que pour les hommes (par ex. déduction pour les frais de garde des enfants).

D'après le PS, les mesures liées aux allocations pour enfants et au rabais d'impôt donnent une indemnité d'enfant (total des allocations et du rabais d'impôt) de 4900 francs par enfant et par an, soit un peu plus de 400 francs par mois. Cette indemnité se rapprocherait ainsi de l'ordre de grandeur du minimum vital moyen de 450 francs environ par enfant (600 francs pour le premier enfant et 300 francs pour les suivants). En outre, elle ne devrait pas être additionnée au revenu imposable.

Interventions importantes:

- Postulat Schenker. Améliorer la situation des familles monoparentales (07.3877);
- Motion Fehr. Catalogue de mesures en vue de concilier vie familiale et vie professionnelle (03.3603);
- Postulat Fehr. Rapport sur la compatibilité entre la vie familiale et les études (06.3321).

2.1.4 Union démocratique du centre (UDC)

Pour l'UDC, la famille traditionnelle est le principal pilier de la communauté étatique. L'accent devrait être mis sur le sens des responsabilités de la famille. C'est pourquoi l'UDC souligne l'importance de la responsabilité de la famille concernant l'éducation des enfants.

L'UDC rejette dans une large mesure tout développement des prestations de l'Etat aux familles. Elle rejette en particulier toute tentative de la Confédération, des cantons ou des communes de prescrire l'élargissement des possibilités de garde des enfants au niveau national.

Elle préconise des allègements fiscaux au lieu d'une augmentation des allocations familiales. Elle demande une amélioration de la situation des familles traditionnelles par rapport à la situation actuelle. Afin que l'impôt fédéral direct ne devienne pas un «impôt sur les riches», l'UDC s'engage en faveur d'un relèvement massif de la déduction pour enfant. Dans son document de 2001 sur la politique familiale, elle propose de fixer uniformément la déduction pour enfants à 10 000 francs par enfant jusqu'à la majorité ou jusqu'à la fin de la formation (jusqu'à l'âge de 25 ans).

Elle s'oppose en revanche à la déduction pour la garde des enfants, car cette déduction défavorise les couples dont l'un des parents reste à la maison pour élever les enfants et ne touche par conséquent pas de revenu. Ces couples seraient doublement défavorisés, d'une part, car ils supportent une perte de revenu et, d'autre part, parce qu'ils subventionnent par l'intermédiaire des impôts les institutions étatiques auxquelles recourent les personnes qui ne prennent pas leurs responsabilités et qui confient leur enfant à la garde de tiers.

Interventions importantes:

- Motion Mörgeli. Impôt fédéral direct. Déduction totale des primes d'assurance-maladie (02.3650);
- Motion Parmelin. Imposition des contribuables divorcés ou séparés judiciairement ou de fait en cas d'autorité parentale conjointe (05.3319); transmise
- Motion Hutter. Allègement fiscal pour les parents qui assument la garde de leurs enfants (06.3459).

2.1.5 Parti écologiste (Les Verts)

Les Verts définissent la famille comme un foyer composé d'un ou plusieurs adultes (indépendamment de leur état civil) vivant avec des enfants mineurs, des enfants majeurs en cours de formation ou d'autres personnes nécessitant des soins, dont au moins une personne se charge de l'encadrement ou en est responsable.

Dans le document Position des Verts sur le travail et la sécurité sociale, les Verts proposent d'élargir le système actuel des prestations complémentaires à d'autres groupes de la population.

Dans une perspective à long terme (20 ans), les Verts préconisent le remplacement du système de sécurité sociale par un impôt négatif sur le revenu qui doit servir à financer un revenu minimum garanti. L'impôt négatif sur le revenu doit être élaboré de manière à ce que les allocations familiales soient déductibles de la déclaration d'impôt.

À court et moyen terme, les Verts soumettent les propositions suivantes à intégrer dans le système actuel:

- Avoir un enfant ne doit pas avoir de conséquences financières notoires pour les parents.
- Les enfants ont droit à un revenu minimum garanti ainsi qu'à grandir dans la dignité.
- Les tâches éducatives et de garde (assumées majoritairement par les femmes) doivent être indemnisées; en d'autres termes, il faut instituer une déduction pour la garde des enfants.
- Soutien aux familles en fonction des besoins sous la forme de prestations complémentaires.
- Extension du modèle tessinois à toute la Suisse.

Interventions importantes:

- Motion Teuscher. Dégrèvement fiscal pour familles monoparentales (02.3718);
- Motion Mugny. Déduction fiscale complète pour la garde d'enfants (00.3240).

2.2 Objectifs de la réforme

2.2.1 Objectifs / impératifs

La réforme doit améliorer l'équité fiscale horizontale. En d'autres termes, les contribuables qui ont la même capacité économique doivent supporter la même charge fiscale.

1. En l'occurrence, l'accent doit être mis sur l'équité fiscale horizontale entre les contribuables qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas (1^{re} grande orientation);
2. En outre, l'imposition des parents qui travaillent et font garder leurs enfants par des tiers et les ménages dans lesquels un parent garde les enfants devrait être la plus égale possible (2^e grande orientation), ce qui devrait aider les familles à concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

2.2.2 Première grande orientation

Les contribuables qui vivent avec des enfants ou qui financent les études de leurs enfants n'ont pas la même capacité économique que les contribuables qui disposent du même revenu mais qui n'ont pas ce genre d'obligations. Il faut donc prendre les mesures appropriées pour tenir compte de cette différence. Dans le cadre de la 1^{re} grande orientation, il faut éten-

dre l'allègement fiscal général des parents avec enfants pour tenir compte de manière appropriée de la capacité économique moindre des contribuables avec enfants.

2.2.3 Deuxième grande orientation

La législation sur l'impôt fédéral direct ne permet ni la déduction des frais de garde de ses propres enfants ni les frais de garde des enfants par des tiers sur l'assiette de l'impôt sur le revenu. La plupart des cantons possèdent d'autres règles en la matière.

Pour ce qui est de l'égalité de traitement fiscale entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui font garder leurs enfants par des tiers, le traitement fiscal des éléments suivants est pertinent:

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

Pour montrer les effets de la réglementation fédérale en vigueur, le tableau suivant compare le cas A au cas B. Dans le cas A, l'un des parents n'exerce pas d'activité lucrative et se consacre à la garde des enfants. Dans le cas B, ce parent exerce une activité lucrative et obtient un revenu de 20 000 francs. La garde de l'enfant par un tiers coût également 20 000 francs. (Ces valeurs sont choisies uniquement pour montrer l'inégalité de traitement entre les cas A et B; dans la réalité, le revenu accessoire est supérieur au coût de la garde des enfants par un tiers). À qualité égale, la valeur de la garde par les parents dans le cas A est donc égale au coût de la garde par des tiers dans le cas B. Le revenu du travail est imposable alors que le revenu fictif équivalent à la garde des enfants par les parents n'est pas imposé. Étant donné que ni le coût de la garde par des tiers ni la valeur de la garde par les parents ne sont déductibles, le revenu net imposable n'est pas le même dans les cas A et B et, par conséquent, l'assiette fiscale n'est pas la même. Dans le cas B, la charge fiscale calculée sur la base de 120 000 francs est plus lourde que dans le cas A, où cette charge est calculée sur la base de 100 000 francs. La décision en faveur de la production sur le marché avec l'activité lucrative du conjoint et la garde des enfants par des tiers est par conséquent fiscalement discriminée par rapport à la production ménagère et la garde des enfants par les parents impliquant la renonciation à l'exercice d'une activité lucrative. On peut y voir un problème d'égalité de traitement.

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

Dans le cadre de sa 2^e grande orientation, la réforme vise donc à réduire cette violation de l'équité fiscale horizontale et, du même coup, à aider les contribuables à concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

Si la fiscalité est la même pour la garde des enfants par les parents ou par des tiers, le choix entre ces deux formes de garde des enfants ne sera pas faussé. C'est la condition permettant de mieux exploiter les avantages de la spécialisation que dans le statu quo. En l'occurrence, les femmes qui peuvent obtenir, sur le marché du travail, un salaire supérieur au coût de la garde des enfants par des tiers sont effectivement incitées à exercer une activité lucrative. Du point de vue économique, il est avantageux que ces femmes bien qualifiées entrent dans le marché de la production et fournissent ainsi une contribution supplémentaire à la croissance.

2.2.4 Conséquences

Avec la réforme, les conditions d'une hausse du taux de natalité sont également améliorées. Cette amélioration provient, d'une part, de la réduction générale de la charge fiscale pesant sur les parents avec enfant, ce qui réduit les coûts d'opportunité d'avoir des enfants. D'autre part, la contribution fiscale à une meilleure harmonisation entre la vie familiale et la vie professionnelle déclenche une impulsion positive, pour autant que les autres conditions soient remplies, notamment des places en nombre suffisant dans les crèches. Les femmes qui désirent des enfants et ambitionnent de faire carrière sont mieux en mesure d'atteindre ces objectifs, si bien qu'un moins grand nombre de femmes feront passer leur désir d'enfant après leur carrière. Si on prend au sérieux le défi démographique de la prévoyance vieillesse financée par répartition et qu'on considère que le taux actuel de natalité de 1,42 naissance par femme en Suisse est trop bas, c'est un autre avantage d'une telle réforme.

2.3 Première orientation générale: allègement général pour les parents

2.3.1 Instruments possibles

2.3.1.1 Aperçu

Du point de vue fiscal, la charge fiscale des parents avec enfants peut être allégée par des déductions pour les enfants déductibles soit de la base de calcul soit du montant de l'impôt, ou au moyen du barème de l'impôt. Il faut cependant rappeler que 113 000 ménages avec enfants (personnes mariées et familles monoparentales) ne paient pas l'impôt fédéral direct car leur revenu est insuffisant. Ces ménages représentent 12 % de l'ensemble des ménages avec enfants. Leur charge fiscale ne peut être réduite dans le cadre d'une réforme de la LIFD, à moins que des crédits d'impôt ne soient institués.

Dans le cadre des mesures qui ne relèvent pas de la fiscalité, les parents sont aidés dans le cadre du droit en vigueur par des allocations familiales. Dans le cadre de l'imposition du revenu, ces allocations constituent des revenus imposables. La demande d'exonération de ces allocations ne va sans doute pas tarder.

La suite du présent document présente quelles sont les fonctions que peuvent remplir, dans le cadre d'un système d'imposition déterminé, les instruments suivants:

- Déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt,
- Déduction pour enfants sur le montant de l'impôt (crédit),
- Barème particulier pour les parents avec enfants,

- Imposition des allocations familiales,
- Exonération des allocations familiales,
- Combinaison entre certains de ces instruments.

En l'occurrence, on distingue entre l'imposition selon la capacité économique subjective (principe subjectif net) et l'imposition selon la capacité économique objective (principe objectif net). Ces deux conceptions indiquent comment doit se mesurer la capacité économique. La législation fiscale en vigueur suit le principe de la capacité économique subjective.

2.3.1.2 Imposition selon la capacité économique subjective

La Constitution fédérale prescrit la perception de l'impôt sur le revenu selon le principe de l'imposition selon la capacité économique. Ce principe exige que les contribuables soient imposés également en fonction des moyens financiers dont ils disposent; la charge fiscale doit dépendre des biens économiques dont dispose le contribuable et de sa situation personnelle.

Pour déterminer la capacité économique, on commence par déterminer le revenu brut en additionnant tous les revenus bruts. Du ce revenu brut, on déduit ensuite les frais d'acquisition du revenu (déductions organiques). Il s'agit en l'occurrence des frais qui doivent être engagés directement afin d'obtenir les revenus soumis à l'impôt.

Dans une deuxième étape, le revenu imposable est déterminé au moyen de déductions anorganiques et de déductions sociales.

- Les déductions anorganiques sont admises pour des dépenses qui constituent en soi une utilisation du revenu, mais qui sont néanmoins prises en compte fiscalement dans une certaine mesure. Pour des raisons particulières qui ne relèvent pas de la fiscalité, le législateur a décidé que ces dépenses sont déductibles dans une certaine mesure. En l'occurrence, les dépenses effectives au cours de l'année fiscale sont déterminantes. Ces déductions permettent de tenir compte de la charge personnelle d'un contribuable, une charge qui ne pèse en général pas sur tous les contribuables.
- Quant aux déductions sociales, elles tiennent compte schématiquement de la situation économique personnelle du contribuable à un moment déterminé. En revanche, on ne tient pas compte en général des dépenses effectives. Les déductions sociales servent à compenser équitablement les charges fiscales de certains groupes de contribuables qui se trouvent dans des situations économiques différentes en raison de l'appartenance à un groupe déterminé. On peut tenir compte de la situation économique personnelle du contribuable soit au moyen de déductions sociales soit par des mesures concernant les barèmes d'imposition. Les déductions sociales combinées aux franchises garantissent l'exonération fiscale d'un certain montant du revenu.

Cette manière de procéder doit garantir la même charge fiscale aux contribuables qui possèdent la même capacité économique subjective. Le postulat de l'équité fiscale horizontale est ainsi satisfait. Le barème fiscal règle ensuite la répartition de la charge fiscale entre les contribuables qui n'ont pas la même capacité économique subjective. Il met en œuvre la conception du législateur de l'équité fiscale verticale.

Une déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt conçue comme une déduction sociale correspond à la conception de la capacité économique subjective. Pour un même revenu, cette déduction doit compenser la capacité économique réduite des contribuables avec enfants par rapport aux contribuables sans enfants.

On prétend toujours que les déductions pour enfants ne sont pas sociales parce qu'elles bénéficient plus aux contribuables aisés en raison de la progressivité des barèmes qu'aux contribuables dont le revenu est plus modeste. De plus, la déduction pour enfants n'a d'effet pour les revenus très bas que dans la mesure où le revenu imposable est supérieur à la déduction; à la limite, elle n'a même aucun effet.

On méconnaît en l'occurrence la fonction de la déduction pour enfants dans le système de l'imposition selon la capacité économique subjective. Cette déduction doit en effet assurer, dans tout l'éventail des revenus, l'égalité de traitement fiscal entre les contribuables qui ont le même revenu net, mais qui ont ou n'ont pas la garde d'enfants. Dans un tel système, celui qui ne paie déjà pas d'impôt ne peut pas en payer encore moins. Cela n'exclut pas une aide par l'intermédiaire de transferts sociaux, dans le cadre de la politique des dépenses de l'Etat.

L'imposition selon la capacité économique subjective exige soit une déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt soit un allègement de la charge des parents au moyen d'un barème particulier (barème pour les parents). Pour les parents qui ont plus d'un enfant, on peut soit instituer un barème parental pour chaque enfant supplémentaire, soit prévoir, en plus du barème pour les parents, des déductions supplémentaires pour chaque enfant de plus.

Se pose en outre la question de savoir comment il faut traiter les allocations familiales dans un système d'imposition selon la capacité économique subjective. Cela dépend de la fonction qu'on attribue à cet instrument:

1. Si avoir des enfants est une décision purement privée, il suffit de tenir compte de la charge des enfants dans le cadre de la répartition des charges fiscales entre les diverses catégories de contribuables. Une prise en compte plus étendue des charges imputables aux enfants n'est pas nécessaire. Dans ce cas, des allocations familiales n'entrent pas dans la logique du système.
2. Les allocations familiales sont considérées comme une contribution à la couverture des frais d'entretien des enfants. Dans un système d'imposition selon la capacité économique subjective, le minimum vital d'un contribuable sans enfant, c'est-à-dire un contribuable dont la capacité économique est égale à zéro, constitue la référence. Si ce contribuable doit supporter des charges d'entretien, la déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt n'a aucun effet et son standard de vie et celui de l'enfant passent sous le minimum vital. L'allocation familiale a pour fonction de rétablir la capacité économique de ce contribuable en la relevant jusqu'au minimum vital. Étant donné que le minimum vital n'est pas dépassé, peu importe pour ce contribuable si les allocations familiales sont imposables ou non. Il n'en va pas de même pour les contribuables qui ont des revenus plus élevés car les allocations familiales augmentent leur capacité économique déterminante pour l'impôt. Pour ces contribuables, la déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt sert précisément à tenir compte fiscalement de la charge des enfants. C'est pourquoi les allocations familiales conçues comme une contribution à la couverture des frais d'entretien doivent être imposables dans un système d'imposition selon la capacité subjective, comme c'est le cas actuellement.
3. Une autre possibilité consiste à considérer les allocations familiales comme une rétribution forfaitaire pour l'éducation dispensée par les parents sous la forme de production ménagère ou comme un bon pour la garde des enfants par des tiers. On peut ainsi arriver à une égalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui font garder leurs enfants. Dans ce cas, la déduction des frais de garde des enfants par des tiers ne doit pas être accordée. Dans le cadre de l'imposition selon la capacité économique subjective, les allocations familiales devraient alors être imposables. Les parents qui élèvent leurs enfants seraient indemnisés. Les parents qui font garder leurs enfants peu-

vent consacrer les allocations familiales au financement de la garde de leurs enfants par des tiers.

4. Enfin, les allocations familiales peuvent être considérées comme une mesure pour internaliser les effets externes positifs du fait d'avoir des enfants. Dans ce cas, les parents tendraient à choisir d'avoir des enfants si l'utilité que leur offrent les enfants est plus élevée que la somme des frais directs (frais d'entretien) et des frais indirects (coût d'opportunité). L'utilité sociale des enfants est cependant plus élevée que leur utilité privée pour les parents car les enfants génèrent une utilité pour d'autres personnes également. La raison en est que, dans le système de la prévoyance vieillesse, les recettes, qui doivent financer les rentes de la génération des retraités, sont d'autant plus élevées que le nombre des enfants qui, une fois adultes, devront payer des cotisations est élevé. Étant donné que tous les parents ne bénéficient pas uniquement de leurs propres enfants, mais aussi de ceux des autres parents de la même génération, les décisions privées des parents reflètent uniquement leur propre utilité. En revanche, l'utilité sociale qui va au-delà ne se retrouve pas dans le calcul décisionnel des parents. La différence entre l'utilité sociale supérieure et l'utilité privée inférieure fonde un effet positif externe. Si on ne parvient pas à internaliser l'externalité positive des enfants, en réduisant le coût d'avoir des enfants, les choix individuels des parents mènent à un petit nombre d'enfants selon la théorie du bien-être.

2.3.1.3 Imposition selon la capacité économique objective

Dans le cadre de l'examen d'un passage de l'imposition commun à l'imposition individuelle en Suisse, cet examen a été étendu en marge aux interactions entre les impôts et les systèmes des allocations familiales et des allocations pour enfants. On a également examiné si le droit fiscal était un bon outil pour promouvoir la famille et, s'il ne fallait pas plutôt repenser complètement le système des allocations notamment en cas d'institution de l'imposition individuelle. Au lieu d'accorder des déductions fiscales pour les enfants, on pourrait en effet prévoir des aides familiales supplémentaires dans le cadre des assurances sociales comme l'Autriche le pratique (cf. Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung zu einer Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen in Erfüllung des Postulats Lauri, 02.3549). Dans ce cas, une allocation par enfant par exemple serait versée lorsqu'un contribuable entretient un enfant indépendamment de la capacité économique subjective de ce contribuable. On pourrait alors renoncer, en droit fiscal, à divers mécanismes de correction, ce qui se traduirait par une simplification importante de la taxation.

Avec une solution de ce genre, l'imposition se ferait sur la base de la capacité économique objective, du moins pour ce qui est des charges imputables aux enfants. La déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt serait alors supprimée. On peut tenir compte de la charge des enfants (frais directs), donc des frais d'entretien des enfants, soit au moyen d'allocations familiales exonérées d'impôt soit au moyen d'une déduction sur le montant de l'impôt. Si cette déduction est supérieure au montant de l'impôt, la différence doit être versée au contribuable. Bien que cette mesure soit liée administrativement à l'imposition, il s'agit d'une solution extra-fiscale, car elle déroge à la conception de la capacité économique subjective.

Le montant de l'allocation familiale ou de la déduction du montant de l'impôt devrait correspondre (au plus) au minimum vital d'un enfant. Dans ce cas, l'allocation familiale n'est plus imposable et a le même effet qu'une déduction du montant de l'impôt. L'exonération serait également conforme au système, si l'allocation familiale ou la déduction du montant de l'impôt était considérée comme une mesure pour internaliser les effets externes positifs du fait d'avoir des enfants. Le montant de l'allocation familiale ou de la déduction sur le montant de l'impôt devrait alors être plus élevé que ce qui est nécessaire pour couvrir le minimum vital des enfants. En revanche, les allocations familiales devraient être imposables si elles

sont considérées comme la rétribution forfaitaire de l'éducation que les parents dispensent aux enfants sous la forme de production ménagère. Il faudrait également renoncer à une déduction pour les frais de garde des enfants.

2.3.1.4 Avantages et inconvénients de ces conceptions de la capacité économique

Les avantages et les inconvénients des conceptions objectives et subjectives de la capacité économique sont explicités dans le tableau suivant.

Critère	Appréciation	Conclusion
Équité: égalité de traitement horizontale entre les contribuables avec et sans enfant pour un même revenu	La conception de la capacité économique subjective permet une prise en compte détaillée de certains facteurs qui déterminent la capacité économique individuelle des contribuables. Pour ce qui est des enfants, la déduction pour enfants censée refléter les frais d'entretien minimaux des enfants diminue l'assiette de l'impôt. Il est ainsi tenu compte de la diminution de la capacité économique des contribuables qui ont des enfants. Cela garantit l'égalité de traitement horizontale entre les contribuables qui ont des enfants et ceux qui n'en n'ont pas pour un même revenu. Bien qu'ils aient un même revenu, ils sont traités différemment conformément à leur capacité économique différente.	Avantage à la capacité économique subjective
Équité: même montant pour tous les enfants	Dans le système de la capacité économique objective, la charge des enfants est prise en compte en dehors du système fiscal au moyen d'une allocation fixe en francs par enfant dans le cadre d'allocations familiales exonérées de l'impôt et/ou au moyen d'une déduction du montant de l'impôt. Les parents reçoivent donc le même montant pour chaque enfant. Tous les enfants sont traités de la même façon. En revanche, dans le système de la capacité économique subjective, l'imposition des allocations familiales se traduit par un montant net plus élevé pour les contribuables soumis à de faibles taux d'imposition marginale et la déduction pour enfants à un montant net plus élevé pour les contribuables soumis à de hauts taux d'imposition marginale.	Avantage à la capacité économique objective
Faible charge de l'exécution de l'imposition: faible coût de perception et d'acquiescement de l'impôt	(a) Par rapport au système de la capacité économique objective, le système de la capacité économique subjective comprend des déductions supplémentaires sur l'assiette de l'impôt. Ces déductions compliquent le système fiscal et augmentent les frais de perception et d'acquiescement de l'impôt.	Avantage à la capacité économique objective
	(b) Des coûts de perception et d'acquiescement naissent notamment quand le contribuable doit justifier le montant de la déduction et que l'administration fiscale doit ensuite vérifier ce montant. Par contre les déductions sociales – comme la déduction pour enfants – peuvent être enregistrées, vérifiées et calculées simplement et automatiquement. Elles n'augmentent donc les frais de perception et d'acquiescement que dans une mesure insignifiante. Si la déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt est remplacée par une déduction sur le montant de l'impôt en cas de passage de la conception subjective à la conception objective, les frais de perception et d'acquiescement augmentent car les crédits d'impôt doivent être payés s'ils sont supérieurs au montant de l'impôt dû.	En relation avec la charge des enfants, l'avantage va plutôt à la capacité économique subjective
Faible charge supplémentaire de l'imposition: éviter les incitations négatives	(a) Les déductions supplémentaires sur l'assiette de l'impôt vident l'impôt de sa substance. Si les besoins financiers de l'Etat sont couverts par un impôt dont l'assiette est plus étroite, les taux d'imposition marginaux effectifs sont plus élevés pour les mêmes taux d'imposition moyens qu'avec un impôt dont l'assiette est plus large. Pour l'impôt sur le revenu, les effets de distorsion dus à la charge fiscale marginale sont plus importants que ceux dus à la charge moyenne. C'est pourquoi un impôt sur le revenu prélevé selon le système de la capacité économique subjective entrave plus fortement la croissance de l'économie qu'un impôt sur le revenu prélevé selon le système de la capacité économique objective.	Avantage à la capacité économique objective
	(b) Toutefois, l'essentiel de cet argument ne vaut que si on renonce à des mesures spécifiques ne relevant pas du système fiscal. La raison en est que le financement de telles mesures mobilise des recettes fiscales et nécessite par conséquent des taux d'imposition marginaux plus élevés. Si des mesures ne relevant pas du système fiscal sont effectivement mises en oeuvre, la conception de la capacité économique objective ne présente plus aucun avantage de ce point de vue.	Conceptions équivalentes
Éviter les déductions pour des intérêts particuliers	L'imposition d'après la capacité économique subjective prévoit des déductions qui n'ont pas le caractère de frais d'acquisition du revenu. Pour ce qui est des déductions anorganiques en particulier, ce fait ouvre aux groupes de pression politiques la possibilité de demander des déductions supplémentaires allant au-delà du nécessaire pour déterminer la capacité économique subjective. Par le passé, le législateur a introduit un certain nombre de ces déductions pour promouvoir un «comportement socialement désirable». Il s'agit en l'occurrence de déductions pour des frais qui ne sont pas vitaux, mais qui comprennent un élément de subvention. L'inadéquation d'une déduction de l'assiette de l'impôt pour un impôt progressif sur le revenu se révèle dans l'effet bizarre d'après lequel, par exemple, une déduction pour des mesures de construction économisant l'énergie a des effets beaucoup plus importants pour les contribuables aisés en raison de la progressivité. À part ses effets de répartition indésirables, une telle déduction n'a pas des effets suffisamment ciblés; de plus, elle est nettement moins efficace qu'une subvention. Politiquement, les groupes de pression sont incités à réclamer à la fois des subventions et des déductions fiscales. Bien que la conception de la capacité économique subjective n'implique pas ce genre de déductions, les déductions anorganiques ouvrent la porte, dans le processus politique, à la revendication de rentes, ce qui est inefficace du point de vue économique. On appelle «recherche de rente» («rent-seeking») la tentative de certains sujets économiques d'obtenir un revenu en influençant les décisions politiques plutôt qu'en fournissant des prestations économiques. Dans ce contexte, un groupe d'intérêt cherche à procurer un avantage à ses membres au moyen d'une déduction fiscale particulière. Si cette prise d'influence cause des coûts et / ou que la solution politique adoptée sur cette base est moins efficiente	Avantage à la capacité économique objective

Critère	Appréciation	Conclusion
	que la réglementation en vigueur, ce qui devrait normalement être le cas, la recherche de rentes diminue la prospérité générale.	
Mise en œuvre politique: accord avec la tradition juridique et aptitude à réunir une majorité politique	Le droit fiscal suisse suit la conception de la capacité économique subjective. Une solution qui entre dans le cadre de cette conception devrait réunir une majorité politique et se laisser mettre en œuvre relativement rapidement. Un passage à la conception objective serait certes possible dans le cadre des dispositions constitutionnelles en vigueur. Il semble toutefois douteux qu'un tel changement de système puisse réunir une majorité; en outre, une réforme aussi fondamentale exigerait des délais nettement plus longs pour les débats et pour sa mise en œuvre.	Avantage à la capacité économique subjective

L'interprétation grammaticale du principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique permet aussi bien l'imposition selon la capacité objective que selon la capacité subjective. En revanche, l'interprétation historique aboutit à la capacité économique subjective. La capacité économique objective s'oppose à la capacité économique subjective. Si on veut opérer politiquement le passage de la capacité subjective à la capacité objective, ce passage entraîne une charge supplémentaire unique pour les revenus élevés. Toute augmentation des déductions rend plus difficile un passage ultérieur de la capacité subjective à la capacité objective, car ce passage entraîne des suppléments de charge encore plus lourds ou des diminutions de recettes extrêmement élevées. Le choix entre la capacité économique objective et subjective dépend d'un choix de valeur politique. En soi, ces deux systèmes sont cependant cohérents.

2.3.2 Hausse de la déduction pour enfants

2.3.2.1 Droit en vigueur

Actuellement, le contribuable qui entretient des enfants mineurs ou qui suivent une formation peut déduire 6100 francs pour chaque enfant.

2.3.2.2 Position du Conseil fédéral

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a défendu la thèse d'après laquelle la réduction d'impôt découlant de la déduction pour enfants prend en compte la capacité économique réduite des contribuables ayant des enfants, comme le prévoit la progressivité de l'impôt pour chaque revenu. En d'autres termes: quel que soit le revenu, l'allègement fiscal découlant de la déduction pour enfants a finalement la même «valeur» pour tous les contribuables (Avis sur l'interpellation Fehr Jacqueline Familles: la pauvreté n'est pas une fatalité; 99.3613).

Le Conseil fédéral défend donc la conception de la capacité économique subjective.

2.3.2.3 Aménagement de la hausse de la déduction pour enfants

Selon la conception de la capacité économique subjective, la déduction de la base de calcul doit refléter le minimum vital de l'enfant. C'est pourquoi il est logique de concevoir cette déduction comme une déduction sociale d'un montant fixe. Pour tenir compte des frais marginaux décroissants pour les autres enfants, on peut également envisager une déduction échelonnée de 8000 francs par exemple pour le premier enfant, augmentant de 4000 francs pour chaque enfant de plus. On peut également fixer la déduction à 8000 francs par exemple pour chaque enfant, déduction qui serait augmentée de 4000 francs et portée à 12 000 francs pour les enfants qui suivent une formation.

Dans la conception de la capacité économique objective, il n'y a pas de déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt; elle est remplacée, le cas échéant, par une déduction sur le montant de l'impôt ou par l'exonération des allocations familiales.

2.3.2.4 Conséquences

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

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

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

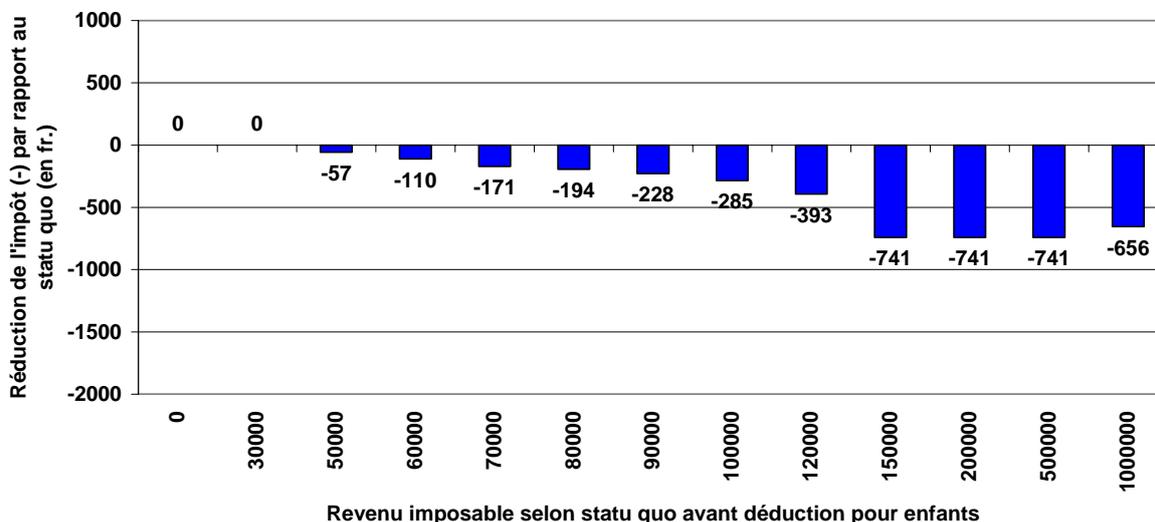
2.3.2.5 Diminution du produit de l'impôt

Les calculs de l'AFC ont montré qu'une hausse de 1000 francs de la déduction pour enfants actuelle qui serait portée à 7100 francs ferait diminuer le produit de l'impôt de 95 millions de francs; une augmentation de 2000 francs (déduction de 8100 fr.) se traduirait par une diminution du produit de l'impôt de 185 millions de francs.

2.3.2.6 Relations entre les charges

Si on admet une diminution du produit de l'impôt de 500 millions francs par rapport au droit en vigueur, la déductions pour enfants peut être portée de 6100 à 12 500 francs, si on supprime du même coup la déduction pour les assurances des enfants de 700 francs. On obtiendrait ainsi les relations suivantes entre les charges (cf. annexe 1):

Variante 1 (1 enfant)
Déduction pour enfants portée de 6100 à 12 500 fr.;
suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Pour les personnes à bas revenus qui ne paient pas l'impôt fédéral direct, la hausse de la déduction pour enfants n'a aucun effet.

Plus les taux d'imposition marginaux sont élevés, plus les effets de la hausse de la déduction pour enfant sont importants. Pour une famille avec un enfant, l'allègement absolu augmente jusqu'à un revenu imposable de 149 000 francs avant déduction pour enfants, reste ensuite constant puis diminue de nouveau légèrement à partir d'un revenu imposable de 850 500 francs avant déduction pour enfants avant de devenir constant à partir d'un revenu imposable de 856 100 francs avant déduction pour enfants.

2.3.3 Déduction du montant de l'impôt

2.3.3.1 Droit en vigueur

La LIFD et pratiquement toutes les législations fiscales cantonales prévoient une déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt. Seule la législation fiscale du canton de Bâle-Campagne prévoit une déduction pour enfants sur le montant de l'impôt. Cette déduction est de 750 francs par année fiscale pour chaque enfant mineur, frappé d'une incapacité de gain ou suivant une formation professionnelle qui fait ménage commun avec le contribuable.

2.3.3.2 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral s'est exprimé plusieurs fois déjà sur la question des déductions sociales à effectuer sur le montant de l'impôt (avis sur les motions Hafner Ursula 98.3388 et groupe socialiste 00.3679). Il a toujours rejeté un changement de système où les déductions sociales ne se feraient plus sur le revenu imposable mais sur le montant de l'impôt, car cela entraînerait un renforcement indésirable de la progressivité de l'impôt fédéral direct: «Avec un barème fortement progressif, comme celui de l'impôt fédéral direct, une déduction sociale sur le montant de l'impôt aurait pour conséquence que la même déduction diminuerait plus que proportionnellement la charge fiscale des classes de revenus modestes et moyens par rap-

port aux classes de revenus élevés. Inversement, une telle mesure renforcerait l'effet de la forte progressivité propre à l'impôt fédéral direct, et donc augmenterait d'autant plus la charge fiscale des classes de revenus élevés.»

Globalement, il a considéré le passage à une déduction sur le montant de l'impôt comme incompatible avec l'imposition selon la capacité économique garantie par la Constitution. De même que la charge fiscale augmente plus que proportionnellement avec chaque revenu supplémentaire en raison de la progressivité des barèmes, elle doit diminuer dans la même proportion avec la baisse du revenu. L'effet dégressif des déductions sur l'assiette de l'impôt est une conséquence de la progressivité de l'imposition. Pour ces raisons, les Chambres fédérales également ont toujours rejeté jusqu'à présent une déduction pour enfants sur le montant de l'impôt.

2.3.3.3 Aménagement possible

Dans la conception de la capacité économique subjective, une déduction du montant de l'impôt n'est pas conforme au système.

La déduction du montant de l'impôt est liée à la conception de la capacité économique objective. Concrètement, on peut lui donner la forme d'une déduction fixe par enfant ou celle d'une déduction proportionnelle au nombre des enfants. On peut différencier le montant de la déduction pour les enfants qui suivent une formation et ceux qui n'en suivent pas. Si le montant de la déduction est supérieur à celui de l'impôt, le versement de la différence au contribuable semble nécessaire.

2.3.3.4 Conséquences

Avec une déduction pour enfants comme celle prévue par le canton de Bâle-Campagne, l'allègement en francs est toujours constant, quel que soit le montant du revenu. En revanche, la réduction relative de l'impôt diminue constamment avec l'augmentation du revenu.

Les contribuables qui ne paient pas l'impôt fédéral direct ou seulement un montant très faible ne profitent d'une déduction sur le montant de l'impôt que si la différence entre la déduction et le montant de l'impôt leur est versée, car sinon la déduction est partiellement ou totalement inopérante. Pour alléger la charge de ce groupe de contribuables, ces impôts négatifs devraient être payés sous forme de crédits d'impôt, à moins qu'on ne défende l'opinion d'après laquelle celui qui ne paie déjà pas d'impôt ne doit pas encore bénéficier d'un allègement supplémentaire. En l'occurrence, il convient également de penser à l'exécution de l'impôt fédéral direct. Étant donné que cet impôt est taxé et encaissé par les cantons, les administrations fiscales cantonales devraient également payer les crédits d'impôt, ce qui constitue une charge administrative supplémentaire qui serait combattue par les cantons.

Du point de vue de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, on peut se demander si le versement de crédits d'impôt aux familles aux revenus modestes ne confine pas aux limites de la compétence que la Constitution accorde à la Confédération. Il faudrait vérifier notamment s'il serait nécessaire de créer une nouvelle base constitutionnelle comme celle qui a été créée pour la taxe sur la valeur ajoutée. D'après l'art. 130, al. 2, Cst., 5 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée doivent être affectés à des mesures d'allègement en faveur des classes inférieures de revenu. Pour les crédits d'impôt, une partie du produit de l'impôt fédéral direct serait aussi affectée à la réduction de la charge fiscale des familles à bas revenu.

2.3.3.5 Diminution du produit de l'impôt

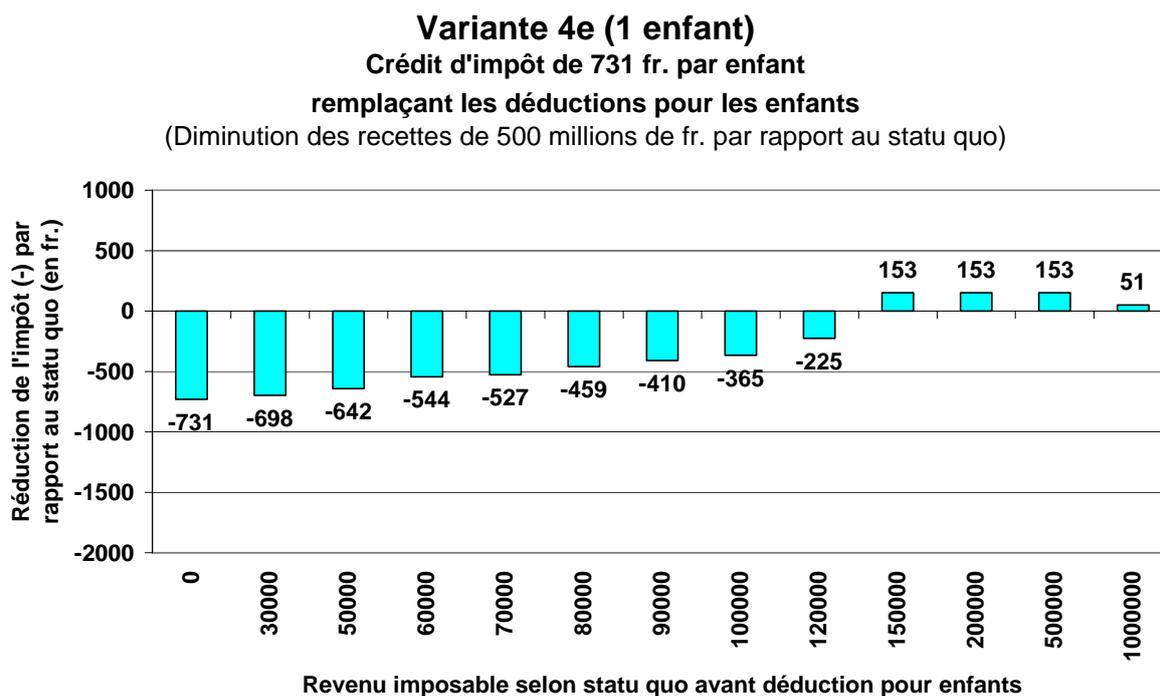
D'après les simulations statiques de l'AFC, une déduction pour enfants effectuée sur le montant de l'impôt aurait les conséquences financières suivantes pour l'impôt fédéral direct.

Le remplacement de la déduction actuelle de 6100 francs par enfant sur le revenu imposable par une déduction de 388 francs par enfant sur le montant de l'impôt n'aurait pas d'incidence sur le produit de l'impôt. Si ce remplacement englobait la déduction de 700 francs pour les assurances des enfants, la déduction du montant de l'impôt s'élèverait à 436 francs.

Si la déduction sur le montant de l'impôt est portée de 388 francs à 500 francs par enfant, la diminution du produit de l'impôt se monterait à 190 millions de francs.

2.3.3.6 Relations entre les charges

Si on admet une diminution du produit de l'impôt de 500 millions francs par rapport au droit en vigueur, les déductions actuelles pour les enfants peuvent être remplacées par une déduction du montant de l'impôt (crédit d'impôt) de 731 francs. On obtiendrait ainsi les relations suivantes entre les charges:



Les contribuables aux revenus modestes profitent le plus de cette mesure. L'allègement diminue en effet en fonction de l'augmentation du revenu. Pour une famille avec un enfant, la charge fiscale augmente en dessus d'un revenu imposable de 136 300 francs avant déduction pour enfants, puis reste constante à partir de 143 300 francs, diminue de nouveau à partir de 843 700 francs et reste ensuite constante pour les revenus supérieurs à 850 400 francs. Ce pic provient du fait que les déductions de l'assiette de l'impôt bénéficient principalement aux contribuables pour lesquels les taux d'imposition marginaux sont élevés. Étant donné que les déductions pour les enfants ne sont plus accordées, cet effet est le plus fort pour cette catégorie de revenu.

2.3.4 Exonération des allocations familiales

2.3.4.1 Droit en vigueur

À partir du 1^{er} janvier 2009, les allocations familiales pour les enfants de moins de 16 ans se monteront dans tous les cantons à 200 francs par mois au moins et à 250 francs par mois pour les enfants de 16 à 25 ans qui suivent une formation en vertu de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam). Les cantons peuvent accorder des allocations familiales plus élevées. Ils peuvent également verser une allocation de naissance et une allocation d'adoption.

Les conditions d'octroi ont également été unifiées pour toute la Suisse. Tous les salariés ont droit à des allocations familiales. L'allocation entière est versée même en cas d'activité à temps partiel, pour autant que le revenu de cette activité soit au moins égal à la moitié du montant minimal de la rente de vieillesse annuelle (soit 6450 fr. en 2006). Il n'est plus versé d'allocations partielles.

Dans toute la Suisse, les personnes sans activité lucrative reçoivent désormais des allocations familiales à condition que leur revenu ne dépasse pas une fois et demie le montant de la rente entière de vieillesse maximale (soit 38 700 fr. en 2006) et qu'ils ne touchent pas de prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les cantons peuvent cependant prévoir des réglementations plus généreuses et élargir le cercle des ayants droit. La loi ne s'applique pas aux indépendants, mais les cantons peuvent prévoir des allocations familiales pour eux aussi.

La loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) continue de s'appliquer aux employés de l'agriculture. Ils ont droit à une allocation familiale de 200 francs par mois et à une allocation de formation de 250 francs, ces montants étant augmentés de 20 francs dans les régions de montagne.

Tant la LIFD que la LHID sont fondées sur le principe que tous les revenus qui reviennent à un contribuable sont imposables. Seuls font exception les revenus que la loi exonère expressément de l'impôt. Les allocations familiales ne figurent pas dans les exonérations énumérées dans ces lois (art. 24 LIFD; art 7, al. 4, LHID). Elles sont donc considérées comme des éléments du salaire et entièrement imposées.

2.3.4.2 Position du Conseil fédéral

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a défendu une position rejetant l'exonération fiscale des allocations familiales (avis sur la motion Aeppli Wartmann Regine Pas de taxation sur les allocations pour enfants; 97.3643). Pour toute exonération, il faut se demander dans quelle mesure elle est compatible avec le principe de l'imposition selon la capacité contributive. Ce principe inscrit à l'article 127, al. 2 de la Constitution déploie ses effets essentiellement sur les impôts directs: pour un même revenu, l'impôt doit être le même pour tout le monde (égalité de traitement horizontale). Pour être en mesure de comparer des revenus, il faut les calculer de la même manière: cela signifie que tous les revenus doivent être inclus dans l'assiette de l'impôt. C'est pourquoi on a éliminé autant que possible les exceptions à ce principe, en particulier pour les rentes de l'assurance militaire qui sont imposables depuis 1994 et pour les rentes de l'AVS dont il est entièrement tenu compte depuis 1995.

2.3.4.3 Possibilités d'aménagement

- Exonérer entièrement les allocations familiales de l'impôt. À part la définition différentes des ayants droit et le financement différent (pourcentage fixe du salaire pour les allocations, recettes fiscales générales pour la déduction sur le montant de l'impôt), l'exonération des allocations familiales et la déduction du montant de l'impôt ont des effets équivalents. De même, l'exonération des allocations fiscales est liée à l'imposition de la capacité économique objective.
- Instituer une exonération partielle ou fixer un plafond à l'exonération. Dans ce cas, les allocations familiales seraient imposables à partir d'un revenu net déterminé. Des interventions parlementaires préconisaient déjà une telle variante (cf. motion Aeppli, 97.3643). Une exonération partielle des allocations familiales n'est toutefois guère justifiable, c'est pourquoi elle n'a pas été étudiée plus en détail.

2.3.4.4 Conséquences

Actuellement, les allocations familiales sont imposables. C'est pourquoi les familles à revenu moyen ou élevé ne gardent effectivement qu'une partie des allocations en raison de l'effet des impôts. Pour un bas revenu, le revenu supplémentaire constitué par les allocations familiales a un effet beaucoup moins important sur les impôts. Les familles à revenu modeste gardent donc pratiquement la totalité des allocations familiales. En cas d'exonération des allocations familiales, les familles à hauts revenus bénéficieraient donc d'un allègement fiscal plus élevé.

Seuls les contribuables qui ont droit à des allocations familiales profiteraient de l'exonération des allocations familiales. Les contribuables auxquels les législations cantonales n'accordent pas d'allocations familiales, comme les indépendants ou les personnes sans activité lucrative à partir d'un certain revenu, ne bénéficieraient pas d'une réduction d'impôt. L'exonération des allocations familiales ne profiterait donc qu'à une partie des familles avec enfants.

2.3.4.5 Diminution du produit de l'impôt

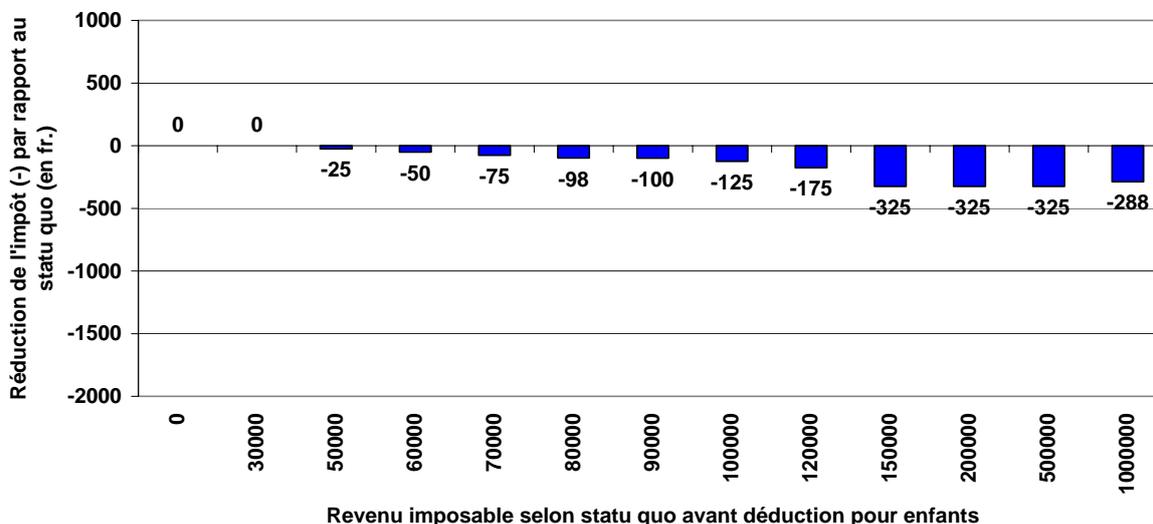
Si les allocations familiales d'un montant d'env. 200 francs par mois étaient exonérées de l'impôt fédéral direct, la diminution du produit de cet impôt serait de l'ordre de 233 millions de francs en admettant que l'allocation se monte à 2500 francs par an et par enfant. Si l'allocation est portée à 3000 francs par an et par enfant, la diminution de produit de l'impôt atteindrait 275 millions de francs.

2.3.4.6 Relations entre les charges

Si des allocations familiales fixées à 2500 francs par an étaient exonérées de l'impôt et si les déductions pour les enfants étaient maintenues, la réduction du produit de l'impôt serait de l'ordre de 233 millions francs par rapport au droit en vigueur. On obtiendrait ainsi les relations suivantes entre les charges:

Variante 4a (1 enfant)

Exonération des allocations familiales; déduction pour enfants de 6800 fr.;
suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants
(Diminution des recettes de 233 millions de fr. par rapport au statu quo)



Pour les personnes à bas revenus qui ne paient pas l'impôt fédéral direct, l'exonération des allocations familiales n'a aucun effet.

Pour un enfant, l'allègement absolu augmente jusqu'à un revenu imposable de 145 800 francs avant déduction pour enfants, reste ensuite constant et diminue quelque peu à partir d'un revenu imposable de 850 500 francs avant déduction pour enfants pour atteindre une valeur constante à partir d'un revenu de 852 900 francs avant déduction pour enfants.

2.3.5 Barème séparé pour les ménages avec enfants

2.3.5.1 Droit en vigueur

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

Le barème allégé pour les personnes mariées s'applique aux époux qui font ménage commun en fait et en droit ainsi qu'aux contribuables veufs, séparés ou divorcés et aux personnes seules qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses, pour autant que ces contribuables assument la majeure partie de leur entretien. Il s'agit en fait des familles monoparentales, mais cette disposition s'applique également aux relations de concubinage, toutefois uniquement au concubin qui détient l'autorité parentale.

2.3.5.2 Institution d'un troisième barème

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

Les personnes seules continueraient d'être imposées selon le barème de base. Les personnes mariées sans enfants mineurs ou suivant une formation seraient imposées selon le barème actuel pour les personnes mariées. Les contribuables avec enfants qui sont imposés actuellement selon le barème pour les personnes mariées seraient imposés selon un troisième barème plus avantageux que les deux autres. En cas de cessation de l'obligation d'entretenir l'enfant, par exemple en cas de décès de l'enfant ou à la fin de la formation initiale, les parents seraient de nouveau imposés selon le barème pour les personnes seules ou selon le barème pour les personnes mariées à partir de l'année fiscale concernée ou à partir de l'année fiscale suivante.

2.3.5.3 Aménagements possibles

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

- Une première possibilité consiste à déterminer le nouveau barème en élargissant les échelons du barème actuel pour les personnes mariées selon un facteur (fixe). Avec la hausse du revenu, les taux d'imposition marginaux augmentent en l'occurrence plus lentement que dans le barème pour les personnes mariées. Pour un même revenu, la charge moyenne est par conséquent plus basse que dans le barème pour les personnes mariées. Avec l'élargissement des échelons du barème, de nombreux contribuables descendent d'un échelon dans le barème si bien que leur charge fiscale marginale diminue également, ce qui renforce l'incitation à travailler. Avec de larges échelons, il peut également arriver que des contribuables restent au même échelon et ne profitent pas d'un taux d'imposition marginal moins élevé.
- Une autre possibilité consiste à partir du barème pour les personnes mariées et à l'abaisser proportionnellement. En l'occurrence, les taux d'imposition marginaux correspondant aux échelons du barème diminuent d'un pourcentage déterminé, ce qui fait diminuer la charge moyenne par rapport au barème pour les personnes mariées. L'allègement est proportionnel, c'est-à-dire identique, en pourcentage du revenu, pour tous les contribuables. En chiffres absolus, c'est-à-dire en francs, il augmente cependant en fonction de la hausse du revenu. Contrairement à la solution précédente, la charge fiscale marginale diminue pour tous les contribuables qui acquittent effectivement un impôt parce que leur revenu imposable est supérieur à la franchise. Une autre différence entre la baisse proportionnelle du barème et l'élargissement des échelons du barème, c'est qu'avec la baisse proportionnelle, le taux maximal de 11,5 % n'est plus atteint même pour des revenus très élevés.
- Enfin, les déductions actuelles pour les enfants pourraient être remplacées par des quotients familiaux. Par exemple, si ce quotient est fixé à 0,2 par enfant, le revenu imposable déterminant le taux d'imposition serait divisé par 1,2 pour les contribuables avec un enfant. Le revenu déterminant le taux d'imposition détermine ensuite le taux d'imposition moyen applicable au revenu imposable.

Pour toutes ces variantes, il est fondamental de savoir si les déductions actuelles pour les enfants sont maintenues si bien que la baisse du barème ne peut se faire que dans le respect de la diminution du produit de l'impôt politiquement fixée, ou si les déductions actuelles pour les enfants sont supprimées, ce qui permet d'abaisser plus généreusement le barème.

Dans le premier cas, il est certain qu'aucun contribuable ne sera plus lourdement imposé qu'actuellement. Dans le deuxième cas, ce n'est pas absolument garanti.

En principe, on peut également instituer un troisième barème dans le cadre du système de l'imposition selon la capacité économique objective. En l'occurrence, le système de référence n'est plus le barème pour les personnes mariées avec une déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt, mais le barème pour les personnes mariées avec une déduction sur le montant de l'impôt.

2.3.5.4 Conséquences

Tous les contribuables qui entretiennent des enfants mineurs ou qui suivent une formation profiteraient d'un troisième barème allégé. Toutefois, dans ce cas également, les contribuables qui ne paient pas l'impôt fédéral direct ne bénéficieraient pas d'une réduction de leur charge fiscale.

Économiquement, la solution prévoyant un troisième barème serait avantageuse si les taux d'imposition marginaux, qui influencent l'incitation à travailler, pouvaient être abaissés plus fortement que dans une solution prévoyant une déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt.

C'est en principe possible mais au prix de deux inconvénients: d'une part, un tel barème déroge légèrement au principe de l'imposition selon la capacité économique subjective; d'autre part, il faut s'accommoder d'une charge sur certains contribuables à revenu modeste (un peu) plus lourde que selon le statu quo.

Les barèmes présentés au ch. 2.3.5.3 se traduisent par un allègement plus important pour les revenus élevés et un allègement moins important pour les revenus moyens qu'une solution avec une déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt. Pour les revenus élevés, ils vont par conséquent au-delà de la mesure nécessaire d'après l'imposition selon la capacité économique subjective, alors que cet impératif n'est pas respecté pour les revenus moyens. Ce défaut pourrait être corrigé en aménageant le barème différemment, mais dans ce cas la solution du quotient familial est exclue d'emblée; la hausse de la déduction pour enfants est cependant plus simple et plus claire.

2.3.5.5 Diminution du produit de l'impôt

Le montant de la diminution du produit de l'impôt dépend de l'aménagement concret du barème. Il serait judicieux de fixer politiquement le montant de cette diminution et de déterminer ensuite le barème en fonction de cet impératif.

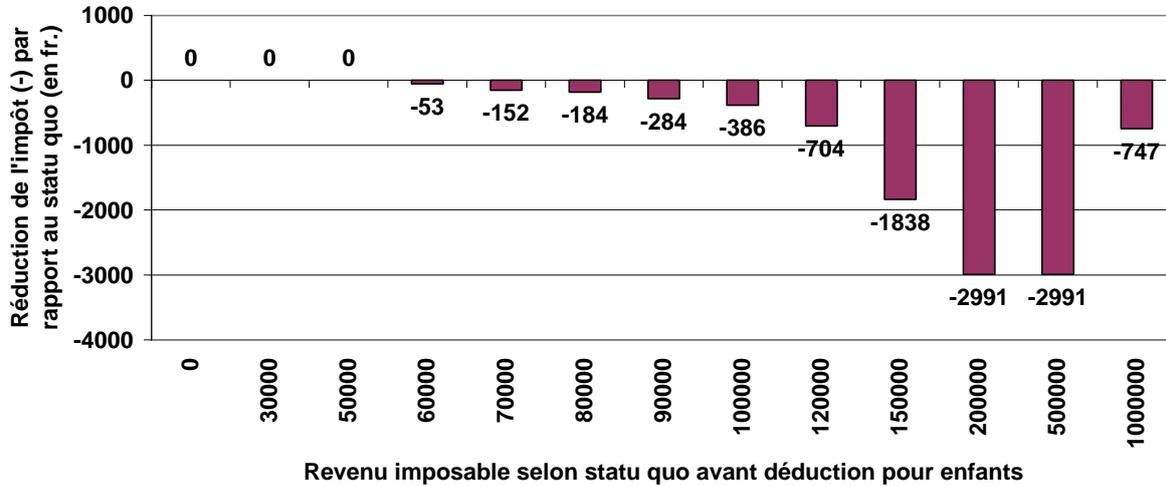
2.3.5.6 Relations entre les charges

L'admission d'une diminution du produit de l'impôt de 500 millions francs par rapport au droit en vigueur permet d'instituer un troisième barème pour les couples mariés avec enfants et les familles monoparentales: par rapport au barème actuel pour les personnes mariées, les échelons de ce barème seraient élargis de 32,5 %. Les relations entre les charges seraient alors les suivantes.

Variante 3a (1 enfant)

Barème pour les couples mariés avec enfants et pour les familles monoparentales: élargissement de 32,5 % des échelons du barème pour les personnes mariées

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Pour les personnes à bas revenus qui ne paient pas l'impôt fédéral direct, l'institution d'un troisième barème n'a aucun effet.

Plus les taux d'imposition marginaux sont élevés, plus les effets de cette mesure sont importants. Pour une famille avec un enfant, l'allègement absolu augmente jusqu'à un revenu imposable de 179 100 francs avant déduction pour enfants, reste ensuite constant puis diminue de nouveau à partir d'un revenu imposable de 850 500 francs.

2.4 Deuxième grande orientation: égalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui les font garder

2.4.1 Variantes

On a montré au ch. 1 que la réglementation de la Confédération désavantage systématiquement les parents à double revenu qui font garder leurs enfants par des tiers. Le statu quo n'atteint donc pas l'objectif de l'égalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui font garder leurs enfants. Théoriquement, il y a plusieurs manières d'atteindre cet objectif et, du même coup, celui de concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

	Statu quo	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Revenu de l'activité lucrative (revenu selon le marché)	Imposable	Imposable	Imposable	Imposable
Valeur de la garde par les parents (revenu fictif)	Non imposable	Imposable	Imposable	Non imposable
Coût de la garde par des tiers (en tant que déduction potentielle)	Non déductible	Non déductible	Déductible	Déductible
Valeur de la garde par les parents (en tant que déduction potentielle)	Non déductible	Non déductible	Déductible	Non déductible
Neutralité	Discrimine les parents qui font garder leurs enfants	neutre	neutre	neutre

Dans la variante 1, la valeur de la garde des enfants par les parents non imposable jusqu'à présent est imposée comme revenu fictif. Les déductions ne sont pas modifiées. Contrairement à cette variante, la variante 2 autorise la déduction des frais de garde des enfants par des tiers et la valeur de la garde des enfants par les parents. Dans cette variante, la valeur de la garde des enfants par les parents apparaît deux fois: comme revenu imposable et comme montant de la déduction. Par conséquent, ces deux postes s'annulent. La variante 3 qui prévoit que la valeur de la garde des enfants par les parents ne constitue pas un revenu imposable et qu'elle n'est donc pas déductible de l'assiette de l'impôt mène au même résultat.

Les variantes 2 et 3 parviennent à l'égalité de traitement entre les parents qui travaillent et font garder leurs enfants et les ménages dans lesquels un parent garde les enfants en accordant aux premiers une déduction supplémentaire pour les frais de garde des enfants. Pour ce qui est de la charge fiscale, ces variantes sont équivalentes. La variante 3 est cependant supérieure car il n'est pas nécessaire de déterminer la valeur de la garde des enfants par les parents, ce qui diminue les coûts de perception et d'acquittement.

La variante 1 suit une autre voie. Elle parvient à l'égalité de traitement en élevant la charge fiscale des parents qui gardent leurs enfants au niveau plus élevé de celle des parents qui font garder leurs enfants. Dans ce cas, le correctif d'une déduction pour les frais de garde des enfants est superflu.

Dans cette variante, il faut déterminer et imposer le revenu fictif équivalant à la garde des enfants par les parents. Ce revenu est difficile à estimer car il n'y a pas de prix du marché. En outre, le montant de ce revenu devrait devenir une pomme de discorde politique comme la valeur locative qui est un autre exemple de revenu fictif imposable. En fin de compte, la variante 3 semble être la meilleure solution malgré la nécessité d'introduire une déduction supplémentaire pour les frais de garde des enfants tant du point de vue du coût de la perception et de l'acquittement de l'impôt que du point de vue politique et économique.

La conception des allocations familiales exposée au point 3 du ch. 2.3.1.2 en tant que rémunération forfaitaire de l'éducation fournie par les parents sous forme de production ménagère ou de bon pour la garde des enfants par des tiers est équivalente à la variante 1, à la différence que la garde par les parents n'est pas considérée comme un revenu fictif mais qu'elle est rémunérée au moyen des allocations familiales. Il y a donc réellement un revenu.

2.4.2 Parents qui gardent leurs enfant: pas de pénalité

On prétend parfois qu'une déduction pour les frais de garde des enfants récompenserait unilatéralement les parents qui n'assument pas leur responsabilité et font garder leurs enfants en dehors de la sphère familiale. Les parents qui gardent leurs enfants seraient doublement pénalisés par rapport aux parents qui font garder leurs enfants¹:

- Ils se privent d'un revenu supplémentaire;
- Ils subventionnent, par leurs impôts, les parents qui n'assument pas leur responsabilité et font garder leurs enfants par des institutions financées ou subventionnées par l'Etat.

La pertinence de cette argumentation doit être vérifiée. Il apparaît en l'occurrence que

- les parents qui gardent leurs enfants ne sont pas surimposés;
- le groupe des parents qui font garder leurs enfants couvre ses coûts.

¹ Cf. par exemple le développement de la motion 06.3459 «Allègement fiscal pour les parents qui assument la garde de leurs enfants» déposée par le CN Jasmin Hutter. Le Conseil national a rejeté cette motion le 1^{er} octobre 2007.

2.4.2.1 Parents qui gardent leurs enfants: pas de charge fiscale excessive

Il est vrai que les parents ne peuvent pas exercer une activité lucrative pendant qu'ils gardent leurs enfants et qu'ils doivent donc renoncer à un revenu supplémentaire. Étant donné qu'ils n'ont pas de revenu supplémentaire, ils n'ont pas non plus de supplément d'impôt à payer. Et comme il n'y a pas de supplément d'impôt, il ne se justifie pas non plus d'accorder un allègement supplémentaire. S'il est néanmoins accordé, par exemple sous la forme d'une déduction pour la garde des enfants par les parents, l'imposition n'est plus neutre du point de vue de l'égalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et les parents qui font garder leurs enfants et sort de la conception de l'imposition selon la capacité économique. C'est en effet un but extrafiscal qui est poursuivi, à savoir la promotion de la garde des enfants par leurs parents.

Par contre, les parents qui font garder leurs enfants ne renoncent pas à un revenu supplémentaire, mais doivent payer des impôts plus élevés.

2.4.2.2 Garde des enfants par des tiers: son coût est couvert par les parents qui font garder leurs enfants

Un autre aspect de la responsabilité des parents concerne la question de savoir si les parents qui font garder leurs enfants couvrent eux-mêmes les coûts qu'ils occasionnent ou s'ils sont subventionnés indirectement par les parents qui gardent leurs enfants.

Pour répondre à cette question, il faut se référer à un monde où il ne serait pas possible de faire garder des enfants par des tiers. Dans ce cas, tous les parents gardent eux-mêmes leurs enfants. Si on introduit dans ce monde des structures de garde des enfants et qu'on institue simultanément une déduction fiscale pour les frais de garde effectif, une partie des parents se lancent dans une activité lucrative supplémentaire.

Abstraction faite des conséquences fiscales, il vaut la peine économiquement de se lancer dans une activité lucrative si le revenu supplémentaire est plus élevé que le coût de la garde des enfants par des tiers. Même en tenant compte des impôts, cette relation ne change pas si ce revenu supplémentaire est imposable et si les frais de garde des enfants par des tiers peuvent être déduits de l'assiette de l'impôt. Étant donné que le revenu supplémentaire est supérieur au coût de la garde par des tiers, chacune de ces activités lucratives supplémentaires produit un supplément de recettes fiscales, sauf dans le cas où le revenu imposable n'est pas supérieur à la franchise malgré le revenu supplémentaire; dans ce cas il n'y a ni diminution ni augmentation des recettes fiscales.

Au surplus, il en résulte également un avantage économique, car les avantages de la spécialisation sont entièrement exploités dans le cadre de la répartition du travail. En étendant leur activité lucrative, les parents qui disposent d'une bonne formation développent une productivité plus grande qu'ils ne pourraient le faire s'ils gardaient leurs enfants, ce qui augmente nettement la productivité moyenne de l'économie. Cette augmentation se traduit par une croissance économique supplémentaire et profite du même coup aux parents qui gardent leurs enfants et les ménages sans enfants.

En Suisse, il est vrai que les structures d'accueil et de garde des enfants sont en partie financées par des subventions de l'Etat. Les parents qui font garder leurs enfants n'acquittent donc directement qu'une partie du coût de la garde des enfants dans ces structures.

Les subventions ont deux effets:

- Si l'Etat subventionne la garde des enfants par des tiers, la part des coûts supportée par les parents qui font garder leurs enfants diminue. Étant donné que la déduction est limitée au coût effectif de la garde des enfants, les subventions font diminuer le volume total des déductions pour la garde des enfants par des tiers si bien que la diminution des recettes due à ces déductions est inférieure à la diminution des recettes en l'absence de subventions.
- Les subventions servent souvent à baisser le prix de la garde des enfants par des structures d'accueil pour les parents qui ont de faibles revenus. En l'occurrence, il s'agit souvent de parents qui élèvent seuls leurs enfants et qui peuvent exercer une activité lucrative uniquement parce qu'ils confient leurs enfants à la garde de tiers. Dans ce cas les subventions versées aux structures d'accueil permettent souvent d'économiser des contributions de l'aide sociale.

Ces deux effets affaiblissent les effets de redistribution en faveur des usagers des structures d'accueil et de garde des enfants subventionnées, mais ne les éliminent pas complètement.

Le versement de subventions aux structures d'accueil et de garde des enfants se justifie non seulement pour des raisons de politique sociale comme on le fait en général, mais elle se justifie également sous l'angle de l'efficacité de l'allocation des moyens, donc du point de vue d'une politique de croissance. Pour choisir entre le subventionnement des alternatives à la garde domestique des enfants et les transferts généraux de paiement en relation avec les enfants, la question qui se pose au législateur est de savoir quel est l'instrument le plus efficace. En l'occurrence, il s'agit de la subvention car elle stimule à la fois l'offre de travail des femmes et le taux de natalité².

Sur deux économies par ailleurs identiques, celle qui accorde plus d'importance au subventionnement des alternatives à la garde des enfants par les parents et moins d'importance à des transferts directs de fonds se rapportant aux enfants, dispose à la fois d'un taux de natalité plus élevé et d'une offre de travail plus élevée de la part des femmes. Comte tenu d'un taux de natalité inférieur à l'optimum pour des systèmes de prévoyance vieillesse financés par répartition, le subventionnement des structures d'accueil et de garde des enfants peut parfaitement constituer un instrument politique plus attrayant que les transferts de fonds se rapportant aux enfants.

Une étude de rentabilité des crèches privées et des crèches publiques fondée sur des données de 1999 a été établie pour la ville de Zurich³. À un coût total de 39,1 millions de francs, dont 17,8 millions à la charge de l'Etat correspond un rapport compris entre 136,7 et 157,5 millions de francs. Pour ce qui est de ce rapport, d'autres éléments qualitatifs ont été identifiés mais n'ont pas pu être quantifiés. Il faut donc en conclure que le rapport entre le coût et l'utilité du subventionnement public des structures d'accueil et de garde est extrêmement favorable.

Prétendre que les parents qui gardent leurs enfants subventionnent par leurs impôts les parents qui font garder leurs enfants par des tiers paraît donc discutable. Le groupe des parents qui peuvent demander la déduction pour la garde des enfants par des tiers semble contribuer plus au produit de l'impôt par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu prélevé sur le revenu supplémentaire qu'ils réalisent en faisant garder leurs enfants que ce que la collectivité perd en accordant une déduction de la garde des enfants par des tiers et des subventions aux structures d'accueil et de garde des enfants.

² Cf. Patricia F. Apps et Ray Rees: "Fertility, Female Labor Supply and Public Policy", Institut for the Study of Labor (IZA), Bonn, Discussion Paper No. 409, Décembre 2001.

³ Cf. Karin Müller Kucera et Tobias Bauer: Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes der Stadt Zürich, Berne, novembre 2000.

2.4.3 Institution d'une déduction pour la garde des enfants

2.4.3.1 Droit en vigueur

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

2.4.3.2 Aménagement possible

On pourrait concevoir les frais de garde des enfants par des tiers comme des frais d'acquisition du revenu. Dans le droit en vigueur, les frais effectifs peuvent toujours être déduits à titre de frais d'acquisition du revenu sans limitation ou sous forme de forfaits. Il n'est cependant exclu qu'une déduction pour la garde des enfants par des tiers soit plafonnée afin d'ignorer fiscalement les gardes somptueuses.

Si tous les frais de garde des enfants par des tiers devaient être déduits, cela signifierait que ces frais devraient être qualifiés de frais d'acquisition du revenu. Bien que les frais de garde des enfants par des tiers soient étroitement liés à l'acquisition du revenu, ils ont toujours été considérés comme des frais professionnels non déductibles selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux. Du point de vue de la politique sociale, il est toujours plus difficile de comprendre pourquoi les frais de déplacement et les frais de repas à l'extérieur sont déductibles comme frais nécessaires à l'exercice de la profession mais pas les frais de garde des enfants.

La déduction pour la garde des enfants pourrait également être conçue comme une déduction anorganique. Ces déductions sont accordées pour certaines dépenses qui constituent en soi une utilisation du revenu, mais qui sont prises en compte dans une certaine mesure pour des raisons extrafiscales. En l'occurrence, les frais effectifs encourus pendant la période fiscale sont déductibles jusqu'à un plafond fixé par le législateur.

Un plafonnement de la déduction pour les frais effectifs de garde des enfants par des tiers paraît judicieux.

Du point de vue de l'harmonisation verticale, la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers doit être inscrite nécessairement dans la LIFD et dans la LHID. Cet impératif semble d'autant plus justifié qu'aujourd'hui presque tous les cantons accordent une telle déduction. On peut pour l'instant laisser ouvert le point de savoir si les cantons devraient fixer un plafond uniforme.

2.4.3.3 Conséquences

Les personnes seules qui élèvent leurs enfants et exercent une activité lucrative ou suivent une formation et les couples à deux revenus avec des enfants mineurs bénéficieraient de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers jusqu'à une limite d'âge à déterminer. En revanche, les couples à un revenu et les familles qui ont des enfants mineurs et ne paient pas ou ne paient qu'un impôt fédéral très bas ainsi que les familles qui ont des enfants qui suivent une formation ne bénéficieraient pas d'un allègement fiscal.

Pour l'impôt fédéral direct, les déductions sur l'assiette de l'impôt diminuent le taux d'imposition moyen réel (rapport entre l'impôt et le revenu brut) d'une manière différente en fonction du montant du revenu du contribuable. Sur ce point, on se référera aux commentaires du ch. 2.3.2.4.

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

2.4.3.4 Diminution du produit de l'impôt

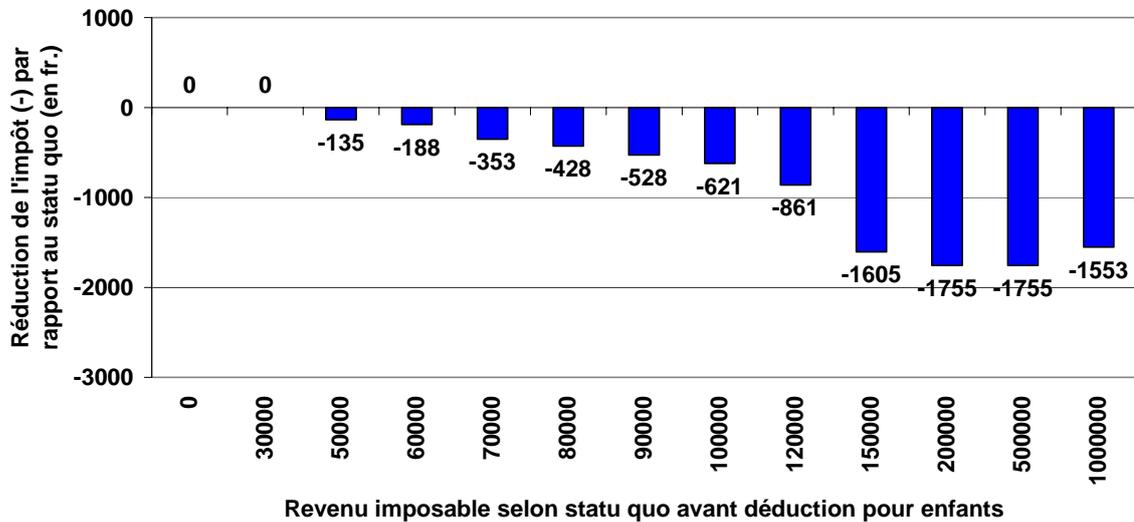
L'introduction dans la LIFD d'une déduction pour la garde des enfants en faveur des familles monoparentales et des couples à deux revenus se traduirait par une diminution du produit de l'impôt de 205 millions francs pour une déduction fixée à 5000 francs par enfant. Une déduction de 10 000 francs par enfant coûterait 385 millions francs.

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

2.4.3.5 Relations entre les charges

L'admission d'une diminution du produit de l'impôt de 500 millions francs par rapport au droit en vigueur permet d'instituer une déduction pour les frais de garde des enfants de 13 500 francs. Les relations entre les charges seraient alors les suivantes pour les contribuables qui déduiraient la totalité de ce montant.

Variante 5a (1 enfant)
Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants
 (max. 13 500 fr.); déduction entièrement déduite par les contribuables
 (Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Pour les personnes à revenus modestes qui ne paient ni l'impôt fédéral direct ni l'impôt cantonal sur le revenu, l'institution d'une déduction pour la garde des enfants par des tiers n'a aucun effet. Cela vaut également pour tous les contribuables qui n'ont pas de frais de garde pour leurs enfants.

Sinon, la déduction pour les frais de garde des enfants a des effets d'autant plus importants que les taux d'imposition marginaux sont élevés. Pour l'impôt fédéral direct, l'allègement absolu pour une famille avec un enfant augmente jusqu'à un revenu de 156 800 francs avant déduction pour enfants, reste ensuite constant, diminue de nouveau à partir d'un revenu imposable de 850 500 francs avant déduction pour enfants, et redevient constant à partir d'un revenu de 863 900 francs.

Par rapport à la variante 1 (hausse de la déduction pour enfants), cette mesure déploie des effets plus forts: le montant de la déduction peut en effet être fixé à un niveau plus élevé pour la même diminution du produit de l'impôt parce que les contribuables avec enfants ne peuvent pas tous effectuer la déduction.

2.4.4 Introduction d'une déduction pour les frais de garde des enfants par leurs parents

2.4.4.1 Droit en vigueur

Une déduction pour les frais de garde des enfants par leurs parents faisant le pendant à la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers n'est prévue ni dans la LIFD ni dans la LHID.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, la loi fiscale du canton de Zoug prévoit une déduction de 3000 francs pour les frais de garde des enfants par les parents pour tout enfant qui a moins de 16 ans à la fin de la période fiscale. La déduction n'est accordée que si le revenu net ne dé-

pas 70 000 francs. Dans une réforme à venir, le canton de Lucerne prévoit aussi d'accorder une déduction de 3000 francs pour la garde des enfants par les parents.

La motion «Allègement fiscal pour les parents qui assument la garde de leurs enfants» (06.3459) déposée en 2006 par la conseillère nationale Jasmin Hutter va aussi dans ce sens. Elle préconise l'octroi aux parents qui gardent leurs enfants à domicile sans recourir aux services d'un tiers d'une déduction sociale de 20 000 francs pour un enfant et de 30 000 francs pour plusieurs enfants. Les Chambres fédérales ont cependant rejeté cette intervention.

2.4.4.2 Aménagements possibles

Si la déduction doit promouvoir la garde des enfants par les parents comme le demande la motion Hutter, elle ne devrait être accordée qu'aux parents qui renoncent totalement à faire garder leurs enfants par des tiers. En pratique, cela poserait d'importantes difficultés car il faudrait vérifier dans le cadre de la taxation si la garde des enfants n'a jamais été confiée à des tiers avant d'accorder la déduction pour la garde des enfants par les parents.

Si cette déduction est conçue, comme dans le canton de Zoug ou comme dans la révision fiscale du canton de Lucerne, comme une déduction générale supplémentaire pour les enfants, toutes les familles qui ont des enfants mineurs auraient droit à cette déduction, même si elles confient parfois la garde de leurs enfants à des tiers, sauf si la déduction n'est pas accordée pour les revenus nets élevés comme à Zoug. Dans ce cas, seules les familles à bas revenus bénéficient d'un allègement. Pour les revenus très bas, cette déduction supplémentaire n'a aucun effet.

2.4.4.3 Conséquences

Les commentaires ci-dessus montrent que cette déduction n'est pas judicieuse dans le cadre de la deuxième grande orientation, car elle va dans un sens diamétralement opposé à l'objectif d'instituer l'égalité de traitement des parents qui gardent leurs enfants et ceux qui font garder leurs enfants par des tiers et à celui de mieux concilier la famille et la profession.

Suivant la conception de cette déduction, seuls les couples à un revenu et les familles monoparentales avec des enfants mineurs en bénéficieraient jusqu'à un âge qu'il faudrait déterminer à condition qu'ils gardent eux-mêmes leurs enfants. Si la déduction était conçue plus largement (cf. ch. 2.4.4.2), tous les contribuables qui ont des enfants mineurs pourraient bénéficier de la déduction jusqu'à l'âge fixé.

Pour l'impôt fédéral direct, les déductions sur l'assiette de l'impôt diminuent plus ou moins fortement le taux d'imposition moyen réel (rapport entre l'impôt et le revenu brut) en fonction du montant du revenu du contribuable. On peut faire les mêmes commentaires que pour la déduction pour enfants au ch. 2.3.2.4.

Par contre, les familles avec des enfants mineurs qui ne paient pas l'impôt fédéral direct ou un impôt très modeste et les familles dont les enfants ont dépassé l'âge jusqu'auquel la déduction est accordée ne bénéficieraient pas d'une réduction d'impôt.

2.4.4.4 Diminution du produit de l'impôt

Si tous les couples à un revenu avec un enfant avaient droit à une déduction de 5000 francs et les couples dans la même situation avec plusieurs enfants à une déduction de 7500 francs, la diminution du produit de l'impôt fédéral direct se monterait à 320 millions francs.

2.4.5 Hausse de la déduction pour double revenu

2.4.5.1 Droit en vigueur

La déduction pour double revenu sert, d'une part, à tenir compte des frais domestiques plus élevés d'un couple à deux revenus par rapport à un couple à un revenu et, d'autre part, à briser la progressivité de l'impôt pour les couples à deux revenus par rapport aux concubins dans la même situation, mais dont les revenus ne s'additionnent pas pour calculer l'impôt.

Pour l'impôt fédéral direct, les couples mariés à deux revenus peuvent déduire 50 % du revenu secondaire jusqu'à un maximum de 12 500 francs. En l'occurrence, la déduction minimum est de 7600 francs. La déduction n'est accordée que si les deux époux exercent une activité lucrative.

La déduction minimale de 7600 francs est accordée si le revenu déterminant pour calculer la déduction est compris entre 7600 francs et 15 200 francs. Si le revenu déterminant est supérieur à 15 200 francs, la moitié de ce revenu peut être déduite. La déduction maximale de 12 500 francs est atteinte à partir d'un revenu secondaire net de 25 000 francs.

Les indemnités pour perte de gain en cas d'interruption momentanée de l'activité lucrative (service militaire, service de protection civile, indemnités de l'assurance-chômage, de l'assurance-maladie et de l'assurance-accidents) sont assimilées au revenu de l'activité lucrative. En revanche, d'autres revenus comme les rentes de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (1^{er} pilier), les rentes de la prévoyance professionnelle (2^e pilier) ou les revenus de la fortune ne sont pas assimilés au revenu de l'activité lucrative.

La LHID prescrit la déduction pour double revenu aux cantons.

2.4.5.2 Hausse de la déduction pour double revenu: le pour et le contre

Les opposants à la hausse de la déduction pour double revenu critiquent essentiellement les relations entre les charges des différentes catégories de contribuables. Accorder la déduction (relevée) pour double revenu uniquement aux couples mariés dont les époux exercent chacun une activité lucrative aboutit à instaurer une inégalité de traitement contraire à la Constitution de l'imposition des couples à un revenu et des couples à deux revenus disposant du même revenu global. On s'écarterait ainsi du principe d'après lequel les couples mariés qui ont le même revenu doivent être imposés (à peu près) également, quelle que soit la source de leurs revenus. Cela ne serait pas compatible avec le principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique. C'est pourquoi la répartition du revenu au sein du couple ne devrait jouer aucun rôle pour l'imposition.

On critique aussi le fait que les couples de rentiers et les couples mariés qui ne disposent que d'un revenu du travail et de revenus provenant d'autres sources ne bénéficieraient pas d'une hausse de la déduction pour double revenu, ce qui se traduirait par des relations déséquilibrées entre les charges des différentes catégories de contribuables.

Les défenseurs de la déduction pour double revenu la tiennent pour indispensable dans le système de la taxation commune afin d'éliminer les différences contraires à la Constitution des relations entre les charges fiscales des couples à deux revenus et des concubins à deux revenus. En outre, la déduction pour double revenu constitue une incitation pour le conjoint à entrer dans le marché du travail.

2.4.5.3 Aménagements possibles

Étant donné que l'accent doit être mis principalement sur la réduction des impôts des familles avec enfants, on doit se demander si la déduction doit être réservée aux couples à deux revenus qui ont des enfants mineurs ou qui suivent une formation. Le reste de la discrimination fiscale qui subsiste dans le droit en vigueur serait alors atténuée ou supprimée uniquement pour les familles avec enfants.

Si cette discrimination doit également être atténuée pour les autres personnes concernées, la hausse de la déduction devrait également être accordée aux couples à deux revenus sans enfant. De plus, il faut se demander si la déduction pour double revenu ne devrait pas être accordée également aux couples mariés qui touchent des rentes.

La déduction pour double revenu sert à éliminer la discrimination qui frappe les couples mariés à deux revenus. C'est pourquoi cet objectif d'équité (prescrit par la Constitution) ne devrait pas être lié à un critère sans rapport comme celui des «enfants».

2.4.5.4 Conséquences

La hausse du montant maximal de la déduction élimine la discrimination aussi pour les contribuables dans le segment supérieur du barème, ce qui améliore l'équité fiscale horizontale entre les couples à deux revenus et les autres contribuables.

De plus, l'exercice d'une activité lucrative du conjoint de l'époux qui obtient un revenu élevé devient plus attrayant. Du point de vue économique, cela devrait avoir des effets positifs car les personnes concernées sont en général des personnes disposant d'un niveau de qualification élevé.

En revanche, l'atténuation de cette discrimination pour les rentiers ne stimulerait pas la croissance.

2.4.5.5 Diminution du produit de l'impôt

Si le maximum de la déduction est porté de 12 500 à 15 000 francs, la diminution du produit de l'impôt fédéral direct s'élève à 115 millions de francs. Si ce maximum est porté à 20 000 francs, la diminution du produit de l'impôt se monte à 330 millions de francs.

2.5 Thèmes spéciaux

2.5.1 Imposition des familles monoparentales⁴

2.5.1.1 Droit en vigueur

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

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

Dans un arrêt de 2005, le Tribunal fédéral défend l'avis que cette critique est fondée. Une personne seule avec un enfant a certes des charges plus élevées qu'une personne seule sans enfant, mais des charges moins élevées qu'un couple avec un enfant. En outre, il constate que l'art. 11, al. 1, LHID empiète sur l'autonomie tarifaire des cantons garantie par la Constitution. Toutefois, sur la base des travaux préparatoires et du texte clair de la loi, il parvient à la conclusion que, même si cette disposition est contraire à la Constitution, les contribuables qui ne sont pas mariés et qui vivent avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont ils assument l'essentiel de l'entretien ont droit «exactement à la même réduction (tarifaire)» que les contribuables mariés.

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

2.5.1.2 Aménagement possible

L'expression «cette même réduction» inscrite à l'art. 11, al. 1, LHID pourrait être remplacée par l'expression «une réduction appropriée». Étant donné que, selon le Tribunal fédéral, la réglementation en vigueur empiète sur l'autonomie tarifaire des cantons garantie par la Constitution, on peut se demander s'il ne faudrait pas biffer entièrement la deuxième phrase de cette disposition qui se rapporte uniquement aux familles monoparentales. Les cantons seraient alors entièrement libres de déterminer comment ils veulent réduire la charge des familles monoparentales par rapport aux personnes seules. La liberté des cantons ne serait limitée que par le principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique.

⁴ En 2005, il y avait 190 000 familles monoparentales en Suisse. Sur ce nombre, 56 000 familles n'ont pas payé l'impôt fédéral direct en raison d'un revenu imposable trop faible (statistique de l'impôt fédéral direct).

Il n'y a pas que dans la LHID qu'il faut prendre des mesures, dans la LIFD aussi. En effet, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les contribuables doivent également être imposés selon leur capacité économique. Dans la perspective d'une modification de la loi, il convient de distinguer entre les «véritables familles monoparentales» qui, d'après des études⁵, sont particulièrement touchées par la pauvreté et les «concubins avec enfants».

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

On pourrait également réserver le barème pour les personnes mariées aux époux qui font effectivement ménage commun en fait et en droit. Pour les familles monoparentales, on pourrait alors introduire une déduction pour famille monoparentale égale, par exemple, à 3 % du revenu net et plafonnée à 5000 francs (cf. variante 2 dans le tableau ci-après). Suivant sa conception, cette solution aboutirait à un supplément de charge pour les véritables familles monoparentales en raison de la diminution de l'allègement par rapport au droit en vigueur. D'un autre côté, ces familles profiteraient de la hausse de la déduction pour enfants et de l'institution d'une déduction pour la garde des enfants.

Les «*concubins avec enfants*» sont moins exposés au risque de pauvreté que les véritables familles monoparentales. Ils profitent des effets de synergie d'un ménage à deux parents. Par rapport aux couples mariés avec enfants, ils sont privilégiés fiscalement par le droit en vigueur car, suivant la situation, ils bénéficient chacun du barème pour les personnes mariées et des déductions pour enfants, sans que leurs revenus ne soient additionnés comme pour un couple marié. Pour imposer cette catégorie de contribuables selon leur capacité économique, il ne faudrait plus leur accorder le bénéfice du barème pour les personnes mariées, mais leur appliquer le barème pour les personnes seules (cf. variantes 1 et 2). Par rapport au droit actuel, la charge fiscale des concubins avec enfants augmenterait, mais ils bénéficieraient d'un autre côté de la hausse de la déduction pour enfants et de l'institution d'une déduction pour la garde des enfants.

Dans le tableau suivant, les deux variantes sont comparées au droit en vigueur.

Catégorie de contribuables	Statu quo selon LIFD	Variante 1	Variante 2
Personnes mariées	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes mariées • Déduction pour les personnes mariées 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes mariées • Déduction pour les personnes mariées 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes mariées • Déduction pour les personnes mariées
Familles monoparentales	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes mariées 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes mariées 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes seules • Déduction pour les familles monoparentales
Concubins avec enfant(s)	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes mariées 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes seules 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes seules
Concubin sans enfant et concubin	<ul style="list-style-type: none"> • Concubin sans enfant: barème pour les personnes seules 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes seules 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes seules

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

Catégorie de contribuables	Statu quo selon LIFD	Variante 1	Variante 2
avec enfant(s)	<ul style="list-style-type: none"> • Concubin avec enfant: barème pour les personnes mariées 		
Concubins avec enfant(s) commun(s), nais sans autorité parentale commune	<ul style="list-style-type: none"> • Concubin détenant l'autorité parentale: barème pour les personnes mariées • Concubin sans autorité parentale: barème pour les personnes seules 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes seules 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes seules
Concubins avec enfants commun(s) et autorité parentale commune	<ul style="list-style-type: none"> • Le parent qui obtient un revenu est imposé selon le barème pour les personnes mariées, l'autre selon le barème pour les personnes seules • Si les parents ont chacun leur revenu, le parent qui fournit les contributions financières les plus élevées (en général celui qui a le revenu le plus élevé) est imposé selon le barème pour les personnes mariées. Si les parents fournissent des contributions financières d'un même montant, celui qui se charge de la majeure partie de la garde effective est imposé selon le barème pour les personnes mariées. L'autre est imposé selon le barème pour les personnes seules 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes seules 	<ul style="list-style-type: none"> • Barème pour les personnes seules

2.5.1.3 Recettes fiscales

L'impact sur les recettes fiscales dépend de l'aménagement concret des barèmes et des déductions et ne peut donc pas être déterminé ici.

2.5.2 Imposition des parents séparés

2.5.2.1 Droit en vigueur

Les dépenses engagées pour l'entretien des membres de la famille constituent une utilisation du revenu et ne sont par conséquent pas déductibles. Il n'y a une dérogation à ce principe que lorsque des parents qui ont des enfants mineurs vivent séparément. D'après l'imposition actuelle des aliments, les contributions d'entretien qu'un parent reçoit pour les enfants qui sont sous son autorité parentale sont entièrement imposables. D'autre part, elles sont entièrement déductibles pour le parent qui les verse.

Dès que les enfants atteignent leur majorité, cette dérogation n'est plus valable. Les contributions d'entretien qui reviennent directement à un enfant majeur ne sont imposables ni pour l'enfant qui les reçoit ni pour le parent qui héberge l'enfant. En effet, l'enfant reçoit des contributions franches d'impôt en vertu des obligations du droit de la famille. Cette fois, le parent qui les verse ne peut pas les déduire de son revenu. Elles sont en effet considérées comme des «dépenses pour l'entretien du contribuable et de sa famille» tout à fait ordinaire et donc non déductibles, comme c'est toujours le cas pour les familles intactes, c'est-à-dire pour les époux qui font ménage commun avec des enfants mineurs ou des enfants majeurs.

D'après la pratique actuelle en matière d'impôt fédéral direct, telle qu'elle est établie par la circulaire de l'AFC du 13 juillet 1995, le contribuable qui verse des pensions alimentaires peut demander la déduction pour charge d'entretien de 6100 francs pour des raisons d'équité. En outre, le parent qui vit avec l'enfant devenu majeur a droit à la déduction pour enfants d'un montant de 6100 francs également. Au surplus, il bénéficie du barème pour les

personnes mariées. Sur ce point, les parents séparés ou divorcés sont même avantagés par rapport aux époux. Pour l'enfant, ils peuvent en effet déduire - outre les autres déductions pour les enfants - 12 200 francs au maximum (6100 francs pour la déduction pour enfants et le même montant pour la déduction pour charge d'entretien), alors que les époux qui font ménage commun en fait et en droit n'ont droit qu'à la déduction pour enfants d'un montant de 6100 francs. Par ailleurs, lorsque les parents sont séparés ou divorcés, seul le parent qui vit avec l'enfant a droit au barème pour les personnes mariées.

2.5.2.2 Imposition actuelle des époux séparés: le pour et le contre

Le Conseil fédéral a répété plusieurs fois dans ses avis sur des interventions parlementaires (Interpellation Rennwald 96.3638; Motion Vermot-Mangold 99.3482; Motion Teuscher 02.3718) qu'il estimait dans l'ensemble judicieuse l'imposition des aliments telle qu'elle est appliquée depuis 1995 dans le cadre de l'impôt fédéral direct et impérativement dans celui des impôts cantonaux sur le revenu depuis 2001.

Les personnes qui critiquent l'imposition actuelle des aliments défendent le point de vue d'après lequel le droit fiscal met la totalité de la charge fiscale sur le dos des familles monoparentales en imposant les pensions alimentaires des enfants mineurs auprès de la personne seule qui élève ses enfants. Par conséquent non seulement la charge fiscale sur les familles monoparentales est exagérée, mais leur revenu imposable est également trop élevé, ce qui les prive du droit à certaines réductions, par exemple sur les primes d'assurance-maladie ou sur le prix des crèches.

En 1998, la commission d'experts Imposition de la famille est cependant arrivée à la conclusion qu'il fallait maintenir l'imposition des pensions alimentaires selon le droit fédéral en vigueur: «Le parent ayant la charge de l'enfant dispose de ce revenu, même si celui-ci est versé dans l'intérêt de l'enfant. En recevant ce revenu, il augmente sa capacité contributive, alors que le parent qui verse les contributions perd, lui, une partie de cette capacité. À la différence de la dette alimentaire envers la famille telle qu'énoncée à l'article 328 CC, ces aliments ne sont pas versés en cas de besoin, mais selon la capacité financière du parent qui les verse. C'est pourquoi, pour des raisons de systématique fiscale, le parent qui a la charge de l'enfant doit être imposé totalement et non pas partiellement» (Rapport de la commission d'experts chargée d'examiner le système suisse d'imposition de la Famille, Commission imposition de la famille, Berne 1998, p. 45). De plus, la commission a considéré qu'il était injuste d'imposer un revenu dont le parent qui verse les contributions ne dispose en fait plus. Elle a constaté en outre que les tribunaux civils tenaient compte de la nouvelle situation et qu'ils intégraient la charge fiscale dans le calcul des contributions d'entretien.

En outre, on critique le fait qu'à la majorité de l'enfant, les contributions d'entretien versées à l'enfant qui suit une formation ne sont plus déductibles pour le parent qui les verse. Enfin, la motion Parmelin (05.3319) demande de corriger l'inégalité de traitement devant l'impôt des contribuables divorcés ou séparés en cas d'autorité parentale conjointe et de garde alternée.

2.5.2.3 Aménagements possibles

- Contrairement à la réglementation en vigueur, la déduction pour enfants pourrait être attribuée au parent qui verse des contributions d'entretien à l'enfant majeur qui suit une formation. Si les parents versent chacun des contributions d'entretien (en espèces ou en nature), la déduction pour enfants serait soit répartie par moitié entre eux soit entièrement attribuée au parent qui fournit les contributions les plus élevées. La déduction pour charge d'entretien serait alors supprimée. Ces règles permettent

d'établir l'égalité de traitement entre les familles intactes et les parents séparés ou divorcés qui ont des enfants majeurs qui suivent une formation.

- Une autre possibilité consisterait à refuser la déduction des contributions d'entretien pour les enfants mineurs au parent qui les verse. Ces contributions ne seraient donc pas imposables non plus pour leur bénéficiaire. Les couples intacts et les parents séparés ou divorcés seraient ainsi traités également. Par rapport au droit en vigueur, la charge fiscale du débiteur des contributions augmenterait cependant lourdement.
- La charge fiscale pourrait être répartie entre les parents séparés. Les pensions alimentaires pour les enfants mineurs ne seraient pas entièrement déductibles du revenu de celui qui les verse et ne seraient pas entièrement imposables pour celui que les reçoit. Cette solution n'est toutefois pas en accord avec l'imposition selon la capacité économique. Par rapport au droit en vigueur, la charge fiscale des personnes qui versent les contributions d'entretien augmenterait.
- Le parent qui verse des contributions d'entretien à un enfant majeur pourrait les déduire de son revenu. Dans ce cas, ces contributions seraient imposables pour celui qui les reçoit, c'est-à-dire pour l'enfant majeur qui suit une formation. En raison de leur revenu généralement très bas, ils ne devraient pas payer d'impôt ou seulement un montant très modeste. Dans ce cas, les familles intactes qui ont des enfants majeurs et les parents divorcés ou séparés en fait ou en droit qui ont des enfants majeurs seraient traités différemment.

L'essentiel, c'est que l'imposition des pensions alimentaires soit conçue de telle manière que les parents séparés ou divorcés ne soient pas avantagés par rapport aux familles intactes. En outre, cette imposition devrait être en accord avec le principe de l'imposition selon la capacité économique. C'est pourquoi la première variante citée prévoyant la répartition de la déduction pour enfants semble être globalement la meilleure solution.

Pour corriger l'inégalité de traitement devant l'impôt des contribuables divorcés ou séparés en cas d'autorité parentale conjointe et de garde alternée comme le demande la motion Parmelin, la déduction pour enfants devrait être répartie par moitié comme pour les enfants mineurs qui font l'objet d'une garde alternée.

Dans le tableau suivant, les deux variantes de l'imposition nouvelle des familles monoparentales (cf. ch. 2.5.1.2) sont comparées à la législation (LIFD) en vigueur.

	Catégories de contribuables	Imposition selon la LIFD	Variante 1	Variante 2
1	Couple marié avec enfant mineur	<ul style="list-style-type: none"> • Taxation commune et barème pour les personnes mariées • Déduction pour personnes mariées • Déduction pour enfants sur l'assiette commune de l'impôt • Pas de déduction pour les contributions d'entretien pour l'enfant 	Comme statu quo	Comme statu quo
2	Couple marié avec enfant majeur suivant une formation	<ul style="list-style-type: none"> • Taxation commune et barème pour les personnes mariées • Déduction pour les personnes mariées • Déduction pour enfants sur l'assiette commune de l'impôt • Pas de déduction pour les contributions d'entretien pour l'enfant 	Comme statu quo	Comme statu quo

	Catégories de contribuables	Imposition selon la LIFD	Variante 1	Variante 2
3	<p>Parents séparés, divorcés ou non mariés (2 ménages) avec enfant mineur, sans garde alternée</p> <p>Le parent qui exerce l'autorité parentale reçoit de l'autre parent des contributions d'entretien pour l'enfant.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parent qui ne vit pas avec l'enfant:</u> Pas de déduction pour enfants, Déduction des contributions d'entretien Barème pour les personnes seules • <u>Parent qui vit avec l'enfant:</u> Déduction pour enfants Imposition des contributions d'entretien Barème pour les personnes mariées 	Comme statu quo	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parent qui ne vit pas avec l'enfant:</u> Pas de déduction pour enfants Déduction des contributions d'entretien Barème pour les personnes seules • <u>Parent qui vit avec l'enfant:</u> Déduction pour enfants Déduction pour les familles monoparentales Imposition des contributions d'entretien Barème pour les personnes seules
4	<p>Parents séparés, divorcés ou non mariés (deux ménages) avec enfant mineur, qui détiennent l'autorité parentale en commun et la garde alternée de l'enfant</p> <p>Pas de contribution d'entretien pour l'enfant entre les parents¹</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parent qui assume la majeure partie de la garde effective²:</u> Déduction pour enfants Barème pour les personnes mariées Pas de déduction des contributions d'entretien • <u>Autre parent:</u> Pas de déduction pour enfants Barème pour les personnes seules Pas de déduction des contributions d'entretien 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Pour les deux parents:</u> Moitié de la déduction pour enfants Pas de déduction des contributions d'entretien Un parent est imposé selon le barème pour les personnes seules, l'autre selon le barème pour les personnes mariées³ 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Pour les deux parents:</u> Barème pour les personnes seules Moitié de la déduction pour les familles monoparentales Moitié de la déduction pour enfants Pas de déduction des contributions d'entretien
5	<p>Parents séparés, divorcés ou non mariés (deux ménages) avec enfant majeur en formation.</p> <p>L'un des parents verse des contributions d'entretien à l'enfant; l'autre ne verse pas de contributions d'entretien, ni en espèces, ni en nature.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parent qui verse les contributions d'entretien:</u> Déduction pour charge d'entretien Barème pour les personnes mariées (si l'enfant vit avec ce parent) Pas de déduction pour les contributions d'entretien • <u>Parent qui ne vit pas avec l'enfant et ne verse pas de contribution d'entretien:</u> Pas de déduction pour enfants Barème pour les personnes seules 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parent qui verse les contributions d'entretien:</u> Déduction pour enfants Barème pour les personnes mariées (si l'enfant vit chez ce parent) Pas de déduction pour les contributions d'entretien • <u>Parent qui ne vit pas avec l'enfant et ne verse pas de contribution d'entretien:</u> Pas de déduction pour enfants Barème pour les personnes seules 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parent qui verse les contributions d'entretien:</u> Déduction pour enfants Déduction pour les familles monoparentales (si l'enfant vit chez ce parent) Barème pour les personnes seules Pas de déduction pour les contributions d'entretien • <u>Parent qui ne vit pas avec l'enfant et ne verse pas de contribution d'entretien:</u> Pas de déduction pour enfants Pas de déduction pour les familles monoparentales Barème pour les personnes seules
6	<p>Parents séparés, divorcés ou non mariés (deux ménages) avec enfant majeur suivant une formation.</p> <p>Les parents versent chacun des contributions d'entretien (en espèces ou en nature) à l'enfant.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parent qui ne vit pas avec l'enfant:</u> Déduction pour charge d'entretien Barème pour les personnes seules Pas de déduction des contributions d'entretien • <u>Parent qui vit avec l'enfant:</u> Déduction pour enfants Barème pour les personnes mariées Pas de déduction des contributions d'entretien 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parent qui ne vit pas avec l'enfant:</u> Moitié de la déduction pour enfants Barème pour les personnes seules Pas de déduction des contributions d'entretien • <u>Parent qui vit avec l'enfant:</u> Moitié de la déduction pour enfants Barème pour les personnes mariées Pas de déduction des contributions d'entretien 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parent qui ne vit pas avec l'enfant:</u> Moitié de la déduction pour enfants Barème pour les personnes seules Pas de déduction des contributions d'entretien • <u>Parent qui vit avec l'enfant:</u> Moitié de la déduction pour enfants Déduction pour famille monoparentale Barème pour les personnes seules Pas de déduction des contributions d'entretien

¹ Lorsqu'un parent verse à l'autre une contribution d'entretien, ce cas est réglé comme s'il n'y avait pas de garde alternée.

² Si les deux parents se chargent de la garde dans la même mesure, le revenu le plus élevé constitue le critère déterminant.

³ Le parent qui assure la majeure partie de l'entretien effectif est imposé au barème pour les personnes mariées. Lorsque les deux parents se chargent de la garde effective dans la même mesure, le revenu le plus élevé constitue le critère déterminant l'octroi du barème pour les personnes mariées.

3 Appréciation des variantes

L'appréciation de ces variantes doit se faire à la lumière des moyens financiers qui peuvent être affectés à la réforme. Pour la présente réforme de l'imposition de la famille, le DFF admet une diminution du produit de l'impôt comprise entre 0,5 et 1 milliard de francs. Les comparaisons entre les charges (voir diagramme de l'annexe 1) se fondent sur une diminution du produit de l'impôt de 0,5 milliard de francs.

Les variantes suivantes ont été examinées dans le cadre de la réforme envisagée:

Variante 1	Hausse de la déduction pour enfants de 6100 fr. à 12 500 fr. (Suppression de la déduction d'assurance de 700 fr.).
Variante 2a	Exonération des allocations familiales plus crédit de 263 fr. remplaçant les déductions actuelles pour les enfants (pas de diminution supplémentaire des recettes).
Variante 2b	Exonération des allocations familiales plus crédit de 557 fr. remplaçant les déductions actuelles pour les enfants.
Variante 3a	Troisième barème pour les époux qui ont des enfants et pour les familles monoparentales: élargissement de 32,5 % des échelons du barème pour les personnes mariées.
Variante 3b	Quotient familial de 0,205 pour les enfants remplaçant les déductions actuelles pour les enfants.
Variante 4a	Exonération des allocations familiales; hausse de la déduction pour enfants de 6100 à 6800 fr.; suppression de la déduction d'assurance pour les enfants de 700 fr. (diminution des recettes: 233 millions de fr.).
Variante 4b	Exonération des allocations familiales; hausse de la déduction pour enfants de 6100 à 10 000 fr.; suppression de la déduction d'assurance pour les enfants de 700 fr.
Variante 4c	Exonération des allocations familiales plus crédit pour les enfants de 157 fr.
Variante 4d	Crédit pour les enfants de 293 fr.; hausse de la déduction pour enfants de 6100 à 6800 fr.; suppression de la déduction d'assurance pour les enfants de 700 fr.
Variante 4e	Crédit pour les enfants de 731 fr. remplaçant les déductions actuelles pour les enfants.
Variante 5a	Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants (max. 13 500 fr.).

Variante 5b	Exonération des allocations familiales; nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants (max. 13 500 fr.); crédit pour les enfants de 210 fr. remplaçant les déductions actuelles pour les enfants.
Variante 6a	Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants (max. 8500 fr.); hausse de la déduction pour enfant à 8800 fr. (déduction pour les assurances incluse).
Variante 6b	Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants (max. 7400 fr.); exonération des allocations familiales.
Variante 6c	Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants (max. 6000 fr.); crédit pour les enfants de 149 fr.

L'appréciation des variantes varie en fonction du critère considéré comme décisif. Le groupe de travail a fondé sa décision sur les critères suivants auxquels la réforme doit satisfaire:

- a. Après la réforme, aucun contribuable avec ou sans enfant ne doit payer plus d'impôt.
- b. Indépendamment de leur état civil, tous les parents doivent bénéficier d'une réduction d'impôt et l'égalité de traitement devant l'impôt entre les parents avec et sans enfant doit être garantie (imposition selon la capacité économique).
- c. La réforme doit permettre de mieux concilier famille et profession tant pour les parents qui gardent leurs enfants que pour les parents qui les font garder par des tiers en garantissant l'égalité de traitement.
- d. La réforme doit pouvoir être mise en oeuvre facilement et rapidement.

La variante 6a (hausse de la déduction pour enfants dans le cadre de l'impôt fédéral direct et introduction d'une déduction pour la garde des enfants) est celle qui respecte le mieux ces impératifs.

Les autres variantes remplissent les critères fixés dans différentes mesures. Ces variantes sont abordées ci-dessous. D'une manière générale, on peut constater qu'elles permettent une réduction d'impôt soit pour toutes les personnes qui ont des enfants soit pour une partie seulement de ces personnes. Plusieurs variantes n'aboutissent pas à une réduction d'impôt pour les personnes avec enfants qui n'ont pas actuellement à payer l'impôt fédéral direct en raison de la faiblesse de leur revenu. Il s'agit des *variantes 1, 3a, 3b, 4b, 5a, 6a et 6b*, c'est-à-dire de toutes les variantes qui ne prévoient pas de crédits d'impôt. Par exemple, les ménages avec deux enfants ne bénéficieraient pas d'une réduction d'impôt si

- a. seul un parent exerce une activité lucrative et touche un salaire brut inférieur à 60 000 francs;
- b. les deux parents exercent une activité lucrative et touchent globalement un salaire inférieur à 77 000 francs.

Ces calculs se basent sur les franchises et les déductions actuelles (déduction pour les personnes mariées, déduction pour enfants, déduction pour les assurances, déduction pour double revenu, forfait pour les frais professionnels).

D'après la dernière statistique de l'impôt fédéral direct, 113 000 ménages avec enfants (époux et familles monoparentales), donc 12 % de tous les ménages avec enfants, ne paient pas l'impôt fédéral direct en raison de la faiblesse de leur revenu.

Si on conçoit l'imposition de la famille en fonction de la capacité économique purement objective (exonération des allocations familiales, déduction du montant de l'impôt), ces mesu-

res déploieraient le même effet pour tous les contribuables avec enfants indépendamment du montant de leur revenu. Si ces mesures ne sont pas considérées séparément, mais comparées à la charge fiscale selon le droit en vigueur, on constate que la charge fiscale serait plus lourde qu'aujourd'hui dans les segments de revenu élevés car la suppression des déductions pour les enfants se ressent dans les segments de revenus moyens et élevés où la progressivité est élevée.

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

La *variante 2b*⁶, qui prévoit l'exonération des allocations familiales et un crédit d'impôt pour les enfants à la place des déductions actuelles pour les enfants se traduit par une augmentation de la charge, quoique minime, pour les revenus imposables compris entre 143 000 et 846 300 francs (avant déduction pour enfants). Cela est dû à la suppression des déductions pour les enfants. Pour les mêmes raisons, la *variante 4e*, qui prévoit un crédit d'impôt pour les enfants à la place des déductions actuelles pour les enfants sur l'assiette de l'impôt, se traduit également par des augmentations de la charge dans les segments de revenus élevés.

La *variante 3b* également, qui prévoit un quotient familial de 0,205 à la place des déductions actuelles pour les enfants, ne permet pas d'éviter complètement des suppléments de charge en cas de diminution du produit de l'impôt de 500 millions de francs: dans les segments de revenus inférieurs car, pour un taux d'imposition marginal bas, le quotient assure un allègement moindre que la déduction fixe de l'assiette de l'impôt; dans les segments de revenus très élevés, car le quotient n'abaisse pas le taux d'imposition moyen déterminant le taux.

La *variante 5b*, qui prévoit une déduction pour la garde des enfants et des crédits d'impôt à la place des déductions actuelles pour les enfants, entraîne un supplément de charge pour les ménages qui n'ont pas droit à la déduction pour la garde des enfants. Les ménages concernés sont ceux dont le revenu imposable avant déduction pour enfants est supérieur à 91 300 francs.

La *variante 5a*, qui ne prévoit que l'institution de la déduction pour la garde des enfants, n'allège pas non plus la charge de tous les parents avec enfants, mais uniquement celle des parents qui font garder leurs enfants par des tiers.

La *variante 6b*, qui prévoit une déduction pour la garde des enfants et l'exonération des allocations familiales, allège en plus la charge des ménages qui gardent eux-mêmes leurs enfants, mais seulement s'ils ont droit à des allocations familiales (cf. ch. 2.3.4.1).

La *variante 4a*, qui ne prévoit que l'exonération des allocations familiales, allège uniquement la charge des parents qui ont droit aux allocations familiales.

Toutes les autres variantes remplissent le critère de l'allègement fiscal en faveur de tous les parents avec enfants. Toutefois parmi ces variantes, les variantes suivantes ne remplissent pas le critère consistant à aider à concilier la vie professionnelle et la vie familiale, car elles ne prévoient pas de déduction pour la garde des enfants:

⁶ La variante 2a prévoyant aussi l'exonération des allocations familiales et un crédit d'impôt pour les enfants remplaçant les déductions pour les enfants ne constitue pas une variante de réforme car elle n'entraîne pas de diminution du produit de l'impôt par rapport au statu quo. Toutes les autres variantes sont basées sur une diminution du produit de l'impôt de 500 millions francs. C'est pourquoi la variante 2a est indiquée uniquement à titre de comparaison pour montrer comment il serait possible d'introduire le principe de la capacité économique objective sans incidence sur le produit de l'impôt.

<i>Variante 1:</i>	hausse de la déduction pour enfants.
<i>Variante 3a:</i>	barème pour les parents. Élargissement des échelons du barème pour les personnes mariées de 32,5 %.
<i>Variante 4b:</i>	exonération des allocations familiales et hausse de la déduction pour enfants.
<i>Variante 4c:</i>	exonération des allocations familiale et crédit d'impôt.
<i>Variante 4d:</i>	crédit d'impôt.

Seules les variantes suivantes remplissent les trois premiers critères précités:

<i>Variante 6a:</i>	hausse de la déduction pour enfants et institution d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers.
<i>Variante 6c:</i>	Maintien des déductions actuelles pour les enfants, crédit d'impôt pour les enfants et institution d'une déduction pour la garde des enfants par des tiers.

La *variante 6a* remplit le mieux le quatrième critère, à savoir la mise en oeuvre simple et rapide de la réforme. Cette variante est également cohérente en soi car elle ne mélange pas la capacité économique subjective et la capacité économique objective, ce qui constitue un plus du point de vue de la systématique fiscale.

La hausse de la déduction pour enfants ne peut pas être prescrite aux cantons; en revanche, l'institution d'une déduction (mais pas son montant) peut l'être. Une telle déduction est déjà admise dans 24 cantons.

La prise en compte des charges familiales par des déductions de l'assiette de l'impôt, comme le prévoit la variante 6a, a pour conséquence qu'environ 113 000 ménages avec enfants (couples mariés et familles monoparentales) ne bénéficient pas d'une réduction de leur charge fiscale. Il faut relever cependant que le besoin d'une réduction fiscale touche principalement les classes de revenus moyennes car les contribuables de ces classes de revenus doivent en général supporter la totalité du coût des enfants. Les contribuables des classes de revenus modestes bénéficient par contre des subventions de l'Etat, notamment de réductions pour le prix des crèches, pour les primes d'assurance-maladie, de bourses, etc.

Si la *variante 6c* (crédit d'impôt, institution d'une déduction pour la garde des enfants et maintien des autres déductions pour les enfants) était réalisée, tous les contribuables bénéficieraient certes d'une réduction de leur charge fiscale, mais le critère d'une mise en oeuvre simple et rapide ne serait pas aussi bien rempli. En outre, cette variante n'est pas absolument cohérente car elle mélange deux systèmes (capacité économique subjective / objective). Un crédit d'impôt ne peut être prescrit aux cantons ni interdit car il s'agit d'une mesure relevant de l'autonomie tarifaire des cantons. En outre, le paiement des crédits d'impôt dans le cadre de l'impôt fédéral direct devrait se heurter à une opposition résolue des cantons.

Tant la variante 6a que la variante 6c ne garantiraient donc directement une réduction de la charge fiscale que pour l'impôt fédéral direct et pour les impôts des deux cantons qui n'ont pas encore institué de déduction pour la garde des enfants.

4 Appréciation des cas spéciaux

4.1 Imposition des familles monoparentales

Pour ce qui est de l'imposition des familles monoparentales, il convient de modifier la LHID en raison du texte contraire à la constitution de l'art. 11, qui ne respecte ni l'autonomie tarifaire des cantons ni le principe de l'imposition selon la capacité économique.

La suppression de la deuxième phrase de l'art. 11, al. 1, LHID visant les familles monoparentales pourrait conduire à d'importantes discussions car on pourrait craindre que les cantons n'allègent pas suffisamment la charge des familles monoparentales par rapport aux personnes seules.

C'est pourquoi la variante consistant à remplacer l'expression «cette même réduction» par «une déduction appropriée» paraît mieux convenir. La LHID continuerait ainsi de s'exprimer sur les relations entre la charge fiscale des personnes mariées et celle des personnes seules d'une part, et sur les relations entre la charge fiscale des familles monoparentales et celle des personnes seules, d'autre part. Le nouveau texte laisse cependant aux cantons une marge de manoeuvre beaucoup plus large que le texte actuel pour aménager la réduction. Dans les limites de l'imposition selon la capacité économique, ils peuvent déterminer librement, dans quelle mesure et de quelle manière ils veulent alléger la charge fiscale des familles monoparentales.

En plus de la LHID, la LIFD doit également être modifiée afin que les diverses catégories de contribuables soient imposées équitablement. Pour ce qui est des variantes proposées pour la LIFD, la variante 1 présente l'avantage de ne pas nécessiter de modifications législatives importantes. En raison de la déduction pour couple marié introduite dans le cadre des mesures immédiates, les couples avec enfants bénéficient déjà d'une réduction un peu plus élevée que les familles monoparentales. La différence de charge entre les époux et les familles monoparentales au sens propre devrait cependant être un peu trop faible car le minimum vital du deuxième adulte est supérieur au montant (2500 fr.) de la déduction pour couple marié.

Afin que les concubins avec enfants ne bénéficient pas, suivant les cas, d'un allègement exagéré, il suffit d'inscrire dans la loi que le barème plus favorable n'est accordé qu'aux véritables familles monoparentales.

La variante 2 institue également une imposition correcte selon la capacité économique, mais nécessite l'introduction d'une déduction supplémentaire, la déduction pour famille monoparentale. L'introduction d'une nouvelle déduction donne toujours lieu à d'abondantes discussions sur la conception de la déduction et sur son montant.

Étant donné que le barème allégé ou la déduction pour famille monoparentale ne devrait être accordé qu'aux véritables familles monoparentales, ces variantes – prises isolément – alourdissent l'imposition des contribuables avec enfants qui vivent en concubinage par rapport au droit en vigueur. C'est la conséquence inévitable de l'arrêt du Tribunal fédéral de 2005. Sinon, les concubins profiteraient à la fois de la hausse de la déduction pour enfants et de l'institution d'une déduction pour la garde des enfants.

4.2 Imposition des parents séparés

Pour ce qui est de l'imposition des parents séparés, il faut prendre des mesures principalement pour les parents qui ont des jeunes adultes en formation et, en vertu de la motion Par-

melin, pour les parents qui exercent en commun l'autorité parentale sur un mineur et se partagent sa garde.

Pour que les parents divorcés ou séparés qui entretiennent de jeunes adultes qui suivent une formation ne soient pas avantagés par rapport aux époux, il faut supprimer la déduction pour charge d'entretien et la remplacer par la déduction pour enfants qu'il faut accorder au parent qui assure l'entretien car, sinon, il devrait supporter une charge exagérée. Si les deux parents versent des contributions (en espèces ou en nature) pour l'entretien de l'enfant, il faut répartir la déduction par moitié entre eux. Si les parents versent des contributions d'entretien (en espèces ou en nature) au jeune adulte, il faut répartir la déduction pour enfants par moitié entre les parents. Une autre solution plus simple à appliquer techniquement serait de toujours attribuer la déduction pour enfants au parent qui verse les contributions les plus élevées à l'enfant. Si les parents versent des contributions d'entretien égales, la déduction pour enfants pourrait être attribuée au parent qui dispose du revenu le plus élevé. Le cas échéant, il faudrait encore examiner plus en détail avec les cantons la variante à laquelle il faudrait accorder la préférence.

Le parent qui héberge le jeune adulte en formation est en outre imposé selon le barème pour les personnes mariées.

Ces nouvelles règles peuvent être appliquées dans les deux variantes qui ont été présentées pour l'imposition des familles monoparentales.

La répartition de la déduction pour enfants doit également s'appliquer lorsque les parents détiennent l'autorité parentale commune sur l'enfant mineur et exercent une garde alternée partagée à peu près également. Dans la variante 2, la déduction pour famille monoparentale peut également être répartie par moitié entre les parents. Dans la variante 1, le barème pour les personnes mariées est attribué au parent qui assume la plus grande part de la garde effective. Si les parents assument exactement la même part de la garde, le revenu le plus élevé constitue le critère déterminant l'octroi du barème pour les personnes mariées.

On peut ajouter, ici aussi, que la variante 1 nécessite une modification de la loi moins importante que la variante 2. La répartition de la déduction pour enfants et l'attribution des barèmes ne peuvent pas être prescrites aux cantons en vertu de leur autonomie tarifaire.

5 Proposition du groupe de travail

Le groupe de travail propose les mesures suivantes:

- Augmenter le montant de la déduction pour enfants et introduire une déduction pour les frais de garde des enfants, car il s'agit de la mesure la mieux à même d'atteindre l'objectif fixé sur la base des critères légaux.
- Imposer les familles monoparentales et les parents séparés en fonction de leur capacité économique. Concrètement, cette imposition doit être aménagée en collaboration avec les cantons.

Aperçu des variantes

Annexe 1

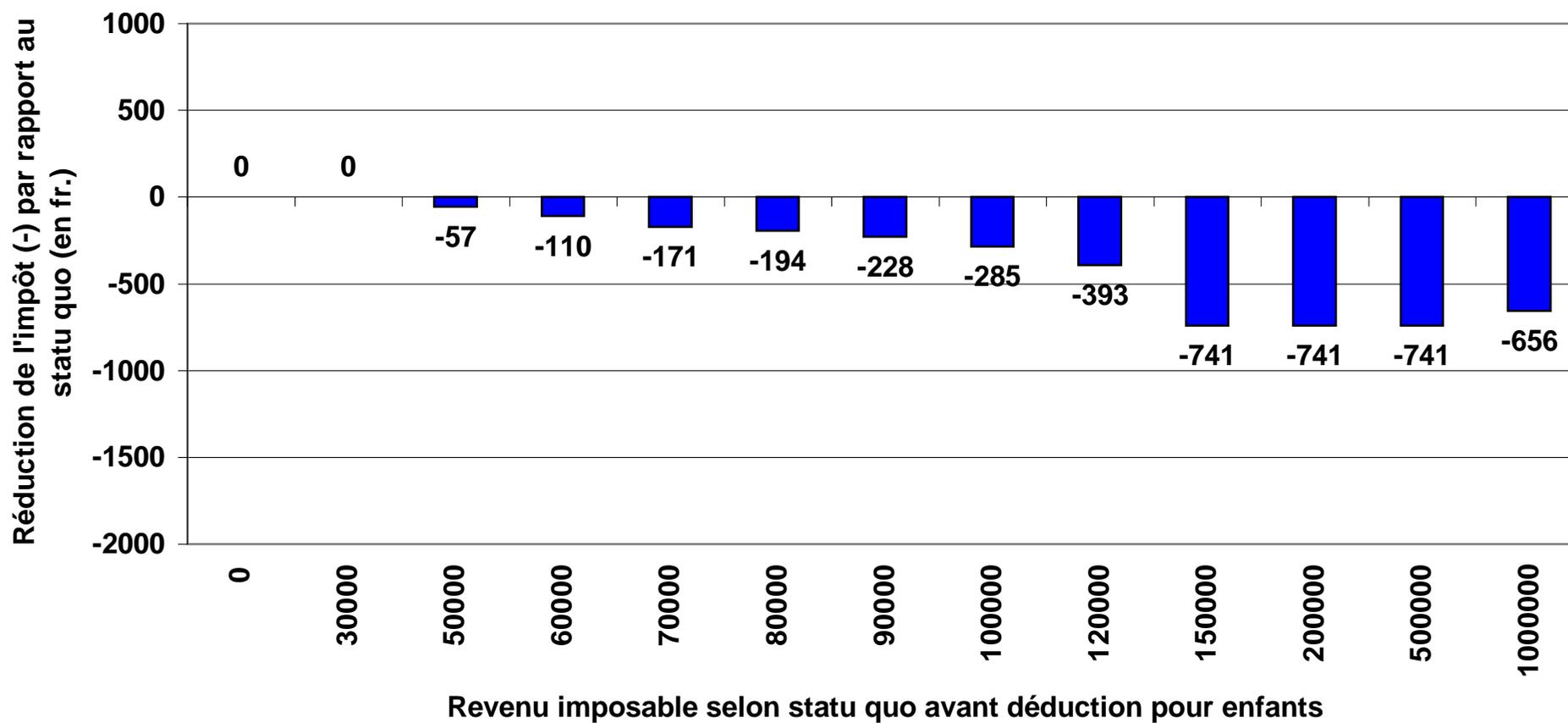
Principe de l'imposition		Statu quo	Variante 1	Variante 2a	Variante 2b	Variante 3a	Variante 3b
		Subjective	Subjective	Objective	Objective	Barème	Barème
Éléments de l'imposition selon la capacité économique subjective	Allocation pour enfants (2500 fr.) imposable	oui	oui			oui	oui
	Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt	6'100	12'500	0	0	6'800	0
	Déduction pour les assurances des enfants	700	0	0	0	0	0
	Allègement par le 3e barème abaissé					oui (élargissement de 32,5 %)	
	Quotient familial	0	0	0	0		0
Éléments de l'imposition selon la capacité économique objective	Allocation pour enfants (2500 fr.) non imposable			oui	oui		
	Déduction pour enfants du montant de l'impôt (crédit)	0	0	263	557	0	0
	Déduction pour les frais de garde des enfants						
Diminution du produit de l'impôt en millions de francs		0	500	0	500	500	500

Principe de l'imposition		Variante 4a	Variante 4b	Variante 4c	Variante 4d	Variante 4e
		Variante mixte Orientation 1				
Éléments de l'imposition selon la capacité économique subjective	Allocation pour enfants (2500 fr.) imposable				oui	oui
	Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt	6'800	10'000	6'800	6'800	0
	Déduction pour les assurances des enfants	0	0	0	0	0
	Allègement par le 3e barème abaissé					
	Quotient familial	0	0	0	0	0
Éléments de l'imposition selon la capacité économique objective	Allocation pour enfants (2500 fr.) non imposable	oui	oui	oui		
	Déduction pour enfants du montant de l'impôt (crédit)	0	0	157	293	731
	Déduction pour les frais de garde des enfants					
Diminution du produit de l'impôt en millions de francs		233	500	500	500	500

Principe de l'imposition		Variante 5a	Variante 5b	Variante 6a	Variante 6b	Variante 6c
		Capacité écon. subj. + orientation 2	Capacité écon. obj. + orientation 2	Variante combinée Orientations 1 + 2	Variante combinée Orientations 1 + 2	Variante combinée Orientations 1 + 2
Éléments de l'imposition selon la capacité économique subjective	Allocation pour enfants (2500 fr.) imposable	oui		oui		oui
	Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt	6'800	0	8'800	6'800	6'800
	Déduction pour les assurances des enfants	0	0	0	0	0
	Allègement par le 3e barème abaissé					
	Quotient familial	0	0	0.00	0	0
Éléments de l'imposition selon la capacité économique objective	Allocation pour enfants (2500 fr.) non imposable		oui		oui	
	Déduction pour enfants du montant de l'impôt (crédit)	0	210	0	0	149
	Déduction pour les frais de garde des enfants	13'500	13'500	8'500	7'400	6'000
Diminution du produit de l'impôt en millions de francs		500	500	500	500	500

Variante 1 (1 enfant)

Déduction pour enfants portée de 6100 à 12 500 fr. ;
suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)

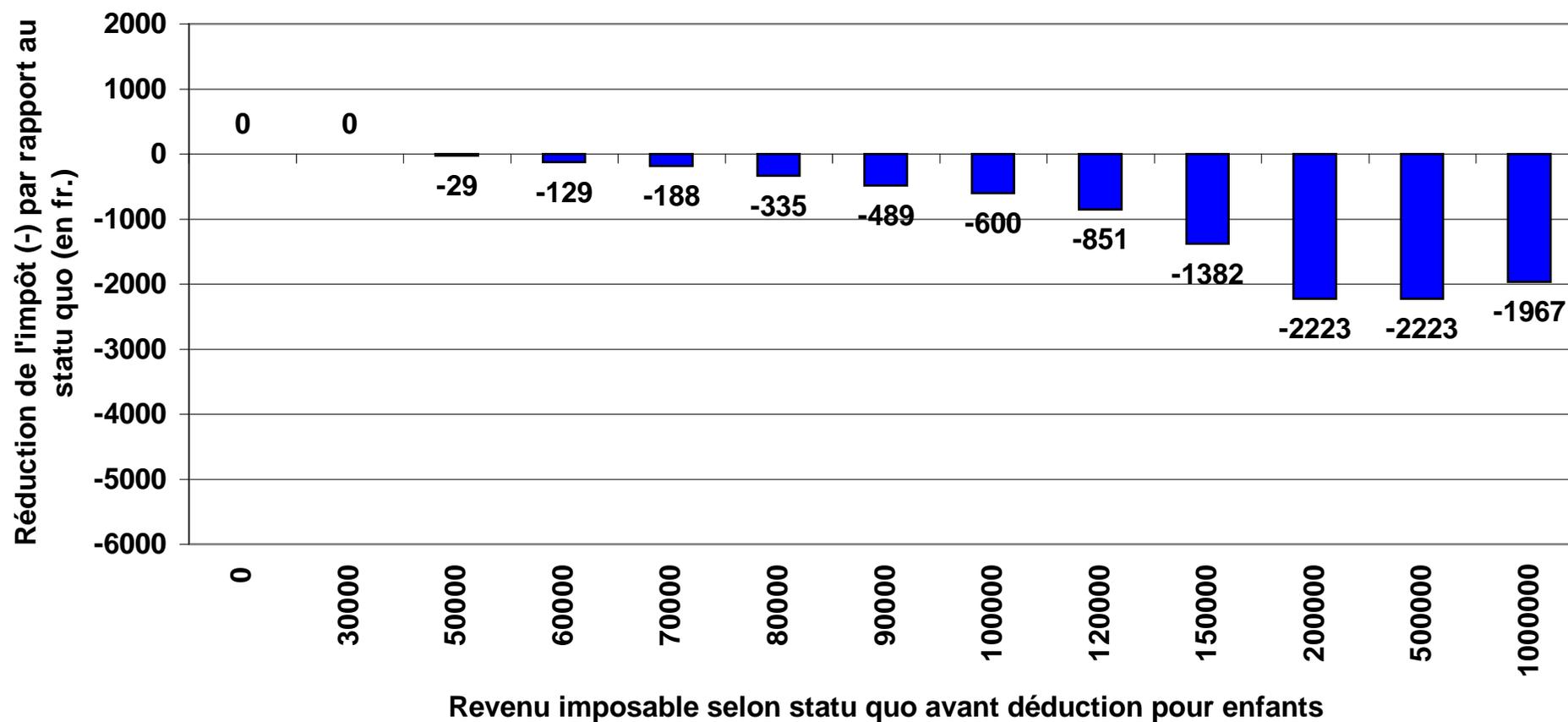


Variante 1 (3 enfants)

Déduction pour enfants portée de 6100 à 12 500 fr.;

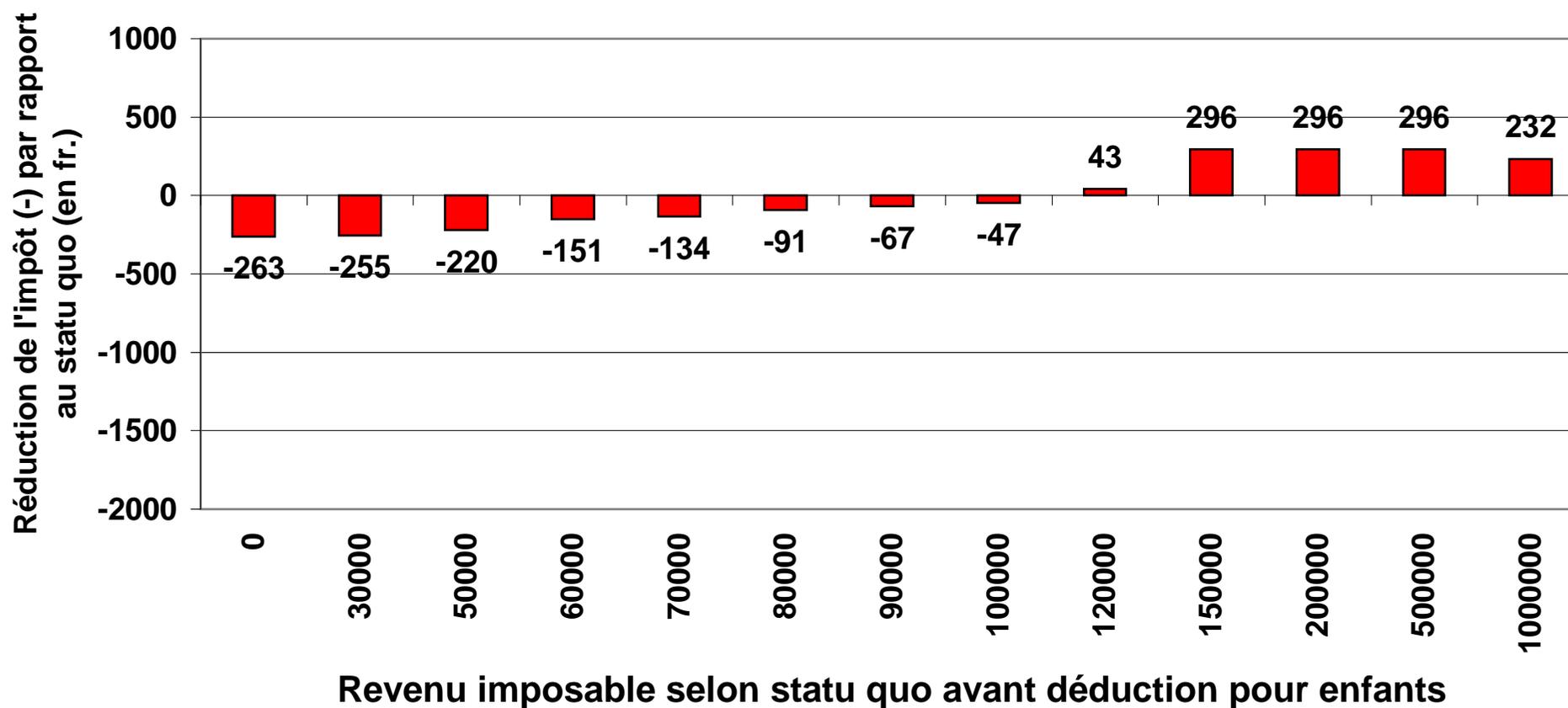
suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



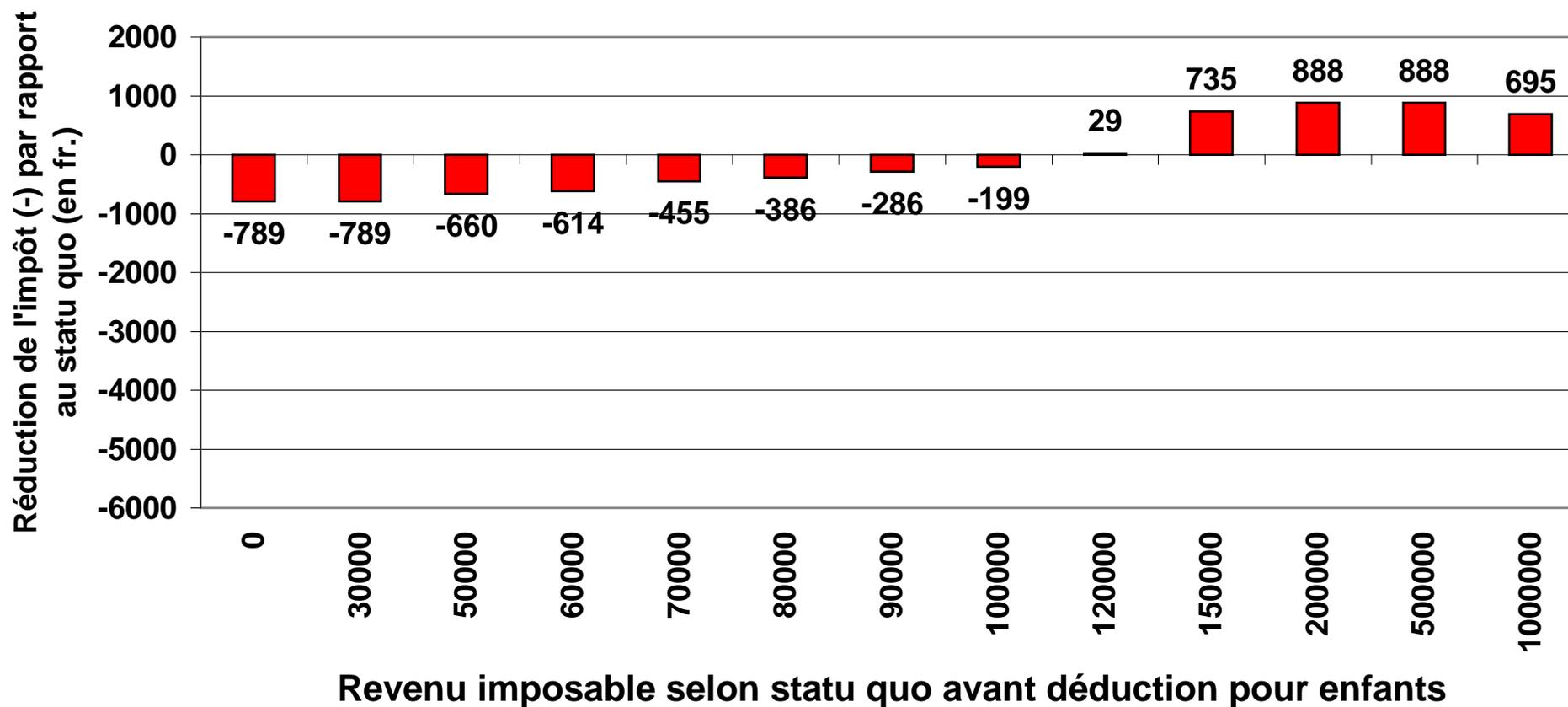
Variante 2a (1 enfant)

Exonération des allocations familiales (2500 fr.); crédit d'impôt de 263 fr.
par enfant remplaçant les déductions pour les enfants
(Pas de diminution des recettes par rapport au statu quo)



Variante 2a (3 enfants)

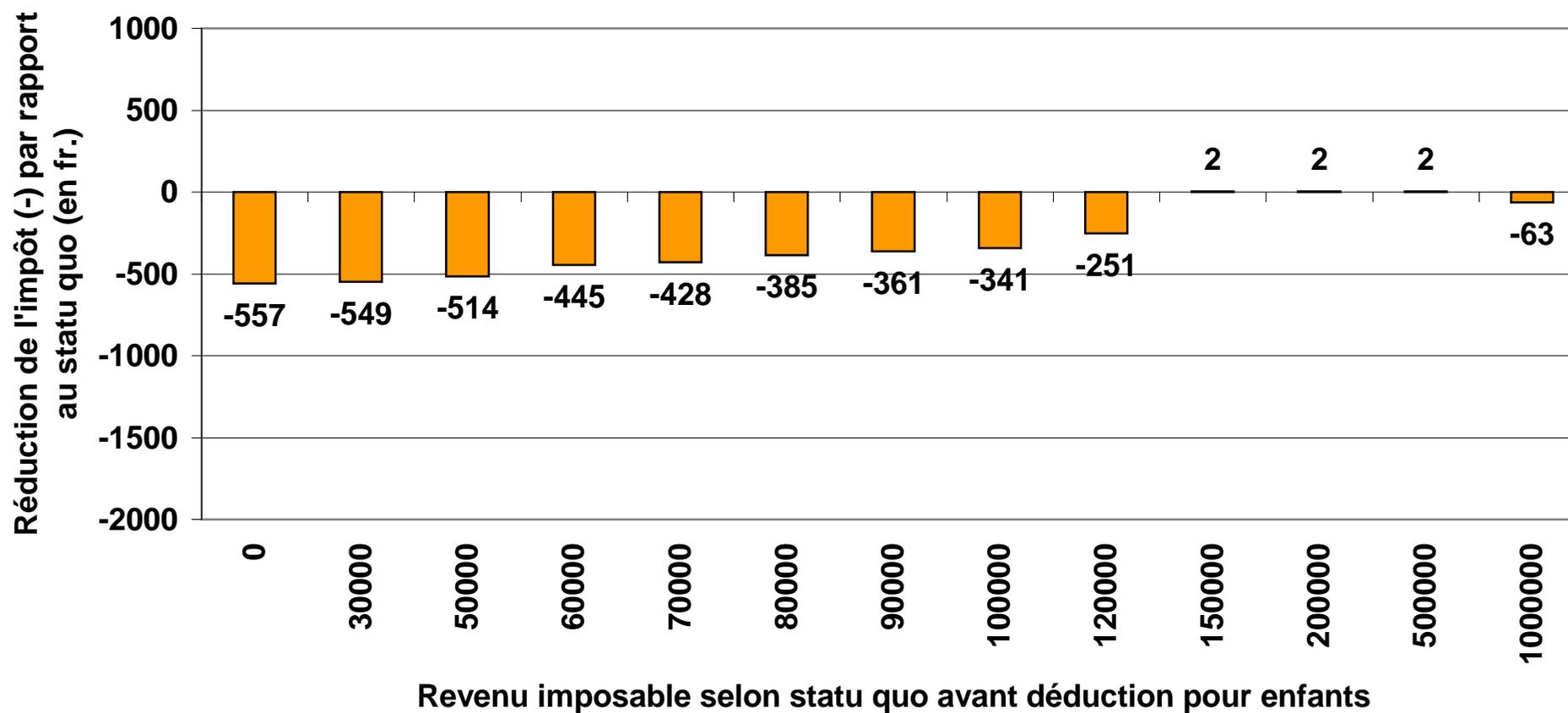
Exonération des allocations familiales (2500 fr.); crédit d'impôt de 263 fr.
par enfant remplaçant les déductions pour les enfants
(Pas de diminution des recettes par rapport au statu quo)



Variante 2b (1 enfant)

Exonération des allocations familiales (2500 fr.); crédit d'impôt de 557 fr.
par enfant remplaçant les déductions pour les enfants

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)

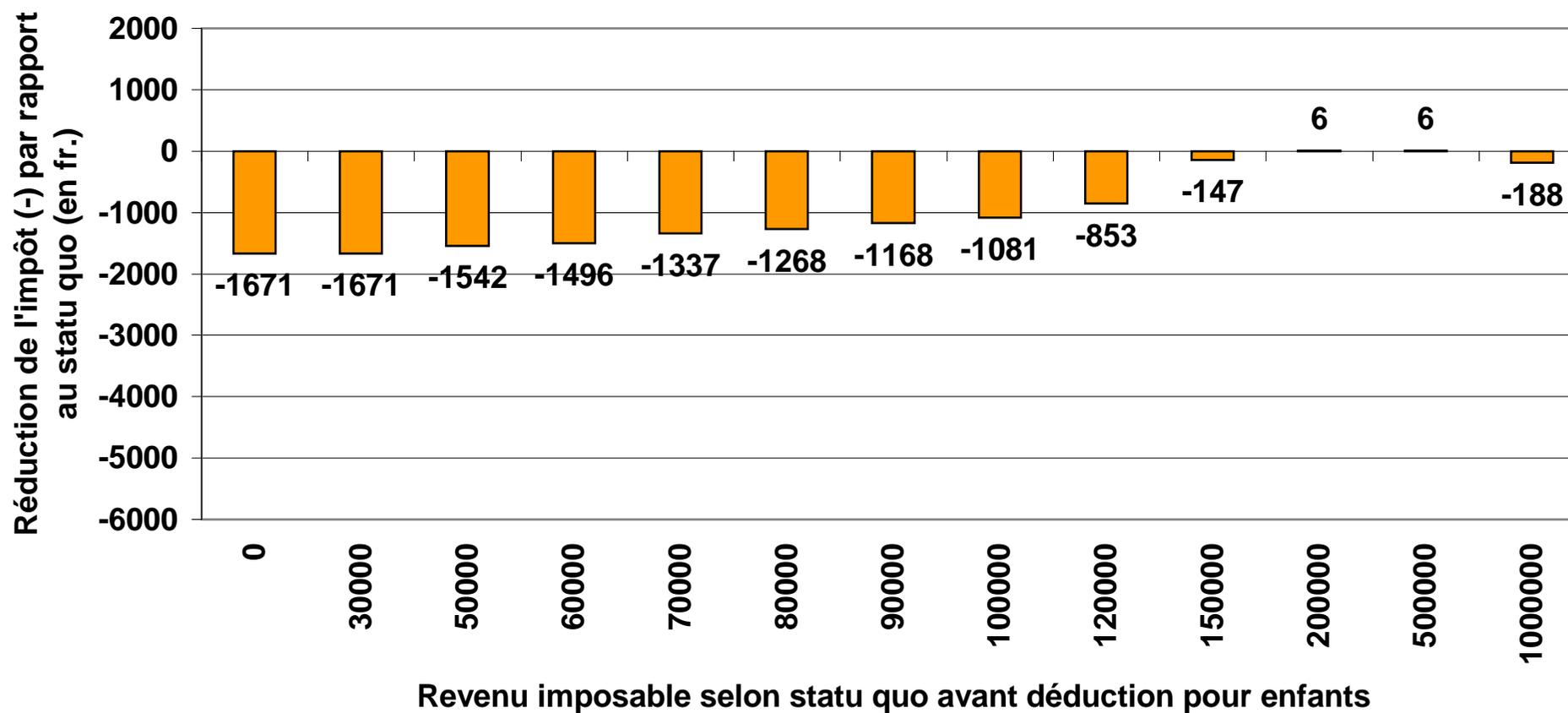


Variante 2b (3 enfants)

Exonération des allocations familiales (2500 fr.); crédit d'impôt de 557 fr.

par enfant remplaçant les déductions pour les enfants

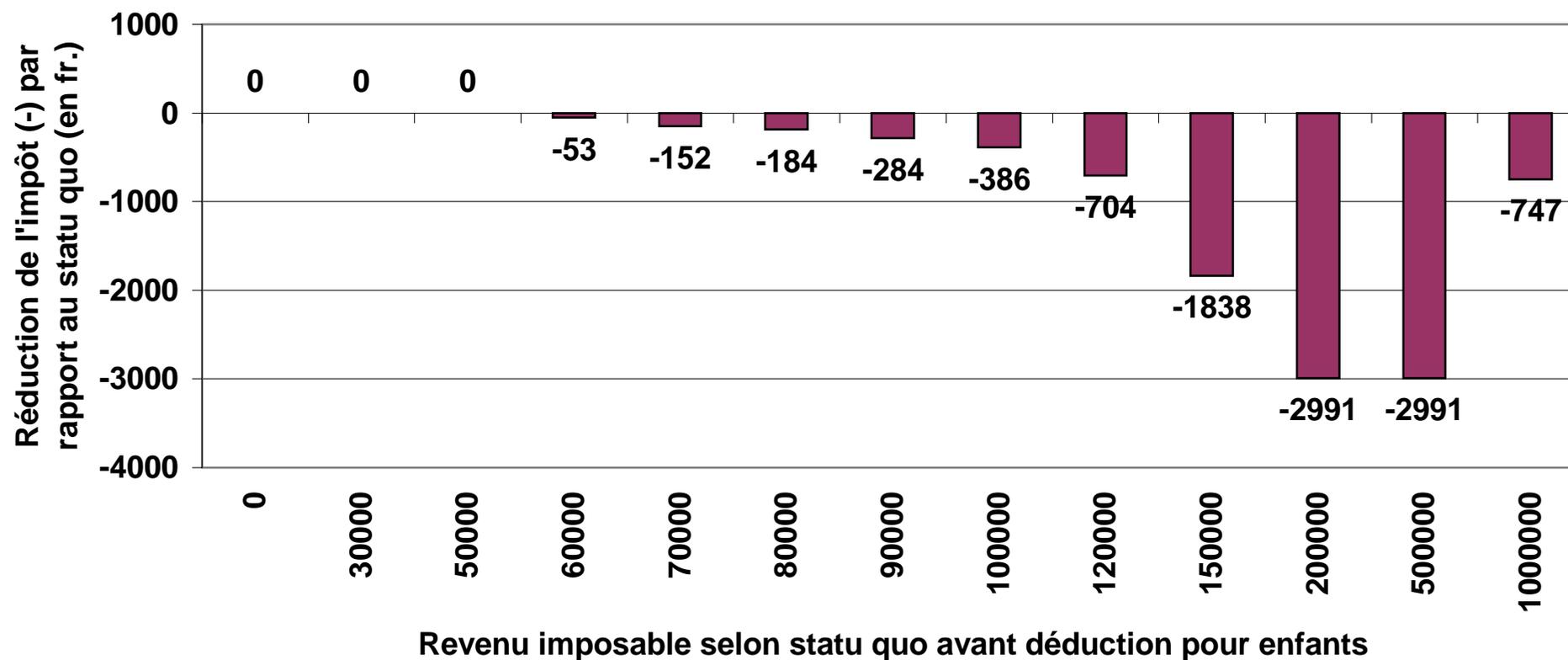
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 3a (1 enfant)

Barème pour les couples mariés avec enfants et pour les familles monoparentales: élargissement de 32,5 % des échelons du barème pour les personnes mariées

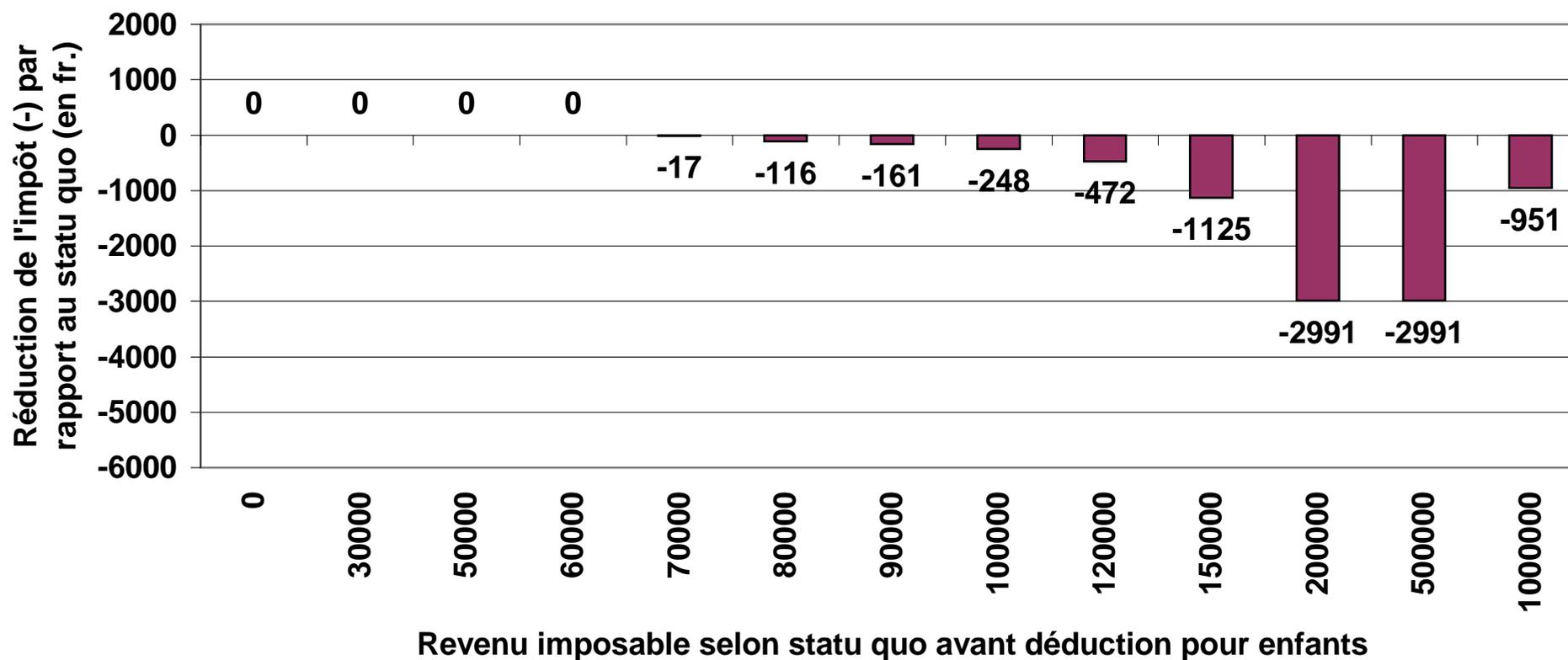
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 3a (3 enfants)

Barème pour les couples mariés avec enfants et pour les familles monoparentales: élargissement de 32,5 % des échelons du barème pour les personnes mariées

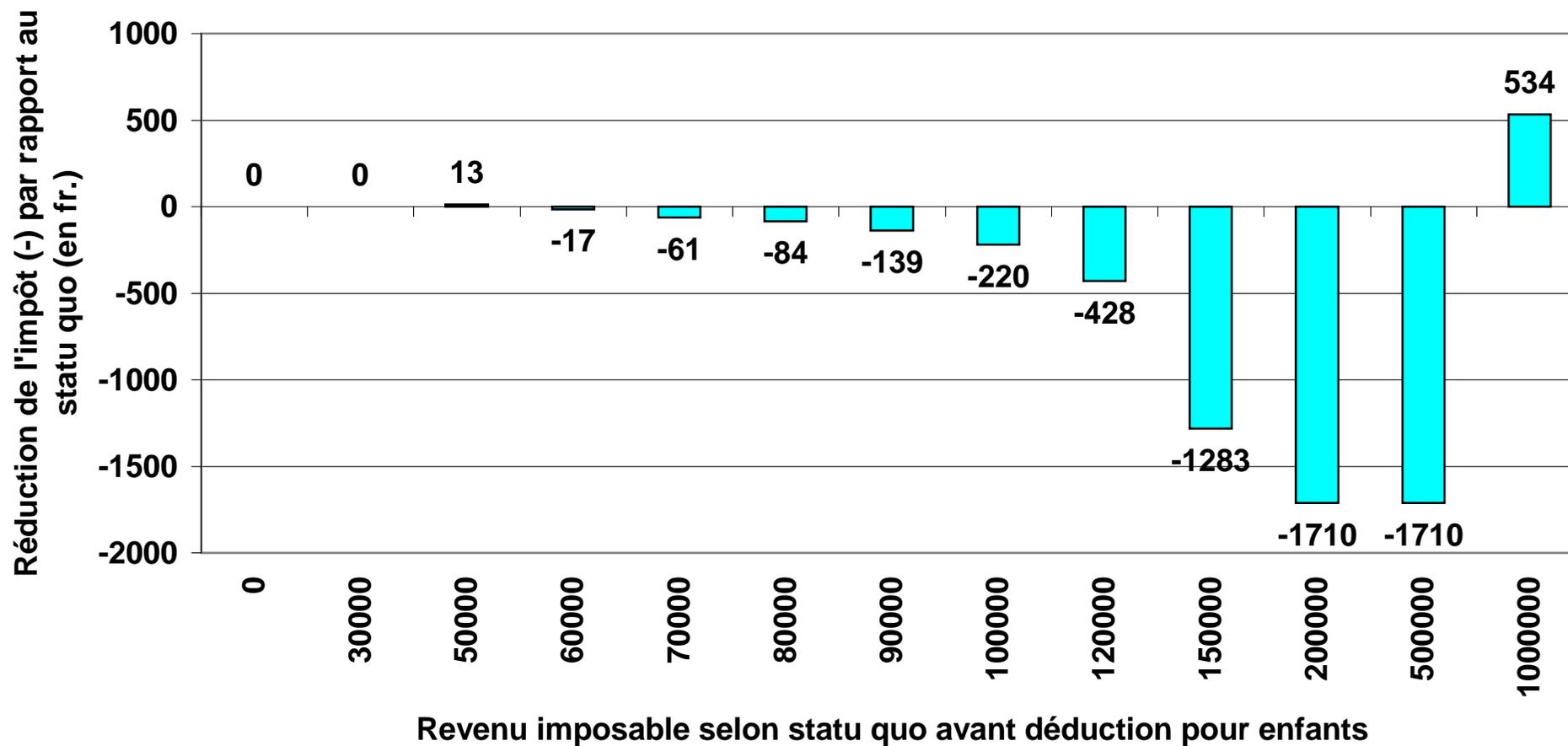
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 3b (1 enfant)

Quotient familial de 0,205 remplaçant les déductions pour les enfants

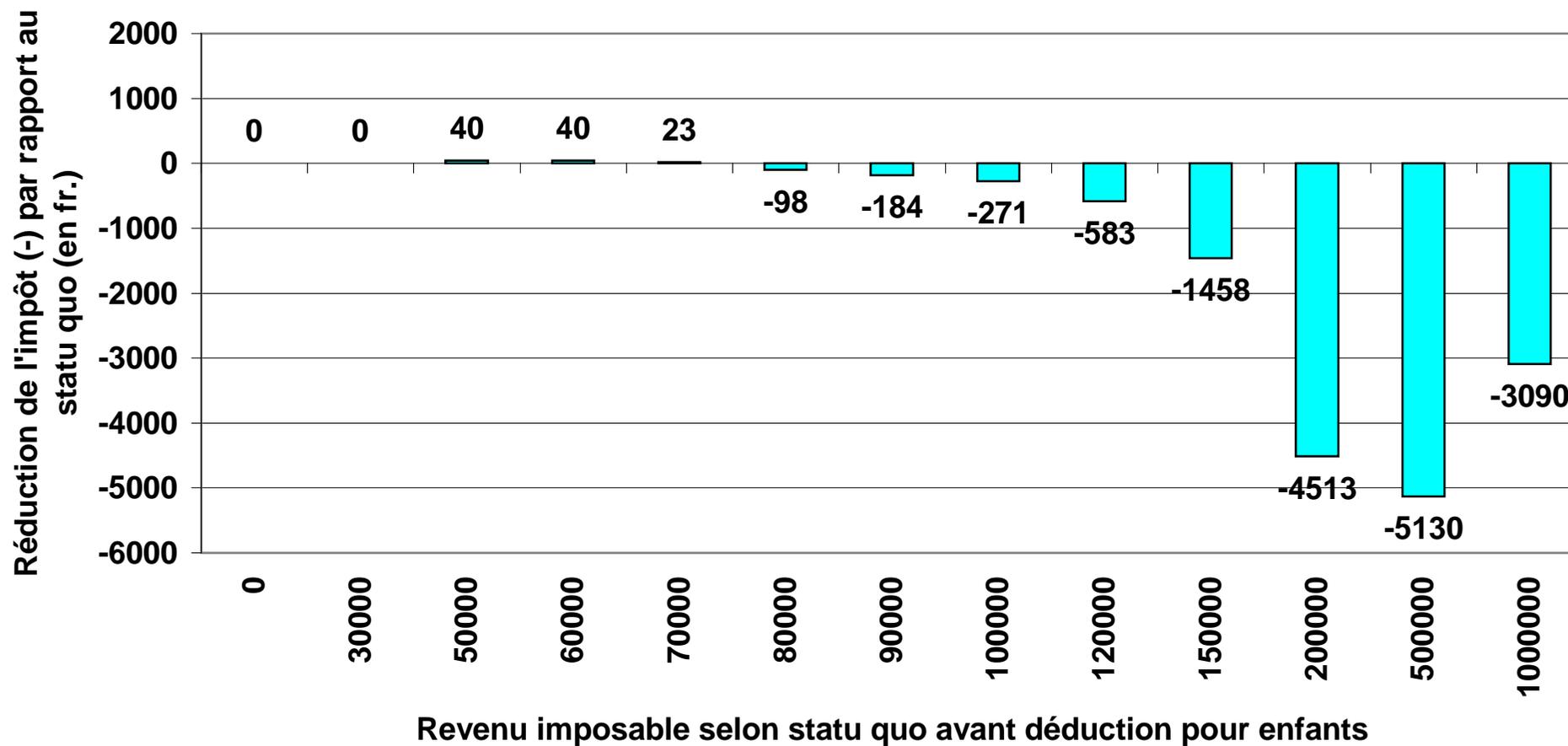
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 3b (3 enfants)

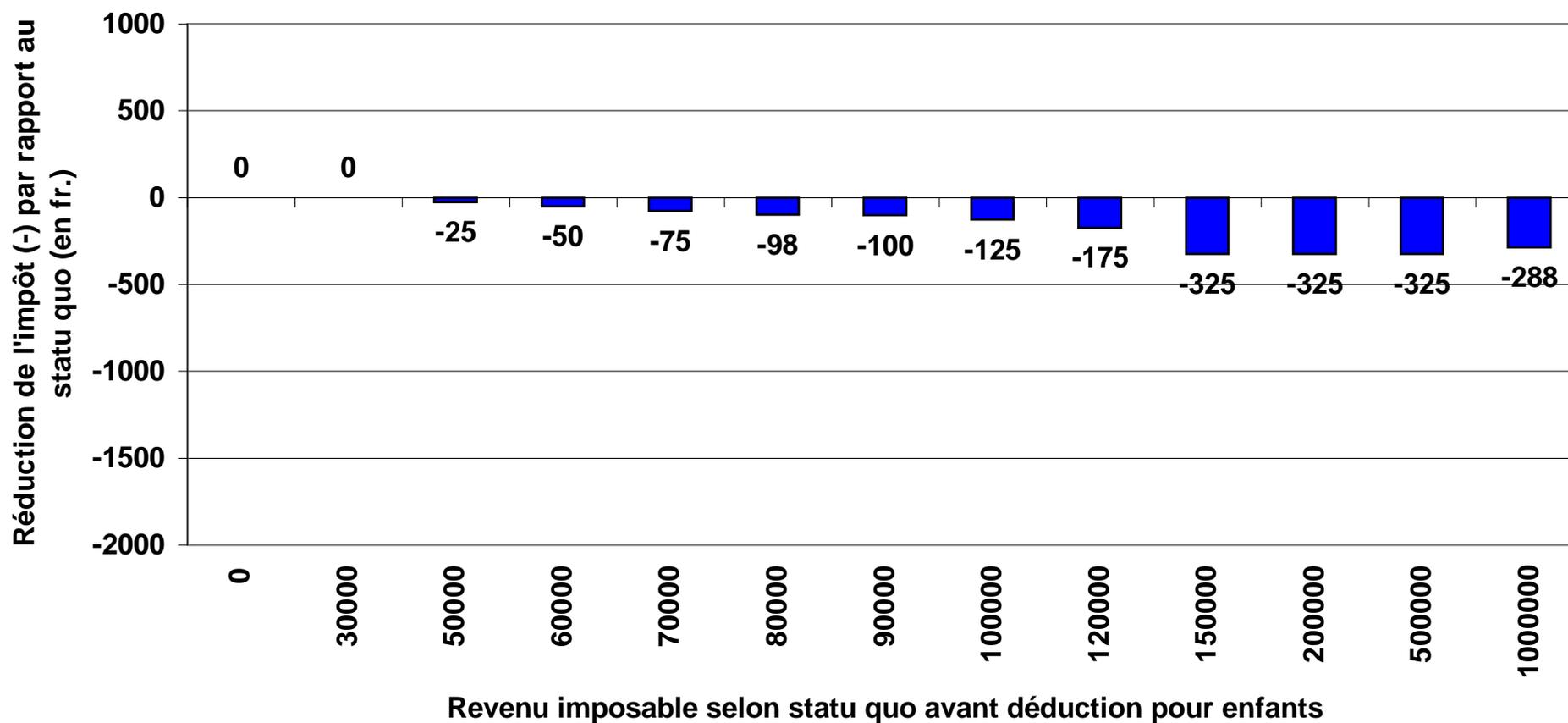
Quotient familial de 0,205 remplaçant les déductions pour les enfants

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



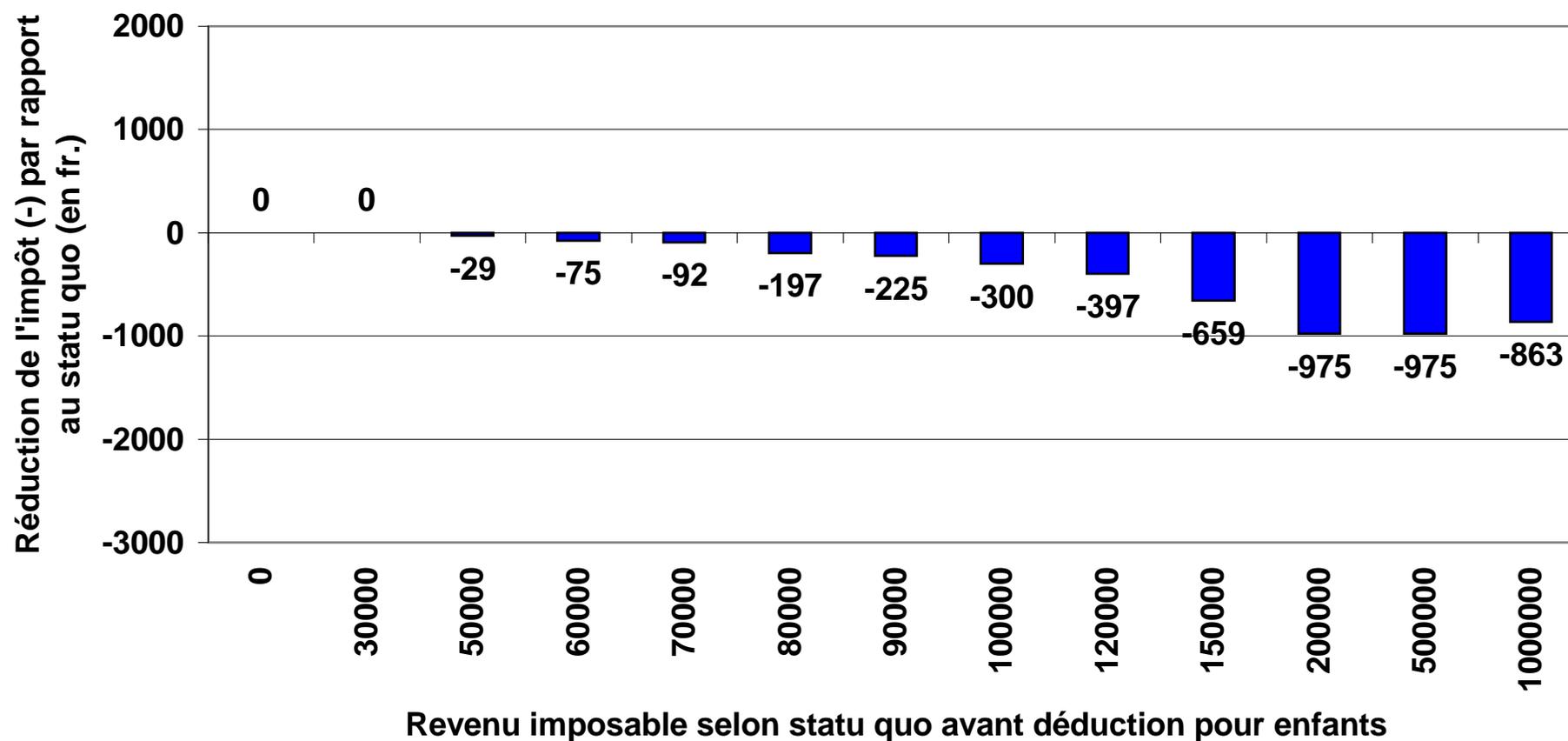
Variante 4a (1 enfant)

Exonération des allocations familiales; déduction pour enfants de 6800 fr.;
suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants
(Diminution des recettes de 233 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 4a (3 enfants)

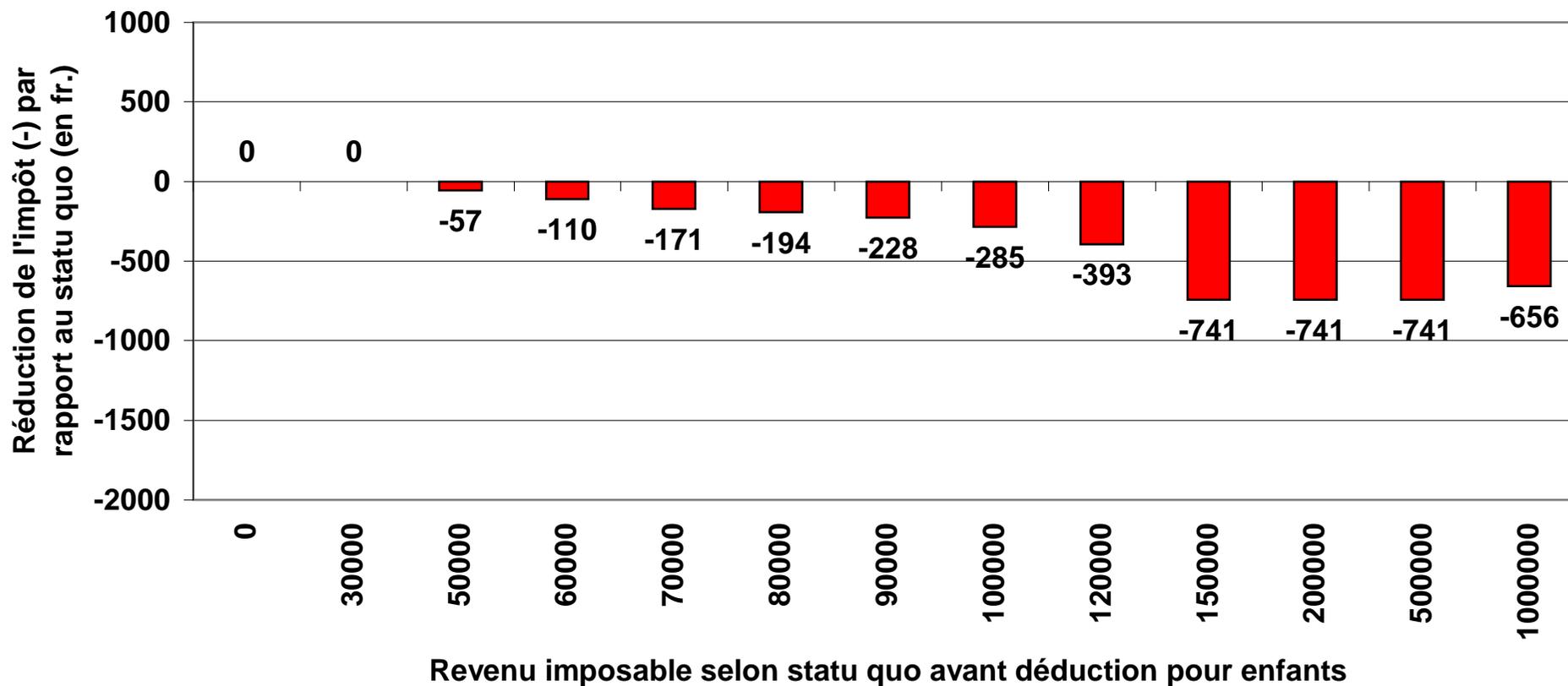
Exonération des allocations familiales; déduction pour enfants de 6800 fr.;
suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants
(Diminution des recettes de 233 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 4b (1 enfant)

Exonération des allocations familiales; déduction pour enfants de 10 000 fr.; suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants

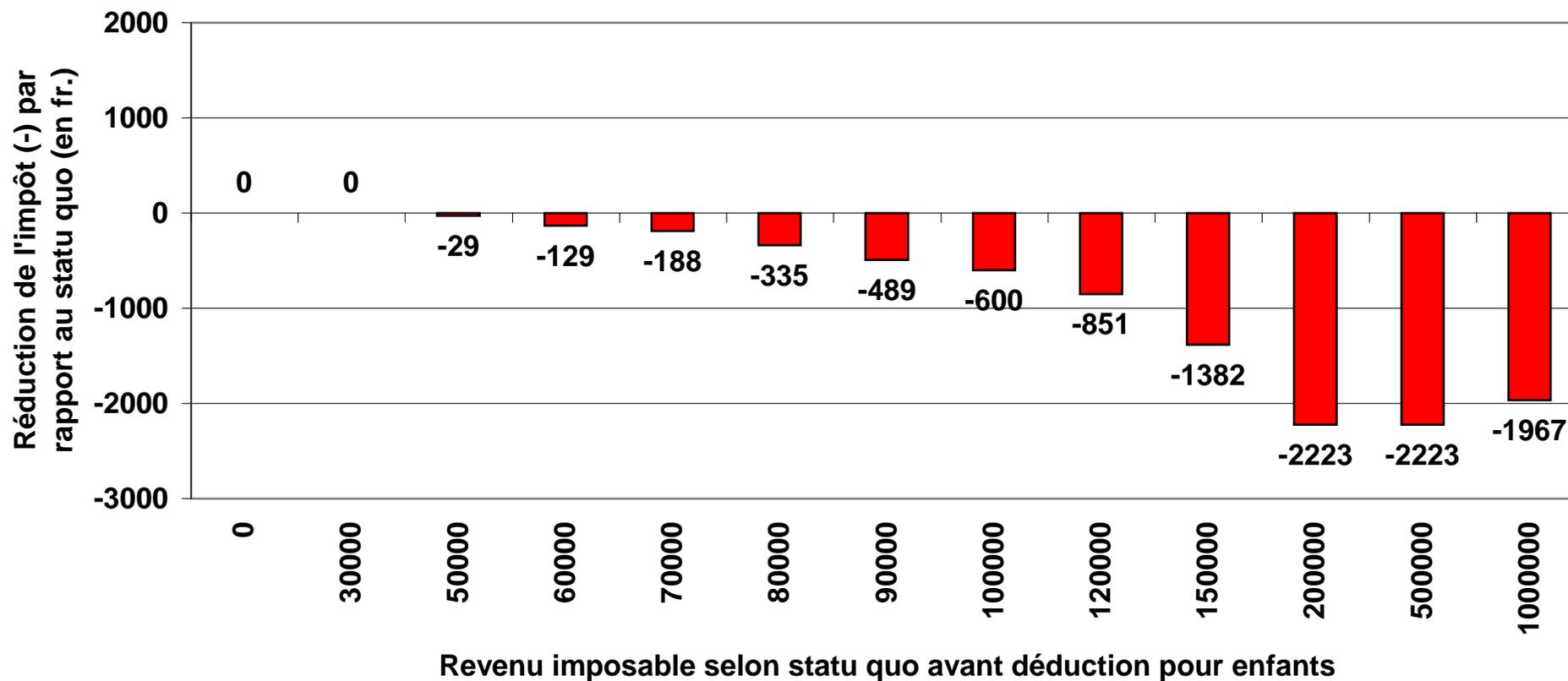
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 4b (3 enfants)

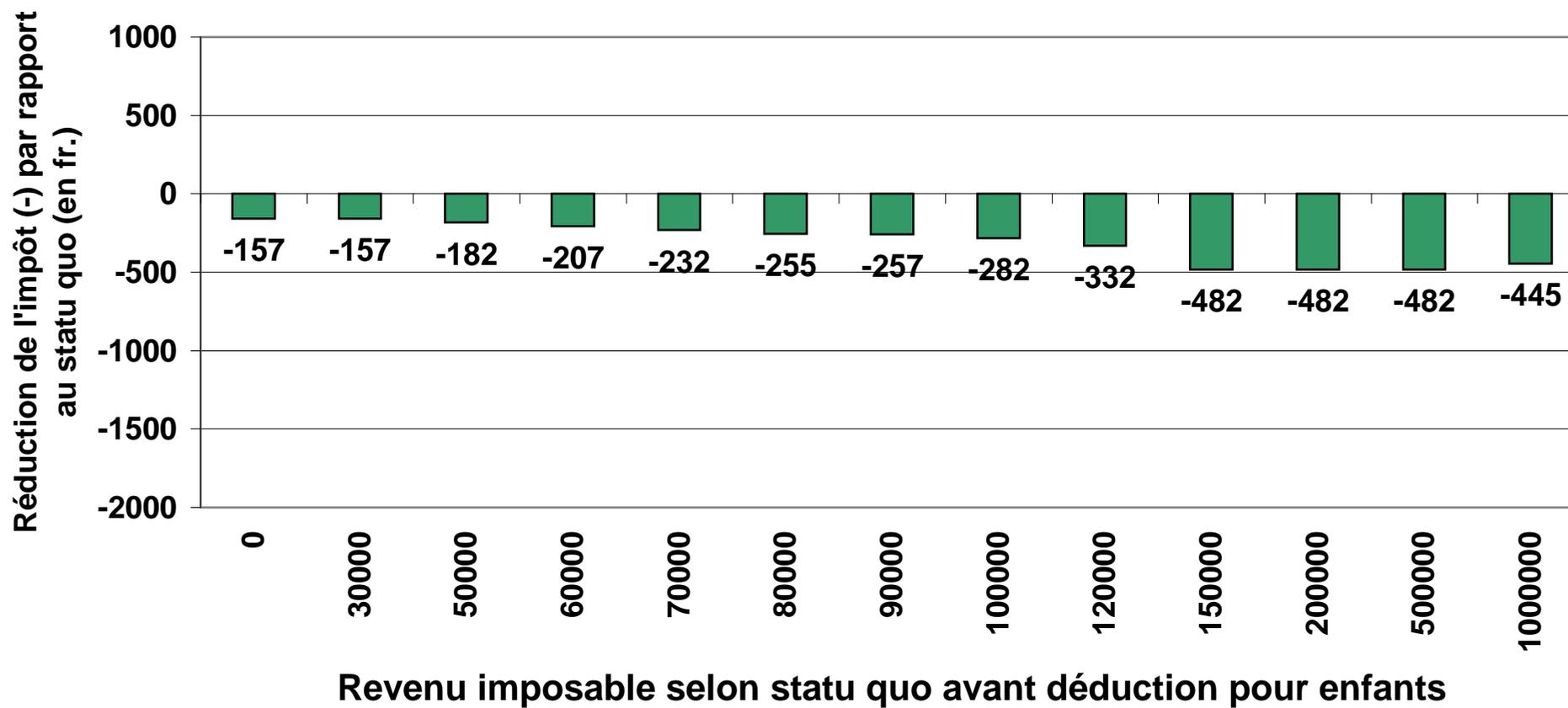
Exonération des allocations familiales; déduction pour enfants de 10 000 fr.; suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 4c (1 enfant)
Exonération des allocations familiales (2500 fr.);
crédit d'impôt de 157 fr. par enfant

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)

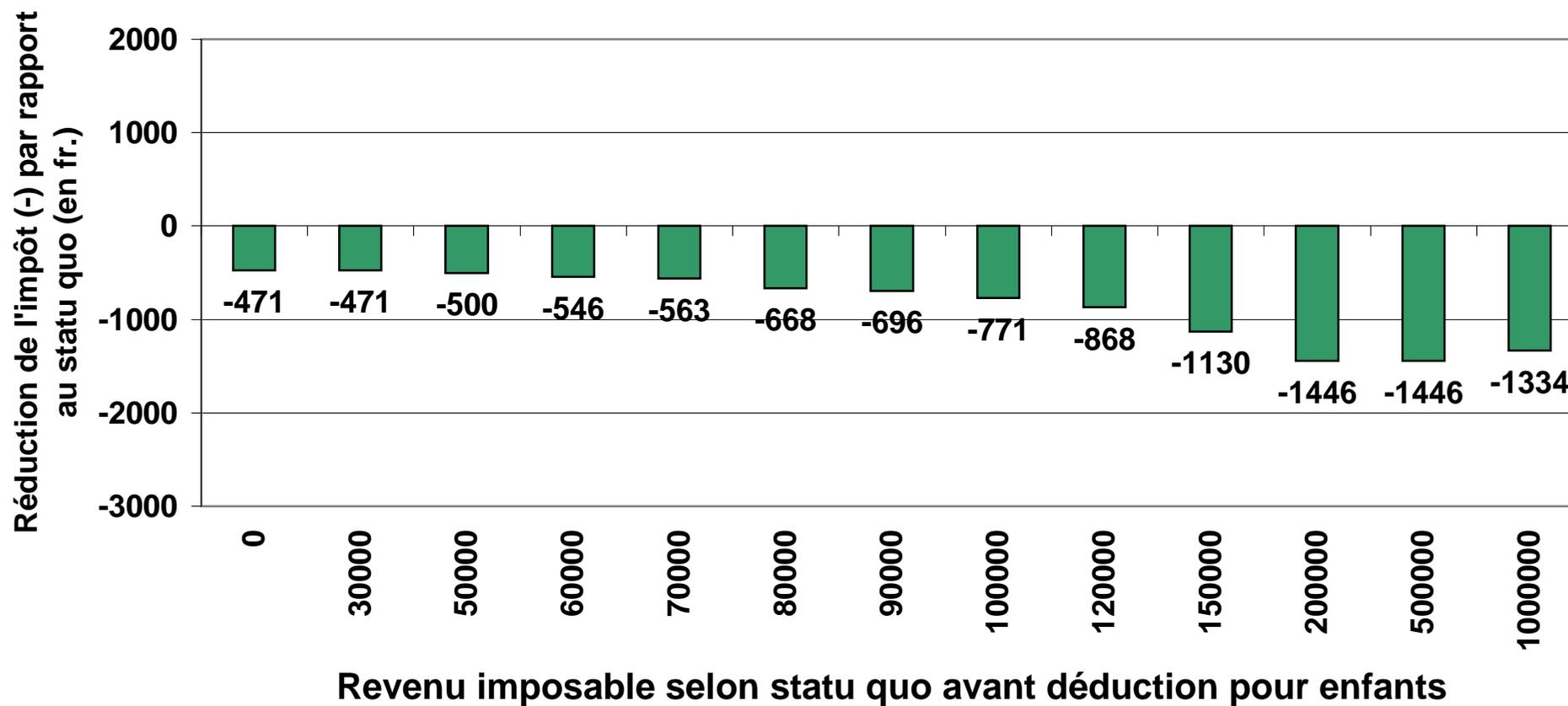


Variante 4c (3 enfants)

Exonération des allocations familiales (2500 fr.);

crédit d'impôt de 157 fr. par enfant

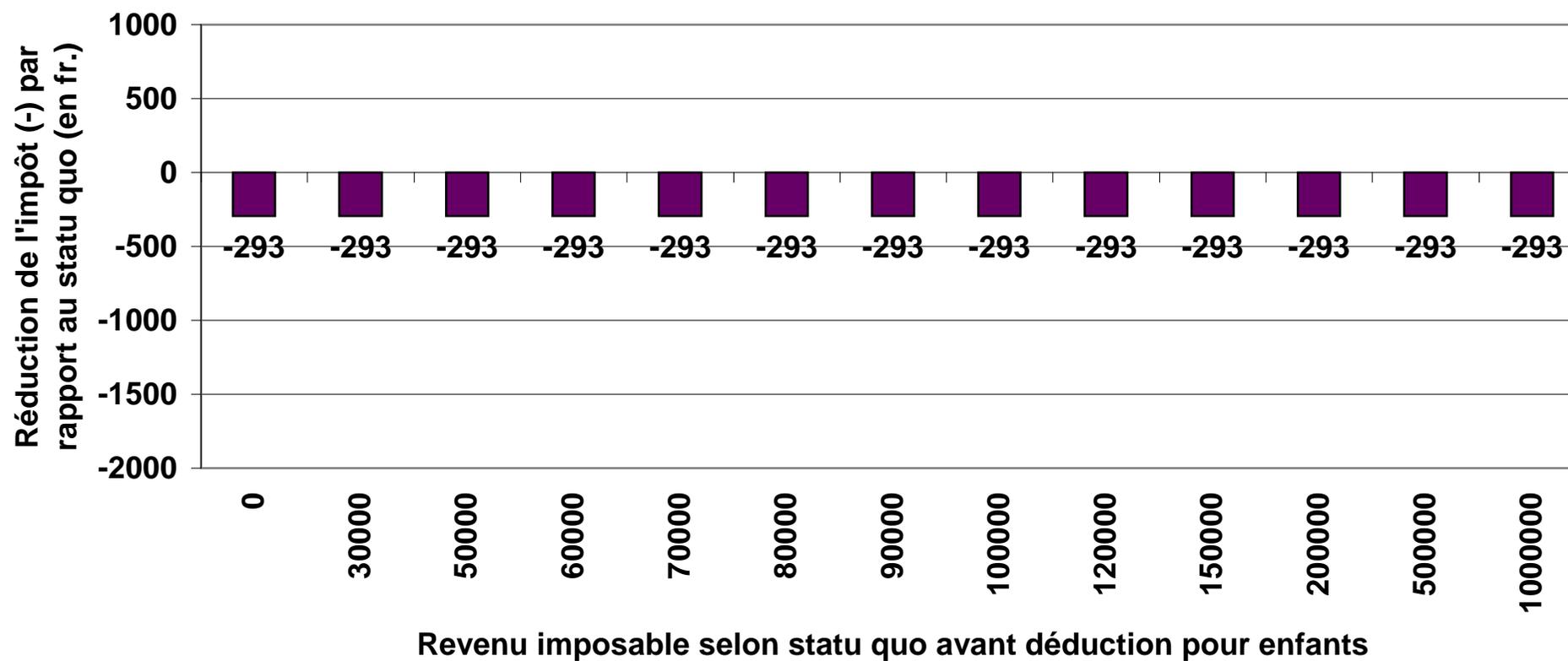
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 4d (1 enfant)

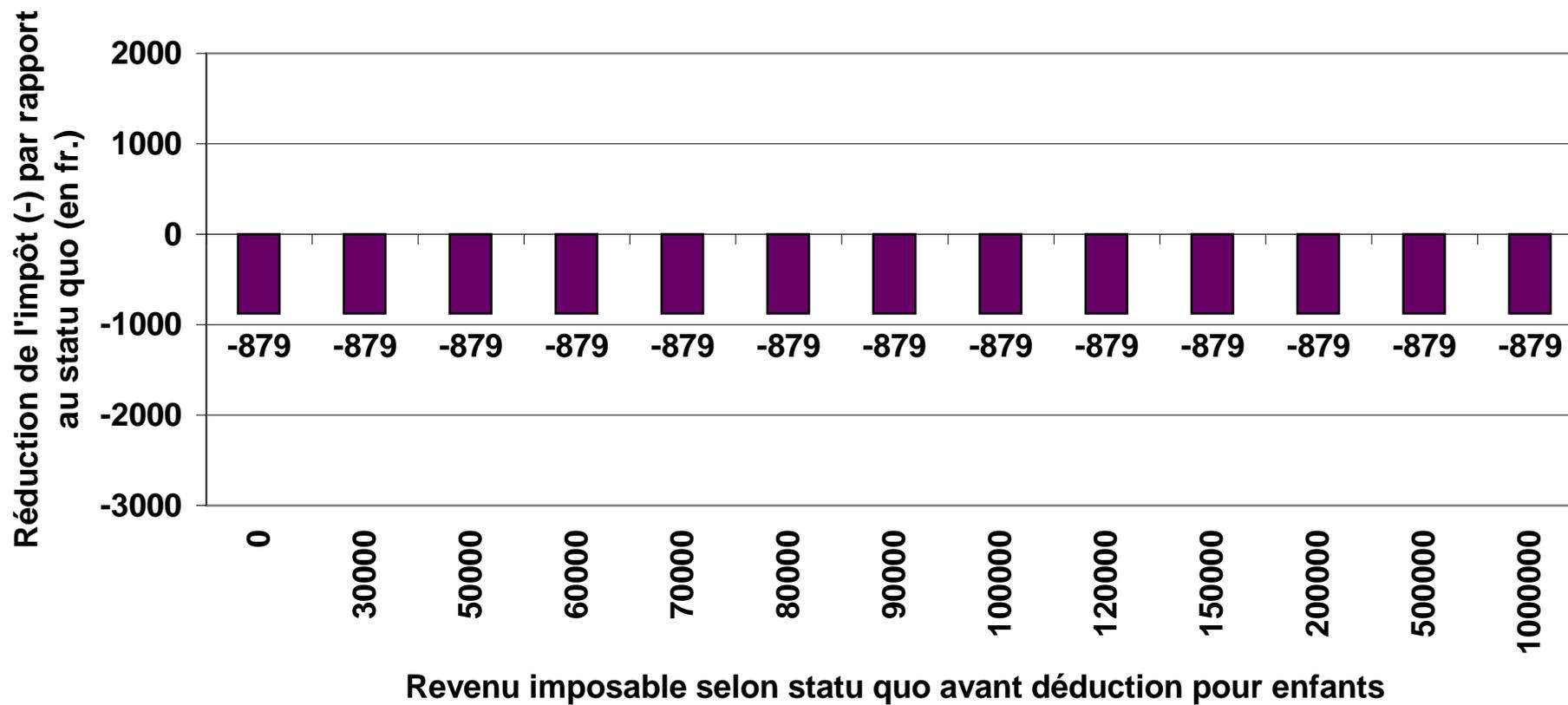
Crédit d'impôt de 293 fr. par enfant; déduction pour enfants portée de 6100 à 6800 fr.; suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 4d (3 enfants)

Crédit d'impôt de 293 fr. par enfant; déduction pour enfants portée de 6100 à 6800 fr.; suppression de la déduction de 700 fr. pour les ass. des enfants
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)

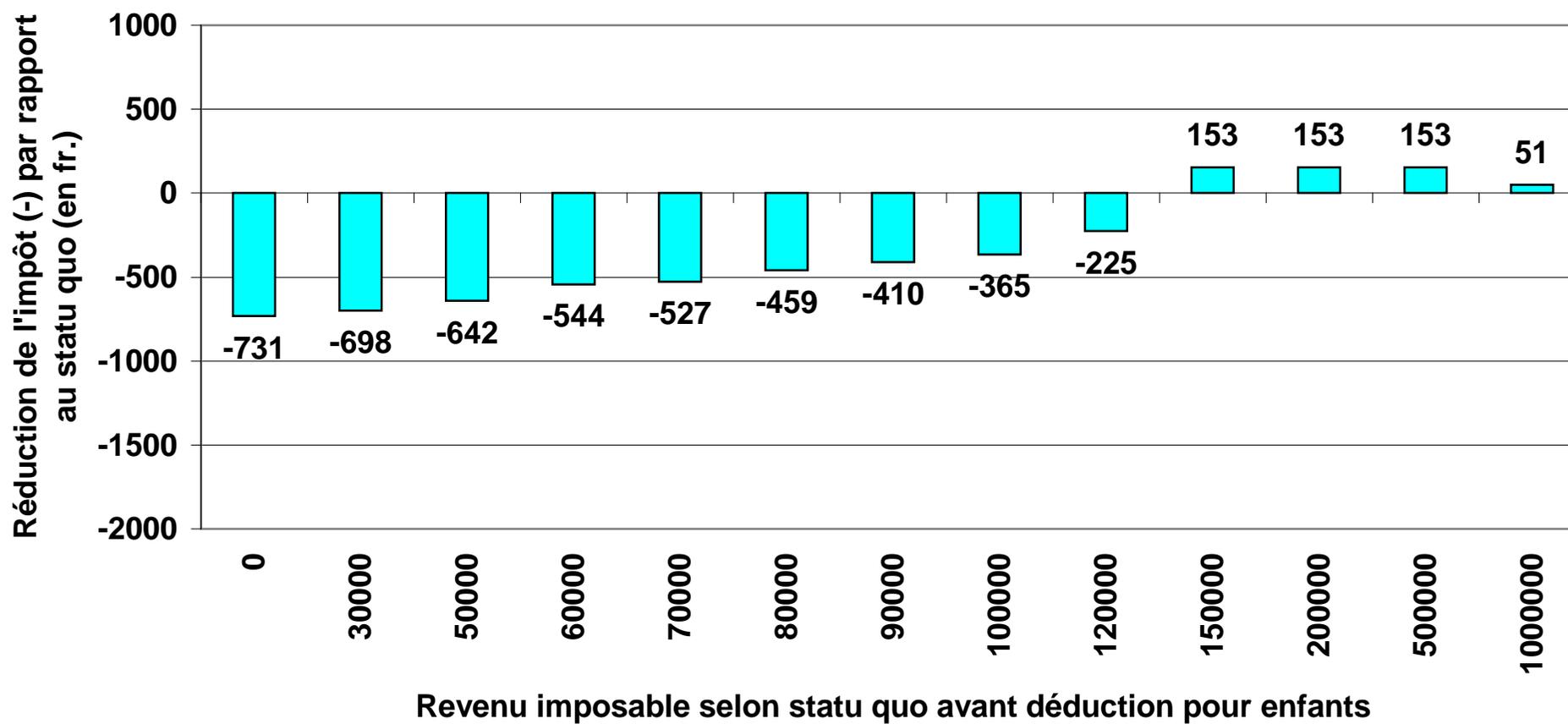


Variante 4e (1 enfant)

Crédit d'impôt de 731 fr. par enfant

remplaçant les déductions pour les enfants

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)

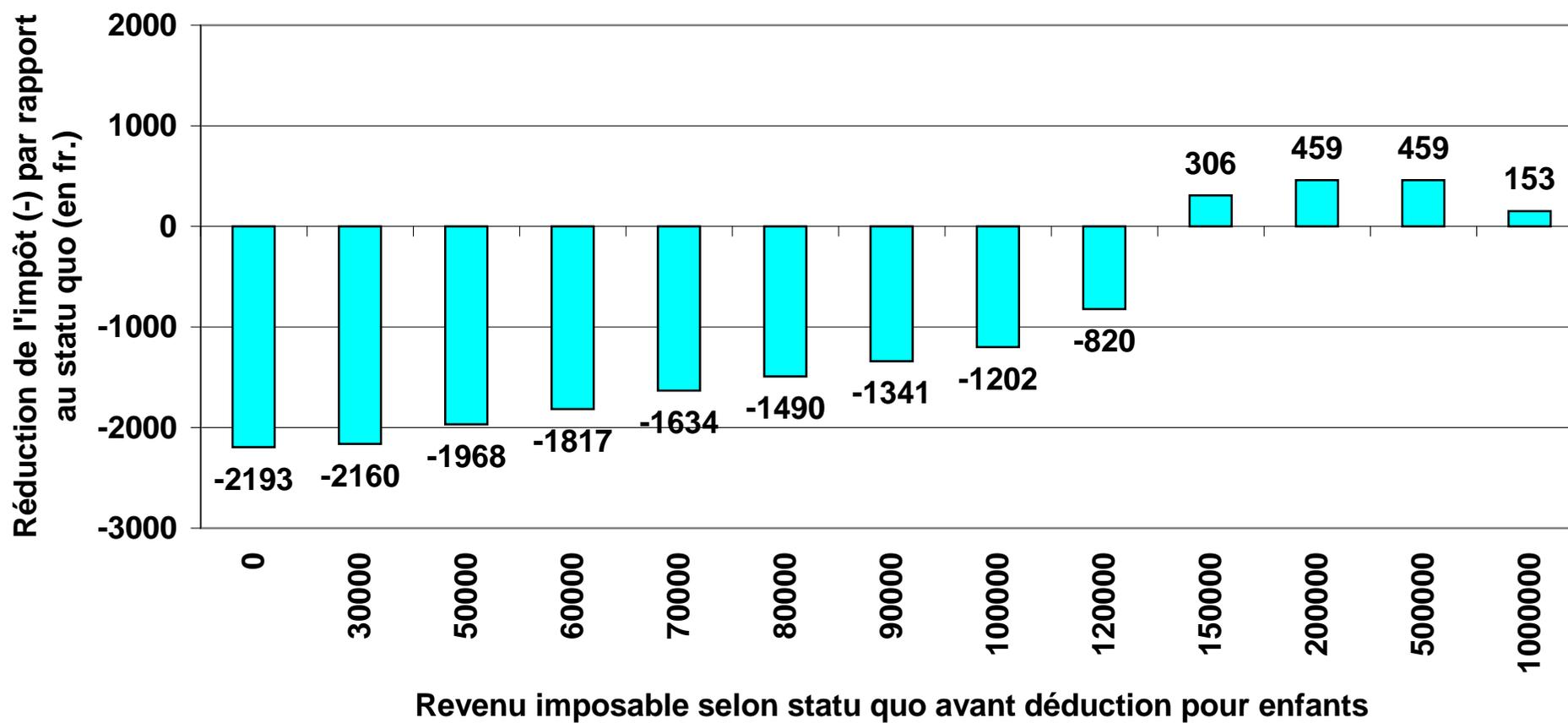


Variante 4e (3 enfants)

Crédit d'impôt de 731 fr. par enfant

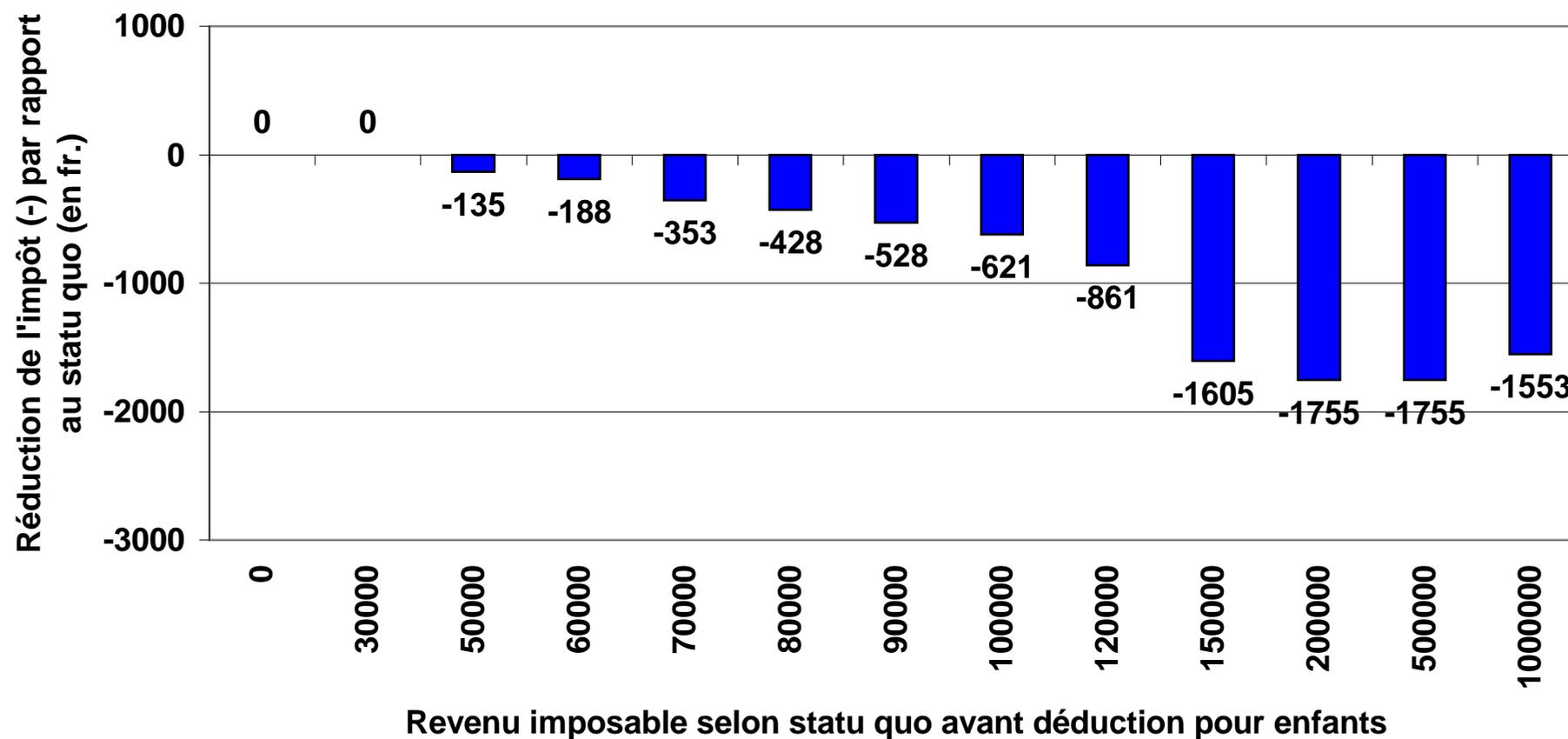
remplaçant les déductions pour les enfants

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



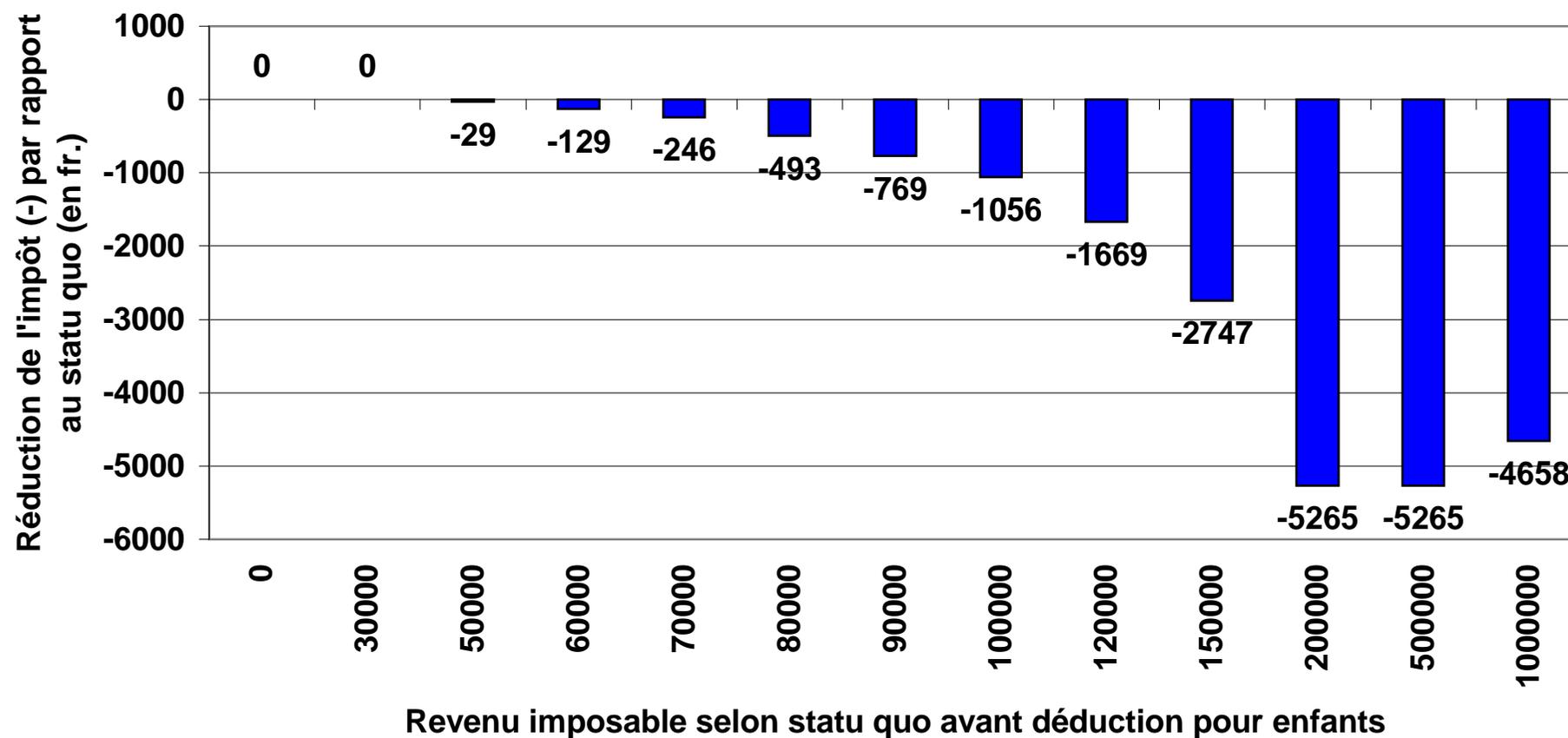
Variante 5a (1 enfant)

Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants
(max. 13 500 fr.); déduction entièrement déduite par les contribuables
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



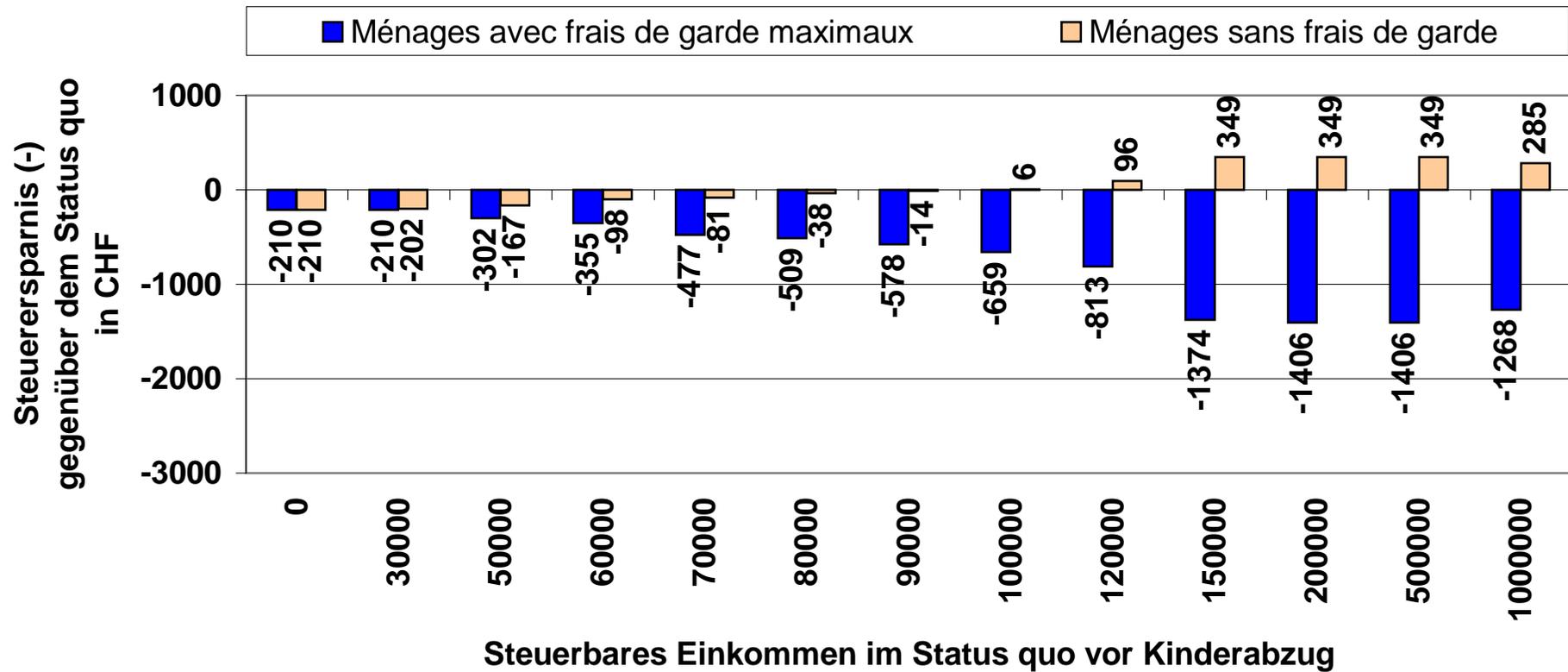
Variante 5a (3 enfants)

Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants
(max. 13 500 fr.); déduction entièrement déduite par les contribuables
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Reformvariante 5b (bei 1 Kind)

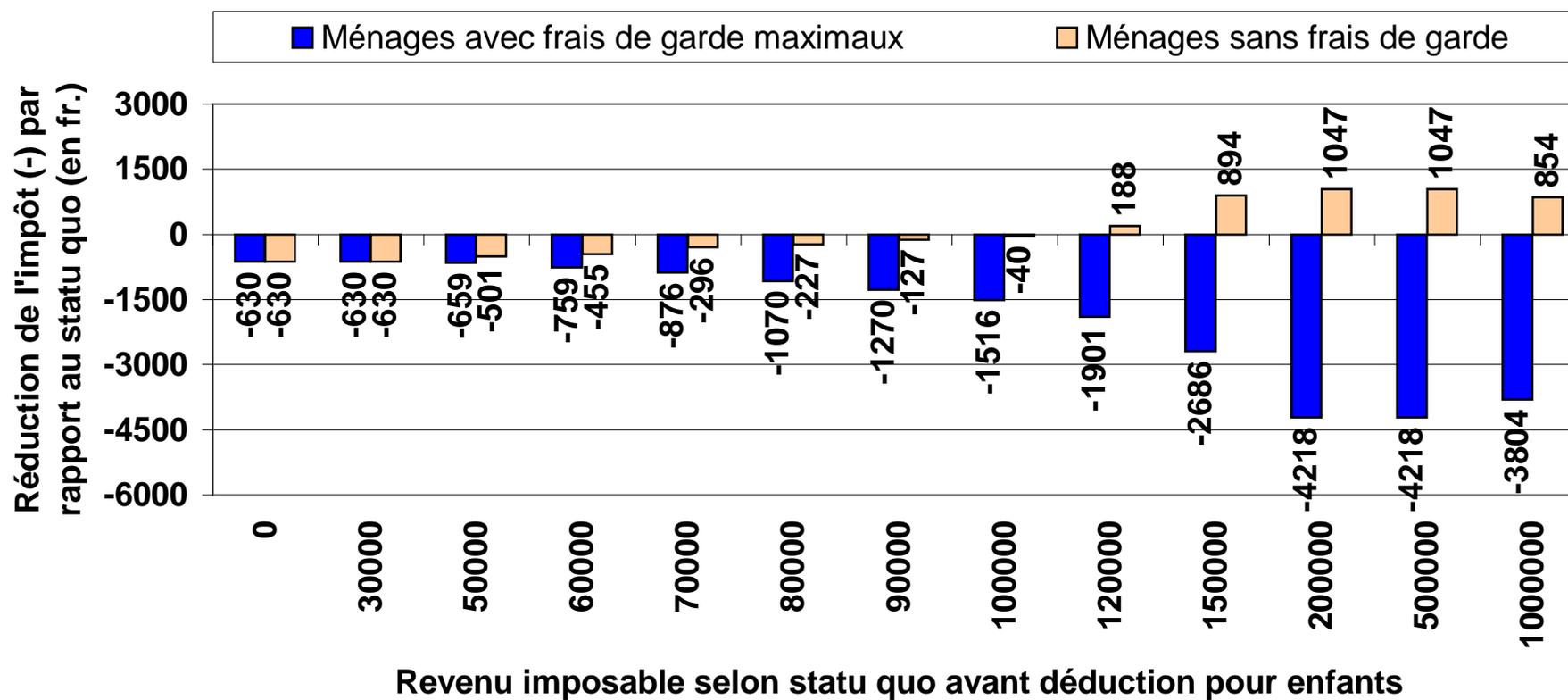
Neuer Abzug für die effekt. Kosten der Kinderbetreuung
(max. 13'500 CHF); Steuergutschrift für Kinder von 210 CHF
anstelle der bisherigen kinderbezogenen Abzüge
(Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo von 500 Mio. CHF)



Variante 5b (3 enfants)

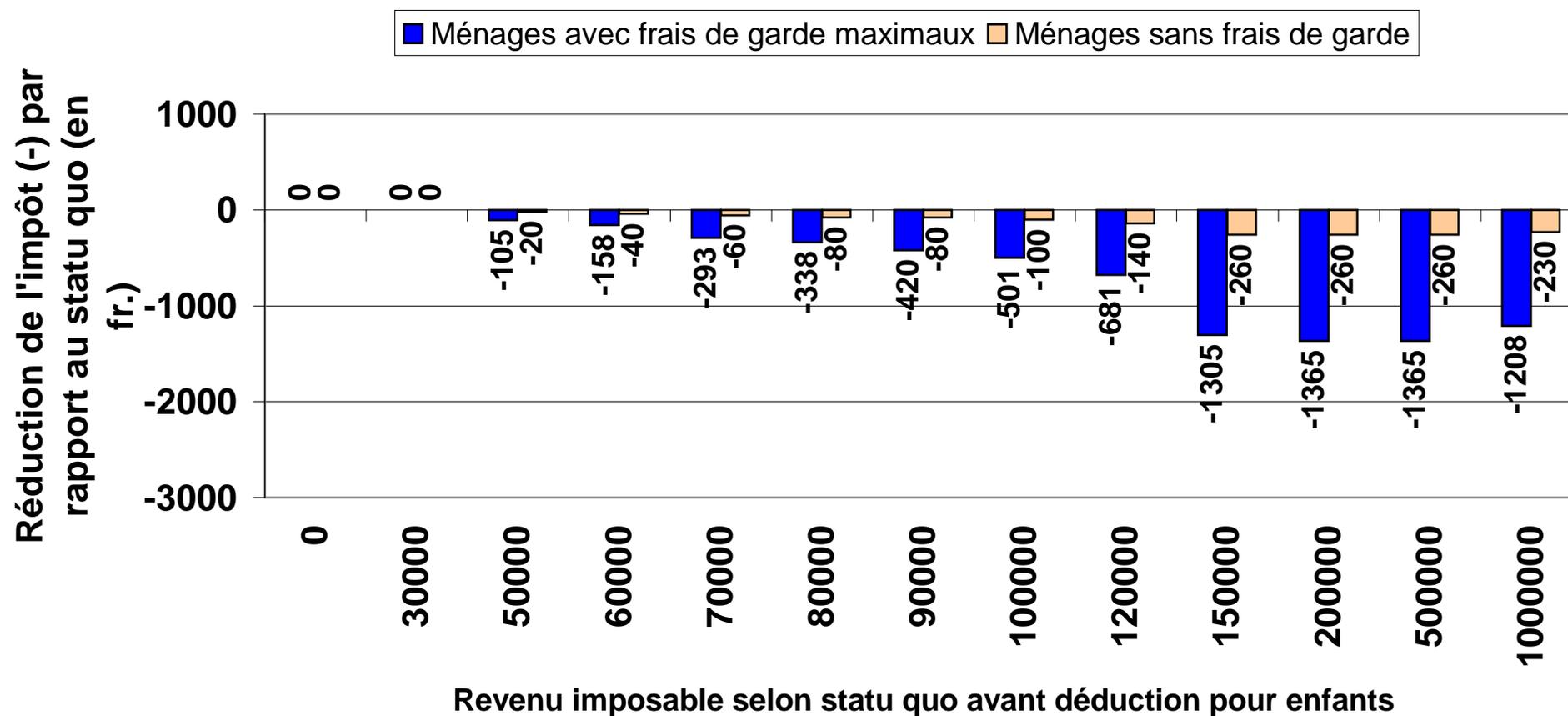
Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des
(max. 13 500 fr.); crédit d'impôt de 210 fr. par enfant
remplaçant les déductions pour les enfants

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



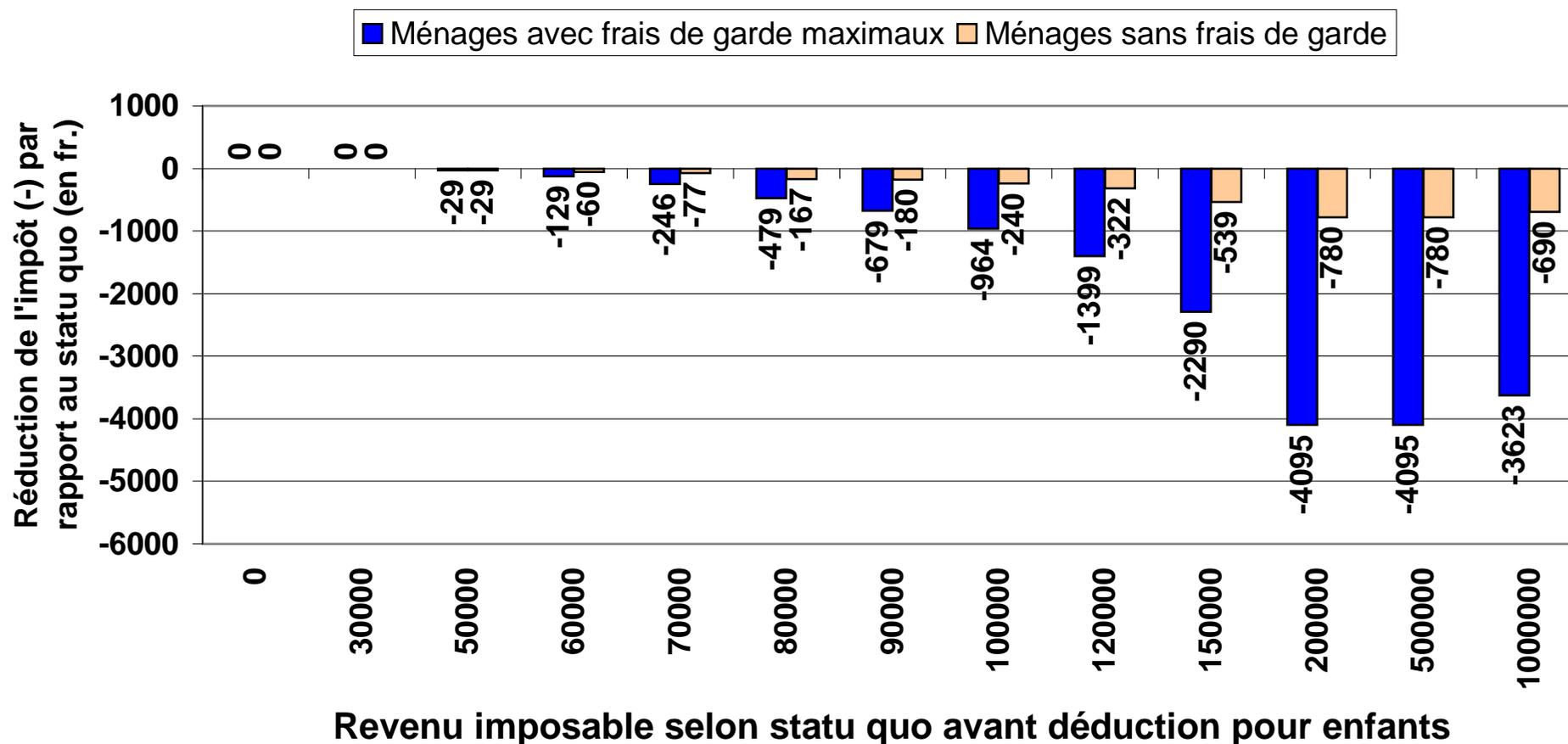
Variante 6a (1 enfant)

Nouvelle déduction pour la garde des enfants (max. 8500 fr.); déduction pour enfants (déduction pour les assurances comprise) de 8800 fr.
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 6a (3 enfants)

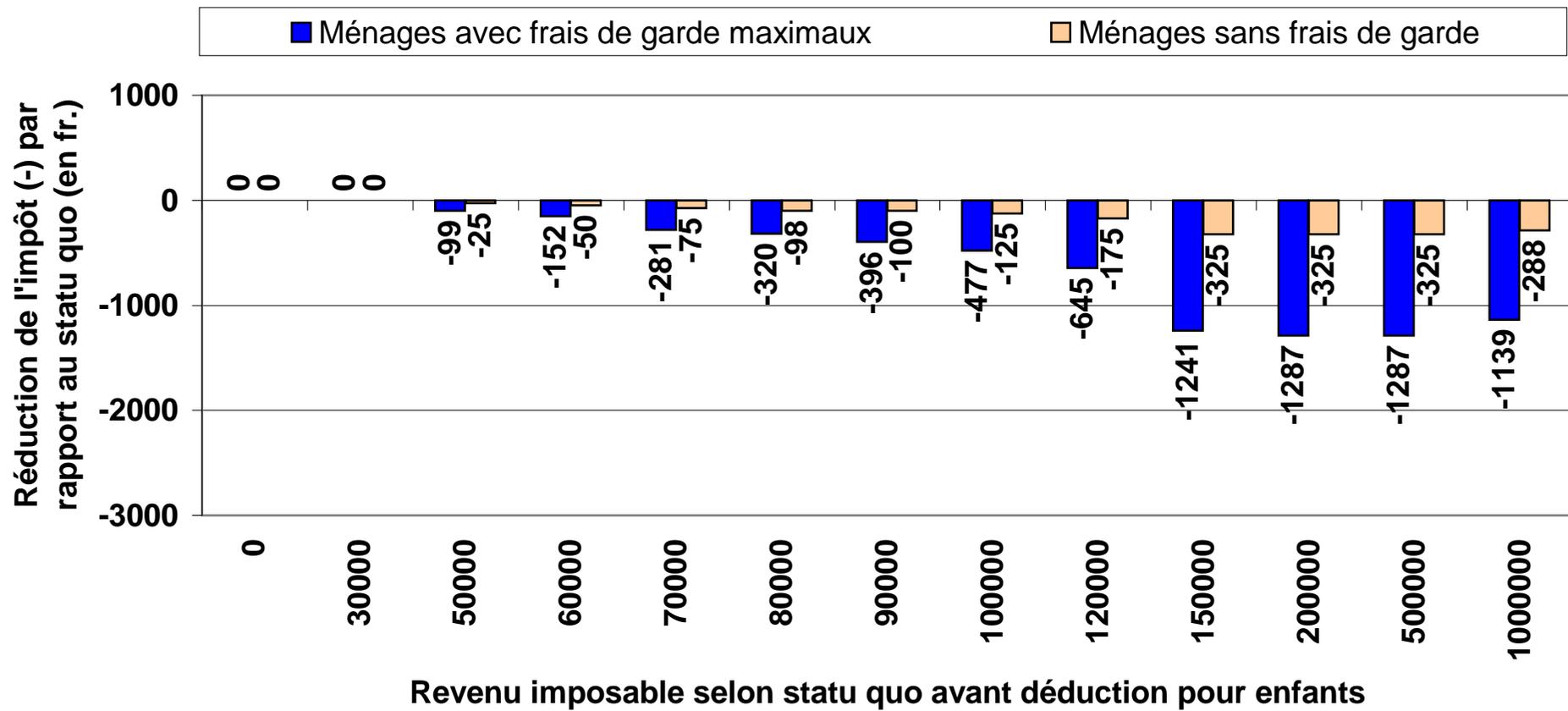
Nouvelle déduction pour la garde des enfants (max. 8500 fr.); déduction pour enfants (déduction pour les assurances comprise) de 8800 fr.
(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Variante 6b (1 enfant)

Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants
(max. 7400 fr.); exonération des allocations familiales (2500 fr.)

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)

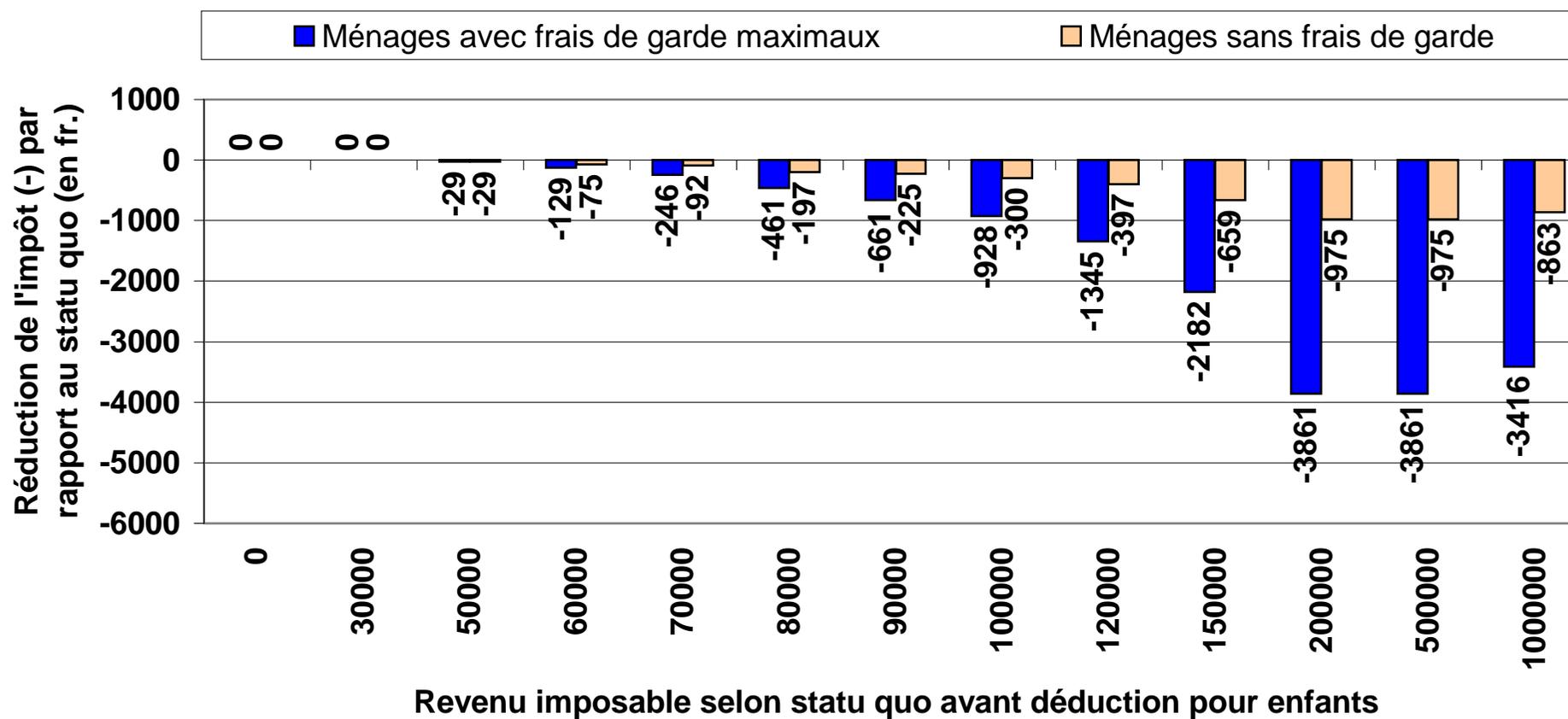


Variante 6b (3 enfants)

Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants

(max. 7400 fr.); exonération des allocations familiales (2500 fr.)

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)

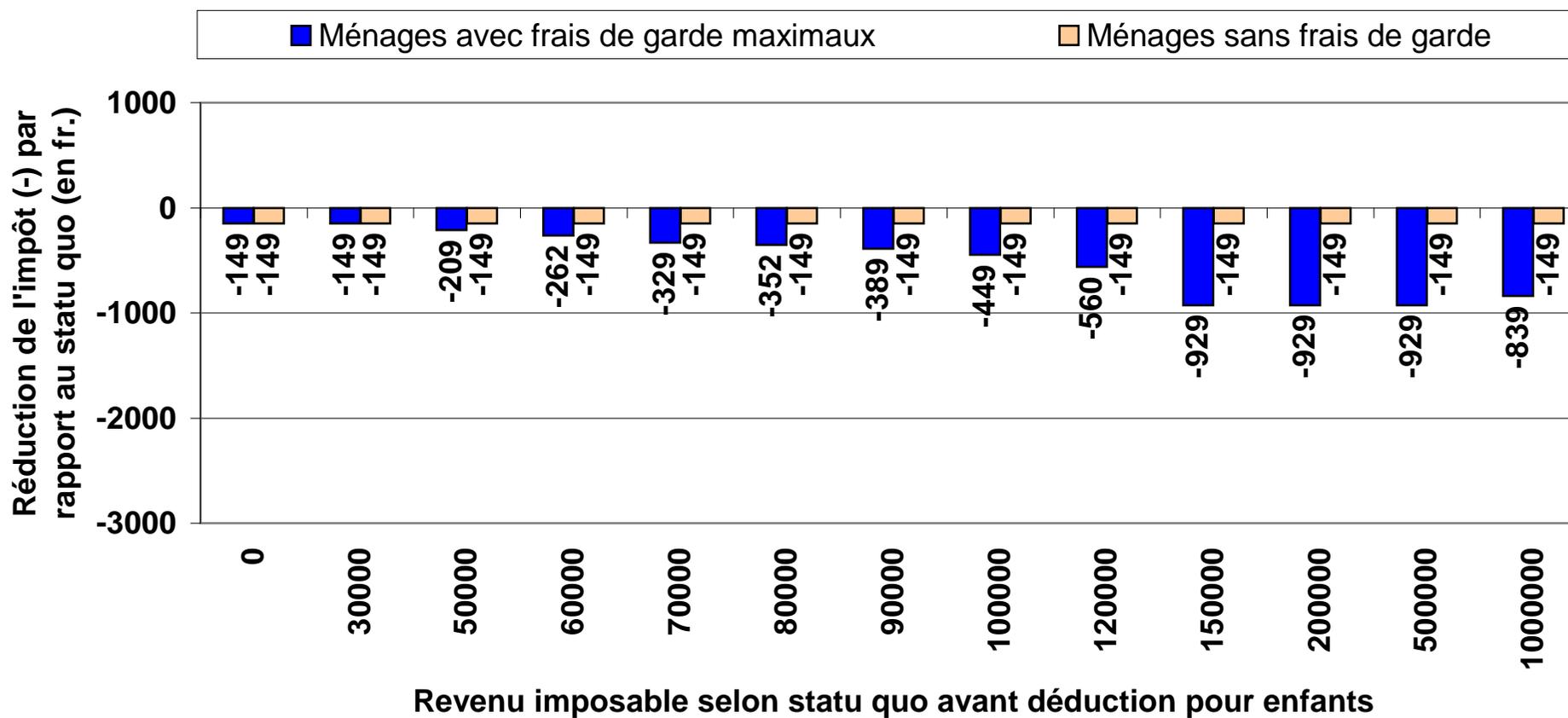


Variante 6c (1 enfant)

Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants

(max. 6000 fr.); crédit d'impôt de 149 fr. par enfant

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)

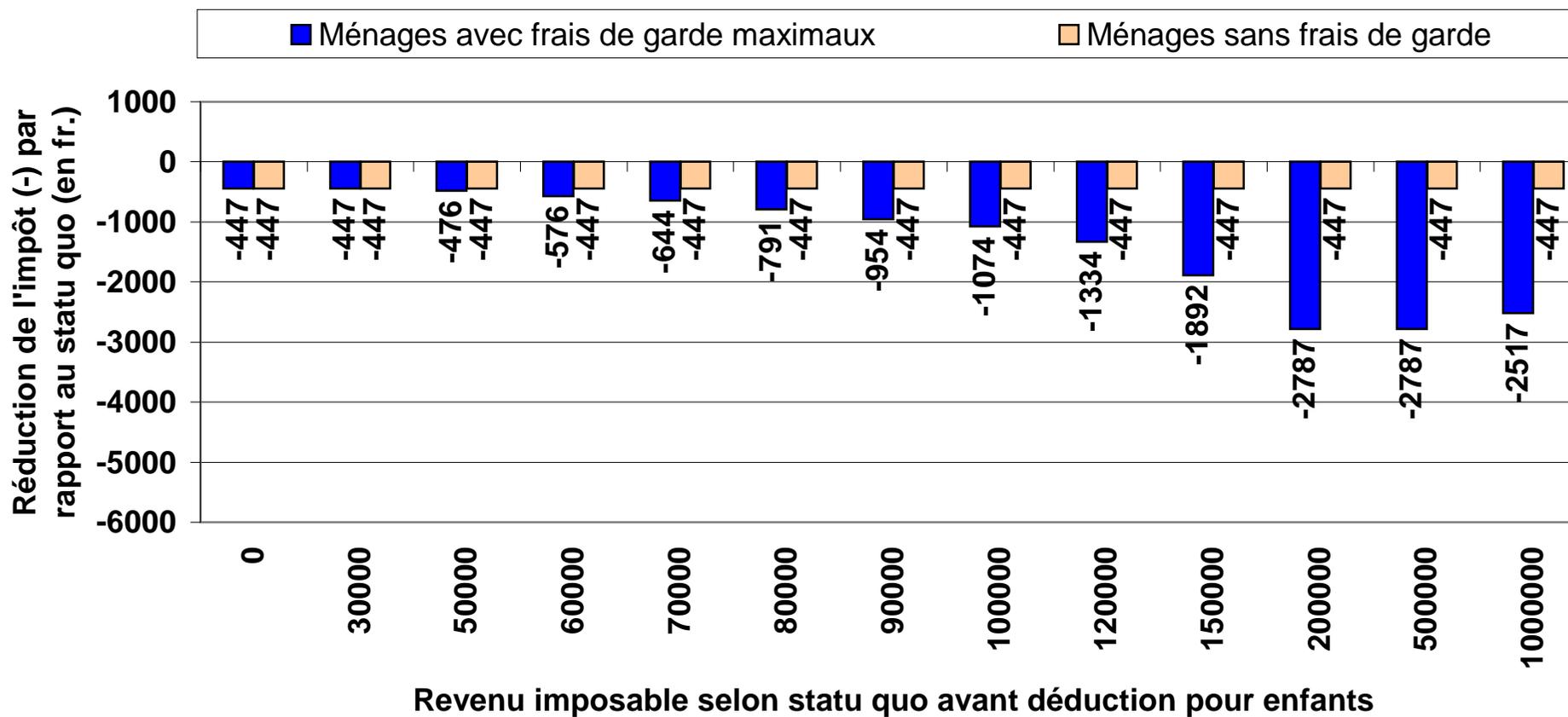


Variante 6c (3 enfants)

Nouvelle déduction pour les frais de garde effectifs des enfants

(max. 6000 fr); crédit d'impôt de 149 fr. par enfant

(Diminution des recettes de 500 millions de fr. par rapport au statu quo)



Effets des variantes

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
Variante 1: Déduction pour enfants portée de 6100 à 12 500 fr.; suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants Allocations familiales (2500 fr.) imposables Déduction pour enfant de l'assiette de l'impôt: 12 500 fr. Déduction pour les assurances des enfants: aucune Déduction pour la garde des enfants: aucune Allègement par 3 ^e barème allégé / quotient familial: Non Déduction pour enfant du montant de l'impôt: aucune Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.	Oui, principe de la capacité économique subjective	Oui	Oui, en particulier pour les revenus imposables avant déduction pour enfants compris entre 54 800 et 149 000 fr. (1 enfant) et entre 68 400 et 174 000 fr. (3 enfants); baisse des taux d'imposition marginaux plus importante dans les segments des bas revenus que celles des variantes 3a et 3b.	La hausse de la déduction pour enfants n'a aucun effet pour les personnes à bas revenu qui ne paient pas d'impôt fédéral direct. Plus les taux d'imposition marginaux sont élevés, plus les effets du relèvement de la déduction pour enfant sont importants. Pour une famille avec un enfant, l'allègement absolu augmente jusqu'à un revenu imposable de 149 000 fr. avant déduction pour enfants, reste ensuite constant puis diminue légèrement à partir d'un revenu imposable de 850 500 fr. avant déduction pour enfants avant de devenir constant à partir d'un revenu imposable de 856 100 fr. avant déduction pour enfants.	Aucune	Non	Les déductions sociales relèvent de l'autonomie tarifaire des cantons garantie par la Constitution. La LHID ne peut donc pas prescrire aux cantons de relever le montant de la déduction pour enfants.

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
Variante 2a: Exonération des allocations familiales; crédit d'impôt de 263 fr. remplaçant les déductions actuelles pour les enfants Allocation familiale (2500 fr.) exonérée Dédution pour enfants de l'assiette de l'impôt: aucune Dédution pour les assurances des enfants: aucune Dédution pour la garde des enfants: aucune Allègement par 3 ^e barème allégé / quotient familial: non Dédution pour enfants du montant de l'impôt: 263 fr. Diminution du produit de l'impôt: aucune	Oui, principe de la capacité économique objective	Non	Non	<p>En raison de la progressivité, les personnes à revenus élevés paient un impôt plus élevé sur les allocations familiales que les personnes à revenus moins élevés. L'exonération des allocations familiales allège donc plus fortement la charge des personnes aisées.</p> <p>Les effets de la suppression des déductions actuelles pour les enfants sur l'assiette de l'impôt vont exactement en sens inverse et sont supérieurs aux effets de l'exonération des allocations familiales.</p> <p>La déduction pour enfants du montant de l'impôt réduit la charge de tous les contribuables du même montant en francs indépendamment de leur revenu.</p> <p>La combinaison de ces trois mesures a pour effet d'alourdir la charge des contribuables dont le revenu imposable avant déduction pour enfants est supérieur à 111 100 fr. pour les familles avec 1 enfant et supérieur à 117 500 fr. pour les familles avec 3 enfants. En dessous de ces limites, la charge diminue.</p>	Oui	Oui	<p>La LHID peut prescrire aux cantons d'exonérer les allocations familiales.</p> <p>Cette mesure déploie donc également ses effets sur les impôts cantonaux.</p> <p>En revanche, la LHID ne peut prescrire aux cantons de soustraire la déduction pour enfants du montant de l'impôt en raison de l'autonomie tarifaire que leur garantit la Constitution.</p> <p>La LHID ne peut pas non plus prescrire aux cantons de supprimer les déductions pour les enfants car il s'agit de déductions sociales.</p>

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
Variante 2b: Exonération des allocations familiales; crédit d'impôt de 557 fr. remplaçant les déductions actuelles pour les enfants Allocations familiales (2500 fr.) exonérées Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: aucune Déduction pour les assurances des enfants: aucune Déduction pour la garde des enfants: aucune Allègement par 3 ^e barème allégé / quotient familial: Non Déduction pour enfants du montant de l'impôt: 557 fr. Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.	Oui, principe de la capacité économique objective	Non	Non	<p>Pour une famille avec un enfant, il y a un allègement par rapport au statu quo jusqu'à un revenu imposable de 143 000 fr. avant déduction pour enfants. Au-dessus de ce montant, la charge fiscale augmente tout d'abord de 2 fr. au maximum, avant de diminuer de nouveau à partir d'un revenu imposable de 846 300 fr. avant déduction pour enfants.</p> <p>Pour une famille avec trois enfants, l'évolution est semblable. L'augmentation de la charge est de 6 fr. au maximum pour les revenus imposables compris entre 156 400 fr. et 851 400 fr. avant déduction pour enfants. En dessus et en dessous, il y a un allègement.</p>	Oui, même si minime.	Oui	<p>La LHID peut prescrire aux cantons d'exonérer les allocations familiales.</p> <p>Cette mesure déploie donc également ses effets sur les impôts cantonaux.</p> <p>En revanche, la LHID ne peut prescrire aux cantons de soustraire la déduction pour enfants du montant de l'impôt en raison de l'autonomie tarifaire que leur garantit la Constitution.</p> <p>De même, elle ne peut leur prescrire d'instituer des crédits d'impôt.</p>

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
Variante 3a: Troisième barème pour les personnes mariées qui ont des enfants et les familles monoparentales: élargissement de 32,5 % des échelons du barème pour les personnes mariées Allocations familiales (2500 fr.) imposables Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: 6800 fr. Déduction pour les assurances des enfants: aucune Déduction pour la garde des enfants: aucune Allègement par 3 ^e barème allégé: oui (élargissement de 32,5 % des échelons du barème pour les personnes mariées) Quotient familial: non Déduction pour enfants du montant de l'impôt: aucune Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.	Proche de la conception de la capacité économique subjective, mais réduction plus forte dans le segment des revenus supérieurs	Non (raison: voir colonne de gauche ☹)	Oui, en particulier pour les revenus imposables avant déduction pour enfants compris entre 54 800 et 179 100 fr. (1 enfant) et entre 68 400 et 192 700 fr. (3 enfants); baisse plus forte que selon 3b pour un petit nombre d'enfants	L'introduction d'un nouveau barème n'a aucun effet pour les personnes à bas revenu qui ne paient pas d'impôt fédéral direct. Plus les taux d'imposition marginaux sont élevés, plus les effets de cette mesure sont importants. Pour une famille avec un enfant, l'allègement absolu augmente jusqu'à un revenu imposable de 179 100 fr. avant déduction pour enfants, reste ensuite constant, puis diminue de nouveau à partir d'un revenu imposable de 850 500 fr. avant déduction pour enfants.	Aucune	Non	La LHID ne peut prescrire un 3 ^e barème aux cantons en raison de l'autonomie tarifaire que leur garantit la Constitution. Cette mesure ne déploie donc ses effets qu'au niveau de la Confédération.

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
<p>Variante 3b: Quotient familial de 0,205 remplaçant les déductions actuelles pour les enfants</p> <p>Allocations familiales (2500 fr.) imposables</p> <p>Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: aucune</p> <p>Déduction pour les assurances des enfants: aucune</p> <p>Déduction pour la garde des enfants: aucune</p> <p>Allègement par 3^e barème allégé: non</p> <p>Quotient familial: oui, 0,205 remplaçant les déductions actuelles pour les enfants</p> <p>Déduction pour enfants du montant de l'impôt: aucune</p> <p>Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.</p>	Proche de la conception de la capacité économique subjective, mais réduction plus forte dans le segment des revenus élevés (sauf dans le segment des revenus très supérieurs)	Non (raison: voir colonne de gauche ☹)	Oui, en particulier pour les revenus imposables avant déduction pour enfants compris entre 54 800 et 164 500 fr. (1 enfant) et entre 68 400 et 220 500 fr. (3 enfants); baisse plus forte pour un grand nombre d'enfants	<p>L'introduction d'un quotient familial n'a aucun effet pour les personnes à revenu modeste qui ne paient pas d'impôt fédéral direct.</p> <p>Le quotient familial n'a pratiquement pas d'effet là où la progressivité est très plate (par ex. pour un revenu imposable de 50 000 fr. ou de 1 million de fr.). La suppression des déductions pour les enfants se traduit par une augmentation de la charge qui n'est pas compensée par la réduction du barème par le quotient familial.</p> <p>Les effets de cette mesure sont d'autant plus forts que les taux d'imposition marginaux sont élevés. Pour une famille avec un enfant, l'allègement absolu augmente jusqu'à un revenu imposable de 164 500 fr. avant déduction pour enfants, reste ensuite constant, puis diminue de nouveau à partir d'un revenu de 850 500 fr. avant déduction pour enfants. Pour les revenus imposables supérieurs à 964 500 fr. avant déduction pour enfants, la charge fiscale est plus élevée par rapport au statu quo.</p>	Oui	Non	<p>La LHID ne peut prescrire aux cantons l'institution du quotient familial car il s'agit d'une mesure tarifaire.</p> <p>Cette mesure ne déploie donc ses effets qu'au niveau de la Confédération.</p>

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
Variante 4a: Exonération des allocations familiales; déduction pour enfants portée de 6100 à 6800 fr.; suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants Allocations familiales (2500 fr.) exonérées Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: 6800 fr. Déduction pour les assurances des enfants: aucune Déduction pour la garde des enfants: aucune Allègement par 3 ^e barème allégé / quotient familial: non Déduction pour enfants du montant de l'impôt: aucune Diminution du produit de l'impôt: 233 millions de fr.	Non	Non	Minime, un peu plus importante pour un grand nombre d'enfants.	L'exonération des allocations familiales n'a aucun effet pour les personnes à bas revenu qui ne paient pas d'impôt fédéral direct. Pour une famille avec un enfant, l'allègement absolu augmente jusqu'à un revenu imposable de 145 800 fr. avant déduction pour enfants, reste ensuite constant, puis diminue quelque peu à partir d'un revenu imposable de 850 500 fr. avant déduction pour enfants pour atteindre une valeur constante à partir d'un revenu de 852 900 fr. avant déduction pour enfants.	Aucune	Non	La LHID peut prescrire aux cantons d'exonérer les allocations familiales. L'harmonisation verticale de l'exonération des allocations familiales est indispensable pour éviter d'avoir à émettre des attestations de salaire différentes pour la Confédération et pour les cantons. Cette mesure déploie donc ses effets tant au niveau de la Confédération qu'à celui des cantons.

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
Variante 4b: Exonération des allocations familiales; déduction pour enfants portée de 6100 fr. à 10 000 fr.; suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants Allocations familiales (2500 fr.) exonérées Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: 10 000 fr. Déduction pour les assurances des enfants: aucune Déduction pour la garde des enfants: aucune Allègement par 3 ^e barème allégé / quotient familial: non Déduction pour enfants du montant de l'impôt: aucune Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.	Non	Non	Oui, un peu plus forte pour un grand nombre d'enfants	L'exonération des allocations familiales n'a aucun effet pour les personnes à bas revenu qui ne paient pas d'impôt fédéral direct. Pour une famille avec un enfant, l'allègement absolu augmente jusqu'à un revenu imposable de 149 000 fr. avant déduction pour enfants, reste ensuite constant, diminue de nouveau quelque peu à partir d'un revenu imposable de 850 500 fr. avant déduction pour enfants puis reste constant à partir d'un revenu imposable de 856 100 fr. avant déduction pour enfants.	Aucune	Non	La LHID peut prescrire aux cantons d'exonérer les allocations familiales. L'harmonisation verticale de l'exonération des allocations familiales est indispensable pour éviter d'avoir à émettre des attestations de salaire différentes pour la Confédération et pour les cantons. Cette mesure déploie donc ses effets tant au niveau de la Confédération qu'à celui des cantons. Toutefois, la LHID ne peut prescrire aux cantons de relever le montant de la déduction pour enfants.

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
<p>Variante 4c: Exonération des allocations familiales; crédit d'impôt de 157 fr. pour les enfants</p> <p>Allocations familiales (2500 fr.) exonérées</p> <p>Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: 6800 fr.</p> <p>Déduction pour les assurances des enfants: aucune</p> <p>Déduction pour la garde des enfants: aucune</p> <p>Allègement par 3^e barème allégé / quotient familial: non</p> <p>Déduction pour enfants du montant de l'impôt: 157 fr.</p> <p>Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.</p>	Non	Non	Minime, un peu plus importante pour un grand nombre d'enfants.	<p>Le crédit d'impôt réduirait la charge des personnes à revenu modeste qui ne paient actuellement pas d'impôt fédéral direct.</p> <p>En raison de la progressivité, les personnes qui ont des salaires élevés paient un impôt plus lourd sur les allocations familiales que les personnes qui ont des revenus modestes. L'exonération des allocations familiales réduit donc plus fortement la charge des personnes aisées.</p> <p>La déduction pour enfants du montant de l'impôt réduit la charge de tous les contribuables du même montant en francs indépendamment de leur revenu.</p> <p>Pour une famille avec un enfant, l'allègement absolu augmente jusqu'à un revenu imposable de 145 800 fr. avant déduction pour enfants, reste ensuite constant, puis diminue de nouveau légèrement à partir d'un revenu de 850 500 fr. avant déduction pour enfants et reste ensuite constant à partir d'un revenu imposable de 852 900 fr. avant déduction pour enfants.</p>	Aucune	Oui	<p>La LHID peut prescrire aux cantons d'exonérer les allocations familiales.</p> <p>L'harmonisation verticale de l'exonération des allocations familiales est indispensable pour éviter d'avoir à émettre des attestations de salaire différentes pour la Confédération et pour les cantons.</p> <p>Cette mesure déploie donc ses effets tant au niveau de la Confédération qu'à celui des cantons.</p> <p>La LHID ne peut prescrire aux cantons de soustraire la déduction pour enfants du montant de l'impôt en raison de l'autonomie tarifaire que leur garantit la Constitution.</p>

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets	
Variante 4d: Crédit d'impôt de 293 fr. pour les enfants; déduction pour enfants portée de 6100 fr. à 6800 fr.; suppression de la déduction de 700 fr. pour les assurances des enfants Allocations familiales (2500 fr.) imposables Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: 6800 fr. Déduction pour les assurances des enfants: aucune Déduction pour la garde des enfants: aucune Allègement par 3 ^e barème allégé / quotient familial: non Déduction pour enfants du montant de l'impôt: 293 fr. Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.	Non	Non	Non	La déduction pour enfants du montant de l'impôt réduit la charge de tous les contribuables du même montant en francs indépendamment de leur revenu.	Aucune	Oui	La LHID ne peut prescrire aux cantons de soustraire la déduction pour enfants du montant de l'impôt en raison de l'autonomie tarifaire que leur garantit la Constitution.

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets	
Variante 4e: Crédit d'impôt de 731 fr. pour les enfants remplaçant les déductions actuelles pour les enfants Allocations familiales (2500 fr.) imposables Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: aucune Déduction pour les assurances des enfants: aucune Déduction pour la garde des enfants: aucune Allègement par 3 ^e barème allégé / quotient familial: Non Déduction pour enfants du montant de l'impôt: 731 fr. Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.	Non	Non	Non	Les contribuables aux revenus les plus modestes profitent le plus de cette mesure. L'allègement diminue en effet avec l'augmentation du revenu. Pour une famille avec un enfant, la charge fiscale augmente en dessus d'un revenu imposable de 136 300 fr. avant déduction pour enfants, puis reste constante à partir de 143 300 fr., diminue de nouveau à partir de 843 700 fr. et reste ensuite constante à partir de 850 400 fr. Ce pic provient du fait que les déductions de l'assiette de l'impôt bénéficient principalement aux contribuables pour lesquels les taux d'imposition marginaux sont élevés. Étant donné que les déductions pour les enfants ne sont plus accordées, cet effet est le plus fort pour cette catégorie de revenu.	Oui	Oui	La LHID ne peut prescrire aux cantons de soustraire la déduction pour enfants du montant de l'impôt en raison de l'autonomie tarifaire que leur garantit la Constitution. Elle ne peut pas non plus leur prescrire la suppression de la déduction pour enfants car il s'agit d'une déduction sociale.

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
<p>Variante 5a: Nouvelle déduction pour les frais effectifs de la garde des enfants (max. 13 500 fr.)</p> <p>Allocations familiales (2500 fr.) imposables</p> <p>Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: 6800 fr.</p> <p>Déduction pour les assurances des enfants: aucune</p> <p>Déduction pour la garde des enfants: 13 500 fr.</p> <p>Allègement par 3^e barème allégé / quotient familial: non</p> <p>Déduction pour enfants du montant de l'impôt: aucune</p> <p>Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.</p>	Oui, principe de la capacité économique objective	Oui	Oui, pour les ménages qui ont des frais de garde pour leurs enfants.	<p>Pour les personnes à revenus modestes qui ne paient pas d'impôt fédéral direct, l'institution d'une déduction pour la garde des enfants par des tiers n'a aucun effet. Cela vaut également pour tous les contribuables qui n'ont pas de frais de garde pour leurs enfants.</p> <p>Sinon, la déduction pour les frais de garde des enfants a des effets d'autant plus importants que les taux d'imposition marginaux sont élevés. Pour l'impôt fédéral direct, la baisse absolue pour une famille avec un enfant augmente jusqu'à un revenu de 156 800 fr. avant déduction pour enfants, reste ensuite constante, diminue de nouveau à partir d'un revenu imposable de 850 500 fr. avant déduction pour enfants, et redevient constante à partir d'un revenu de 863 900 fr.</p> <p>Par rapport à la variante 1 (relèvement de la déduction pour enfants), cette mesure déploie des effets plus forts: le montant de la déduction peut en effet être fixé à un niveau plus élevé pour la même diminution du produit de l'impôt parce que les contribuables avec enfants ne peuvent pas tous effectuer la déduction.</p>	Aucune	Non	<p>La LHID peut prescrire aux cantons d'instituer une déduction pour la garde des enfants, mais elle ne peut leur prescrire le montant de cette déduction.</p> <p>Contrairement à la Confédération, les cantons peuvent déjà accorder une déduction pour les frais de garde des enfants: 24 cantons accordent déjà une telle déduction.</p>

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
<p>Variante 5b: Exonération des allocations familiales; nouvelle déduction pour les frais effectifs de la garde des enfants (max. 13 500 fr.); crédit d'impôt de 210 fr. pour les enfants</p> <p>Allocations familiales (2500 fr.) exonérées</p> <p>Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: aucune</p> <p>Déduction pour les assurances des enfants: aucune</p> <p>Déduction pour la garde des enfants: 13 500 fr.</p> <p>Allègement par 3^e barème allégé / quotient familial: non</p> <p>Déduction pour enfants du montant de l'impôt: 210 fr.</p> <p>Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.</p>	Oui, principe de la capacité économique objective	Non	Oui, pour les ménages qui ont des frais de garde pour leurs enfants. Cette baisse est légèrement inférieure à celle de la variante 5a.	<p>En raison de la progressivité, les personnes qui ont des salaires élevés paient un impôt plus lourd sur les allocations familiales que les personnes qui ont des revenus modestes. L'exonération des allocations familiales réduit donc plus fortement la charge des personnes aisées.</p> <p>Les effets de la déduction pour la garde des enfants sont d'autant plus forts que les taux d'imposition marginaux sont élevés.</p> <p>La déduction pour enfants du montant de l'impôt réduit la charge de tous les contribuables du même montant en francs indépendamment de leur revenu.</p> <p>Dans l'ensemble, les contribuables qui élèvent un enfant bénéficient d'un allègement si leur revenu imposable est inférieur à 91 300 fr. avant déduction pour enfants. Au dessus de cette limite, la charge fiscale augmente.</p> <p>Pour une famille avec un enfant, l'allègement en francs est le plus élevé pour les contribuables pouvant déduire la totalité de la déduction pour la garde des enfants et disposant d'un revenu imposable compris entre 152 500 fr. et 850 400 fr. avant déduction pour enfants.</p>	Oui	Oui	<p>La LHID peut prescrire aux cantons d'exonérer les allocations familiales et d'instituer une déduction pour la garde des enfants.</p> <p>En revanche, elle ne peut leur prescrire le montant de la déduction pour enfants en raison de l'autonomie tarifaire que leur garantit la Constitution.</p>

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante			Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
<p>Variante 6a: Nouvelle déduction pour les frais effectifs de la garde des enfants (max. 8500 fr.); déduction pour enfants portée à 8800 fr. (déduction pour les assurances comprise)</p> <p>Allocations familiales (2500 fr.) imposables</p> <p>Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: 8800 fr.</p> <p>Déduction pour les assurances des enfants: comprise dans la déduction pour enfants</p> <p>Déduction pour la garde des enfants: 8500 fr.</p> <p>Allègement par 3^e barème allégé / quotient familial: non</p> <p>Déduction pour enfants du montant de l'impôt: aucune</p> <p>Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.</p>	Oui, principe de la capacité économique subjective	Oui	Oui, pour les ménages qui ont des frais de garde pour leurs enfants.	<p>Le relèvement de la déduction pour enfants et l'institution d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers n'ont aucun effet pour les personnes à revenu modeste qui ne paient pas d'impôt fédéral direct.</p> <p>Tous les autres contribuables qui ont des enfants bénéficient d'un allègement, ceux qui ont des frais de garde pour leurs enfants nettement plus que ceux qui n'en ont pas.</p> <p>Les effets de la déduction pour la garde des enfants et du relèvement de la déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt sont d'autant plus forts que les taux d'imposition marginaux sont élevés. Pour une famille avec un enfant, l'allègement en francs est le plus élevé pour les contribuables qui peuvent déduire la totalité de la déduction pour la garde des enfants et disposent d'un revenu imposable compris entre 153 800 fr. et 850 400 fr. avant déduction pour enfants.</p>	Aucune	Non	<p>Les déductions sociales relèvent de l'autonomie tarifaire des cantons garantie par la Constitution.</p> <p>La LHID ne peut donc pas prescrire aux cantons de relever le montant de la déduction pour enfants.</p> <p>En revanche, elle peut prescrire aux cantons d'instituer une déduction pour la garde des enfants, mais elle ne peut leur prescrire le montant de cette déduction.</p> <p>Contrairement à la Confédération, les cantons peuvent déjà accorder une déduction pour les frais de garde des enfants.</p>

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante 6b: Nouvelle déduction pour les frais effectifs de la garde des enfants (max. 7400 fr.); exonération des allocations familiales	Non	Non	Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
<p>Allocations familiales (2500 fr.) exonérées</p> <p>Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: 6800 fr.</p> <p>Déduction pour les assurances des enfants: aucune</p> <p>Déduction pour la garde des enfants: 7400 fr.</p> <p>Allègement par 3^e barème allégé / quotient familial: non</p> <p>Déduction pour enfants du montant de l'impôt: aucune</p> <p>Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.</p>			<p>Oui, pour les ménages qui ont des frais de garde pour leurs enfants. Cette baisse est légèrement inférieure à celle de la variante 5a.</p>	<p>L'exonération des allocations familiales n'a aucun effet pour les personnes à revenu modeste qui ne paient pas d'impôt fédéral direct.</p> <p>Les effets de l'exonération des allocations familiales et de la déduction pour la garde des enfants sont d'autant plus forts que les taux d'imposition marginaux sont élevés. L'exonération a le même effet qu'une déduction sur l'assiette de l'impôt. Pour une famille avec un enfant, l'allègement en francs est le plus élevé pour les contribuables qui peuvent déduire la totalité du montant de la déduction pour la garde des enfants et disposent d'un revenu imposable compris entre 153 200 fr. et 850 400 fr. avant déduction pour enfants.</p> <p>Les ménages qui ne peuvent demander la déduction pour la garde des enfants profitent peu de ces mesures.</p>	Aucune	Non	<p>La LHID peut prescrire aux cantons d'exonérer les allocations familiales.</p> <p>L'harmonisation verticale de l'exonération des allocations familiales est indispensable pour éviter l'émission d'attestations de salaires différentes pour la Confédération et pour les cantons.</p> <p>La LHID peut prescrire aux cantons d'instituer une déduction pour la garde des enfants, mais elle ne peut pas leur prescrire le montant de cette déduction.</p>

Mesures	Systématique fiscale		Incitations	Effets	Effet de répartition		Harmonisation
	Cohérence de la conception de l'imposition	Compatibilité avec la systématique fiscale actuelle			Hausse de la charge fiscale	Réduction importante pour les bas revenus aussi	
Variante 6c: Nouvelle déduction pour les frais effectifs de la garde des enfants (max. 6000 fr.); crédit d'impôt de 149 fr. pour les enfants	Non	Non	Baisse de la charge fiscale marginale	Effets			Conséquences pour la LHID
<p>Allocations familiales (2500 fr.) imposables</p> <p>Déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt: 6800 fr.</p> <p>Déduction pour les assurances des enfants: aucune</p> <p>Déduction pour la garde des enfants: 6000 fr.</p> <p>Allègement par 3^e barème allégé / quotient familial: non</p> <p>Déduction pour enfants du montant de l'impôt: 149 fr.</p> <p>Diminution du produit de l'impôt: 500 millions de fr.</p>			<p>Oui, pour les ménages qui ont des frais de garde pour leurs enfants. Cette baisse est inférieure à celle de la variante 6b.</p>	<p>La déduction pour enfants du montant de l'impôt réduit la charge de tous les contribuables du même montant en francs indépendamment de leur revenu.</p> <p>Les effets de la déduction pour la garde des enfants sont d'autant plus forts que les taux d'imposition marginaux sont élevés. Pour une famille avec un enfant, l'allègement en francs est le plus élevé pour les contribuables qui peuvent déduire la totalité du montant de la déduction pour la garde des enfants et ont un revenu imposable compris entre 149 300 fr. et 850 400 fr. avant déduction pour enfants.</p> <p>Les ménages qui ne peuvent demander la déduction pour la garde des enfants profitent peu de ces mesures.</p>	Aucune	Oui	<p>La déduction pour enfants sur le montant de l'impôt et le crédit d'impôt sont des mesures tarifaires.</p> <p>La LHID ne peut donc les prescrire aux cantons.</p> <p>En revanche, elle peut leur prescrire d'instituer une déduction pour la garde des enfants, mais elle ne peut pas leur prescrire le montant de cette déduction.</p>