

Système actuel d'allocations familiales en lien avec des crédits d'impôt

Rapport complémentaire au rapport «Passage du principe de l'imposition selon la capacité économique subjective au principe de l'imposition selon la capacité économique objective en ce qui concerne les frais liés aux enfants»

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 14.3292
de la CER-N du 7 avril 2014

Berne, 2015

Condensé

Plusieurs approches existent aujourd'hui pour accroître le soutien apporté aux familles avec enfants. Outre les mesures relevant du droit fiscal, il convient d'envisager aussi des transferts sociaux extra-fiscaux tels que les subventions familiales relevant du droit des assurances sociales. En 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de réaliser, en coopération avec le Département fédéral de l'intérieur et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, une étude pour déterminer s'il ne serait pas plus approprié d'abandonner les avantages liés aux enfants prévus dans le droit fiscal actuel pour les remplacer par des mesures relevant du droit des assurances sociales telles que des allocations familiales exonérées d'impôt. Au sens du droit fiscal, renoncer à prendre en compte les frais liés aux enfants et adopter une allocation familiale relevant du droit des assurances sociales consisterait à passer de l'imposition selon la capacité économique subjective à l'imposition selon la capacité économique objective.

L'étude de faisabilité illustre, au moyen de quatre options de réforme, de quelle manière les frais liés aux enfants pourraient être pris en compte au moyen de mesures extra-fiscales relevant de la politique sociale.

En décembre 2013, le DFF a été chargé de rédiger un rapport complémentaire à l'étude de faisabilité menée par le groupe de travail interdépartemental, consacré à l'examen approfondi de l'option de réforme «crédit d'impôt».

Si les frais liés aux enfants sont pris en compte par des crédits d'impôt, le même montant de soutien est versé pour chaque enfant, indépendamment de la situation économique de ses parents. Les déductions pour enfants effectuées sur l'assiette fiscale, d'une part, et l'octroi de barèmes moins élevés aux contribuables qui ont des enfants, d'autre part, seraient supprimées. En outre, dans un système qui tient compte des frais liés aux enfants en dehors du droit fiscal, les allocations familiales destinées à contribuer à l'entretien de l'enfant devraient être exonérées.

Par «crédit d'impôt», on entend une déduction sur le montant de l'impôt. Contrairement aux déductions apportées au niveau de l'assiette fiscale, le crédit d'impôt est imputé au montant de l'impôt dû par le contribuable.

Les contribuables qui ne payent que très peu ou pas d'impôt ne bénéficient du crédit d'impôt que si la différence entre la dette fiscale et le crédit d'impôt leur est reversée (impôt négatif), faute de quoi l'allègement ne déploie pas tous ses effets ou manque carrément sa cible.

Le rapport présente trois modèles de conception du crédit d'impôt:

- *Modèle 1: le crédit d'impôt n'est introduit que sur le plan fédéral.*
- *Modèle 2: les crédits d'impôt sont introduits sur les plans fédéral, cantonal et communal. Dans ce modèle, le même montant de crédit d'impôt peut être fixé pour l'impôt fédéral direct et pour les impôts cantonaux. Il est également possible de prévoir un montant plus faible sur*

le plan cantonal que sur le plan fédéral. Selon ce modèle, tous les cantons appliqueraient cependant le même crédit d'impôt.

- *Modèle 3: les crédits d'impôt sont introduits sur les plans fédéral, cantonal et communal. Dans ce modèle, le montant des crédits d'impôt n'est pas le même pour l'impôt fédéral direct et pour les impôts cantonaux. Chaque canton est libre de fixer le montant du crédit d'impôt qu'il accorde aux familles avec enfant.*

En ce qui concerne les parents qui vivent séparément, il faudra déterminer, comme c'est le cas dans le droit en vigueur concernant les déductions liées aux enfants et le barème parental, à quel parent le crédit d'impôt doit être imputé ou versé. Plusieurs approches sont possibles. L'octroi des crédits d'impôt pourrait par exemple être lié aux mêmes conditions que l'octroi du barème parental ou de la déduction pour enfant. Un moyen plus simple d'octroyer le crédit d'impôt consiste à le répartir à parts égales entre les parents, indépendamment de leur situation concrète.

Dans le cadre de l'imposition selon la capacité économique objective, il convient aussi de prendre en compte les frais de garde des enfants par des tiers. Etant donné que ces frais peuvent aussi être considérés comme des frais professionnels, il serait envisageable d'introduire une déduction conçue comme une déduction des frais d'acquisition du revenu. Pour les parents faisant garder leurs enfants par des tiers, il serait possible aussi de compléter le crédit d'impôt par une allocation à hauteur d'un taux à définir des frais effectifs de garde des enfants par des tiers.

Le changement de système en faveur des crédits d'impôt ne pourra très probablement s'effectuer qu'au prix d'une modification de la Constitution. Dans les modèles 2 et 3 en particulier, la souveraineté fiscale des cantons est fortement entamée.

Le passage à l'imposition selon la capacité économique objective en ce qui concerne les frais liés aux enfants peut s'effectuer sans incidence financière si les recettes fiscales supplémentaires qu'entraîne la suppression des déductions liées aux enfants sont consacrées à des crédits d'impôt.

Le passage à l'imposition selon la capacité économique objective pour les frais liés aux enfants doit avant tout apporter plus de transparence et des simplifications administratives par rapport au système en vigueur. Les trois modèles présentés montrent cependant que la charge technique et organisationnelle liée à l'attribution des crédits d'impôt, en particulier en cas d'impôt négatif, est assez élevée dans l'ensemble.

On retiendra que la prise en compte des frais liés aux enfants au moyen de crédits d'impôt avec versement des impôts négatifs, permet d'assurer que chaque enfant bénéficie d'une contribution d'un même montant, indépendamment de la situation économique de ses parents. Par rapport à aujourd'hui, il en résulte un transfert des charges et, dans une certaine mesure, une nouvelle répartition en faveur des parents qui ont les revenus les plus faibles.

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) rejette un changement de système limité aux frais engendrés par les enfants, tant pour des

raisons de droit constitutionnel qu'en raison des charges administratives supplémentaires que ce changement entraîne. En cas de passage à l'imposition selon la capacité économique objective, la CDF estime qu'il faut instaurer des allocations familiales extra-fiscales et exonérées d'impôt qui relèvent du droit des assurances sociales. Ce n'est qu'ainsi que le droit fiscal peut être simplifié notablement et que davantage de transparence peut lui être apportée.

Table des matières

1 Contexte	7
1.1 Mandat du Conseil fédéral du 15 février 2012	7
1.2 Objectifs du changement de système	7
1.3 Etude de faisabilité	8
1.4 Rapport complémentaire concernant les «crédits d'impôt»	9
1.4.1 Mandat	9
1.4.2 Implication des cantons	10
2 Prise en compte des frais liés aux enfants au moyen de crédits d'impôt	10
2.1 Crédits d'impôt	10
2.1.1 Généralités	10
2.1.2 Contributions d'entretien	11
2.1.3 Crédits d'impôt sans impôt négatif	11
2.1.4 Crédits d'impôt avec impôt négatif	12
2.2 Introduction de crédits d'impôt uniquement sur le plan fédéral (modèle 1)	13
2.2.1 Aménagement	13
2.2.2 Financement des crédits d'impôt	14
2.2.3 Conséquences sur la procédure de taxation, de recours et de perception	14
2.2.3.1 Attribution des crédits d'impôt	14
2.2.3.2 Moment de l'imputation des crédits d'impôt	16
2.2.3.3 Contestation des crédits d'impôt	16
2.2.3.4 Crédits d'impôt en cas d'assujettissement partiel ou inférieur à une année	16
2.2.3.5 Crédit d'impôt pour les personnes imposées à la source	17
2.2.3.6 Droit à des réductions de primes sur la base du revenu imposable	17
2.2.4 Effets au niveau constitutionnel	17
2.3 Introduction de crédits d'impôt sur les plans fédéral, cantonal et communal	19
2.3.1 Crédit d'impôt uniforme dans toute la Suisse (modèle 2)	19
2.3.1.1 Aménagement	19
2.3.1.2 Financement des crédits d'impôt	20
2.3.1.3 Conséquences sur la procédure de taxation, de recours et de perception	21
2.3.1.4 Conséquences au niveau constitutionnel	21
2.3.2 Crédits d'impôt à montant variable sur les plans fédéral et cantonal (modèle 3)	22
2.3.2.1 Aménagement	22
2.3.2.2 Financement des crédits d'impôt	22
2.3.2.3 Conséquences sur la procédure de taxation, de recours et de perception	23
2.3.2.4 Conséquences au niveau constitutionnel	23
3 Prise en compte des frais de garde des enfants par des tiers	23

3.1 Généralités	23
3.2 Déduction pour frais d'acquisition du revenu	24
3.3 Prise en compte des frais de garde des enfants par des tiers dans les crédits d'impôt	24
4 Conséquences économiques	25
4.1.1 Crédits d'impôt	25
4.1.2 Conséquences sur la répartition	25
4.1.2.1 Crédits d'impôt avec impôt négatif	25
4.1.2.2 Crédits d'impôt sans impôt négatif	27
4.1.2.3 Comparaison des effets de distribution des deux modèles	28
4.1.3 Conséquences sur l'efficacité	29
4.1.3.1 Conséquences sur l'activité lucrative	29
4.1.3.2 Conséquences sur le taux de natalité	30
4.1.3.3 Conséquences sur les coûts d'exécution de l'imposition	30
4.1.4 Conséquences financières	30
4.2 Frais de garde des enfants par des tiers	30
4.2.1 Reconnaissance des frais de garde des enfants par des tiers en tant que frais d'acquisition du revenu	30
4.2.2 Prise en compte des frais de garde des enfants par des tiers dans le cadre des crédits d'impôt	31
4.2.2.1 Part fixe des frais effectifs de garde des enfants par des tiers en tant que complément au crédit d'impôt	31
5 Conclusions	32

1 Contexte

1.1 Mandat du Conseil fédéral du 15 février 2012

En plus des différentes manières de tenir compte fiscalement des frais liés aux enfants au moyen de déductions de l'assiette de l'impôt ou de réductions du barème, il est envisageable de renoncer à des déductions fiscales liées aux enfants pour les remplacer par des subventions familiales relevant du droit des assurances sociales ou par des crédits d'impôt. Cette solution se traduirait par l'imposition des familles avec enfants, en tout cas en ce qui concerne les frais liés aux enfants, sur la base de la capacité économique objective.

Afin de montrer les conséquences du passage de l'imposition selon la capacité économique subjective à l'imposition selon la capacité économique objective, le 15 février 2012 le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances d'élaborer, en collaboration avec Département fédéral de l'intérieur et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, une étude de faisabilité sur le principe de l'imposition des frais liés aux enfants selon la capacité économique objective, couplé au versement d'une allocation familiale exonérée d'impôt. Pour compenser la suppression de la déduction pour les frais de garde par des tiers, il s'agissait d'envisager l'introduction d'une subvention pour l'accueil extrafamilial d'enfants.

Le rapport qui résulte de ce mandat, élaboré par le groupe de travail interdépartemental composé de collaborateurs de l'AFC, de l'OFAS et du SECO, est disponible au sein de l'administration depuis le 30 septembre 2013.

1.2 Objectifs du changement de système

Afin que le passage à l'imposition des frais liés aux enfants selon le principe de la capacité économique objective soit utile, le changement de système doit avant tout conduire à davantage de transparence. Les déductions fiscales actuelles sont parfois très compliquées à appliquer et ont des effets différents selon le montant du revenu. Le système est donc perçu comme étant très complexe et inéquitable. En tenant compte des frais liés aux enfants par des transferts sociaux ou des crédits d'impôt, chaque enfant, indépendamment de la situation économique de ses parents, pourrait bénéficier du même soutien financier. Par rapport à la situation actuelle, cela entraînerait un transfert et une redistribution des charges.

Idealement, le changement de système devrait donc, à long terme, amener davantage de simplicité administrative, de pertinence, de transparence et surtout, en ce qui concerne la redistribution des charges, une prise en compte large des frais liés aux enfants.

1.3

Etude de faisabilité

Avec le passage de l'imposition selon la capacité économique subjective à l'imposition selon la capacité économique objective, dans le droit fiscal les frais liés aux enfants ne seraient pris en compte ni au moyen de déductions spéciales, ni au moyen d'un barème moins élevé.

L'étude présente quatre options de réforme qui montrent comment les frais liés aux enfants peuvent être pris en compte en dehors du système fiscal à l'aide de mesures de politique sociale:

- **Nouvelle assurance en matière d'allocations familiales:** les frais liés aux enfants seraient couverts par une nouvelle assurance en matière d'allocations familiales. Les allocations familiales seraient comme aujourd'hui versées chaque mois. Cependant, l'organisation serait centralisée au sein d'une autorité faisant partie de l'administration fédérale, c'est-à-dire que le versement ne se ferait plus par l'intermédiaire de l'employeur ou des caisses de compensation et que les allocations familiales ne feraient plus partie du salaire. Les nouvelles allocations familiales continueraient d'être financées par l'employeur et par les travailleurs indépendants ainsi que par les pouvoirs publics. Par ailleurs, le législateur devrait décider si les employés aussi devraient verser des cotisations à la nouvelle assurance en matière d'allocations familiales. Les employeurs verseraient leurs contributions sur les salaires payés qui sont soumis à la cotisation AVS et les indépendants ne verseraient plus leurs cotisations à la caisse d'allocations familiales actuelle mais directement à l'autorité faisant partie de l'administration fédérale. En outre, le montant des cotisations ne varierait plus selon le canton, la branche et la caisse d'allocations familiales, mais le taux serait le même pour tous les employeurs en Suisse.
- **Système d'allocations familiales actuel lié à des crédits d'impôt:** le système des allocations familiales en vigueur ne change pas. En revanche, les recettes fiscales supplémentaires de la Confédération et des cantons qu'entraîne la suppression des déductions liées aux enfants et du barème parental seraient restituées aux contribuables qui ont des enfants au moyen de crédits d'impôt fixes. Les contribuables y ayant droit verraient le crédit d'impôt imputé à leur dette fiscale. Si cette dernière est inférieure au crédit d'impôt voire nulle, en raison de ses faibles revenus, la différence entre la dette fiscale et le crédit d'impôt lui est reversée par l'autorité fiscale (impôt négatif).
- **Système d'allocations familiales actuel lié à de nouvelles allocations familiales:** le système des allocations familiales en vigueur ne change pas. Les allocations continuent d'être versées chaque mois. Les recettes fiscales supplémentaires de la Confédération et des cantons sont reversées à un nouveau fonds de compensation suisse. Ce dernier répartit les moyens financiers disponibles entre les nombreuses caisses d'allocations familiales existantes d'après une clé fixée au préalable. Une fois par an, les caisses de compensation existantes versent ces allocations familiales aux personnes qui y ont droit.

- **Système d’allocations familiales actuel lié à une réduction ou à la gratuité des primes de l’assurance-maladie pour enfant:** le système des allocations familiales en vigueur ne change pas. En revanche, les recettes fiscales supplémentaires de la Confédération et des cantons sont employées pour permettre que les primes de l’assurance-maladie obligatoire pour les enfants de moins de 18 ans et les jeunes en formation de moins de 25 ans soient réduites ou nulles.

Par ailleurs, l’étude montre que, dans le cadre de l’imposition selon la capacité économique objective, il serait aussi envisageable de prévoir une déduction portant sur l’assiette de l’impôt pour les frais de garde des enfants par des tiers. La condition est que ces frais puissent être considérés comme des frais d’acquisition du revenu. Une autre manière de prendre en compte les frais de garde des enfants par des tiers serait d’introduire dans toute la Suisse des bons pour la garde des enfants. En ce qui concerne la variante qui prévoit des crédits d’impôt, il serait aussi envisageable de prévoir un supplément de réduction par enfant.

Il est de fait qu’un changement de système aurait d’importantes répercussions sur un grand nombre d’acteurs dans le domaine des assurances sociales et, selon la variante de réforme, déploierait aussi des effets dans le domaine fiscal (plus précisément pour l’autorité de taxation). Certaines mesures proposées nécessiteraient aussi de modifier en partie la Constitution.

Le passage, sans incidence sur le produit de l’impôt, au principe de l’imposition des frais liés aux enfants selon la capacité économique objective entraînerait une légère redistribution des charges. La charge fiscale des parents à bas revenu serait allégée et celle des parents à plus haut revenu alourdie.

En ce qui concerne les objectifs visés, on peut souligner, en ce qui concerne les variantes de réforme proposées, que les critères de simplicité, de sécurité et de transparence de la prise en compte des frais liés aux enfants peuvent difficilement être remplis par des mesures relevant uniquement de la politique sociale. Pour savoir s’il serait possible de concevoir un changement de système sur la base de ces variantes, il conviendrait de les analyser de manière approfondie.

1.4 Rapport complémentaire concernant les «crédits d’impôt»

1.4.1 Mandat

En décembre 2013, le DFF a été chargé de rédiger un rapport complémentaire à l’étude de faisabilité du groupe de travail interdépartemental consacré à l’examen approfondi de l’option de réforme «crédit d’impôt». Une collaboration entre le DFI et le DEFR n’est pas nécessaire pour le rapport complémentaire, le modèle en question n’entraînant pas de modification du système d’allocations familiales en vigueur et les questions posées relevant principalement du droit fiscal, de la technique de taxation et de la politique financière.

1.4.2 Implication des cantons

Le changement de système en faveur des crédits d'impôt entraînant, outre des questions de droit constitutionnel et de politique financière, également des questions en matière de taxation et de perception, les conséquences des crédits d'impôt et des éventuels impôts négatifs qui en découlent ont été évoquées le 5 mars 2014 avec la commission Législation et harmonisation (COLEHA) de la Conférence suisse des impôts (CSI).

La CSI est l'union des autorités fiscales suisses; ses membres sont les administrations fiscales cantonales et l'Administration fédérale des contributions (AFC). Le but principal de la CSI est de «coordonner entre elles les législations fiscales des cantons et de la Confédération». La CSI est l'organe consultatif de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) sur les questions fiscales.

Le passage à l'imposition selon la capacité économique objective au moyen de crédits d'impôt a en outre été discuté lors de l'assemblée plénière de la Conférence des directeurs cantonaux du 26 septembre 2014 en vue d'évaluer l'acceptation politique des crédits d'impôt dans les cantons (cf. ch. 5).

2 Prise en compte des frais liés aux enfants au moyen de crédits d'impôt

2.1 Crédits d'impôt

2.1.1 Généralités

En cas de prise en compte des frais liés aux enfants dans le cadre de l'imposition selon la capacité économique objective au moyen de crédits d'impôt, chaque enfant bénéficiera d'une contribution d'un même montant, indépendamment du revenu de la personne ayant droit. Les déductions liées aux enfants appliquées sur l'assiette fiscale ainsi que l'adaptation du barème pour les contribuables qui ont des enfants seraient supprimées.

Les crédits d'impôt sont des déductions du montant de l'impôt. Contrairement aux déductions de l'assiette fiscale, le crédit d'impôt est imputé sur le montant de l'impôt dû par le contribuable.

Les contribuables qui ne payent que très peu ou pas d'impôt ne pourraient profiter du crédit d'impôt que si la différence entre le montant de l'impôt dû et le crédit d'impôt leur est reversée (impôt négatif). Dans le cas contraire, l'allègement ne déploie pas tous ses effets ou manque carrément sa cible.

Le crédit d'impôt se base formellement sur l'imposition du revenu; les raisons sont toutefois purement administratives. A noter que les charges liées aux enfants sont prises en compte en dehors de l'imposition selon la capacité économique subjective. Les crédits d'impôt doivent donc être qualifiés de mesure extra-fiscale.

En cas d'octroi de crédits d'impôt uniformes, le montant du dégrèvement serait identique pour tous les contribuables, quel que soit leur revenu. En revanche, l'allègement relatif en pour-cent du montant de l'impôt diminue au fur et à mesure que le revenu augmente. Outre les crédits d'impôt uniformes, l'échelonnement du montant des crédits d'impôt en fonction de l'âge des enfants est également envisageable. Afin de tenir compte de la hausse des frais liés aux enfants en

formation, un crédit d'impôt supérieur à celui accordé pour les enfants de moins de 16 ans peut par exemple être octroyée pour les enfants à partir de 16 ans et jusqu'à la fin de la première formation.

En outre, dans un système qui tient compte des frais liés aux enfants en dehors du droit fiscal, les allocations familiales qui sont conçues comme une contribution à l'entretien de l'enfant devraient être exonérées. Selon le droit en vigueur, elles sont considérées comme partie intégrante du salaire et de ce fait entièrement soumises à l'impôt.

2.1.2 Contributions d'entretien

La question se pose de savoir si le passage à l'imposition selon la capacité économique objective au moyen de crédits d'impôt a une incidence sur l'imposition des contributions d'entretien. Les contributions d'entretien sont versées par un parent à l'autre parent ou directement à l'enfant majeur en vue de couvrir totalement ou partiellement les frais liés à l'entretien de l'enfant. La personne qui les reçoit est imposée sur ces contributions.

Si les frais liés aux enfants ne sont plus pris en compte fiscalement, il convient d'examiner si la possibilité de déduire les contributions d'entretien par le parent qui les verse doit par conséquent être abolie. En contrepartie, le bénéficiaire ne doit plus non plus être imposé sur ces contributions comme c'est le cas actuellement pour les contributions d'entretien versées aux enfants majeurs en formation. L'AIFD¹ autrefois en vigueur reposait également sur une telle réglementation. De plus, le principe selon lequel les contributions d'entretien versées aux membres de la famille ne sont pas déductibles par la personne qui les verse et ne sont pas imposables chez le destinataire est déjà en vigueur actuellement pour les mariages intacts.

Les deux systèmes pourraient être compatibles avec l'imposition selon la capacité économique objective.

2.1.3 Crédits d'impôt sans impôt négatif

Il y a crédit d'impôt sans impôt négatif lorsque les crédits d'impôt sont imputés uniquement sur la dette fiscale sans que le montant éventuellement non compensé de la réduction soit reversé à la personne ayant droit à la réduction. Les personnes à très faible revenu ne profitent dans ce cas pas du tout des crédits d'impôt ou en profitent uniquement dans une très faible mesure.

Sur le plan fédéral, près de la moitié des ménages avec enfants, soit environ 430 000, ne payent actuellement plus d'impôt fédéral direct (simulation basée sur la statistique fiscale de l'année fiscale 2009). Même si, en raison de la suppression des déductions liées aux enfants effectués sur l'assiette fiscale, certains de ces ménages devraient dorénavant payer des impôts, la majeure partie de ces contribuables ne bénéficie pas d'un allègement ou bénéficie uniquement d'un allègement très faible en cas d'introduction de crédits d'impôt.

¹ Arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt fédéral direct.

Sur les plans cantonal et communal, l'effet de l'allègement fiscal dû aux crédits d'impôt pour les ménages avec enfants est plus ou moins élevé suivant le domicile car la charge fiscale varie suivant les cantons. Les contribuables à revenu très modeste ne profitent pas non plus ou que très peu des crédits d'impôt sur les impôts cantonaux et communaux, ces réductions étant totalement ou partiellement annulées.

Dans tous ces cas de figure, les frais liés aux enfants dans le cadre de l'imposition selon la capacité économique objective ne seraient suffisamment pris en compte que pour les revenus moyens et élevés.

La déduction sur le montant d'impôt contenue dans le barème parental de l'impôt fédéral direct (art. 36, al. 2^{bis} LIFD) est un exemple de crédit d'impôt sans impôt négatif. Outre les déductions liées aux enfants déjà existantes, une réduction du montant de l'impôt de 251 francs par enfant ou par personne nécessiteuse est accordée. S'il en résulte un montant d'impôt inférieur à zéro, aucun versement n'est effectué en faveur du contribuable. L'introduction du barème parental permet généralement d'alléger les charges des familles avec enfants mineurs ou en cours de première formation. En chiffres absolus, l'allègement est le même pour tous les contribuables, indépendamment du taux de progression. Cependant, les contribuables qui ne paient pas ou que très peu d'impôt fédéral direct ne profitent pas ou que très peu du barème parental.

Le barème parental avec déduction sur le montant d'impôt n'est appliqué que si les contribuables avec enfants ou personnes nécessiteuses vivent en ménage commun et à condition que le contribuable ou le couple assume pour l'essentiel l'entretien.

2.1.4 Crédits d'impôt avec impôt négatif

En cas de crédits d'impôt uniformes ou fixes avec impôt négatif, chaque contribuable avec enfant reçoit le même montant de soutien. Cette contribution est déduite de la dette d'impôt des contribuables à revenus moyens et élevés. Si l'impôt dû ne compense pas les crédits d'impôt, le montant excédentaire sera remboursé par les autorités fiscales aux contribuables ayant droit à la réduction. Ce remboursement constitue le reversement d'un impôt dit négatif. Les ménages à revenus modestes reçoivent ainsi des prestations de transfert exonérées d'impôt. Ces prestations augmentent avec le revenu jusqu'à un certain seuil. Dès que ce seuil est dépassé, il faut acquitter les impôts sur le revenu à l'Etat.

En cas de revenu très élevé, l'impôt moyen approche du taux marginal d'imposition.

Le crédit d'impôt dépendant du revenu est une forme concrète d'impôt négatif sur le revenu. Depuis les années 1980, certains pays – la Grande-Bretagne ou les USA, par exemple – prévoient un tel crédit. Il constitue une alternative au système d'aide sociale en vigueur pour les personnes aptes à travailler. Un tel modèle a pour but d'empêcher le «piège de la pauvreté» et de renforcer les incitations à travailler. Un crédit d'impôt est accordé aux ménages dont le revenu de l'activité lucrative est inférieur à un certain seuil. Si le crédit dépasse la dette fiscale, la différence est reversée. Cela permet de rendre le travail plus attrayant, les personnes à revenus modestes étant en meilleure position que les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative.

En 2005, le Conseil fédéral a chargé un groupe d'experts² de rédiger un rapport examinant si l'introduction du crédit d'impôt dépendant du revenu pouvait entrer en ligne de compte pour la Suisse. A l'époque, le groupe d'experts a déconseillé l'introduction d'une telle mesure, cet instrument permettant difficilement d'améliorer la situation de l'emploi des ménages avec un revenu modeste. Il est parvenu à la conclusion qu'un système de subsides est plus adapté pour les personnes à faible revenu.

2.2 Introduction de crédits d'impôt uniquement sur le plan fédéral (modèle 1)

2.2.1 Aménagement

On peut envisager d'introduire le crédit d'impôt uniquement sur le plan fédéral. Les cantons et les communes maintiennent l'imposition selon la capacité économique subjective pour les frais liés aux enfants et prévoient des déductions liées aux enfants effectuées sur l'assiette fiscale. Deux systèmes différents sont alors appliqués en matière de frais liés aux enfants dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Il en résulte une désharmonisation verticale renforcée dans ce domaine.

En matière d'impôt fédéral direct, le passage à l'imposition selon la capacité économique objective au moyen de crédits d'impôt implique la suppression des déductions liées aux enfants, soit la déduction pour enfant de 6500 francs (art. 35, al. 1, let. a LIFD) et la déduction pour primes d'assurances et intérêts des capitaux d'épargne pour l'enfant de 700 francs (art. 33, al. 1^{bis}, let. b LIFD). De plus, la déduction de soutien de 6500 francs pour les contribuables avec enfants majeurs en formation (art. 35, al. 1, let. b LIFD) n'est plus octroyée.

La déduction anorganique pour les frais de garde des enfants par des tiers, d'un montant maximal de 10 100 francs (art. 33, al. 3 LIFD), doit également être remplacée par une autre mesure (cf. ch. 3).

Le barème parental prévu pour les contribuables avec enfants (art. 36, al. 2^{bis} LIFD) est également supprimé. Les personnes mariées avec enfants sont donc imposées selon le barème applicable aux personnes mariées (art. 36, al. 2 LIFD), les parents vivant séparément ou non mariés ainsi que les familles monoparentales selon le barème de base (art. 36, al. 1 LIFD).

Les recettes fiscales supplémentaires perçues par la Confédération et résultant de la suppression des déductions liées aux enfants et du barème parental sont alors reversées aux contribuables avec enfants sous forme de crédits d'impôt fixes. Le montant de la contribution ou du crédit d'impôt par enfant doit être défini sur la base des chiffres actuels. Dès que les déductions pour enfants auront été supprimées de la loi fiscale, les recettes fiscales supplémentaires annuelles ne pourront plus être calculées.

² Cf. à ce sujet le rapport du groupe d'experts sous la direction du Prof. Dr Robert E. Leu «Erwerbsabhängige Steuergutschriften: Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz» sous [EFD - Erwerbsabhängige Steuergutschriften: Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz](#).

Des calculs effectués par l'Administration fédérale des contributions ont montré qu'en cas d'aménagement d'un système de crédit d'impôt sans impôt négatif neutre sur le plan des recettes fiscales, un montant de 587 francs par enfant est crédité chaque année sur le montant d'impôt et un montant de 338 francs est crédité ou reversé en cas de système avec impôt négatif (cf. ch 4.1.1 ss).

Les crédits d'impôt sont imputés une fois par année ex post avec la décision de taxation entrée en force de la période fiscale concernée, ou suivant la conception sont reversées sous forme d'impôt négatif en cas d'excédent.

L'impôt fédéral direct étant taxé et perçu par les cantons, l'autorité fiscale cantonale de taxation doit procéder à l'attribution du crédit d'impôt pour l'impôt fédéral direct.

2.2.2 Financement des crédits d'impôt

Le passage à l'imposition selon la capacité économique objective en ce qui concerne les frais liés aux enfants peut s'effectuer sans incidence financière si les recettes fiscales supplémentaires qu'entraîne la suppression des déductions liées aux enfants sont consacrées à des crédits d'impôt. Dans ce contexte, le fait que les nouvelles allocations familiales sont exonérées d'impôt doit également être pris en compte. Cette exonération fiscale réduit quelque peu les recettes fiscales supplémentaires réalisées par la Confédération.

Le montant des crédits d'impôt fixes étant défini une fois pour toutes également pour les années suivantes, la conception neutre sur le plan des recettes fiscales se dilue au cours du temps, le nombre d'enfants ainsi que le montant des revenus des contribuables variant constamment.

2.2.3 Conséquences sur la procédure de taxation, de recours et de perception

2.2.3.1 Attribution des crédits d'impôt

Les crédits d'impôt sont déduits du montant d'impôt des contribuables avec enfants. Les époux qui vivent en ménage commun sont taxés ensemble; le crédit d'impôt est donc déduit de l'impôt global. Si le crédit d'impôt ne peut pas être imputée ou ne peut l'être que partiellement, l'impôt négatif est reversé aux deux conjoints. Ceux-ci doivent communiquer leur relation bancaire ou postale pour le reversement des réductions par l'autorité fiscale de taxation.

Les conjoints domiciliés séparément mais qui font caisse commune pour le logement et l'entretien sont taxés en commun pour l'impôt fédéral direct là où se trouvent leurs intérêts économiques et personnels prépondérants. Suivant l'exemple du remboursement de l'impôt anticipé du couple, seule l'autorité fiscale cantonale qui taxe effectivement le couple pour l'impôt fédéral direct est alors compétente pour attribuer le crédit d'impôt, même si chaque conjoint dispose de son propre logement et le cas échéant de son propre domicile civil. Cela s'applique également si les cantons se mettent d'accord en matière d'impôts cantonaux et communaux sur une répartition du substrat de l'impôt au moyen d'une répartition intercantonale ou sous une autre forme.

La question se pose également de savoir comment attribuer le crédit d'impôt ou l'impôt négatif dans le cas de parents mariés lorsque l'un des parents est insolvable

ou que les parents se séparent après la période fiscale concernée. Dans ces cas, une répartition ultérieure par moitié est indiquée.

En ce qui concerne les parents qui vivent séparément, il faudra déterminer, comme c'est le cas dans le droit en vigueur concernant les déductions liées aux enfants et le barème parental, à quel parent le crédit d'impôt doit être imputé ou versé. Le plus simple est de maintenir l'imposition des contributions d'entretien et de faire dépendre l'attribution de la réduction des mêmes conditions que celles du barème parental. Cela signifie que le contribuable qui vit en ménage commun avec l'enfant mineur et assume pour l'essentiel son entretien bénéficie de la réduction. Si seul l'un des parents détient l'autorité parentale, il faut partir du principe qu'il pourvoit à l'essentiel de l'entretien de l'enfant et a droit à la réduction. En cas d'autorité parentale conjointe, le parent qui reçoit les contributions d'entretien a droit à la réduction. Si aucune contribution d'entretien n'est versée entre les parents, il faut distinguer selon que les parents ont la garde alternée de l'enfant ou non. S'il n'y a pas de garde alternée, la réduction est imputée au parent qui vit avec l'enfant. En cas de garde alternée, il faut partir de l'idée que le parent qui a le revenu net le plus élevé pourvoit à l'essentiel de l'entretien de l'enfant et bénéficie en conséquence de la réduction.

Concernant les enfants majeurs en formation, la réduction est accordée au parent qui vit avec l'enfant car il faut partir de l'idée que ce parent pourvoit effectivement ou financièrement à l'entretien de l'enfant même si l'autre parent verse des contributions d'entretien à l'enfant.

Pour les couples de concubins, il faut distinguer pour attribuer la réduction si les parents exercent l'autorité parentale conjointe ou non et si des contributions d'entretien sont demandées pour l'enfant. Si l'autorité parentale n'est pas exercée en commun, le parent qui détient cette autorité parentale et qui, en général, reçoit les contributions d'entretien pour l'enfant, bénéficie de la réduction. Si aucune contribution d'entretien n'est demandée pour l'enfant, c'est aussi le détenteur de l'autorité parentale qui est imposé selon le barème parental. En cas d'autorité parentale conjointe, le parent qui reçoit les contributions d'entretien pour l'enfant bénéficie de la réduction. Si aucune contribution d'entretien n'est demandée, il faut partir du principe que le parent qui a le revenu le plus élevé pourvoit à l'essentiel de l'entretien de l'enfant et bénéficie par conséquent de la réduction.

Il est également possible d'accorder la réduction aux mêmes conditions que celles applicables à la déduction pour enfant.

L'attribution par analogie au barème parental ou à la déduction pour enfants implique un travail d'exécution fastidieux mais prend en compte les différentes constellations de parents. Un moyen plus simple d'attribuer le crédit d'impôt consiste par exemple à la répartir à parts égales entre les parents, indépendamment de leur situation concrète. Dans de nombreux cas cependant, cela peut conduire à des solutions peu appropriées.

Finalement, il faut également définir qui bénéficie du crédit d'impôt si l'enfant est sous tutelle.

2.2.3.2 Moment de l'imputation des crédits d'impôt

L'imputation des crédits d'impôt, respectivement le reversement de l'impôt négatif ne peut avoir lieu qu'une fois la taxation définitive établie, respectivement dans le cadre du décompte final (facture fiscale définitive). Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il est établi s'il existe un droit à un crédit d'impôt sur lequel une décision doit être prise aussi dans le cadre de la taxation et quel est le montant de ce droit. Un crédit d'impôt peut le cas échéant être pris en compte provisoirement dans le cadre de la facture fiscale provisoire. Une procédure analogue peut entrer en ligne de compte comme c'est déjà le cas aujourd'hui dans certains cantons dans lesquels un droit au remboursement de l'impôt anticipé pour l'année d'échéance concordant avec la période fiscale est provisoirement pris en compte dans la facture fiscale provisoire.

2.2.3.3 Contestation des crédits d'impôt

Le droit à un crédit d'impôt doit faire l'objet d'une décision dans le cadre de la taxation. La détermination du droit à un crédit d'impôt fait partie intégrante de la décision de taxation. Les particularités suivantes doivent cependant être prises en compte dans la procédure:

- Le montant d'impôt y compris le crédit d'impôt ou l'impôt négatif peut être déterminé déjà dans la décision de taxation en matière d'impôt fédéral et dans les cantons dans lesquels le montant d'impôt est déterminé dans le cadre de la décision de taxation;
- Dans les cantons comme le canton de Zurich, par exemple, dans lesquels une distinction est faite entre la taxation avec détermination des éléments fiscaux et la perception de l'impôt avec la détermination du montant de l'impôt (le cas échéant avec des voies de recours), la question de savoir s'il existe un droit au crédit d'impôt et si oui de quel montant doit être tranchée dans le cadre de la taxation. Les effets sur le montant de l'impôt, y compris un éventuel impôt négatif, sont alors visibles dans la facture finale (facture fiscale définitive). Celle-ci ne peut cependant être contestée que pour des questions mathématiques, le cas échéant en relation avec des questions de rémunération.

2.2.3.4 Crédits d'impôt en cas d'assujettissement partiel ou inférieur à une année

En cas d'assujettissement inférieur à une année, l'assujettissement ne dure qu'une partie de l'année fiscale, le contribuable arrivant par exemple de l'étranger ou émigrant à l'étranger, ou encore en cas de décès.

Dans ces cas, la question se pose de savoir dans quelle mesure le crédit d'impôt doit être imputé ou attribué. En principe, deux approches sont envisageables:

- imputation pro rata temporis en fonction de la durée de l'assujettissement.
- répartition en fonction du rapport entre le revenu imposable et le revenu déterminant pour le taux.

Si l'on part de l'idée que le crédit d'impôt ou l'impôt négatif doit être qualifié de mesure extra-fiscale sous la forme d'une allocation familiale, une imputation pro rata temporis constitue la solution adaptée.

Pour les contribuables qui n'ont pas de domicile ou de résidence fiscale en Suisse, il existe un assujettissement partiel fondé sur un rattachement économique. Dans ce cas également, la question de la prise en compte du crédit d'impôt se pose.

Une répartition en fonction du rapport entre le revenu imposable et le revenu déterminant pour le taux, respectivement proportionnelle en fonction du montant du revenu, est une solution envisageable.

2.2.3.5 Crédit d'impôt pour les personnes imposées à la source

Le crédit d'impôt peut être intégré sans problème majeur dans le barème de l'impôt à la source. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui en relation avec la déduction pour enfants, la décision de barème doit mentionner dans quelle mesure il existe un droit au barème de l'impôt à la source avec crédit d'impôt. Si le crédit d'impôt ne peut pas être entièrement imputé en raison d'un revenu imposé à la source trop faible, une correction doit être effectuée par la suite dans le cadre d'une taxation ordinaire ultérieure qui peut être exigée. Le reversement de l'impôt négatif ne doit pas être délégué aux employeurs en raison de la charge administrative. Le versement doit donc être effectué par les administrations fiscales cantonales.

2.2.3.6 Droit à des réductions de primes sur la base du revenu imposable

La CDF attire l'attention sur le fait que le passage aux crédits d'impôt implique aussi l'aménagement d'une nouvelle base pour la réduction des primes d'assurance-maladie des enfants. Si les frais liés aux enfants n'ont plus de répercussion sur l'assiette fiscale, l'évaluation du droit à la réduction des primes pour les enfants ne peut plus se baser simplement sur le revenu imposable. Une adaptation est alors indispensable.

2.2.4 Effets au niveau constitutionnel

En vertu de l'article 127, alinéa 2, Cst., les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent être respectés en matière d'imposition.

L'interprétation sémantique du principe de droit constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique admet en principe aussi bien la prise en compte de la capacité objective que subjective.

L'imposition selon le principe de la capacité économique est interprétée en Suisse en ce sens que chaque personne doit contribuer à couvrir le besoin en finances de l'Etat en fonction des moyens à sa disposition et de sa situation personnelle. Le point de départ est le revenu net, soit le revenu brut moins les frais d'acquisition du revenu. La situation personnelle, soit subjective et financière est le second critère déterminant pour établir la capacité économique. Ce critère exige la déductibilité de dépenses privées indispensables pour vivre, comme par exemple des dépenses spéciales ou des charges exceptionnelles.

En résumé, force est de constater que le principe constitutionnel de la capacité est actuellement considéré par le législateur, la jurisprudence et la doctrine comme le

fondement de l'imposition selon la capacité économique *subjective*. Cette interprétation correspond également à la position du Conseil fédéral. En cas de passage au principe de l'imposition selon la capacité économique objective, sujet de la présente étude, les autres aspects de la situation personnelle sont toujours pris en compte, en plus des frais liés aux enfants, sous la forme de déductions anorganiques et sociales de l'assiette fiscale et par conséquent dans le sens du principe de la capacité subjective. Il en découle un dualisme des conceptions de capacité dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

Il n'est pas exclu qu'une modification constitutionnelle soit nécessaire en cas de passage au principe de l'imposition selon la capacité économique objective pour tous les frais du coût de la vie auparavant déductibles.

Si le changement de conception de capacité économique ne concerne qu'un seul domaine partiel de l'ensemble du système fiscal, la nécessité d'une modification constitutionnelle concernant le principe de l'imposition selon la capacité économique est certainement indispensable.

La COLEHA estime également que le principe de l'imposition selon la capacité économique au sens de l'article 127, alinéa 2 Cst. est depuis toujours compris dans le sens que les charges liées aux enfants doivent également être prises en compte de manière appropriée en plus du minimum existentiel personnel dans le cadre des déductions sociales (montants exonérés). Il est donc difficile de savoir quelle disposition constitutionnelle en vigueur autoriserait la Confédération à introduire des crédits d'impôt dans le sens d'allocations familiales à la place des déductions pour enfants.

En vertu de l'article 116, alinéa 1 Cst., la Confédération prend en considération les besoins de la famille dans l'accomplissement de ses tâches. Elle peut donc soutenir les mesures destinées à protéger la famille. La Confédération est uniquement autorisée à soutenir les mesures de tiers (cantons, organisations privées, etc.). Elle ne peut pas agir seule pour protéger la famille. Ce soutien est en règle générale fourni sous forme d'aides financières³. En outre, la Confédération est compétente pour légiférer sur les allocations familiales et gérer une caisse fédérale de compensation en matière d'allocations familiales (art. 116, al. 2 Cst.). Une nouvelle attribution de compétence doit être inscrite à l'article 116 Cst. en cas de passage à la prise en compte extra-fiscale des frais liés aux enfants car la Confédération n'a qu'une pure compétence de soutien dans la mesure où il n'y a pas d'attribution de compétence claire (allocations familiales). Un mandat législatif contraignant doit alors être confié à la Confédération pour soutenir les familles avec enfants grâce à des crédits d'impôt qui constituent une mesure extra-fiscale.

La disposition constitutionnelle sur l'harmonisation fiscale de l'article 129 Cst. n'est pas remise en cause car cette variante prévoit des crédits d'impôt uniquement sur le plan fédéral et les cantons ne sont pas concernés.

³ Cf. St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, édité par Bernhard Ehrenzeller et al., art. 116 n. 8, 3^e édition, Bâle 2008.

2.3 Introduction de crédits d'impôt sur les plans fédéral, cantonal et communal

2.3.1 Crédit d'impôt uniforme dans toute la Suisse (modèle 2)

2.3.1.1 Aménagement

Une autre variante consiste à introduire les crédits d'impôt aussi bien sur le plan fédéral que cantonal et communal. Les trois niveaux étatiques passent alors à l'imposition selon la capacité économique objective pour les frais liés aux enfants.

Il est envisageable de fixer le même montant de crédit d'impôt pour l'impôt fédéral direct et pour les impôts cantonaux. Il est également possible de prévoir un montant plus faible sur le plan cantonal que sur le plan fédéral. Cependant, selon ce modèle, le montant des crédits d'impôt est le même dans tous les cantons, aussi bien à l'échelon cantonal qu'à l'échelon communal. Au niveau suisse, les contribuables avec enfants reçoivent donc un montant de soutien équivalant même si le coût de la vie et par conséquent les frais liés aux enfants varient relativement fortement dans les cantons. Les parents vivant dans des cantons ou dans les communes où le coût de la vie est plutôt bas sont donc privilégiés par rapport à ceux vivant dans les cantons où les coûts sont élevés.

Le montant des crédits d'impôt dans les cantons doit être fixé dans le cadre de la loi sur l'harmonisation des impôts directs (LHID). De plus, il faut que les cantons n'accordent pas de déductions sociales liées aux enfants effectuées sur l'assiette fiscale. Cela constituerait une atteinte à l'autonomie tarifaire des cantons garantie par la Constitution fédérale (cf. ch. 2.3.1.4.).

Aujourd'hui, les cantons tiennent compte des frais liés aux enfants par une déduction portant sur l'assiette fiscale, la déduction des primes d'assurance pour enfants et une déduction des frais de garde des enfants par des tiers. Le passage à l'imposition selon la capacité économique objective implique qu'aussi bien la Confédération que les cantons renoncent aux déductions liées aux enfants effectuées sur l'assiette fiscale. Pour la LHID, cela implique qu'aucune déduction anorganique n'est prévue pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne pour l'enfant (art. 9, al. 2, let. g LHID). La déduction pour frais de garde des enfants par des tiers (art. 9, al. 2, let. m LHID) doit également être remplacée par une autre mesure (cf. ch. 3).

La LHID n'impose rien aux cantons en matière de déductions sociales (art. 9, al. 4 LHID). Pratiquement tous les cantons prévoient des déductions sociales sous forme de déductions liées aux enfants effectuées sur l'assiette fiscale pour les enfants mineurs ou en formation dont le contribuable assure l'entretien. La conception et le montant des déductions varient. Certains cantons accordent des déductions échelonnées en fonction de l'âge de l'enfant. Les déductions de l'assiette fiscale s'élèvent suivant le canton entre 5000 francs et 18 600 francs par enfant (état période fiscale 2012)⁴.

Les cantons de Zoug, de Lucerne, du Valais et de Nidwald prévoient en outre une déduction pour la garde des enfants par les parents.

Finalement, le canton de Vaud est le seul en Suisse à prendre en compte les frais liés aux enfants avec une mesure tarifaire. Selon ce modèle des quotients familiaux, le

⁴ Le canton de Bâle-Campagne est le seul canton qui prévoit une déduction du montant de l'impôt de 750 par enfant et par année.

revenu global de la famille n'est pas divisé par un diviseur fixe mais par un diviseur variable en fonction de la taille du ménage, c'est-à-dire par un quotient familial basé sur le nombre de personnes vivant dans le ménage. Les frais liés aux enfants sont alors pris en compte non par une déduction pour enfants mais par le splitting. Les enfants sont intégrés dans le splitting, le diviseur du couple étant augmenté d'un certain facteur pour chaque enfant.

En cas de passage à l'imposition selon la capacité économique objective, les déductions cantonales pour enfants, les déductions pour la garde des enfants par les parents ainsi que dans le canton de Vaud la facteur de splitting prévu pour l'enfant doivent être supprimés. Les recettes fiscales supplémentaires perçues par la Confédération, les cantons et les communes qui résultent de la suppression des déductions liées aux enfants et du barème parental sont compensées par des crédits d'impôt fixes accordés aux contribuables avec enfants.

Si le crédit d'impôt ne peut pas être entièrement compensé par le montant d'impôt, l'impôt négatif doit être reversé par l'autorité fiscale cantonale de taxation aussi bien pour l'impôt fédéral direct que pour les impôts cantonaux et communaux.

2.3.1.2 Financement des crédits d'impôt

Le passage au principe de l'imposition selon la capacité économique objective pour les frais liés aux enfants peut être aussi être conçu dans le respect de la neutralité du système pour ce modèle si les recettes fiscales supplémentaires perçues par la Confédération, les cantons et les communes qu'entraîne la suppression des déductions liées aux enfants moins la diminution du produit de l'impôt résultant de l'exonération fiscale des allocations familiales sont consacrées à des crédits d'impôt.

Le droit fédéral prescrivant cependant aux cantons le montant du crédit d'impôt uniforme, il est possible que dans certains cantons, les frais liés à l'attribution des crédits d'impôt ne soient pas couverts par les recettes supplémentaires en raison du nombre d'enfants et du montant des revenus. Ces cantons subissent ainsi des pertes de recettes fiscales. D'autres cantons en revanche peuvent réaliser un excédent de recettes, les dépenses pour l'attribution des crédits d'impôt étant inférieures aux recettes fiscales supplémentaires. Il est donc envisageable d'établir une compensation entre les cantons, via la péréquation financière.

Suivant l'aménagement du revenu cantonal, le même problème peut se poser entre les communes d'un canton, les communes plus pauvres avec un nombre élevé d'enfants ne pouvant pas financer les crédits d'impôt au moyen des recettes supplémentaires. Dans ces cas, une péréquation financière interne au canton doit avoir lieu.

En ce qui concerne la répartition des crédits d'impôt cantonaux entre les impôts cantonaux et communaux, la COLEHA estime qu'une clé uniforme doit être trouvée: par exemple le rapport entre le coefficient pour l'impôt cantonal et la moyenne pondérée du coefficient communal.

2.3.1.3 Conséquences sur la procédure de taxation, de recours et de perception

Alors que l'attribution de crédits d'impôt aux couples qui vivent en ménage commun avec des enfants est assez simple, pour les parents qui vivent séparément, il faudra établir lequel bénéficie du crédit d'impôt, qu'il soit imputé sur sa dette fiscale ou qu'il lui soit reversé, et ceci aussi bien pour l'impôt fédéral direct que pour les impôts cantonaux et communaux (cf. ch. 2.2.3.1). Dans le droit en vigueur, les règles de répartition applicables aux déductions liées aux enfants ne coïncident pas toujours entre la Confédération et les cantons. Le changement de système est l'occasion d'harmoniser les conditions du droit aux crédits d'impôt et par conséquent la prise en compte des frais liés aux enfants. Il apporte davantage de transparence dans le domaine de l'imposition des familles avec enfants.

Pour les contribuables qui n'ont pas de domicile ou de résidence fiscale en Suisse, il existe un assujettissement partiel fondé sur un rattachement économique. Selon la COLEHA, une répartition du crédit d'impôt en fonction du rapport entre le revenu imposable et le revenu déterminant pour le taux, respectivement proportionnelle en fonction du montant du revenu, est envisageable.

Si une personne est assujettie dans plusieurs cantons, une répartition proportionnelle en fonction du montant de l'impôt est envisageable en cas de répartition intercantonale. Une telle solution n'est cependant pas applicable pratiquement car en cas de répartition intercantonale, les impôts cantonaux sont perçus dans chaque canton séparément. Si le crédit d'impôt est considéré comme une prestation sociale pour l'enfant, le crédit d'impôt y compris un éventuel impôt négatif ne doit alors être accordé qu'au domicile ou dans le canton de domicile. La majorité de la COLEHA se prononce en faveur de cette dernière solution.

Si la solution choisie est celle selon laquelle le crédit d'impôt, y compris un éventuel impôt négatif, est accordé uniquement au domicile, la COLEHA estime qu'il existe un droit au barème de l'impôt à la source avec crédit d'impôt uniquement si la personne imposée à la source est domiciliée en Suisse.

Pour les autres questions relatives à la procédure de taxation, de recours et de perception, voir les explications contenues sous ch. 2.2.3.2 - 2.2.3.5.

2.3.1.4 Conséquences au niveau constitutionnel

Si les cantons étaient tenus de prévoir des crédits d'impôt en lieu et place des déductions sociales liées aux enfants effectuées sur l'assiette fiscale, cela constituerait une atteinte à leur compétence. Selon l'autonomie tarifaire des cantons ancrée à l'article 129, alinéa 2 Cst., la réglementation des barèmes, des taux et des montants exonérés de l'impôt relève exclusivement du domaine de compétence des cantons. La disposition constitutionnelle selon laquelle les cantons ne doivent pas prévoir de déductions sociales constitue une ingérence sur l'autonomie tarifaire des cantons car les déductions sociales doivent être qualifiées d'élément d'aménagement ou d'affinement des barèmes⁵.

⁵ Cf. par exemple Markus Reich in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, volume I/1 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), 2e édition, art. 9 LHID n 67.

En outre, les crédits d'impôt doivent être qualifiés de mesures extra-fiscales pour lesquelles une base constitutionnelle fait défaut (cf explications du ch. 2.2.4). La détermination de crédits d'impôt uniformes par le droit fédéral pour les trois niveaux étatiques nécessite donc également une modification constitutionnelle.

La COLEHA attire également l'attention sur le fait que la disposition sur l'harmonisation de l'article 129, alinéa 2, 2^e phrase Cst. précise expressément que les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt notamment ne sont pas soumis à l'harmonisation. Par conséquent, en vertu du droit constitutionnel en vigueur, la Confédération n'est pas compétente pour prescrire aux cantons de remplacer les déductions pour enfants par des crédits d'impôt.

2.3.2 Crédits d'impôt à montant variable sur les plans fédéral et cantonal (modèle 3)

2.3.2.1 Aménagement

Comme pour le modèle 2, les crédits d'impôt de cette variante sont introduits sur les plans fédéral, cantonal et communal. Les trois niveaux étatiques passent donc à l'imposition selon la capacité économique objective pour les frais liés aux enfants.

Contrairement au modèle 2, le montant des crédits d'impôt n'est pas le même pour l'impôt fédéral direct et pour les impôts cantonaux. Les cantons peuvent décider eux-mêmes du montant des crédits d'impôt pour les contribuables avec enfants. Cela dépend dans chaque canton des recettes fiscales supplémentaires générées par la suppression des déductions liées aux enfants. Les contribuables avec enfants reçoivent un montant de soutien qui varie en fonction de leur domicile. Les crédits d'impôt à montant variable au niveau cantonal permettent de tenir compte de manière appropriée des différences du coût de la vie suivant les régions.

Les cantons sont tenus en vertu de la LHID de prévoir des crédits d'impôt pour contribuables avec enfants à la place des déductions anorganiques liées aux enfants. Dans un souci d'harmonisation et de simplification, il est avantageux que la LHID fixe une limite d'âge des enfants pour l'octroi de crédits d'impôt. La définition du montant des crédits d'impôt relève cependant de la compétence des cantons. De plus, il les cantons ne doivent pas accorder de déductions sociales liées aux enfants effectuées sur l'assiette fiscale. Comme dans le modèle 2, cela constitue une atteinte à l'autonomie tarifaire des cantons garantie par la Constitution fédérale (cf. ch. 2.3.1.1. et 2.3.1.4).

Si le crédit d'impôt ne peut pas être entièrement compensé par le montant de l'impôt, l'impôt négatif doit être reversé par l'autorité fiscale cantonale de taxation aussi bien pour l'impôt fédéral direct que pour les impôts cantonaux et communaux

2.3.2.2 Financement des crédits d'impôt

Le passage au principe de l'imposition selon la capacité économique objective pour les frais liés aux enfants peut être aussi conçu pour ce modèle dans le respect de la neutralité du système si les recettes fiscales supplémentaires qu'entraîne la suppression des déductions liées aux enfants sont consacrées à des crédits d'impôt.

Selon ce modèle, chaque canton décide lui-même du montant des crédits d'impôt pour l'impôt cantonal. La Confédération fixerait en revanche le montant des crédits d'impôt pour l'impôt fédéral direct.

2.3.2.3 Conséquences sur la procédure de taxation, de recours et de perception

Pour les couples qui vivent en ménage commun, les crédits d'impôt seraient déduits de l'impôt global. Si le crédit d'impôt ne peut pas être imputé ou ne peut l'être que partiellement, l'impôt négatif serait reversé aux deux conjoints. En ce qui concerne les parents qui vivent séparément, il faudra établir lequel bénéficie du crédit d'impôt, qu'il soit imputé sur sa dette fiscale ou qu'il lui soit reversé, et ceci aussi bien pour l'impôt fédéral direct que pour les impôts cantonaux et communaux (cf. explications sous ch. 2.2.3).

2.3.2.4 Conséquences au niveau constitutionnel

Dans le cas du modèle 3 également, les cantons seraient tenus de prévoir des crédits d'impôt en lieu et place des déductions sociales liées aux enfants effectuées sur l'assiette fiscale. Même si le montant des crédits d'impôt n'est pas prescrit par la Confédération, cela constituerait une atteinte à la compétence des cantons et nécessiterait une modification constitutionnelle (cf. explications sous ch. 2.2.4 et 2.3.1.4).

3 Prise en compte des frais de garde des enfants par des tiers

3.1 Généralités

D'après le droit en vigueur, la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers est aménagée sous la forme d'une déduction anorganique et limitée à un montant maximal par enfant et par an. Seuls les contribuables qui vivent dans le même ménage et pourvoient à l'entretien des enfants gardés par des tiers peuvent demander la déduction. La déduction ne peut être demandée que pour les enfants qui n'ont pas encore 14 ans révolus. Le montant de la déduction correspond aux frais documentés liés à la garde des enfants par des tiers jusqu'au montant légal maximal. Les cantons fixent eux-mêmes le montant de la déduction pour les impôts cantonaux.

Une déduction pour frais de garde des enfants par des tiers de l'assiette fiscale en matière d'impôt sur le revenu serait en principe aussi compatible avec une imposition selon la capacité économique objective, à condition que l'on puisse considérer ces frais comme des frais d'acquisition du revenu.

Si la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers est supprimée en cas de passage à l'imposition selon la capacité économique objective, les parents qui font appel à l'accueil extra-familial pour enfants doivent être dégrevés d'une autre manière. L'introduction de bons de garde dans toute la Suisse pour les familles avec enfants constitue une alternative (cf. étude de faisabilité, ch. 3.4. et 6.3.5.1).

Pour les parents bénéficiant d'une subvention pour l'accueil extra-familial des enfants, le crédit d'impôt peut en outre être complété à hauteur d'un taux à définir des frais effectifs de garde des enfants par des tiers.

3.2 Déduction pour frais d'acquisition du revenu

Tel que mentionné plus haut, les frais de garde des enfants par des tiers doivent être pris en compte au moyen de la déduction pour frais d'acquisition du revenu en cas d'imposition selon la capacité économique objective. Les frais d'acquisition du revenu sont les dépenses engagées pour obtenir un revenu imposable. D'après la jurisprudence constante du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux, les frais afférents à la garde des enfants par des tiers ne sont pas des frais professionnels déductibles, même s'ils sont étroitement liés à l'obtention du revenu. Dans le droit en vigueur, ils sont donc pris en compte sous la forme d'une déduction anorganique. Les déductions anorganiques sont accordées pour des charges particulières qui constituent en soi une utilisation du revenu qui n'est pas déductible, mais dont la déduction est néanmoins admise dans une certaine mesure pour des raisons qui ne relèvent pas de la fiscalité. En l'occurrence, les frais effectivement engagés au cours de la période fiscale sont déterminants; leur déduction est admise jusqu'à concurrence d'un montant maximum fixé par le législateur.

Si les frais de garde des enfants par des tiers sont dorénavant qualifiés de frais de déduction du revenu, cela signifie en principe que tous les frais effectifs de garde des enfants peuvent être déduits. Une limite supérieure assez large et incontestable fixée dans la loi est envisageable, même si elle serait contraire à la systématique fiscaliste selon laquelle les frais d'acquisition du revenu nécessaires doivent être admis de manière illimitée. Un calcul forfaitaire des frais déductibles tel qu'il est parfois prévu pour d'autres frais d'acquisition du revenu (p. ex. frais d'entretien d'immeubles de la fortune privée, frais supplémentaires pour les repas pris à l'extérieur) est également envisageable pour des raisons pratiques et pour simplifier. Le législateur peut décider en cas de calcul forfaitaire si la preuve des frais plus élevés est admise ou reste exclue. Si tous les frais de garde des enfants par des tiers pouvaient être déduits de l'assiette fiscale, les familles mieux loties avec des frais de garde par des tiers élevés en profiteraient davantage – sur la base des tarifs de crèche basés sur le revenu.

3.3 Prise en compte des frais de garde des enfants par des tiers dans les crédits d'impôt

Un complément au crédit d'impôt peut être prévu en lieu et place d'une déduction pour frais de garde des enfants par des tiers de l'assiette fiscale.

Le montant de ce complément peut par exemple être fixé comme suit: la réduction est complétée à hauteur d'un taux à définir des frais effectifs de garde des enfants par des tiers. Les frais allant jusqu'à un montant maximum de 25 000 francs par année et par enfant sont par exemple reconnus (=frais moyens pour une année entière dans une crèche).

Si le taux est fixé à 10%, les parents ayant des frais effectifs se montant à 10 000 francs pour la garde de leur enfant par des tiers bénéficient d'un complément de 1000 francs sur le crédit d'impôt. Un complément de 2500 francs par enfant est additionné au crédit d'impôt si le montant maximal reconnu de 25 000 francs est atteint.

Suivant la variante choisie pour les crédits d'impôt, les compléments ne sont prévus que pour l'impôt fédéral direct (modèle 1) ou également pour les impôts

communaux et cantonaux (modèles 2 et 3). Dans le cadre du modèle 2, le taux ainsi que le montant maximal des frais reconnus sont imposés aux cantons. Dans le cas du modèle 3, les cantons sont également tenus de prévoir un complément au crédit d'impôt pour tenir compte des frais de garde des enfants par des tiers. Les cantons peuvent en revanche définir eux-mêmes le montant du supplément.

Les cantons de Zoug, de Lucerne, du Valais et de Nidwald prévoient déjà aujourd'hui une déduction pour la garde des enfants par les parents. Pour faire un geste en faveur de ces cantons, il serait envisageable dans le cadre du modèle 3 de laisser les cantons libres de décider s'ils souhaitent accorder en plus du complément pour frais de garde des enfants par des tiers, également un complément pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants.

4 Conséquences économiques

4.1.1 Crédits d'impôt

4.1.2 Conséquences sur la répartition

Les calculs de l'Administration fédérale des contributions ont montré qu'en cas d'aménagement dans le respect de la neutralité du système pour l'impôt fédéral direct, les crédits d'impôt avec impôt négatif s'élèvent à 338 francs par année et par enfant et les crédits d'impôt sans impôt négatif à 587 par année et par enfant.

4.1.2.1 Crédits d'impôt avec impôt négatif

Les effets de distribution d'un crédit d'impôt avec impôt négatif sont présentés à l'aide des tableaux ci-dessous. Ces tableaux montrent dans le cas l'impôt fédéral direct et pour différentes constellations de revenu comment évoluent la charge fiscale (tableau 1) et le revenu disponible (tableau 2) pour un couple marié avec un seul revenu et deux enfants qui reçoit en plus du crédit d'impôt avec impôt négatif une allocation familiale exonérée d'impôt de 250 francs par mois et par enfant.

Dans la catégorie des revenus modestes, la charge fiscale devient un impôt négatif en raison de l'attribution du crédit d'impôt. Ce n'est que dans la catégorie du revenu brut du travail situé entre 80 000 et 100 000 francs que l'impôt devient peu à peu positif. Par rapport au droit actuel, la charge fiscale reste cependant plus faible jusqu'à la catégorie de revenu situé entre 80 000 et 100 000 francs. Il en résulte en outre des charges supplémentaires par rapport au droit actuel qui, dans la catégorie de revenu situé entre 150 000 et 200 000 francs, atteignent leur maximum avec une charge supplémentaire de 918 francs.

Tableau 1: Crédits d'impôt avec impôt négatif: charge fiscale par rapport au droit en vigueur en 2013

Revenu brut du travail (sans allocations familiales) en CHF	Charge fiscale			
	Droit en vigueur en CHF	Mesure en CHF	Différence en CHF	Différence en %
40'000	0	-676	-676	
60'000	0	-507	-507	
80'000	0	-168	-168	
100'000	270	395	125	46.30
125'000	1'121	1'367	246	21.94
150'000	2'321	2'735	414	17.84
200'000	6'782	7'700	918	13.54
250'000	12'593	13'511	918	7.29
500'000	41'752	42'670	918	2.20
1'000'000	100'161	101'079	918	0.92

Selon ces relations entre les charges fiscales modifiées, les revenus disponibles sont plus élevés jusqu'à la catégorie du revenu brut du travail situé entre 80 000 et 100 000 francs, la croissance absolue et relative étant la plus forte pour les revenus les plus faibles. Le revenu disponible des catégories à hauts revenus diminue donc par rapport au droit en vigueur.

Tableau 2: Crédits d'impôt avec impôt négatif: revenu disponible par rapport au droit en vigueur en 2013

Revenu brut du travail (sans allocations familiales) en CHF	Revenu disponible			
	Droit en vigueur en CHF	Mesure en CHF	Différence en CHF	Différence en %
40'000	41'500	42'176	676	1.63
60'000	59'250	59'757	507	0.86
80'000	77'000	77'168	168	0.22
100'000	94'480	94'355	-125	-0.13
125'000	115'817	115'571	-246	-0.21
150'000	136'948	136'534	-414	-0.30
200'000	177'162	176'244	-918	-0.52
250'000	216'026	215'108	-918	-0.42
500'000	411'167	410'249	-918	-0.22
1'000'000	802'008	801'090	-918	-0.11

La manière dont se calcule le revenu disponible est présentée ci-après à l'aide de la constellation d'un revenu brut du travail (sans allocations familiales) de 100 000 CHF:

		Droit en vigueur en 2013 en CHF	Mesure: crédits d'impôt avec impôt négatif en CHF
	1. Revenu imposable avant déductions		
A1	Revenu brut du travail	100'000	100'000
A2	Allocations familiales imposables	6'000	0
A=A1+A2	Total revenu imposable avant déductions	106'000	100'000
	2. Déductions de l'assiette fiscale		
B1=0.0515·A1	Cotisations AVS, AI et APG (5.15% du revenu brut du travail)	5'150	5'150
B2=0.011·A1+WENN(A1>126'000; (MIN(A1;315'000)-126'000)·0.005; 0)	Cotisations AC (1.1% du revenu brut du travail + contribution de solidarité 0.5% du revenu du travail brut entre 126'000 et 315'000 CHF)	1'100	1'100
B3=0.05·A1	Cotisations à la caisse de pension (5% du revenu du travail brut)	5'000	5'000
B4=min(max(0.03(A1-B1-B2-B3);2'000);4'000)	Déduction pour frais professionnels (3% du salaire net, minimum 2'000 CHF, maximum 4'000 CHF)	2'663	2'663
B5	Déduction pour cotisations à des assurances de personnes, parents	3'500	3'500
B6	Déduction pour cotisations à des assurances de personnes, enfants	1'400	0
B7	Déductions pour enfants	13'000	0
B=B1+B2+B3+B4+B5+B6+B7	Total déductions de l'assiette fiscale	31'813	17'413
	3. Revenu imposable		
C=A-B	Revenu imposable	74'188	82'588
	4. Impôt avant déduction du montant d'impôt		
D	Impôt sur le revenu avant crédit d'impôt	772	1'071
	5. Déduction du montant d'impôt		
E	Crédit d'impôt	502	676
	6. Impôt après déduction du montant d'impôt		
F=D-E	Impôt sur le revenu après crédit d'impôt	270	395
	7. Revenu exonéré d'impôt		
G	Allocations familiales exonérées d'impôt	0	6'000
	8. Revenu disponible		
H=A-B1-B2-B3-F+G	Revenu disponible	94'480	94'355

Pour les autres constellations familiales, les schémas concernant la modification de la charge fiscale et du revenu disponible sont similaires.

La comparaison entre les charges se limitant à l'impôt fédéral direct, les énoncés décrivent les effets du modèle 1. D'une manière générale, ils s'appliquent également aux modèles 2 et 3. Les effets de distribution sont cependant plus élevés. De plus, l'aménagement des barèmes fiscaux cantonaux et le montant des crédits d'impôt cantonaux peuvent entraîner des variations concernant les catégories de revenu qui sont avantagées ou désavantagées par les mesures.

4.1.2.2 Crédits d'impôt sans impôt négatif

Les effets de distribution d'un crédit d'impôt sans impôt négatif pour la même constellation familiale que dans le modèle avec impôt négatif sont présentés dans le tableau 3 pour la charge fiscale et dans le tableau 4 pour le revenu disponible.

En l'absence de reversement d'un impôt négatif, la charge fiscale ne change pas pour les catégories à revenu modeste. Leur revenu disponible n'augmente donc pas non plus. L'allégement fiscal et par conséquent l'augmentation du revenu disponible

se concentrent sur les revenus bruts du travail situés entre 100 000 et 150 000 francs, alors que les catégories de revenus supérieurs sont davantage imposées et disposent d'un revenu légèrement inférieur.

Tableau 3: Crédits d'impôt sans impôt négatif: charge fiscale par rapport au droit en vigueur en 2013

Revenu brut du travail (sans allocations familiales) en CHF	Charge fiscale			
	Droit en vigueur en CHF	Mesure en CHF	Différence en CHF	Différence en %
40'000	0	0	0	
60'000	0	0	0	
80'000	0	0	0	
100'000	270	0	-270	-100.00
125'000	1'121	869	-252	-22.48
150'000	2'321	2'237	-84	-3.62
200'000	6'782	7'202	420	6.19
250'000	12'593	13'013	420	3.34
500'000	41'752	42'172	420	1.01
1'000'000	100'161	100'581	420	0.42

Tableau 4: Crédits d'impôt sans impôt négatif: revenu disponible par rapport au droit en vigueur en 2013

Revenu brut du travail (sans allocations familiales) en CHF	Revenu disponible			
	Droit en vigueur en CHF	Mesure en CHF	Différence en CHF	Différence en %
40'000	41'500	41'500	0	
60'000	59'250	59'250	0	
80'000	77'000	77'000	0	
100'000	94'480	94'750	270	0.29
125'000	115'817	116'069	252	0.22
150'000	136'948	137'032	84	0.06
200'000	177'162	176'742	-420	-0.24
250'000	216'026	215'606	-420	-0.19
500'000	411'167	410'747	-420	-0.10
1'000'000	802'008	801'588	-420	-0.05

4.1.2.3 Comparaison des effets de distribution des deux modèles

Le modèle avec impôt négatif met en œuvre le principe de l'imposition selon la capacité économique objective de manière conséquente. Aussi bien l'allocation familiale exonérée d'impôt que le crédit d'impôt ont pour effet que les parents – indépendamment de leur situation financière – reçoivent pour chaque enfant un montant similaire. Tous les enfants sont donc traités équitablement. Le modèle contribue ainsi aussi à lutter contre la pauvreté, respectivement à alléger le fardeau de l'aide sociale. Etant donné que le fait d'avoir des enfants constitue aujourd'hui l'un des risques de pauvreté les plus importants, cet aspect ne doit pas être négligé.

Sur ce point, le modèle sans impôt négatif n'apporte rien. Il se limite à déplacer les charges fiscales des catégories de revenus moyens et supérieurs avec enfants à des catégories avec enfants et revenu élevé, alors que la situation ne change pas pour les catégories à revenus modestes.

4.1.3 Conséquences sur l'efficacité

4.1.3.1 Conséquences sur l'activité lucrative

Les modifications de la charge fiscale marginale effective influencent la décision concernant la quantité de travail que fournit une personne exerçant une activité lucrative. Le crédit d'impôt avec et sans impôt négatif ne modifiant pas la charge fiscale marginale effective, ces mesures n'ont pas d'effet à ce niveau.

Les modifications de la charge fiscale moyenne effective influencent la décision d'une personne d'exercer ou non une activité lucrative. La variante avec impôt négatif entraîne une diminution des charges notamment dans la catégorie des revenus modestes mais aussi dans celle des revenus moyens et une augmentation des charges dans la catégorie des hauts revenus. La variante sans impôt négatif entraîne des allègements pour les catégories de revenus moyens à élevés et des charges supplémentaires pour la catégorie des hauts revenus. Théoriquement, par rapport au droit en vigueur, cela renforce l'incitation au travail des ménages moins chargés et affaiblit l'incitation au travail des ménages avec charge plus élevée par rapport au droit en vigueur. Cela peut avoir une conséquence sur le taux d'activité des contribuables concernés. Les effets sont cependant certainement trop faibles pour exercer une influence notable sur la participation à la vie professionnelle.

Dans l'ensemble, indépendamment de la variante choisie, les effets sur l'offre d'emploi doivent être négligés.

En ce qui concerne la prise en compte des frais de garde des enfants par des tiers, les conséquences dépendent du modèle choisi. Si l'on tient compte de ces frais par un système de déduction des frais d'acquisition du revenu, le plafond actuel de la déduction de 10 100 francs serait supprimé ou, au moins, nettement augmenté. Les principaux bénéficiaires seraient les parents d'enfants en bas âge (avant le jardin d'enfants) et les parents touchant des revenus moyens ou supérieurs. Cette mesure aurait donc des répercussions favorables sur l'activité lucrative des ménages de cette catégorie de revenus. En l'occurrence, ce sont surtout les femmes concernées qui seraient incitées à reprendre une activité lucrative ou à augmenter leur pourcentage de travail.

Si l'on introduisait une déduction portant sur l'assiette fiscale, l'encouragement serait tributaire du montant du taux marginal d'imposition du revenu concerné. Si l'on tenait compte des frais de garde des enfants par des tiers par une augmentation des crédits d'impôt, qui sont calculés au moyen d'un pourcentage fixe des frais de garde des enfants par des tiers effectivement acquittés, l'ampleur de l'encouragement dépendrait de ce pourcentage et non plus sur le taux marginal de l'impôt sur le revenu. Si ce pourcentage fixe se situait au-dessous du taux marginal de l'impôt, l'encouragement serait moins important qu'en cas de déduction portant sur l'assiette fiscale. Avec un pourcentage supérieur à ce taux, l'encouragement serait plus important. Par rapport à la variante fondée sur les frais d'acquisition du revenu, les effets sur l'exercice d'une activité lucrative seraient plus importants pour les revenus imposables faibles et moins importants pour les revenus élevés.

Si l'on accordait également une augmentation du crédit d'impôt en cas de garde des enfants par les parents, l'incitation à exercer une activité lucrative diminue.

4.1.3.2 Conséquences sur le taux de natalité

L'augmentation ou la diminution des charges en matière de charge fiscale moyenne effective modifie les coûts d'opportunité qui amènent à choisir entre une vie avec ou sans enfant. Il faut s'attendre à ce que cela se répercute sur le nombre de naissances; cependant, l'effet est trop peu marqué pour modifier effectivement le taux de natalité. D'autres mesures jouent un rôle plus important en matière de natalité (p. ex. nombre de places de crèche).

4.1.3.3 Conséquences sur les coûts d'exécution de l'imposition

Alors que le modèle sans impôt négatif – indépendamment du changement ponctuel – n'a que très peu d'effet sur les coûts d'exécution de l'imposition, le modèle avec impôt négatif les augmente en raison de l'attribution nécessaire – suivant la constellation - de crédits d'impôt.

Les deux instruments – allocations familiales exonérées d'impôt et crédits d'impôt dans le modèle avec impôt négatif – poursuivent le même objectif. Tous deux entraînent des frais d'exécution. Une solution efficace consisterait donc à utiliser un seul de ces instruments et à renoncer à l'autre, afin d'éviter des frais d'exécution inutiles.

4.1.4 Conséquences financières

La mesure devant être conçue dans le respect de la neutralité du système, elle n'a pas de conséquence directe sur la situation financière de la Confédération, des cantons et des communes.

Le crédit d'impôt avec impôt négatif peut cependant avoir des effets indirects. En effet, cette réduction place les catégories de revenus les plus modestes dans une meilleure situation, ce qui entraîne une diminution du recours à l'aide sociale. Les communes en profitent alors sous la forme d'une diminution des dépenses sociales.

4.2 Frais de garde des enfants par des tiers

4.2.1 Reconnaissance des frais de garde des enfants par des tiers en tant que frais d'acquisition du revenu

La question de savoir si les frais de garde des enfants par des tiers doivent être pris en compte comme auparavant au moyen d'une déduction anorganique ou dorénavant dans le cadre d'une déduction pour frais d'acquisition du revenu n'a pas d'importance au niveau économique.

Il existe toutefois une certaine différence, les personnes en formation pouvant profiter de la déduction anorganique mais pas de la déduction pour frais d'acquisition du revenu car elles n'exercent pas d'activité lucrative. La déduction anorganique pour frais de garde des enfants par des tiers ne leur est cependant utile que si la personne elle-même – ou le cas échéant avec son conjoint – dispose d'un

revenu suffisamment élevé pour que la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers ne soit pas annulée pour cause d'absence d'élément de revenu.

Une autre différence existe si, en cas de passage à la déduction pour frais d'acquisition du revenu pour les frais de garde des enfants par des tiers, la limite supérieure existante de la déduction de 10 100 francs est rehaussée ou supprimée. Dans ce cas, la réforme ne respecte alors plus la neutralité du système.

Du point de vue de l'efficacité, il s'agit d'une amélioration car une limite supérieure de déduction qui est inférieure aux frais effectifs de garde par des tiers pour au moins une partie des personnes concernées empêche la neutralité complète des décisions. Par conséquent, plus la déduction autorisée pour les frais de garde des enfants par des tiers est élevée, mieux le critère de la neutralité de décision sera rempli et moins le comportement des parents quant à l'offre de travail sera altéré par les impôts. La limitation de la déduction associée aux tarifs de crèche fortement progressifs peut avoir pour conséquence qu'il ne vaudrait pas la peine financièrement pour des femmes qualifiées de passer d'un faible taux d'occupation à un taux élevé ou complet. Il faut donc partir du principe que la réglementation en vigueur a encore et toujours un certain effet dissuasif pour les femmes qualifiées. Du point de vue économique, il est avantageux que des femmes qualifiées s'investissent dans la production marchande et contribuent ainsi à la croissance économique. Même si des purs effets d'aubaine sont possibles, le relèvement ou la suppression de la limite supérieure de déduction a des effets positifs sur la croissance économique. Le pouvoir public réalise ainsi des recettes fiscales supplémentaires. Un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie de famille peut également faire augmenter le taux de natalité chez les femmes hautement qualifiées, dans la mesure où la capacité de garde nécessaire est disponible.

En relation avec la distribution, un relèvement ou une suppression de la limite supérieure pour la déduction des frais de garde des enfants par des tiers entraîne une hausse du revenu disponible de certains couples à deux revenus et de personnes seules avec enfants dans les catégories de revenus supérieurs.

4.2.2 Prise en compte des frais de garde des enfants par des tiers dans le cadre des crédits d'impôt

4.2.2.1 Part fixe des frais effectifs de garde des enfants par des tiers en tant que complément au crédit d'impôt

Si un taux fixe sur les frais de garde des enfants par des tiers effectifs mais le cas échéant plafonnés est prévu en tant que complément au crédit d'impôt, l'effet est le même que pour la déduction anorganique de frais de garde par des tiers ou une éventuelle déduction de frais d'acquisition du revenu pour des frais de garde des enfants par des tiers.

Les trois approches prennent en compte les frais effectifs de garde des enfants par des tiers. La différence réside dans le fait qu'en cas de complément au crédit d'impôt – et contrairement aux approches avec déduction portant sur l'assiette fiscale –, le montant du revenu réalisé n'a plus d'effet sur la charge fiscale qui en résulte. En conclusion, le complément au crédit d'impôt représente un allègement plus important pour les catégories de revenus modestes dont les enfants sont gardés par des tiers et plus faible pour les catégories de revenus élevés dont les enfants sont gardés par des tiers que selon l'approche avec déduction portant sur l'assiette fiscale.

5

Conclusions

Techniquement, le passage des déductions liées aux enfants effectuées sur l'assiette fiscale aux crédits d'impôt sur le montant de l'impôt est praticable. Le changement de système ne peut cependant probablement pas avoir lieu sans modification constitutionnelle. Les modèles 2 et 3 notamment impliquent une atteinte relativement forte à l'autonomie tarifaire des cantons. Le modèle 1 n'affecte pas l'autonomie tarifaire des cantons mais accentue la désharmonisation.

Le passage à l'imposition selon la capacité économique objective doit avant tout apporter plus de transparence et des simplifications administratives par rapport au système en vigueur. Certes, pour les parents vivant séparément, seules des règles pour l'attribution d'une mesure unique doivent être établies et non pour plusieurs réductions comme dans le droit actuel (déductions liées aux enfants et barème parental). Les trois modèles présentés montrent cependant que la charge technique et organisationnelle liée à l'attribution des crédits d'impôt, en particulier en cas d'impôt négatif, est assez élevée dans l'ensemble.

De plus, il faut s'attendre à des frais supplémentaires non négligeables pour l'adaptation des systèmes informatiques, notamment dans la phase d'introduction et pour la couverture de la charge organisationnelle supplémentaire.

La compréhension de la facture fiscale est en outre plus difficile, le crédit d'impôt devant également être imputé en plus du droit au remboursement de l'impôt anticipé.

La COLEHA et la CDF s'attendent également à des charges supplémentaires considérables en relation avec la détermination supplémentaire distincte du crédit d'impôt ou pour enfant ainsi qu'à son traitement dans le cadre de la perception de l'impôt. Elles estiment que l'introduction d'un crédit d'impôt ne simplifie pas les choses. Suivant l'aménagement du crédit d'impôt, c'est plutôt le contraire qui est vrai et le changement de système peut entraîner des complications supplémentaires de la procédure de taxation et de perception. La COLEHA n'est cependant pas à même de quantifier davantage les effets du passage à l'imposition selon la capacité économique objective au niveau du personnel, la situation variant suivant les cantons. La COLEHA est donc très critique face à un changement de système. En cas d'introduction de crédits d'impôt, elle considère qu'il faut examiner si une indemnisation supplémentaire doit être versée aux cantons pour compenser la hausse des charges.

La CDF rejette un changement de système limité aux frais liés aux enfants, tant pour des raisons de droit constitutionnel qu'en raison des charges administratives supplémentaires que ce changement entraîne. Du point de vue de la systématique fiscale, on ne voit pas pourquoi il faut justement passer pour les frais liés aux enfants du principe de l'imposition selon la capacité économique subjective au principe de l'imposition selon la capacité économique objective alors que tout le reste du droit des impôts directs continue à être dominé par le principe de l'imposition selon la capacité économique subjective. Le minimum vital des contribuables serait toujours pris en compte par une déduction personnelle ou un échelon zéro dans le barème de l'impôt sur le revenu. Les barèmes fiscaux resteraient progressifs. Les déductions pour frais d'acquisition sur le revenu et en particulier les déductions dites générales (mis à part la déduction des primes d'assurances et des intérêts d'épargne pour les enfants) seraient toujours prises en compte dans le cadre du calcul de l'assiette fiscale pour l'impôt sur le revenu. En d'autres termes, il en résulterait un dualisme

méthodique entre capacité économique objective et subjective, bouleversant le fondement actuel du droit de l'impôt sur le revenu qui repose sur le principe de l'imposition selon la capacité économique subjective.

Si, malgré les graves inquiétudes formulées, la décision était prise de passer au principe de l'imposition selon la capacité économique objective pour les frais liés aux enfants, la CDF estime qu'il faudrait instaurer des allocations familiales exonérées d'impôt distinctes qui relèvent du droit des assurances sociales. Ce n'est qu'ainsi que le droit fiscal peut être essentiellement simplifié et que davantage de transparence peut lui être apportée.

On retiendra que la prise en compte des frais liés aux enfants au moyen de crédits d'impôt, y compris au moyen de l'impôt négatif, permet que chaque enfant bénéficie d'une contribution d'un même montant, indépendamment de la situation économique de ses parents. Par rapport à aujourd'hui, il en résulte un transfert des charges et, dans une certaine mesure, une nouvelle redistribution en faveur des parents qui ont les revenus les plus faibles. Les contribuables avec enfants dont le revenu est modeste ont davantage de revenu disponible que dans le système actuel. Les contribuables à revenu élevé ont en revanche un revenu disponible plus faible. La question de savoir si une telle redistribution doit être visée relève du pouvoir politique.