



Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille fédérale fait foi.

22.XXX

Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct

(Augmentation des déductions pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne)

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'une modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (Augmentation des déductions pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne).

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2019 M 17.3171 Augmentation des déductions forfaitaires de l'impôt fédéral direct destinée à compenser l'explosion des primes d'assurance-maladie
(N 16.3.17, Grin; E 6.3.19)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le présent projet porte sur une augmentation des déductions pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Il fait suite à une motion, transmise par les Chambres fédérales, du conseiller national Jean-Pierre Grin (17.3171).

Contexte

Ces dernières années, les primes de l'assurance-maladie obligatoire ont fortement augmenté dans toute la Suisse. Les déductions fiscales, en revanche, n'ont été ajustées qu'en fonction de l'inflation générale. L'augmentation des déductions pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne dans le cadre de l'impôt fédéral direct vise à mieux prendre en compte la charge des primes d'assurance-maladie.

Contenu du projet

Dans le sens d'une mise en œuvre stricte de la motion Grin, le présent projet prévoit de relever comme suit les déductions pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne dans le cadre de l'impôt fédéral direct:

- *augmentation de la déduction maximale pour les personnes seules de 1700 francs aujourd'hui à 3000 francs,*
- *augmentation de la déduction maximale pour les couples mariés de 3500 francs aujourd'hui à 6000 francs,*
- *augmentation des déductions par enfant ou par personne nécessiteuse de 700 francs aujourd'hui à 1200 francs.*

Le projet entraînera une diminution annuelle récurrente des recettes de l'impôt fédéral direct, qui est estimée à quelque 400 millions de francs pour l'année 2022. Sur ce montant, environ 315 millions de francs seraient à la charge de la Confédération et 85 millions, à celle des cantons.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

La motion Grin «Augmentation des déductions forfaitaires de l'impôt fédéral direct destinée à compenser l'explosion des primes d'assurance-maladie» (17.3171), transmise le 6 mars 2019, demande l'augmentation des déductions pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Selon cette motion, la déduction maximale pour les personnes seules devrait être portée à 3000 francs (actuellement 1700 francs), celle pour les couples mariés, à 6100 francs (actuellement 3500 francs), et celle pour chaque enfant ou personne nécessitant, à 1200 francs (actuellement 700 francs).

L'auteur de la motion justifie sa proposition par le fait que les primes de l'assurance-maladie obligatoire ont fortement augmenté ces dernières années dans toute la Suisse, tandis que les déductions forfaitaires n'ont été adaptées que faiblement dans le cadre de la compensation de la progression à froid. Le pouvoir d'achat a donc diminué année après année. Il faudrait dès lors, selon l'auteur de la motion, réduire les charges liées à l'assurance-maladie obligatoire en augmentant les déductions forfaitaires.

Les deux tableaux ci-après renseignent sur la charge financière moyenne de l'assurance-maladie obligatoire. Le Tableau 1 présente, pour chaque canton, les primes annuelles moyennes de l'assurance obligatoire des soins en 2022 pour trois groupes: les adultes âgés de 26 ans et plus, les jeunes adultes et les enfants.

Tableau 1: Primes cantonales moyennes de l'assurance obligatoire des soins, pour 2022, compte tenu des différents modèles et franchises à option, en francs

	Adultes (de 26 ans et plus)	Jeunes adultes (de 19 à 25 ans)	Enfants (de 0 à 18 ans)
Zurich	4327	3102	1190
Berne	4598	3086	1190
Lucerne	3901	2699	1020
Uri	3494	2304	890
Schwyz	3823	2634	996
Obwald	3686	2545	971
Nidwald	3610	2470	949
Glaris	3996	2870	1000
Zoug	3616	2614	984
Fribourg	4254	3040	1112
Soleure	4478	3064	1158
Bâle-Ville	5684	4066	1536
Bâle-Cam- pagne	5064	3498	1338
Schaffhouse	4325	2928	1092
Appenzell Rhodes- Extérieures	3815	2609	1014
Appenzell Rhodes- Intérieures	3107	2015	832
Saint-Gall	3971	2725	1064
Grisons	3859	2674	1046
Argovie	4174	2914	1105
Thurgovie	3980	2723	1086
Tessin	5088	3460	1312
Vaud	5017	3646	1390
Valais	4268	3118	1102
Neuchâtel	5098	3540	1318
Genève	5738	4422	1499
Jura	4913	3164	1220
Minimum	3119	3107	2015
Maximum	5819	5738	4422

Source: Office fédéral de la santé publique (OFSP)

Lorsqu'on s'intéresse à la charge financière incompressible des primes d'assurance-maladie et non plus aux primes annuelles moyennes, l'image change, comme le montre le Tableau 2. Ce tableau présente, pour les chefs-lieux des différents cantons, la prime la plus faible de la caisse la moins chère dans chacun des trois groupes, lorsque la franchise la plus élevée est sélectionnée. Ces données reposent sur l'hypothèse selon laquelle les jeunes adultes ont une activité lucrative et bénéficient d'une couverture en cas d'accident par cette activité. La couverture des accidents est incluse chez les enfants. Pour les adultes de 26 ans et plus, le tableau mentionne, pour chaque chef-lieu, la prime la plus faible avec et sans couverture des accidents.

Tableau 2: Primes annuelles les plus faibles de l'assurance-maladie obligatoire en 2022 avec la franchise la plus élevée, pour les chefs-lieux des différents cantons, en francs

	Adultes (de 26 ans et plus)		Jeunes adultes (de 19 à 25 ans)	Enfants (de 0 à 18 ans)
	Oui	Non	Non	Oui
Couverture accident Franchise	2500	2500	2500	600
Zurich	3488	3245	2062	731
Berne	3752	3491	2190	793
Lucerne	2876	2676	1775	598
Altdorf	2365	2214	1547	476
Schwyz	2574	2394	1685	562
Sarnen	2348	2232	1584	514
Stans	2445	2299	1555	499
Glaris	2722	2532	1686	428
Zoug	2441	2270	1556	513
Fribourg	3250	3023	2000	694
Soleure	3150	2929	1860	655
Bâle	4237	3941	2599	962
Liestal	3683	3461	2249	786
Schaffhouse	3077	2862	1836	630
Herisau	2652	2466	1669	570
Appenzell	2172	2076	1462	456
Saint-Gall	2912	2759	1730	620
Coire	2618	2435	1774	604
Aarau	2730	2594	1687	544
Frauenfeld	2646	2514	1729	584
Bellinzone	3768	3505	2261	714
Lausanne	3798	3533	2006	850
Sion	2879	2707	1855	643
Neuchâtel	3818	3552	2455	786
Genève	4117	3829	2788	826
Delémont	3641	3386	2239	728
Minimum	2172	2076	1462	428
Maximum	4237	3941	2788	962

Source: calculs réalisés par l'Administration fédérale des contributions au moyen du calculateur des primes Priminfo 2022¹.

Les primes déterminantes pour la déduction fiscale sont celles qui ont été effectivement versées, à savoir après soustraction des éventuelles réductions. Le Tableau 3 présente, pour chacun des cantons et pour l'ensemble de la Suisse, le volume des réductions de primes allouées par la Confédération et par les cantons, ainsi que le nombre de bénéficiaires, le taux de bénéficiaires, et le subside moyen par bénéficiaire en francs ainsi qu'en pour cent de la prime moyenne.

¹ www.priminfo.admin.ch/ft/praemien

Tableau 3: Subsidés versés par canton en 2020 pour la réduction des primes, nombre de bénéficiaires, taux de bénéficiaires et subside par bénéficiaire

Canton	Subsidés en millions de francs			Part du subside cantonal	Nombre de bénéficiaires ²	Taux de bénéficiaires ³	Subside moyen par bénéficiaire	
	Con-fédération	Canton	Total ¹				en francs	en % de la prime moyenne
ZH	504,3	371,1	875,5	42,4 %	431 689	28,1 %	2028	54,9 %
BE	343,2	278,2	621,3	44,8 %	287 333	27,7 %	2162	56,0 %
LU	132,4	56,1	188,5	29,8 %	102 109	24,6 %	1846	57,3 %
UR	12,0	3,6	15,6	22,9 %	11 417	31,0 %	1365	47,0 %
SZ	52,3	18,4	70,6	26,0 %	35 504	22,0 %	1989	61,4 %
OW	12,3	5,1	17,5	29,5 %	9 095	23,9 %	1919	62,5 %
NW	14,3	2,2	16,4	13,2 %	10 352	23,9 %	1589	52,4 %
GL	13,4	6,0	19,4	30,9 %	9 622	23,4 %	2018	60,1 %
ZG	41,7	18,8	60,5	31,1 %	29 958	23,3 %	2019	66,5 %
FR	105,2	77,9	183,1	42,5 %	86 927	26,8 %	2107	59,9 %
SO	90,5	68,6	159,1	43,1 %	64 772	23,4 %	2456	65,1 %
BS	71,3	134,9	206,2	65,4 %	55 991	29,3 %	3682	73,7 %
BL	98,7	49,4	148,1	33,4 %	59 869	20,7 %	2474	58,0 %
SH	28,2	27,8	56,0	49,7 %	29 272	35,5 %	1912	52,3 %
AR	18,3	11,5	29,8	38,6 %	11 832	21,2 %	2517	78,5 %
AI	5,4	0,7	6,1	12,2 %	4 520	27,3 %	1350	51,5 %
SG	168,3	58,8	227,2	25,9 %	107 115	20,9 %	2121	64,0 %
GR	65,7	52,3	118,1	44,3 %	66 526	32,9 %	1775	52,7 %
AG	225,7	116,4	342,0	34,0 %	171 994	24,8 %	1989	57,1 %
TG	92,5	50,7	143,2	35,4 %	65 115	23,1 %	2199	66,8 %
TI	117,4	192,1	309,4	62,1 %	106 725	30,6 %	2899	67,5 %
VD	265,1	498,5	763,6	65,3 %	287 930	36,2 %	2652	63,5 %
VS	113,9	76,1	190,1	40,1 %	83 047	23,6 %	2289	63,4 %
NE	59,1	66,1	125,2	52,8 %	33 465	19,0 %	3741	87,9 %
GE	173,9	348,0	521,9	66,7 %	187 777	40,4 %	2779	57,6 %
JU	24,5	25,8	50,3	51,3 %	21 551	29,3 %	2333	58,2 %
CH	2849,4	2615,2	5464,6	47,9 %	2 371 507	27,6 %	2304	61,0 %

¹ Sans les versements des cantons pour les cessations de paiements en souffrance dans l'assurance-maladie obligatoire.

² Nombre de personnes auxquelles des subsidés ont été octroyés au titre de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)² pendant l'année sous revue, sans les assurés avec cessations de paiements en souffrance dans l'assurance-maladie obligatoire.

³ Nombre total de bénéficiaires en % de l'effectif moyen d'assurés.

Source: OFSP, Statistique de l'assurance-maladie obligatoire 2020, tableaux T4.02, T4.07 et T4.08.

1.2 Autres solutions étudiées

Dans le projet soumis à la consultation, le Conseil fédéral avait proposé, en plus de relever le montant des déductions pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne dans le cadre de l'impôt fédéral direct, de régler les points suivants:

1. La déduction devait être limitée aux primes versées pour l'assurance-maladie obligatoire et pour l'assurance-accidents qui n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 33, al. 1, let. f, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)³. La possibilité actuelle – qui n'existe plus qu'en théorie dans la plupart des cas – de déduire, outre ces primes, celles de l'assurance-maladie complémentaire et des assurances-vie ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne devait être supprimée.
2. La déduction d'une fois et demie le montant pour les personnes qui ne cotisent ni aux 1^{er} et 2^e piliers ni au pilier 3a devait être supprimée (abrogation de l'art. 33, al. 1^{bis}, let. a, LIFD), ces personnes devant bénéficier de la même déduction que celles qui cotisent à ces piliers.
3. Les réglementations prévues aux chiffres 1 et 2 devaient aussi s'appliquer aux impôts cantonaux. La détermination des montants des déductions devait continuer de relever du droit cantonal.

Le Conseil fédéral avait précisé que ces réglementations pouvaient aussi être mises en œuvre de manière séparément.

Compte tenu des résultats de la consultation, il a toutefois décidé de renoncer aux réglementations qui dépassent le cadre de la motion Grin (voir ch. 2.2).

1.3 Relation avec le programme de la législature et le plan financier

1.3.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁴, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁵.

L'objet est présenté ici du fait que la motion Grin (17.3171) a été transmise.

1.3.2 Relation avec le plan financier

Le projet ne figure pas dans le budget 2022 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (PITF)⁶ 2023-2025.

³ RS 642.11

⁴ FF 2020 1709

⁵ FF 2020 8087

⁶ Le budget peut être consulté à l'adresse suivante: www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

La motion Grin «Augmentation des déductions forfaitaires de l'impôt fédéral direct destinée à compenser l'explosion des primes d'assurance-maladie» (17.3171) est mise en œuvre par le présent message et peut donc être classée.

2 Procédure de consultation

2.1 Projet mis en consultation

La procédure de consultation sur la mise en œuvre de la motion Grin s'est déroulée du 11 juin au 8 octobre 2021.

Le projet comprenait les mesures suivantes:

- La déduction maximale dans le cadre de l'impôt fédéral direct devait passer de 3500 à 6000 francs pour les couples mariés, et de 1700 à 3000 francs pour les autres contribuables.
- La déduction par enfant ou personne nécessiteuse dans le cadre de l'impôt fédéral direct devait passer de 700 à 1200 francs.
- La déduction devait être limitée aux primes d'assurance-maladie obligatoire et aux primes d'assurance-accidents. La possibilité actuelle – qui est aujourd'hui largement théorique du fait que les primes des caisses-maladie ont augmenté – de déduire, outre ces primes, celles de l'assurance-maladie complémentaire et des assurances-vie ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne devait être supprimée.
- La majoration actuelle de la déduction accordée aux personnes qui ne cotisent pas aux piliers 1, 2 et 3a devait être supprimée, car ces personnes ne versent pas des primes plus élevées pour l'assurance obligatoire des soins. Malgré cette suppression, elles auraient pu faire valoir des déductions plus hautes qu'à présent.
- Les nouvelles dispositions devaient également s'appliquer aux impôts cantonaux, mais la détermination des montants des déductions devait continuer de relever du droit fiscal cantonal.

2.2 Résumé des résultats de la consultation

En tout, 42 prises de position ont été remises. L'avis général des participants peut être résumé comme suit:

Approbation

Treize cantons (AG, BL, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, VS, ZG, ZH) et la Verband Bernischer Steuerverwalterinnen und Steuerverwalter (association bernoise des administrateurs fiscaux) sont favorables au projet.

Approbation avec réserves

Trois partis (PLR, Les Libéraux-Radicaux, Le Centre, UDC), deux cantons (JU, NE) et trois organisations (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, Union suisse des arts et métiers, Conférence des villes suisses sur les impôts) approuvent le projet, mais émettent des réserves.

PLR. Les Libéraux-Radicaux, l'UDC et l'Union suisse des arts et métiers approuvent uniquement l'augmentation de la déduction dans la LIFD telle que prévue par la motion Grin. Ils rejettent les autres modifications.

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances est favorable aux modifications prévues dans la LIFD, mais pas à celles prévues dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)⁷.

Le Centre et la Conférence des villes suisses sur les impôts déplorent le fait que le projet ne traite que les symptômes sans s'attaquer aux causes du problème. Le canton du Jura estime lui aussi qu'il faut lutter en priorité contre la hausse des coûts de la santé.

Le canton de Neuchâtel est d'avis qu'il faut attendre jusqu'à droit connu sur le sort de l'initiative populaire «Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes, 21.063)».

Refus

Trois partis (Les Verts, vert libéraux et PS Suisse) et trois organisations (économiesuisse, Union syndicale suisse et TravailSuisse) rejettent le projet dans son ensemble.

Ils estiment que l'augmentation des déductions est une mesure qui ne fait que lutter contre les symptômes sans s'attaquer à la source des problèmes, c'est-à-dire à l'augmentation des coûts dans le domaine de la santé. Ils considèrent que le projet déploie un effet de distribution indésirable, car l'augmentation des déductions profitera en priorité aux catégories de revenu les plus élevées. De plus, ils soulignent que d'une manière générale, les déductions sont un instrument inapproprié. Selon eux, un système fiscal simple reposant sur une base de calcul large serait la meilleure solution, car il créerait le moins de distorsions économiques.

Quatre cantons (AR, BS, FR, UR) rejettent l'augmentation des déductions dans le cadre de l'impôt fédéral direct.

Sept cantons (AI, FR, GE, JU, NE, SH, VD) s'opposent à la limitation de la déduction aux primes versées pour l'assurance obligatoire des soins et l'assurance-accidents.

Pour les détails, nous renvoyons aux différents avis, qui peuvent être consultés sur le site de la Chancellerie fédérale⁸.

2.3 Appréciation des résultats de la consultation

La majorité des participants à la consultation, notamment les partis, rejette le projet pour différentes raisons. Les mesures supplémentaires proposées par le Conseil fédéral sont en particulier critiquées. Seule l'augmentation des déductions dans le cadre de l'impôt fédéral direct telle que proposée dans la motion Grin recueille une majorité d'avis favorables.

⁷ RS 642.14

⁸ Cf. www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2021 > DFF.

À la lumière de ces résultats, le Conseil fédéral a décidé de renoncer aux modifications supplémentaires dépassant le cadre de la motion Grin qu'il avait proposées dans le projet soumis à la consultation.

3 Grandes lignes du projet

3.1 Nouvelle réglementation proposée

Le Conseil fédéral propose d'augmenter dans la LIFD les déductions pour les versements, cotisations et primes d'assurances-vie, d'assurances-maladie et d'assurances-accidents n'entrant pas dans le champ d'application de l'art. 33, al. 1, let. f, ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne du contribuable et des personnes à l'entretien desquelles il pourvoit. L'augmentation sera en principe de l'ordre de celle proposée dans la motion Grin.

3.2 Mise en œuvre

Étant donné que ce sont les cantons qui taxent et perçoivent l'impôt fédéral direct, il leur incombe de mettre en œuvre la modification proposée, c'est-à-dire l'augmentation des déductions par rapport au droit actuel. Cela suppose une adaptation des systèmes informatiques et des éventuelles notices relatives à la déclaration d'impôt.

Lorsqu'il fixera la date d'entrée en vigueur, le Conseil fédéral tiendra compte du temps nécessaire aux cantons pour mettre en œuvre ces modifications.

4 Commentaire des modifications de l'art. 33 LIFD

Art. 33, al. 1, let. g, et l^{bis}, let. b

La disposition reste inchangée, hormis le montant des déductions, qui passe de 3500 à 6000 francs pour les couples mariés et de 1700 à 3000 francs pour les autres contribuables.

Les déductions par enfant ou personne nécessiteuse pour lesquels le contribuable peut faire valoir la déduction prévue à l'art. 35, al. 1, let. a ou b, LIFD, passent de 700 à 1200 francs.

Il s'agit ici de déductions d'un montant limité des coûts effectifs. Si une personne bénéficie d'une réduction des primes au sens des art. 65 et 66 LAMal, elle ne pourra déduire que les primes effectivement versées, c'est-à-dire ses propres primes et les primes des personnes à l'entretien desquelles elle pourvoit, comme c'est le cas actuellement.

La déduction maximale pour les couples mariés doit être relevée à 6000 francs seulement et non aux 6100 francs demandés dans la motion Grin. Elle correspond ainsi de nouveau au double de la déduction allouée aux autres contribuables. Le non-respect de ce principe dans le droit en vigueur (3500 francs pour les couples mariés et 1700 francs pour les autres contribuables) est dû à l'arrondissement des montants dans le cadre de la compensation de la progression à froid. En cas de modification de la loi, c'est la valeur de l'indice des prix à la consommation au moment de l'entrée en vigueur

de la nouvelle loi qui servira de point de départ pour la compensation ultérieure de la progression à froid. Il est donc justifié que dans les nouvelles dispositions, la déduction pour les couples mariés corresponde à nouveau exactement au double de celle qui est accordée aux autres personnes.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

5.1.1 Conséquences financières

La réforme proposée des déductions et le relèvement des montants de déduction qu'elle prévoit entraînent une diminution des recettes estimée à quelque 400 millions de francs par an au niveau de l'impôt fédéral direct (IFD; sur la base de la statistique fiscale 2018, par extrapolation en fonction des recettes attendues pour l'année fiscale 2022, à savoir 13,4 milliards de francs). Sur ce manque à gagner de 400 millions de francs, environ 315 millions incombent à la Confédération.

Sur l'horizon prévisionnel du plan financier, qui s'étend jusqu'en 2025, le manque à gagner évolue de la manière suivante, en fonction des recettes escomptées de l'année fiscale:

Année fiscale	Recettes escomptées de l'IFD sur les personnes physiques Millions de fr.	Baisse des recettes de l'IFD Millions de fr.
2022	13 360	400
2023	13 895	416
2024	14 376	430
2025	14 874	445

5.1.2 Conséquences pour le personnel

Le projet n'a aucune conséquence pour le personnel de la Confédération.

5.2 Conséquences pour les cantons

La part des cantons à l'impôt fédéral direct étant de 21,2 %, les cantons subiront une perte de recettes estimée à quelque 85 millions de francs par année.

Ils devront supporter des coûts d'adaptation uniques pour assurer la mise en œuvre du nouveau droit. En outre, l'augmentation des déductions pourrait entraîner une hausse récurrente des frais annuels de contrôle des dépenses effectivement déductibles.

5.3 Conséquences économiques

5.3.1 Conséquences pour les contribuables

L'augmentation des déductions peut avoir pour effet que les contribuables aient besoin de plus de temps pour remplir leur déclaration fiscale: ne pouvant plus se borner à

inscrire le montant maximal, ils doivent contrôler leurs dépenses effectives. Par ailleurs, elle peut inciter les assurés à réduire leur franchise, du moins ceux qui ont choisi un modèle d'assurance avantageux et qui vivent dans un canton dans lequel les primes de l'assurance obligatoire des soins sont basses (voir Tableau 2).

5.3.2 Conséquences pour le produit intérieur brut

Le projet, dont on estime qu'il allège la charge des ménages privés de quelque 400 millions de francs par an, transfère de ce fait ces ressources du secteur public au secteur privé. Il renforce donc soit la consommation privée soit l'épargne privée. En contrepartie, les recettes du secteur public diminueront à concurrence du même montant dans un premier temps. Cette situation se traduira soit par l'augmentation de la dette publique ou le ralentissement du désendettement public, soit par une baisse de la consommation publique ou des investissements publics. La fortune publique ou les dépenses publiques se réduiront en conséquence. Dans un deuxième temps, la consommation privée supplémentaire accroîtra les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée, tandis que l'épargne et les rendements de la fortune privés accrus généreront des recettes fiscales plus importantes, tant pour l'impôt sur le revenu que pour l'impôt sur la fortune. Par conséquent, ces effets de second tour amenuiseront quelque peu les effets de premier tour.

5.3.3 Conséquences pour le marché de l'assurance-maladie

Comme expliqué sous le ch. 5.3.1, l'augmentation des déductions peut créer une incitation pour les assurés qui ont choisi un modèle d'assurance avantageux et sont domiciliés dans un canton où les primes d'assurance-maladie obligatoire sont basses à réduire leur franchise.

Le facteur de multiplication de la déduction de 1,5 (art. 33, al. 1^{bis}, let. a, LIFD), combiné à l'augmentation des déductions, permettra en particulier aux personnes qui ne cotisent ni aux 1^{er} et 2^e piliers, ni au pilier 3a, de déduire également les primes de l'assurance-maladie complémentaire. Les modèles d'assurance-maladie privée ou semi-privée seront ainsi favorisés sur le plan fiscal et deviendront d'autant plus attractifs.

5.3.4 Conséquences pour le marché de l'assurance-vie du pilier 3b

L'augmentation des déductions et le facteur de multiplication de la déduction de 1,5 rendront également possible la déduction des primes versées pour l'assurance-vie du pilier 3b. Étant donné que ce type d'assurance est conclu en règle générale avant l'âge de la retraite, ce sont principalement des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative et n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite qui en profiteront. Il en résultera une certaine impulsion sur le marché de l'assurance-vie. Cela est valable en particulier pour les assurances de capitaux qui servent à la prévoyance et dont les versements sont exonérés de l'impôt en vertu de l'art. 24, let. b, LIFD, en relation avec l'art. 20, al. 1, let. a, LIFD, et de l'art. 7, al. 4, let. d, LHID, en relation avec l'art. 7, al. 1^{ter}, LHID.

5.3.5 Conséquences pour le marché des placements porteurs d'intérêts d'épargne du pilier 3b

Le facteur de multiplication de la déduction de 1,5, combiné à l'augmentation des déductions, permettra en particulier aux personnes qui ne cotisent ni aux 1^{er} et 2^e piliers ni au pilier 3a de déduire également des intérêts d'épargne. Les retraités et les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite en profiteront. Pour des raisons fiscales, les placements porteurs d'intérêts d'épargne seront favorisés et plus attrayants que d'autres formes de placements dont les rendements ne sont pas déductibles.

5.3.6 Conséquences pour le marché du travail

La réforme produit un effet sur le revenu et un effet de substitution:

- L'effet sur le revenu résulte de l'augmentation du revenu disponible dû à la baisse de l'impôt. Un ménage doit donc travailler moins pour disposer du même revenu qu'avant la baisse de l'impôt, ce qui fait diminuer l'offre de main-d'œuvre. L'effet sur le revenu s'applique à tous les ménages comptant des personnes exerçant une activité lucrative et bénéficiant d'un allègement fiscal.
- L'effet de substitution résulte de l'augmentation du salaire réel découlant de la baisse de l'impôt, laquelle augmente les coûts d'opportunité du temps libre. En d'autres termes: la renonciation à un travail rémunéré devient plus onéreuse, car le salaire auquel on a renoncé augmente. Par la suite, les personnes concernées veulent réduire leur temps libre et le temps consacré à la production du ménage et augmenter leur activité rémunérée, ce qui fait augmenter l'offre de main-d'œuvre.

Du fait que, par la présente réforme, l'effet sur le revenu réduit l'offre de main-d'œuvre tandis que l'effet de substitution ne l'accroît que pour une partie des contribuables, ces deux effets devraient largement se neutraliser réciproquement, de sorte que l'augmentation des déductions ne devrait guère avoir d'influence significative sur l'offre de main-d'œuvre.

Étant donné qu'il avantage les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative par rapport aux personnes actives et les couples mariés à un revenu par rapport aux couples mariés à deux revenus (déductions plus élevées pour les personnes sans activité lucrative), le projet entrave d'une manière générale l'incitation à exercer une activité lucrative. Cependant, cet effet devrait aussi être plutôt faible.

5.3.7 Conséquences sur la distribution interpersonnelle

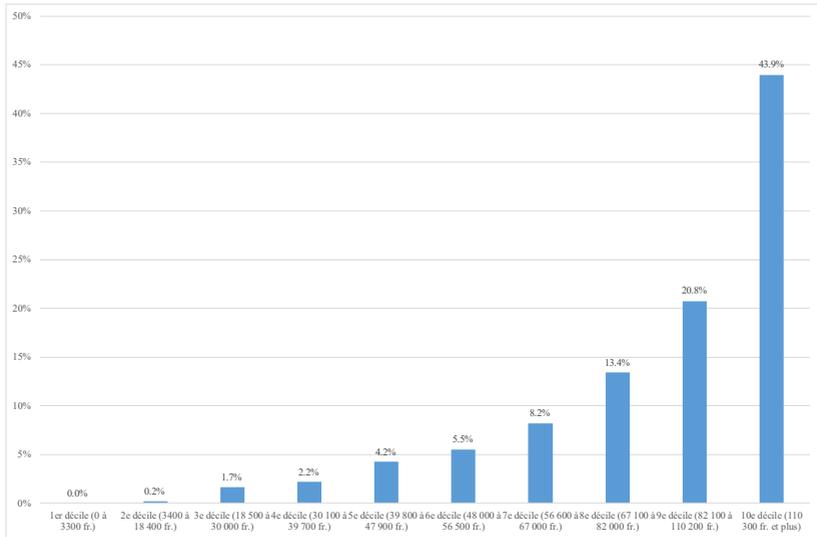
La Figure 1 ventile l'allègement fiscal dû à la réforme sur 10 déciles de revenus imposables des 4 628 629 cas normaux de contribuables, selon la statistique relative à l'impôt fédéral direct 2018. Les cas normaux sont les contribuables dont le revenu déterminant pour le taux correspond au revenu imposable. Les déciles répartissent les cas normaux en dix groupes comptant chacun 10 % des cas normaux de personnes assujetties. Ils classent les contribuables selon leur niveau de revenu imposable. Le 1^{er} décile regroupe les 10 % de cas normaux de contribuables dont le revenu imposable est le plus bas, soit 3300 francs et moins. Le revenu imposable augmente avec le numéro du décile, de sorte que le 10^e décile comprend les 10 % des cas normaux

de contribuables présentant les revenus imposables les plus élevés (110 300 francs et plus).

Les cas spéciaux ne peuvent pas être attribués aux classes de revenus imposables parce que leur revenu imposable ne correspond pas à leur capacité économique. C'est pourquoi la répartition du nombre de contribuables par classes de revenus imposables ne présente que les cas normaux de l'année 2018.

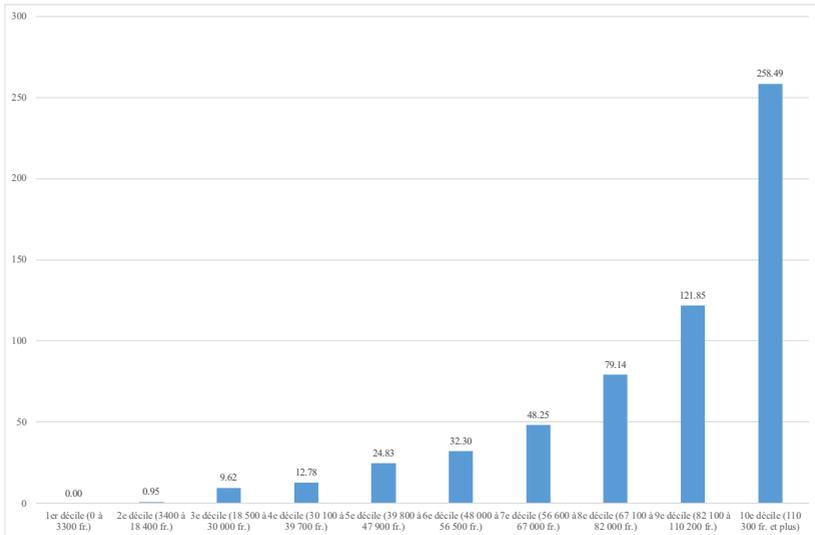
La figure fait apparaître que l'allègement fiscal se concentre fortement sur les groupes de revenus supérieurs. 64,7 % de l'allègement concernent les deux déciles supérieurs. Si l'on assimile la classe moyenne aux 60 % constituant la partie médiane de la distribution des revenus⁹, c'est-à-dire aux déciles 3 à 8, 35,2 % de l'allègement fiscal lui revient. Les deux déciles inférieurs, qui n'ont pas à verser d'impôt fédéral direct pour leur majeure partie, ne bénéficient que pour 0,2 % de l'allègement fiscal.

⁹ Cf. «Assiste-t-on à une érosion de la classe moyenne?», rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 10.4023 Leutenegger Oberholzer du 16.12.2010, Berne 2015, p. 6, disponible à l'adresse suivante: www.estv.admin.ch > L'AFC > Politique fiscale > Conseil en politique fiscale, rapports et documents de travail > Rapports > 2015 > Assiste-t-on à une érosion de la classe moyenne?

Figure 1: Part de chaque décile (cas normaux) à l'allègement fiscal

La figure 2 montre, une nouvelle fois pour les cas normaux, l'épargne fiscale en francs obtenue en moyenne par un contribuable d'un décile déterminé.

Figure 2: Allègement moyen, en francs, pour chaque décile de revenu imposable



5.3.8 Conséquences sur la distribution intergénérationnelle

Compte tenu du facteur de multiplication de la déduction de 1,5 et de l'augmentation des déductions, dont profiteront en particulier les retraités, le projet produit aussi un effet sur la distribution intergénérationnelle en ce sens qu'il favorise les générations plus âgées par rapport aux générations plus jeunes.

5.4 Qualité des estimations

5.4.1 Description de la méthode d'estimation

Les coûts effectifs des primes d'assurance et les intérêts effectifs des capitaux d'épargne pourront être déduits du revenu à concurrence d'un montant maximal. Le montant effectivement déduit est compris pour chaque cas individuel dans la statistique relative à l'impôt fédéral direct. Il ne révèle toutefois pas si cette déduction est uniquement déterminée par les primes de l'assurance-maladie obligatoire et de l'assurance-accidents, si elle est accrue par d'autres primes d'assurance et intérêts d'épargne déductibles ou si elle est diminuée par les réductions de primes accordées. Le modèle d'estimation utilisé repose sur les hypothèses suivantes:

- S'agissant de personnes qui, dans le statu quo, demandent une déduction inférieure au montant maximal, on admet que le montant de la déduction n'est pas modifié par la réforme.

- Pour les personnes qui, dans le statu quo, épuisent le montant maximal, on suppose que le nouveau montant maximal s'applique dans le scénario de la réforme. Le même principe s'applique pour les personnes sans cotisations aux piliers 1, 2 et 3a qui demandent dans le statu quo une déduction comprise entre 100 % et 150 % du montant maximal.

Afin de prendre en compte les déductions pour les enfants et les personnes nécessiteuses, on prend le nombre de réductions du montant de l'impôt, calculable à partir de la statistique relative à l'impôt fédéral direct (ci-après «réductions pour enfant») selon l'art. 36, al. 2^{bis}, LIFD. Le nombre de réductions pour enfant est une meilleure variable que le nombre des déductions pour enfant. En effet, les demi-déductions qui surviennent dans certains cas sont arrondies dans la statistique fiscale (elles sont saisies en nombres entiers). Si l'on se référait au nombre de déductions pour enfant, il résulterait une surestimation systématique de celles-ci.

5.4.2 Qualité de la méthode d'estimation

La méthode d'estimation utilisée induit une légère surestimation du montant des déductions admissibles après la mise en œuvre de la réforme. Il n'y a pas lieu de penser que tous les contribuables qui reçoivent la déduction maximale ou demandent une déduction comprise entre 100 % et 150 % du montant maximal dans le statu quo puissent faire valoir le nouveau montant maximal dans le scénario de la réforme. La déduction est plus faible lorsque les coûts assumés par le contribuable lui-même pour les primes de l'assurance obligatoire des soins sont plus bas en raison du lieu de domicile et du choix d'une franchise élevée ou en raison de la réduction des primes. Un autre risque de surestimation concerne les contribuables pour lesquels, dans le statu quo, la déduction reste inférieure au montant maximal en raison de l'obtention d'une réduction de prime alors que le montant de la déduction n'est pas uniquement déterminé par les coûts qu'ils supportent eux-mêmes pour l'assurance-maladie obligatoire et l'assurance-accidents, mais en partie aussi par d'autres primes d'assurance et intérêts d'épargne déductibles.

Une certaine incertitude entache la prise en compte des déductions pour les enfants et les personnes nécessiteuses, car la variable utilisée pour les réductions pour enfant ne concorde pas nécessairement dans tous les cas avec les déductions effectivement octroyées sur les primes d'assurance pour les enfants.

La surestimation devrait être globalement d'importance négligeable: dans le cadre d'un contrôle de fiabilité, le montant de la déduction après le relèvement du montant maximal a été estimé au moyen d'une analyse de régression. Le canton de domicile du contribuable et le montant du revenu imposable ont été utilisés comme variables explicatives. Cette estimation corrobore les résultats obtenus par la méthode d'estimation décrite ci-dessus.

5.4.3 Absence des données de distribution pour les cas spéciaux

La distribution établie des allègements fiscaux par classes de revenus repose sur les cas normaux. Il peut en résulter une distorsion par rapport à la situation effective qui prévaut pour l'ensemble des personnes assujetties à l'impôt si la distribution des revenus des cas spéciaux diffère nettement de celle des revenus des cas normaux.

5.4.4 Qualité de l'extrapolation

L'extrapolation des résultats de la simulation concernant les diminutions de recettes sur la base des cas normaux de la statistique relative à l'impôt fédéral direct pour la période fiscale 2018, au moyen du montant attendu pour les cas normaux et les cas spéciaux pour la période fiscale 2022, est entachée d'une certaine incertitude. Cette incertitude est liée d'une part au montant du produit escompté pour la période fiscale 2022 et d'autre part à la méthode d'extrapolation.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet repose sur l'art. 128 de la Constitution (Cst.)¹⁰, qui confère à la Confédération la compétence de percevoir un impôt direct sur le revenu.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les obligations internationales de la Suisse ne sont pas concernées par le présent projet.

6.3 Frein aux dépenses

Le présent projet ne vise pas à introduire de nouvelles dispositions en matière de subventions, de nouveaux crédits d'engagement ou des plafonds de dépenses. Le projet n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst).

¹⁰ RS 101