

**RAPPORT SUR LES MESURES DE
POLITIQUE FAMILIALE EN SUSPENS ET
SUR LEURS CONSEQUENCES
FINANCIERES**

**Administration fédérale des contributions
Office fédéral de la santé
Office fédéral des assurances sociales
Administration fédérale des finances**

**en réponse au postulat «Suite de la procédure dans
l'imposition des conjoints et de la famille» de la
Commission de l'économie et des redevances du
Conseil des États
(04.3430)**

Berne, juillet 2005

Table des matières

Condensé

1	Introduction	1
2	Rapport sur l'introduction de l'imposition individuelle à la Confédération et dans les cantons (postulat Lauri – 02.3549)	1
3	Mesures de politique familiale en suspens dans le droit fiscal	2
3.1	Imposition du couple et de la famille en général	2
3.1.1	Situation	2
3.1.2	Interventions portant sur l'imposition du couple et de la famille	3
3.1.2.1	Initiative du canton du Valais. «Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct. Favoriser fiscalement les couples mariés et la famille» (03.314)	3
3.1.2.2	Motion du groupe socialiste. «Paquet fiscal II équitable et financièrement supportable» (03.3616)	4
3.1.2.3	Motion Aeschbacher Ruedi. «Introduction d'un système d'imposition individuelle indépendant de l'état civil» (04.3262)	4
3.1.2.4	Motion Donzé Walter. «Projet séparé pour l'imposition des couples et des familles» (04.3263)	4
3.1.2.5	Motion du groupe radical-libéral. «Passage à l'imposition individuelle» (04.3276)	5
3.1.2.6	Motion du groupe démocrate-chrétien. «Imposition des familles» (04.3380)	5
3.1.2.7	Interpellation Wäfler Markus. «La réforme de l'imposition des familles doit passer avant celle des entreprises» (05.3103)	5
3.1.3	Position du Conseil fédéral	6
3.1.3.1	Choix du système	6
3.1.3.2	Augmentation de la déduction pour enfants	7
3.1.3.3	Déduction pour enfants sur le montant de l'impôt	8
3.1.3.4	Exonération des allocations pour enfants	8
3.1.4	Mesures urgentes	9
3.1.5	Diminutions du produit de l'impôt	9
3.2	Déduction des frais de garde des enfants	10
3.2.1	Initiative parlementaire Spoerry Vreni. «Prise en considération des frais de garde d'enfants dus à la profession» (99.417)	10
3.2.2	Motion Simmen Rosemarie. «Allègement fiscal pour les familles» (99.3378)	10
3.2.3	Motion Mugny Patrice. «Déduction fiscale complète pour la garde d'enfants» (00.3240)	11
3.2.4	Position du Conseil fédéral	11
3.2.5	Diminutions du produit de l'impôt	12
3.3	Déduction des contributions d'entretien	12
3.3.1	Initiative parlementaire Studer Jean. «Déduction des contributions d'entretien versées en faveur d'un enfant majeur» (04.425)	12
3.3.2	Position du Conseil fédéral	13
3.4	Déduction des frais de formation et de perfectionnement	14
3.4.1	Postulat David Eugen. «Frais de formation continue. Imposition» (03.3565)	14
3.4.2	Initiative parlementaire Simoneschi-Cortesi Chiara. «Impôt fédéral direct. Déduction des coûts de formation permanente et de réorientation professionnelle» (04.432)	14
3.4.3	Motion Meier-Schatz Lucrezia. «LHID. Rétablir l'abattement fiscal accordé au titre de la formation» (04.3632)	14

3.4.4	Position du Conseil fédéral	14
3.5	Minimum vital	16
3.5.1	Règles en vigueur	16
3.5.2	Initiative parlementaire de la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national (CSSS-N)	16
3.5.3	Conséquences financières pour les cantons	17
3.6	Crédit d'impôt dépendant du revenu	17
3.7	Tableau synoptique des interventions pendantes concernant le droit fiscal	18
4	Mesures de politique familiale en suspens dans le domaine des assurances sociales	19
4.1	Allocations pour enfant et allocations familiales	19
4.1.1	Situation en 2002	19
4.1.2	Projet de loi en suspens au Parlement et initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant»	20
4.1.2.1	Initiative parlementaire Fankhauser	20
4.1.2.2	Initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant»	21
4.1.3	Conséquences du projet de loi sur les familles	21
4.1.3.1	Généralités	21
4.1.3.2	Travailleurs	22
4.1.3.3	Personnes travaillant dans l'agriculture	22
4.1.3.4	Autres indépendants	22
4.1.3.5	Personnes sans activité lucrative	23
4.1.3.6	Conséquences financières sur la Confédération, les cantons et l'économie	23
4.2	Prestations complémentaires pour les familles	24
4.2.1	Initiatives parlementaires Fehr Jacqueline et Meier-Schatz Lucrezia. «Prestations complémentaires pour les familles. Modèle tessinois» (00.436 et 00.437)	24
4.2.1.1	Contenu	24
4.2.1.2	Conséquences financières	25
4.3	Réductions des primes dans le cadre de l'assurance-maladie	25
4.3.1	Modification de la LAMal du 18 mars 2005	25
4.3.2	Concrétisation par les cantons et impact sur le revenu des familles	26
4.3.3	Impact de la réduction des primes sous l'angle de la politique sociale	26
5	Prestations versées actuellement aux familles	27
5.1	Remarques générales	27
5.2	Déductions fiscales	27
5.3	Réduction individuelle des primes selon la loi sur l'assurance-maladie	27
5.4	Allocations familiales dans l'agriculture	28
5.5	Incitation financière pour l'accueil extra-familial des enfants	28
5.6	Bonification pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance	28
5.7	Tableau synoptique des mesures déjà appliquées dans le cadre de la politique familiale	29
6	Cadre financier disponible pour la politique familiale	29

Annexe: Conséquences des mesures de politique familiale relevant du droit fiscal sur les catégories de contribuables et les classes de revenu

Condensé

Le 31 août 2004, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) a déposé un postulat chargeant le Conseil fédéral de présenter au Conseil des États, dans le courant du premier semestre 2005, le rapport demandé par le postulat Lauri concernant l'introduction de l'imposition individuelle aux niveaux fédéral et cantonal.

À la même date, le Conseil fédéral doit présenter au Conseil des États un rapport sur les mesures en matière de politique familiale encore en suspens au Parlement et dans l'administration, notamment les mesures concernant les primes d'assurance-maladie pour les enfants, l'imposition des couples et des familles, les allocations pour enfants et les déductions des contributions d'entretien. Ce rapport doit également indiquer les répercussions de ces mesures sur les revenus des familles de toutes les classes de revenus et détailler le cadre financier permettant, aux yeux du Conseil fédéral, de mettre en oeuvre les mesures de politique familiale.

Le rapport sur l'introduction de l'imposition individuelle aux niveaux fédéral et cantonal a été remis à la fin 2004 au Conseil fédéral, qui en a pris connaissance le 3 décembre 2004 et l'a transmis au secrétariat du Parlement.

Après le rejet par le peuple du train de mesures fiscales 2001 et de la réforme de l'imposition du couple et de la famille qu'il contenait le 16 mai 2004, les principaux problèmes d'une imposition équitable du couple et de la famille ne sont toujours pas résolus. Après la votation populaire, une série d'interventions parlementaires concernant l'imposition de la famille ont été déposées préconisant, les unes, l'introduction d'un système de splitting analogue à celui du train de mesures fiscales 2001, les autres, le passage à l'imposition individuelle. Parallèlement aux interventions portant sur le choix d'un système d'imposition, diverses interventions sont actuellement en suspens, qui réclament certaines mesures concernant l'imposition du couple et de la famille, notamment le relèvement de la déduction pour enfant, l'introduction de déductions sur le montant de l'impôt, l'exonération des allocations pour enfant, l'introduction d'une déduction pour frais de garde des enfants, l'extension de la déduction des frais de formation et de perfectionnement et l'exonération du minimum vital.

Des mesures portant sur le droit en matière de sécurité sociale sont également prévues dans le cadre de la politique familiale. Le 15 mars 2005, le Conseil national a adopté un projet de loi fédérale sur les allocations familiales. Ce projet de loi vise à harmoniser les diverses réglementations cantonales, en particulier les conditions du droit aux allocations et les concours entre les allocations. Il doit ainsi combler les lacunes du système actuel.

Le 21 mars 2001, le Conseil national a de plus chargé la Commission de la sécurité sociale et de la santé (CSSS) d'élaborer un projet de loi prévoyant le versement aux familles de prestations complémentaires fédérales selon le modèle tessinois. Pour combattre la pauvreté frappant les familles, le projet propose l'introduction de prestations complémentaires pour les familles nécessiteuses. Ces nouvelles prestations devraient être intégrées dans la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC).

Le 18 mars 2005, le Parlement a approuvé une modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Pour renforcer l'allégement en faveur des familles à bas et à moyens revenus, un objectif supplémentaire de politique familiale a été inscrit dans la LAMal: d'après les nouvelles dispositions du droit fédéral, les cantons doivent réduire de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation pour les bas et moyens revenus.

La Confédération participe déjà d'une manière considérable au financement des prestations en faveur de la famille. Le volume des moyens financiers disponibles au niveau fédéral pour de nouvelles mesures de politique familiale doit s'apprécier notamment à la lumière des impératifs financiers du frein aux dépenses inscrit dans la Constitution et des perspectives concernant les finances de la Confédération. Une nouvelle évaluation des perspectives financières de la Confédération montre qu'il ne reste aucune marge de manœuvre pour financer de nouvelles mesures de politique familiale à l'échelon de la Confédération. Au contraire, il faut partir de l'idée qu'il faudra encore tendre à réduire les plafonds actuels des dépenses dans tous les domaines de tâches.

1 Introduction

Le 31 août 2004, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) a déposé un postulat chargeant le Conseil fédéral d'entreprendre les démarches suivantes:

1. Présenter au Conseil des États le rapport demandé par le postulat Lauri 02.3549, «Imposition individuelle. Rapport» au cours du premier semestre de 2005.
2. À la même date, présenter au Conseil des États un rapport sur les mesures en matière de politique familiale encore en suspens au Parlement et dans l'administration (primes d'assurance-maladie pour les enfants, imposition des couples et des familles, allocations pour enfants, déductions des contributions d'entretien versées en faveur d'un enfant majeur, etc.) et sur les répercussions de ces mesures sur les revenus des familles de toutes les classes de revenus.
3. Toujours à la même date, présenter au Conseil des États une esquisse du cadre financier permettant, aux yeux du Conseil fédéral, de mettre en oeuvre les mesures de politique familiale visées au chiffre 2.

Le 10 novembre 2004, le Conseil fédéral a déclaré être disposé à accepter le postulat et, le 14 mars 2005, le Conseil des États a décidé d'adopter ce postulat.

Le présent rapport a été élaboré sous la direction de l'Administration fédérale des contributions (AFC) en collaboration avec l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), l'Office fédéral de la santé (OFS) et l'Administration fédérale des finances (AFF).

2 Rapport sur l'introduction de l'imposition individuelle à la Confédération et dans les cantons (postulat Lauri – 02.3549)

Fin 2004, un rapport sur l'introduction de l'imposition individuelle aux niveaux fédéral et cantonal, qui se fondait sur un postulat déposé par le Conseiller aux États Lauri, a été remis au Conseil fédéral qui en a pris connaissance et l'a transmis au secrétariat du Parlement. Dans le même temps, le rapport, comportant l'étude complète et ses annexes, était publié sur le site internet de l'Administration fédérale des contributions et mis à disposition du public. Les demandes du postulat étaient donc satisfaites et ce dernier pouvait être classé.

Ce rapport présente deux modèles d'imposition individuelle modifiée qui tiennent compte de la situation familiale des couples mariés en préconisant l'application de correctifs: l'imposition individuelle stricte qui prévoit que les éléments imposables du couple sont répartis en fonction de l'état civil et l'imposition individuelle avec répartition partielle forfaitaire qui propose d'attribuer une moitié de la fortune privée et de ses rendements à chacun des conjoints.

Un troisième modèle figurait dans le rapport: l'imposition des époux avec droit d'option. Ce modèle donne aux époux la possibilité de choisir entre deux variantes: l'imposition commune avec splitting partiel, telle que proposée dans le train de mesures fiscales 2001, et l'imposition individuelle, qui suit les règles d'imposition des personnes seules.

Des points de vue de la charge fiscale et de l'équité fiscale, la question de savoir lequel des deux systèmes (imposition commune ou imposition individuelle) est le meilleur n'est pas

fondamentale. En effet, moyennant quelques adaptations, les deux systèmes permettent d'établir une équité fiscale horizontale. De même, les rapports de charge peuvent être modifiés dans un sens ou dans un autre. Il est aussi possible de rapprocher les deux systèmes en choisissant les déductions appropriées.

Le choix du système d'imposition dépend avant tout de la conception de la société que l'on veut faire prévaloir; alors que l'imposition individuelle souligne la particularité et l'indépendance économique des deux conjoints et favorise l'égalité entre hommes et femmes en incitant le conjoint sans activité à reprendre un travail, le système de taxation commune en vigueur met, lui, l'accent sur l'unité économique que forme le couple.

D'un point de vue technique, la question est plutôt de savoir si les personnes mariées veulent être prises en compte par le fisc en tant que couple ou en tant qu'individu. Toutefois, il est impossible de procéder à une imposition individuelle sans prendre en compte les éléments imposables attribués à l'autre époux.

D'après l'étude, la réforme de l'imposition de la famille devrait entraîner une diminution des recettes du même ordre que celle prévue dans le cadre du train de mesures fiscales 2001, soit d'environ 1,5 milliard de francs. Cette diminution n'est pas comptabilisée dans les plans financiers, ce qui ne laisse aujourd'hui aucune marge de manœuvre au niveau de la politique financière. De plus, élaborer un plan financier conforme au frein à l'endettement serait extrêmement périlleux dans ces conditions. Théoriquement, il serait possible de procéder au changement de système sans qu'il y ait de diminution des recettes, ou seulement une diminution limitée. Une telle solution reviendrait toutefois à augmenter considérablement le surcroît de charge supporté par certaines catégories de contribuables.

Ce rapport a été traité au cours de la séance de la CER-N du 25 février 2005 et de la séance de la CER-E du 24 juin 2005.

3 Mesures de politique familiale en suspens dans le droit fiscal

3.1 Imposition du couple et de la famille en général

3.1.1 Situation

Après le rejet par le peuple du train de mesures fiscales 2001 et de la réforme de l'imposition du couple et de la famille qu'il contenait le 16 mai 2004, les principaux problèmes d'une imposition équitable du couple et de la famille ne sont toujours pas résolus.

Alors que les cantons ont intégré les correctifs demandés depuis l'arrêt Hegetschweiler en 1984 visant un allègement fiscal approprié en faveur des couples dans leurs législations, le système d'imposition de la famille continue à désavantager ces mêmes couples par rapport aux concubins au niveau de l'impôt fédéral direct. Le désavantage qui touche les couples mariés vient du fait que, dans le droit actuel, les concubins sont imposés séparément: leur revenu n'est pas additionné ce qui, étant donné la progressivité du barème, fait une grosse différence au niveau de la charge fiscale entre les époux et les concubins. Ainsi, les concubins qui ont deux revenus sont avantagés fiscalement par rapport aux couples à deux revenus lorsque le revenu brut atteint 60 000 francs («avantage du concubinage»). Selon le montant et la répartition du revenu, la charge fiscale supportée par un couple marié peut être plus de deux fois supérieure à celle des concubins.

D'un autre côté, les couples vivant en concubinage avec deux revenus modestes, dont le revenu brut ne dépasse pas 60 000 francs, paient plus d'impôt que les couples mariés dans la même situation. La charge fiscale des couples à un revenu est toujours inférieure à celle des couples de concubins («inconvenient du concubinage»). Ce qui est dû au fait que le partenaire qui n'exerce pas d'activité lucrative ne peut pas demander de déduction, car il n'a pas de revenu propre. En effet, selon le droit actuel, un transfert du solde des déductions au partenaire qui exerce une activité lucrative est exclu.

La réforme de l'imposition du couple et de la famille prévoyait de corriger le surcroît de charge beaucoup trop important que supportent les époux par rapport aux concubins en introduisant un système de splitting. Les deux barèmes appliqués actuellement devaient être remplacés par un barème unique pour les célibataires et les couples mariés. La différence de capacité contributive existant entre les couples mariés et les célibataires devait être prise en compte grâce à un système de splitting partiel; selon ce système, les revenus des conjoints continuaient à être additionnés et imposés sous forme de revenu global, mais le taux appliqué était calculé en divisant ce revenu par 1,9. Le revenu global du couple était donc imposé à un taux correspondant à 52,63 pour-cent de ce revenu.

De plus, la révision prévoyait l'introduction d'une série de déductions dans le domaine de l'impôt fédéral direct: une déduction personnelle de 1400 francs, une déduction de ménage de 11 000 francs pour les célibataires ainsi qu'une déduction de 7000 francs au plus pour les frais de garde des enfants. La déduction pour enfant devait être portée à 9300 francs. En outre, elle prévoyait une déduction pour les familles monoparentales et une déduction pour les primes de l'assurance obligatoire des soins qui aurait dû remplacer l'actuelle déduction pour les primes d'assurances et les intérêts de capitaux d'épargne.

Après la votation populaire, une série d'interventions parlementaires concernant l'imposition de la famille ont été déposées préconisant, les unes, l'introduction d'un système de splitting analogue à celui du train de mesures fiscales 2001, les autres, le passage à l'imposition individuelle (cf. ch. 3.1.2). À part les interventions visant au choix d'un système d'imposition, diverses interventions réclament des mesures urgentes pour corriger le surcroît de charge dont sont victimes les couples par rapport aux concubins et pour réduire la charge pesant sur les familles.

3.1.2 Interventions portant sur l'imposition du couple et de la famille

3.1.2.1 Initiative du canton du Valais. «Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct. Favoriser fiscalement les couples mariés et la famille» (03.314)

Dans cette initiative du 1^{er} octobre 2003, le canton du Valais demande une révision de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS **642.11**) en vue de favoriser fiscalement les couples mariés et les familles comme le prévoyait la réforme de l'imposition du couple et de la famille du train de mesures fiscales 2001. Par contre, il ne demande pas la reprise dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS **642.14**) des modifications prévues par ce train de mesures, comme par exemple l'introduction d'une déduction pour la garde des enfants et d'une déduction pour l'assurance-maladie obligatoire, l'exonération du minimum vital pour tous les contribuables et l'introduction du splitting pour les époux.

Le 14 mars 2005, le Conseil des États a décidé de ne pas donner suite à cette initiative. Le Conseil national n'a pas encore traité cette intervention.

3.1.2.2 Motion du groupe socialiste. «Paquet fiscal II équitable et financièrement supportable» (03.3616)

Le 17 décembre 2003, le groupe socialiste a déposé une motion chargeant le Conseil fédéral de soumettre au Parlement le plus rapidement possible un nouveau projet en cas de rejet du train de mesures fiscales 2001. Outre un changement radical du système d'imposition de la propriété du logement, ce nouveau paquet fiscal devrait prévoir une augmentation des déductions pour enfants selon une formule qui n'avantage pas les hauts revenus, par exemple par une déduction sur le montant de l'impôt ou par une déduction dégressive sur le revenu imposable.

En outre, la discrimination fiscale entre les couples et les concubins devrait être éliminée. La révision de la loi devrait être aménagée de façon à alléger principalement la charge des familles à petits ou à moyens revenus.

Enfin, il serait souhaitable que le passage à l'imposition individuelle puisse être discuté déjà dans le cadre de ce nouveau paquet fiscal.

Le Conseil national a rejeté cette motion le 15 juin 2005.

3.1.2.3 Motion Aeschbacher Ruedi. «Introduction d'un système d'imposition individuelle indépendant de l'état civil» (04.3262)

Cette motion déposée le 1^{er} juin 2004 charge le Conseil fédéral de présenter, dans les meilleurs délais, les modifications légales nécessaires à l'introduction d'une imposition individuelle indépendante de l'état civil. D'après l'auteur de la motion, l'imposition individuelle est le seul moyen de garantir un traitement juste et équitable de tous les contribuables.

Le Conseil national a rejeté cette motion le 17 décembre 2004.

3.1.2.4 Motion Donzé Walter. «Projet séparé pour l'imposition des couples et des familles» (04.3263)

Déposée également le 1^{er} juin 2004, cette motion charge le Conseil fédéral de présenter, dans les meilleurs délais, un nouveau projet d'imposition du couple et de la famille, la discrimination des couples par rapport aux concubins devant enfin être abolie. Sur la base du développement de cette motion, on peut déduire que l'auteur de la motion préconise l'introduction d'un système d'imposition du couple et de la famille qui s'inspire fondamentalement du train de mesures fiscales 2001. Il préconise également d'examiner un splitting intégral pour les couples et une déduction pour enfant sur le montant de l'impôt.

L'auteur de la motion défend l'idée que l'allègement fiscal des familles a la priorité sur celui des entreprises, d'autant plus qu'il constitue un facteur de croissance économique dans la mesure où il favorise la consommation.

Le Conseil national a approuvé cette motion le 15 juin 2005. Le Conseil des États ne l'a pas encore traitée.

3.1.2.5 Motion du groupe radical-libéral. «Passage à l'imposition individuelle» (04.3276)

Dans sa motion déposée le 3 juin 2004, le groupe radical-libéral charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement, dans les meilleurs délais, un projet de loi qui, ayant reçu l'aval des cantons, prévoit le passage de l'imposition du couple et de la famille à l'imposition individuelle indépendante de l'état civil. En l'occurrence, la charge fiscale imposée aux contribuables ne devrait pas dépasser la charge actuelle.

Le groupe radical-libéral estime que le système actuel d'imposition des familles repose sur un modèle de la famille des années 40 qui est aujourd'hui totalement dépassé. Après le rejet du train de mesures fiscales 2001, le temps est donc venu de procéder à une révision de l'imposition des personnes physiques qui, pour tenir compte des mutations sociales, introduira l'imposition individuelle, le splitting partiel ne pouvant être conçu que comme une mesure transitoire.

Le Conseil national a approuvé cette motion le 15 juin 2005. Le Conseil des États ne l'a pas encore traitée.

3.1.2.6 Motion du groupe démocrate-chrétien. «Imposition des familles» (04.3380)

Dans cette motion déposée le 17 juin 2004, le groupe démocrate-chrétien demande l'introduction d'un système d'imposition du couple et de la famille inspirée du train de mesures fiscales 2001. Ce système doit assurer l'imposition égale des revenus des couples mariés et ceux des concubins aux niveaux fédéral et cantonal. En outre, il devra prévoir diverses déductions (déduction pour les frais de garde d'un enfant, déduction pour les familles monoparentales, déduction pour la formation et la formation continue, déduction pour les primes de l'assurance-maladie obligatoire) qui allègent la charge des familles pour toutes les catégories de revenus. En outre, le groupe démocrate-chrétien demande d'examiner la possibilité d'exonérer les allocations pour enfant.

Le 15 juin 2005, le Conseil national a approuvé le point 1 de cette motion concernant l'imposition égale des revenus des couples (point 1) et a rejeté l'allègement de l'imposition de la famille (point 2). Le Conseil des États n'a pas encore traité la motion.

3.1.2.7 Interpellation Wäfler Markus. «La réforme de l'imposition des familles doit passer avant celle des entreprises» (05.3103)

Dans cette interpellation du 16 mars 2005, le conseiller national Wäfler demande au Conseil fédéral s'il ne faut pas présenter le projet de réforme de l'imposition du couple et de la famille au Parlement avant ou, à la rigueur, en même temps que la réforme de l'imposition des entreprises. En outre, il propose d'examiner le remplacement des déductions sociales sur le revenu imposable par des déductions sociales sur le montant de l'impôt.

L'interpellation n'a pas encore été traitée en plénum.

3.1.3 Position du Conseil fédéral

3.1.3.1 Choix du système

Il est clair pour le Conseil fédéral qu'un nouveau projet de réforme de l'imposition du couple et de la famille est nécessaire, mais que ce projet doit avant tout tenir compte des perspectives financières actuelles des finances fédérales. Les divergences parfois profondes entre les textes des interventions parlementaires préconisant un nouveau projet d'imposition du couple et de la famille montrent toutefois que la recherche d'un consensus est difficile. Un choix bien fondé suppose que le Conseil fédéral et le Parlement puissent apprécier la réforme de l'imposition du couple et de la famille en connaissant bien toutes les conséquences des divers genres de taxation. Pour ce faire, ils ont besoin de la marge de manoeuvre nécessaire: c'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé de rejeter toutes les motions citées ainsi que l'initiative parlementaire du canton du Valais.

Comme l'a déjà précisé le Conseil fédéral dans ses prises de position sur les diverses interventions parlementaires concernant l'imposition de la famille, il faut décider du système à adopter (imposition séparée ou imposition commune des époux). La publication du rapport sur l'imposition individuelle apporte des bases de discussion supplémentaires en vue du choix d'un système.

Les débats menés ces dernières semaines au sein du Conseil national et de la CER-E sur l'imposition du couple et de la famille montrent bien que les membres des Chambres fédérales ne sont pas encore parvenus à un consensus; une majorité se détache pourtant en faveur d'un passage à l'imposition individuelle. Le 15 juin 2005, le Conseil national a ainsi adopté, par 114 contre 53, la motion du groupe radical-libéral demandant un changement rapide de système et l'adoption d'une imposition individuelle indépendante de l'état civil (cf. ch. 3.1.2.5). Par contre, il avait rejeté, à la fin 2004, la motion Aeschbacher qui pourtant poursuivait le même objectif (cf. ch. 3.1.2.3). Le 15 juin, le Conseil national a en outre approuvé deux motions demandant une imposition égale des couples mariés et non mariés (motion Donzé – cf. ch. 3.1.2.4 ; motion du groupe démocrate-chrétien – cf. ch. 3.1.2.6). Le développement de ces motions révèle que les auteurs s'orientent plutôt vers un système de splitting. Enfin, il a rejeté la motion du groupe socialiste qui souhaite l'élaboration d'un nouveau train de mesures fiscales équitables et financièrement supportables (cf. ch. 3.1.2.2).

Les parlementaires sont toutefois d'accord sur un point: la discrimination dont souffrent les couples à deux revenus par rapport aux concubins dans la même situation doit être rapidement atténuée, voire éliminée. Lors de la séance du 24 juin 2005, la CER-E a elle aussi adopté une motion de son Président, M. Eugen David (05.3464), qui invitait le Conseil fédéral à faire un premier pas vers la réduction de la discrimination actuelle frappant les couples mariés en prenant des mesures urgentes, dans le cadre du système d'impôt fédéral direct actuel, et de présenter les mesures nécessaires au financement de ces mesures urgentes. Le Conseil fédéral devait principalement examiner la possibilité d'une augmentation et, éventuellement, une adaptation de la déduction prévue à l'art. 212, al. 2, LIFD (déduction pour couple à deux revenus) en tant que mesure urgente. Pour la CER-E, le choix du système d'imposition ne doit intervenir que dans un deuxième temps.

Lors de cette même séance, la CER-E a traité les quatre motions adoptées par le Conseil national le 15 juin 2005 et qui concernaient l'imposition de la famille (motion Donzé, motion du groupe radical-libéral, motion du groupe démocrate-chrétien et motion du groupe socialiste). Elle a en gros adopté la position du Conseil national sur ces motions.

Le 23 juin 2005, le Chef du Département fédéral des finances annonçait déjà qu'un projet de mesures urgentes (cf. ch. 3.1.4) visant à éliminer le désavantage fiscal inhérent au mariage serait prêt pour l'automne 2005. Dans le même temps, des propositions concrètes de financement de la réforme de l'imposition du couple et de la famille seront également présentées.

En dehors de ces mesures urgentes, qui doivent être réalisées à court terme, il est important de souligner que, compte tenu du temps nécessaire pour appliquer une réforme complète de l'imposition du couple et de la famille, il n'est pas possible de passer à court terme de l'imposition commune à l'imposition individuelle en Suisse, et ce, pour deux raisons: d'une part, l'introduction de l'imposition individuelle modifierait de fond en comble le système actuel d'imposition de la famille. Or, pour des raisons administratives comme pour des raisons fiscales, cette modification ne pourrait être réalisée que si toutes les autorités fiscales de la Suisse acceptaient de l'appliquer en même temps. D'autre part, l'introduction de l'imposition individuelle obligerait les autorités de taxation à opérer d'importants changements et à fournir un surplus de travail considérable (de 30 à 50 % de travail en plus).

En outre, la votation sur le paquet fiscal a montré que la promotion de la famille et des enfants au moyen de déductions sur le revenu est contestée. Le système actuel a pour conséquence que l'allègement fiscal pour les parents avec enfants augmente en fonction de leur revenu en raison de la progressivité du barème. Il est donc absolument nécessaire d'aborder l'imposition de la famille d'une manière interdisciplinaire et en pesant tous les aspects politiques. En particulier, il faut aussi vérifier l'efficacité de la promotion de la famille par l'intermédiaire du droit fiscal.

Quant à la question de la primauté de la réforme du couple et de la famille sur celle de l'imposition des entreprises, le Conseil fédéral est d'avis qu'elle n'a pas lieu d'être et que ces deux réformes doivent être menées séparément. Néanmoins, elles sont toujours liées dans le débat politique. Bien qu'elles aient toutes les deux une grande importance, le Conseil fédéral considère qu'il serait dommageable de les mettre en concurrence et de repousser la réforme de l'imposition des entreprises jusqu'à ce que celle de l'imposition de la famille soit réalisée ou, du moins, bien engagée. Le Conseil fédéral pense qu'il est important que les citoyens aient également une idée claire de la situation concernant la réforme de la famille lorsqu'ils participeront à la votation sur l'imposition des entreprises.

3.1.3.2 Augmentation de la déduction pour enfants

Dans le cadre du train de mesures fiscales 2001, le Conseil fédéral a préconisé l'augmentation de la déduction pour enfants afin de mieux tenir compte des coûts qu'ils occasionnent. La réforme de l'imposition du couple et de la famille soumise au peuple prévoyait de porter cette déduction à 9300 francs par enfant.

Les calculs de l'AFC montrent qu'une augmentation de la déduction actuelle de 1000 francs (soit à 6600 fr.) se traduirait par une diminution des recettes de 100 millions de francs. Une augmentation de 2000 francs (soit à 7600 fr.) se traduirait par une diminution des recettes d'environ 200 millions de francs (pour ce qui est des effets de cette mesure sur les diverses catégories de contribuables et les classes de revenus, consulter l'annexe, scénario 2, p. 20).

3.1.3.3 Déduction pour enfants sur le montant de l'impôt

Le Conseil fédéral s'est déjà prononcé plusieurs fois sur la question des déductions sociales sur le montant de l'impôt (cf. ses avis sur la motion Hafner Ursula 98.3388 et sur la motion du groupe socialiste 00.3679). Il a toujours rejeté un changement de système qui permettrait d'effectuer des déductions sociales sur le montant de l'impôt, et non plus sur le revenu en soulignant que ces déductions auraient pour conséquence de renforcer la forte progressivité propre à l'impôt fédéral direct; il a également insisté sur le fait qu'un tel système demanderait une diminution sensible des déductions, diminution psychologiquement très difficile à faire admettre aux contribuables. Enfin, il a estimé qu'un tel changement de système allait à l'encontre de l'imposition selon la capacité contributive garantie par la Constitution. C'est pourquoi les Chambres fédérales ont toujours refusé de soustraire la déduction pour enfants du montant de l'impôt.

D'après les simulations statiques de l'AFC, les conséquences financières d'une déduction pour enfants sur le montant de l'impôt seraient les suivantes pour l'impôt fédéral direct:

Le remplacement de la déduction actuelle (5600 fr. par enfant) par une déduction de 275 francs par enfant sur le montant de l'impôt n'aurait pas d'effet sur le produit de l'impôt.

Une déduction de 500 francs par enfant sur le montant de l'impôt se traduirait par une diminution du produit de l'impôt d'environ 350 millions de francs. Enfin, une déduction de 1000 francs par enfant sur le montant de l'impôt entraînerait une diminution du produit de l'impôt d'environ 800 millions de francs.

La déduction actuelle (5600 fr. par enfant) sur le revenu imposable diminue les recettes fiscales d'environ 675 millions de francs.

(Pour ce qui est des effets de cette mesure sur les diverses catégories de contribuables et les classes de revenus, consulter l'annexe, scénario 1, p. 4 s.)

3.1.3.4 Exonération des allocations pour enfants

Tant la LIFD que la LHID sont fondées sur le principe que tous les revenus sont imposables. Seuls les revenus qui sont expressément exonérés par la loi ne sont pas imposables. Les allocations pour enfants ne figurent pas dans les énumérations identiques de ces deux lois (art. 24 LIFD; art. 7, al. 4, LHID). Comme le Conseil fédéral l'a déjà indiqué dans son avis sur la motion Aeppli Wartmann Regine «Pas de taxation sur les allocations pour enfants» (97.3643), les éléments de cette énumération ne sont pas soumis au seul bon vouloir politique. Pour chaque exonération, il faut se demander en effet dans quelle mesure elle est compatible avec le principe de l'imposition selon la capacité contributive. Ce principe découle de l'art. 127, al. 2, Cst. et déploie ses effets essentiellement sur les impôts directs: pour un même revenu, l'impôt doit être le même pour tout le monde (égalité de traitement horizontale). Pour être en mesure de comparer des revenus, il faut les calculer de la même manière: la taxation doit donc porter sur l'ensemble des revenus. C'est pourquoi on a éliminé autant que possible les exceptions à ce principe, en particulier pour les rentes de l'assurance militaire qui sont imposables depuis 1994 et pour les rentes de l'AVS dont il est entièrement tenu compte depuis 1995.

3.1.4 Mesures urgentes

Comme indiqué au ch. 3.1.3.1, le Chef du Département fédéral des finances a annoncé, lors de la séance du Conseil fédéral du 22 juin 2005, qu'un projet de mesures urgentes, comprenant également des mesures de financement, serait présenté à l'automne 2005. L'objectif principal de ce projet est de définir des mesures urgentes de telle manière qu'elles ne constituent pas un obstacle lors du choix définitif du système à appliquer.

Dans le cadre de la discussion du train de mesures fiscales 2001, la CER-E a déjà envisagé l'introduction d'un rabais fiscal de 15 pour cent du montant d'impôt, mais de 3000 francs au maximum, ainsi que l'introduction d'une déduction pour la garde des enfants et l'augmentation de la déduction pour enfants (Motion «Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct. Passage à un système d'imposition individuelle» - 02.3387). Cette mesure aurait dû préparer le passage à l'imposition individuelle. Cette motion a été retirée.

L'adoption de mesures urgentes concernant le système actuel va entraîner des diminutions des recettes fiscales pouvant aller jusqu'à 1 milliard de francs (cf. ch. 3.1.5). Suivant les mesures, il n'y a pas non plus de garantie que le principe que le Tribunal fédéral a posé dans sa jurisprudence sur l'imposition de la famille d'après lequel le surcroît relatif de la charge fiscale d'un couple par rapport à celle des concubins ne doit pas excéder 10 % serait respecté pour toutes les classes de revenus. S'il fallait éviter toute diminution des recettes, il faudrait inévitablement augmenter la charge d'une ou plusieurs catégories de contribuables.

3.1.5 Diminutions du produit de l'impôt

Dans la question «Charge fiscale des familles» (04.1162) qu'il a posée le 15 décembre 2004, le conseiller national Jean-Noël Rey a demandé au Conseil fédéral quels seraient les gains ou les pertes au niveau de l'impôt fédéral direct qui découleraient de trois mesures concrètes en faveur des familles, à savoir l'introduction d'une déduction pour frais de garde des enfants sur le montant de l'impôt, la réalisation de l'égalité de traitement fiscal des couples mariés et ayant deux revenus par rapport aux couples vivant en concubinage et l'introduction d'une surtaxe fiscale de solidarité sur les hauts revenus, par exemple dès 100 000 francs de revenu imposable.

Le Conseil fédéral a répondu à cette question le 4 mars 2005. Les gains ou les pertes de recettes estimées par l'AFC en réponse à la question Rey se réfèrent au produit estimé de l'impôt fédéral pour la période fiscale 2005. De plus, toutes les estimations suivantes portent sur le produit total de l'impôt fédéral direct, dont une part de 30 % revient aux cantons.

Pour ce qui est de la déduction pour frais de garde d'enfants sur le montant de l'impôt, l'auteur de la question n'a pas précisé le montant maximal de la déduction. Dans l'hypothèse où il serait possible de déduire au plus 1000 francs par enfant et par an du montant de l'impôt, la diminution des recettes s'élèverait à environ 500 millions de francs par an.

Différents moyens permettent d'instituer l'égalité de traitement fiscal des couples mariés ayant deux revenus par rapport aux couples vivant en concubinage et ces moyens ne vont pas forcément de pair avec une diminution des recettes. Dans les conditions actuelles, des solutions sans incidences sur les recettes ne seraient cependant possibles qu'au prix d'une hausse de la charge fiscale pesant sur les personnes seules et les concubins. Le Conseil fédéral a renoncé à faire calculer les conséquences des solutions de ce genre et s'est limité à estimer la diminution des recettes pour les solutions qui ne modifient pas la charge fiscale

pesant actuellement sur les personnes seules et les concubins. En l'occurrence, l'AFC a calculé plusieurs solutions prévoyant une augmentation de la déduction pour deux revenus et une diminution de la progressivité du barème pour les conjoints. Si l'égalité de traitement devait être pleine et entière entre les conjoints qui ont deux revenus et les concubins, c'est-à-dire si elle devait également être assurée lorsque les conjoints obtiennent chacun le même revenu, la diminution des recettes atteindrait au minimum 1 milliard de francs.

Pour estimer le supplément de recettes que rapporterait la surtaxe fiscale de solidarité sur les hauts revenus, l'AFC a pris pour hypothèse une surtaxe de 10 pour cent sur la part du revenu imposable supérieure à 100 000 francs. Calculer cette surtaxe sur la totalité du revenu imposable est en effet hors de question en raison de ses effets confiscatoires à la marge à partir de laquelle elle est prélevée.

En l'occurrence, on peut envisager deux cas: dans le premier, la charge fiscale maximale prescrite par la Constitution (11,5 %) pour l'impôt fédéral direct serait respectée malgré la surtaxe; dans le second, la surtaxe serait prélevée même si la charge maximale fixée par la Constitution était dépassée. Dans le premier cas, le supplément de recettes est estimé à 280 millions de francs. Dans le second, ce supplément pourrait atteindre 380 millions de francs, mais la charge fiscale maximale sur les très hauts revenus passerait à 12,65 % environ. En l'occurrence, il ne suffirait donc pas de modifier la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct; il faudrait préalablement procéder à une révision partielle de la Constitution.

3.2 Déduction des frais de garde des enfants

3.2.1 Initiative parlementaire Spoerry Vreni. «Prise en considération des frais de garde d'enfants dus à la profession» (99.417)

Le 22 avril 1999, la conseillère aux États Spoerry a déposé une initiative parlementaire préconisant d'accorder aux cantons la possibilité d'autoriser une déduction anorganique pour les dépenses encourues par les parents en raison de l'exercice d'une activité lucrative, pour la garde d'enfants qui n'ont pas atteint l'âge de seize ans. Le montant maximal de la déduction sera fixé par le droit cantonal.

Le Conseil des États a donné suite à cette initiative le 15 mars 2000. Le délai pour préparer un projet de loi a été prolongé de deux ans, la dernière fois le 4 juin 2004.

3.2.2 Motion Simmen Rosemarie. «Allègement fiscal pour les familles» (99.3378)

Cette motion déposée le 18 juin 1999 préconise un certain nombre de mesures en matière d'impôt direct et surtout l'introduction de déductions pour la garde d'enfants par des tiers (maman de jour, crèche, aide familiale), déductions qui seraient accordées aux mères ou aux pères qui élèvent seuls leurs enfants et aux couples dont les deux travaillent.

La motion a été adoptée. Elle a été classée depuis lors (cf. toutefois les calculs de l'annexe, scénario 3, p. 36 s.).

3.2.3 Motion Mugny Patrice. «Déduction fiscale complète pour la garde d'enfants» (00.3240)

Le 5 juin 2000, le conseiller national Mugny a déposé une motion chargeant le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi visant à permettre la déduction fiscale complète des frais de garde d'enfants pour les familles monoparentales lorsque le père ou la mère est obligé de travailler pour subvenir aux besoins matériels de la famille.

Cette motion a été transmise sous forme de postulat le 13 décembre 2000. Elle a été classée depuis lors (cf. toutefois les calculs de l'annexe, scénario 4, p. 52 s.).

3.2.4 Position du Conseil fédéral

Après le rejet du paquet fiscal, les frais de garde des enfants ne sont pas déductibles comme jusqu'à présent pour l'impôt fédéral direct. La LHID ne prévoit pas non plus de déduction de ces frais dans les déductions générales. Cela aurait eu pour conséquence d'interdire aux cantons dès 2001 de prévoir une déduction pour les frais de garde des enfants. Pour éviter cela, le Parlement a adopté, le 15 décembre 2000, une disposition transitoire dans le cadre de la «loi fédérale sur la coordination et la simplification de la procédure de taxation des impôts direct dans les relations intercantionales». Cette disposition permet aux cantons de garder ou d'introduire une déduction sur le revenu imposable des frais de garde des enfants pendant que les parents exercent une activité lucrative à partir du 1^{er} janvier 2001 et jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de l'imposition du couple et de la famille (art. 72c LHID). Actuellement, 22 cantons accordent une déduction, diversement aménagée, pour les frais d'une aide ménagère ou pour les frais de garde des enfants par des tiers.

D'après une jurisprudence constante du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux, les frais engendrés par la garde des enfants par des tiers ne sont pas considérés comme des frais d'acquisition du revenu même s'ils peuvent être en relation étroite avec l'obtention du revenu. L'aménagement de la déduction pour les frais de garde des enfants sous la forme d'une déduction anorganique est la meilleure solution. Les déductions anorganiques sont accordées pour des dépenses 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 extra-fiscales. En l'occurrence, sont déterminants les frais effectivement engagés pendant la période fiscale que le législateur déclare déductibles jusqu'à un certain plafond.

La déduction pour la garde des enfants que le Conseil fédéral a proposée dans son message sur le train de mesures fiscales 2001 était également aménagée comme une déduction anorganique et était accordée dans trois cas. D'une part, elle était accordée à certaines conditions au parent qui élève seul son ou ses enfants. D'autre part, elle pouvait être demandée lorsqu'un des parents était durablement incapable d'exercer une activité lucrative ou suivait une formation ou lorsque les deux parents exerçaient une activité lucrative. Au cours de la consultation sur la réforme de l'imposition de la famille, tous les cantons se sont déclarés en faveur de l'introduction d'une déduction pour les frais de garde des enfants.

L'introduction de la déduction pour les frais de garde des enfants n'a pas été contestée en soi pendant les débats parlementaires. Par rapport au projet du Conseil fédéral, la commission prioritaire du Conseil national (CER-N) avait proposé de biffer l'adverbe

«durablement» qui qualifiait l'incapacité de gain. La déduction devait être accordée lorsqu'un parent était en incapacité de gain, quelle qu'en soit la durée. En outre, la déduction aurait dû être accordée lorsque le père ou la mère n'était pas en mesure de garder l'enfant en raison d'une maladie ou d'un accident dans la famille.

Le Conseil national et le Conseil des États avaient admis cette modification et cet élargissement des conditions ouvrant le droit à la déduction.

3.2.5 Diminutions du produit de l'impôt

Les familles monoparentales constituent environ 2 % des contribuables et rapportent à la Confédération des impôts sur le revenu d'un montant d'environ 80 millions de francs. Sur ce montant, 65 millions de francs environ proviennent d'un parent qui exerce une activité lucrative.

Une déduction complète des frais de garde des enfants du revenu comme le demande la motion Mugny pour les familles monoparentales se traduit par les diminutions suivantes du produit de l'impôt: pour une déduction moyenne de 10 000 francs par enfant sur la base de calcul, la diminution du produit de l'impôt serait d'environ 50 millions de francs. Si la déduction moyenne n'était que 5000 francs, la diminution du produit de l'impôt serait de l'ordre de 30 millions de francs. Ces estimations sont fondées sur l'hypothèse que tous les enfants de toutes les classes d'âge sont gardés par des tiers. Elles constituent donc un maximum.

Pour une déduction de 5000 francs par enfant, comme le demande la motion Simmen, pour les pères et mères qui élèvent seuls leurs enfants et pour les couples dont les conjoints travaillent, la diminution du produit de l'impôt serait d'environ 300 millions de francs. Une déduction de 10 000 francs coûterait environ 550 millions de francs. Ce montant constitue un plafond car les familles ne font pas toutes garder leurs enfants par des tiers et ne demanderont donc pas, toutes, cette déduction.

Les effets de ces mesures sur les différentes catégories de contribuables et sur les différentes classes de salaire sont exposés dans l'annexe (scénarii 3 et 4, p. 36 s.). Pour ce qui est de la diminution des recettes en cas de déduction des frais de garde des enfants, voir ch. 3.1.5.

3.3 Déduction des contributions d'entretien

3.3.1 Initiative parlementaire Studer Jean. «Déduction des contributions d'entretien versées en faveur d'un enfant majeur» (04.425)

Dans l'initiative parlementaire qu'il a déposée le 19 mars 2004, le conseiller aux États Jean Studer demande de modifier la LIFD et la LHID de telle sorte que les contributions d'entretien versées en faveur d'un enfant majeur sont déduites du revenu de la personne qui les verse et imposables auprès de leur bénéficiaire.

Cette initiative parlementaire a été retirée le 31 août 2004.

3.3.2 Position du Conseil fédéral

D'après le droit en vigueur, les pensions alimentaires versées au conjoint séparé ou divorcé ainsi que les contributions d'entretien obtenues par l'un des parents pour les enfants sur lesquels il a l'autorité parentale sont en principe entièrement imposables auprès du bénéficiaire. Dans le même temps, le conjoint qui verse ces aliments peut les déduire entièrement de ses impôts. Le parent qui héberge l'enfant peut demander une déduction pour enfant.

Les contributions d'entretien versées à un enfant majeur ne sont pas imposables, ni par l'enfant, ni par le parent chez lequel il vit. L'enfant reçoit en effet des «prestations versées en vertu d'une obligation du droit de la famille» qui sont exonérées de l'impôt (art. 24, let. e, LIFD; art. 7, al. 4, let. g, LHID). Le parent qui les verse ne peut pas non plus les déduire de son revenu, car ces prestations deviennent de simples «frais d'entretien du contribuable et de sa famille» qui ne sont pas déductibles (art. 34, let. a, LIFD; art. 9, al. 2, let. c, LHID). En revanche, le débiteur des prestations d'entretien peut demander, selon la pratique de l'impôt fédéral direct, la déduction pour charge d'entretien de 5600 francs (art. 213, al. 1, let. b, LIFD).

Lorsque l'enfant, devenu majeur, vit avec un parent qui n'est pas chargé de l'entretenir, ce parent a droit à la déduction pour enfant à hauteur de 5600 francs (art. 213, al. 1, let. a, LIFD). De plus, la déduction à laquelle il a droit pour les primes et les cotisations versées aux assurances-vie, aux assurances-maladie et à l'assurance-accidents facultative ainsi que pour les intérêts des capitaux d'épargne est relevée de 700 francs par enfant (art. 212, al. 1, LIFD). Enfin il est imposé au taux applicable aux contribuables mariés (art. 214, al. 2, LIFD).

Dans ses avis sur des interventions parlementaires antérieures, le Conseil fédéral a répété à plusieurs reprises qu'il considérait l'imposition des aliments, en vigueur depuis 1995 pour l'impôt fédéral direct et depuis 2001 pour les impôts cantonaux sur le revenu, comme une solution dans l'ensemble judicieuse (cf. à ce sujet l'interpellation Rennwald Jean-Claude 96.3638, la motion Vermot-Mangold Ruth-Gaby 99.3482 et la motion Teuscher Franziska 02.3718).

Pour le Conseil fédéral, la question qui se pose est au contraire celle de savoir s'il faut s'en tenir à la pratique actuelle de l'impôt fédéral direct, qui autorise le cumul de la déduction pour enfants et la déduction pour charge d'entretien pour le même enfant. Les familles qui ont des enfants majeurs ne sont pas traitées de la même façon que les parents divorcés ou séparés en fait ou en droit qui ont des enfants majeurs. Outre les autres déductions concernant les enfants, ces derniers peuvent déduire en effet 11 200 francs au plus par enfant (5600 fr. pour la déduction pour enfants et autant pour la déduction pour charges d'entretien), alors que les époux faisant ménage commun ne peuvent demander que la déduction pour enfants de 5600 francs.

Le paquet fiscal prévoyait également que, pour un enfant majeur suivant une formation, la déduction pour enfants revenait au parent qui verse les contributions d'entretien. Les parents qui versaient chacun une contribution avaient droit à la moitié de cette déduction. La déduction pour charges d'entretien était supprimée. Cette réglementation établissait l'égalité de traitement entre les familles et les parents divorcés ou séparés en fait et en droit qui ont des enfants majeurs. Pour les uns comme pour les autres, les contributions d'entretien à un enfant majeur auraient été considérées comme des prestations versées en vertu d'une

obligation du droit de la famille et donc comme des frais d'entretien du contribuable et de sa famille non déductibles.

Pour ce qui est de l'imposition des aliments versés à des enfants majeurs, le Conseil fédéral estime que la solution proposée dans le paquet fiscal est toujours préférable.

3.4 Déduction des frais de formation et de perfectionnement

3.4.1 Postulat David Eugen. «Frais de formation continue. Imposition» (03.3565)

Le 3 octobre 2003, le conseiller aux États Eugen David a déposé une motion préconisant une modification de la LIFD et de la LHID autorisant la déduction du revenu imposable des frais de formation continue en rapport avec l'activité exercée au sens de l'article 30 de la loi fédérale sur la formation professionnelle.

Cette motion a été transmise sous forme de postulat le 2 mars 2004.

3.4.2 Initiative parlementaire Simoneschi-Cortesi Chiara. «Impôt fédéral direct. Déduction des coûts de formation permanente et de réorientation professionnelle» (04.432)

Le 7 mai 2004, la conseillère nationale Simoneschi-Cortesi a déposé une initiative parlementaire préconisant de modifier la LIFD de telle sorte que les frais de formation professionnelle et de formation permanente des hommes et des femmes exerçant ou non une activité professionnelle soient déductibles. Les frais de formation professionnelle et de formation permanente n'étant pas déductibles des revenus, cette restriction pénalise les personnes aux revenus moyens ou modestes, notamment les familles et les mères qui élèvent seules leurs enfants, lorsqu'elles veulent s'engager dans une formation permanente en vue de maintenir leurs qualifications ou de réorienter leur activité professionnelle.

Cette initiative parlementaire n'a pas encore été traitée en plénum.

3.4.3 Motion Meier-Schatz Lucrezia. «LHID. Rétablir l'abattement fiscal accordé au titre de la formation» (04.3632)

Dans cette motion déposée le 30 novembre 2004, la conseillère nationale Meier-Schatz préconise de compléter la LHID de sorte que les cantons puissent prévoir une déduction pour la formation dans leur législation. En outre, les frais de perfectionnement et de reconversion professionnelle en rapport avec l'activité exercée devraient également faire partie des dépenses nécessaires à l'acquisition du revenu. Ce complément devrait alléger la charge fiscale des familles, en particulier de celles qui ont des jeunes gens qui suivent une formation.

Le Conseil national a approuvé la motion le 15 juin 2005. Le Conseil des États ne l'a pas encore traitée.

3.4.4 Position du Conseil fédéral

D'après la réglementation de la LIFD et la pratique actuelle, les frais de perfectionnement et de reconversion professionnelle en rapport avec l'activité exercée sont déductibles (art. 26,

al. 1, let. d, LIFD). Par contre, les frais de formation ne sont pas déductibles du revenu (art. 34, let. b, LIFD).

Avant l'adaptation des législations cantonales à la LHID, plusieurs cantons octroyaient une déduction pour les frais de formation. Actuellement, l'art. 9, al. 1, LHID prescrit aux cantons de prévoir une déduction pour les frais d'acquisition du revenu, notamment pour les frais de perfectionnement et de reconversion professionnelle en rapport avec l'activité exercée. Les autres déductions générales autorisées sont énumérées exhaustivement à l'al. 2 de cet article. Une déduction générale pour les frais de formation ne figure pas dans cette énumération et d'autres déductions ne sont pas admises en vertu de l'al. 4. Les cantons doivent donc octroyer une déduction pour les frais de perfectionnement, mais ils n'ont pas le droit de prévoir une déduction générale pour les frais de formation.

Le refus d'accorder une déduction pour la formation est en relation avec le principe du revenu global net. D'après ce principe, les frais afférents au train de vie, c'est-à-dire les dépenses engagées pour couvrir les besoins de la vie privée ne sont pas déductibles des revenus imposables. En effet, les frais de ce genre ne sont pas imputables aux frais d'acquisition du revenu car ils ne sont pas engagés principalement pour réaliser des revenus imposables. Ils relèvent de l'utilisation du revenu dont la fiscalité ne tient fondamentalement pas compte. C'est uniquement lorsque la formation est en rapport avec l'activité professionnelle que les dépenses engagées pour cette formation ont le caractère de frais d'acquisition du revenu et peuvent être déduites du revenu.

Les frais de réinsertion professionnelle, c'est-à-dire les frais engagés par le contribuable pour reprendre le métier qu'il avait appris et exercé après une absence relativement longue de la vie professionnelle, sont également déductibles. Une déduction fiscale des frais de réinsertion implique nécessairement que le contribuable reçoive un revenu d'une activité lucrative. Or, la plupart du temps, les frais de réinsertion professionnelle sont engagés par le contribuable au cours d'une période où il ne reçoit pas (encore) de salaire: par conséquent, ces frais ne peuvent être déduits au titre de frais d'acquisition du revenu. En revanche, les frais engagés au cours de l'année de reprise de l'activité lucrative peuvent être déduits; il faut cependant d'abord déterminer s'ils ont été versés avant ou après la reprise de l'activité.

En vertu des impératifs légaux, il faut toujours distinguer entre les frais de formation, d'un côté, et les frais de perfectionnement, de reconversion et de réinsertion professionnels, de l'autre.

En vertu de la nouvelle loi sur la formation professionnelle entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et en réponse au postulat David, l'AFC a rédigé, en collaboration avec la Conférence suisse des impôts, qui est l'association faîtière des administrations fiscales cantonales, un rapport sur la déduction des frais de formation, de formation continue et de réinsertion professionnelle. Ce rapport présente différentes solutions pour libéraliser la pratique fiscale actuelle concernant les déductions pour la formation continue et pour la rapprocher de la législation sur la formation. Suivant la solution choisie, la déduction de frais de formations qui ne sont pas déductibles actuellement pourrait être admise.

Le 11 mai 2005, le Conseil fédéral a présenté au Parlement un rapport basé sur cette étude. Le DFF est chargé dans ce rapport de définir la suite de la procédure avec les cantons.

Tenant compte de cette situation, le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion Meier-Schatz.

Présentement, l'AFC ne dispose pas de données qui permettraient d'estimer les dépenses pour la formation et la formation continue en fonction des familles et des revenus. En outre, on ignore le nombre des 18 à 25 ans qui habitent encore chez leurs parents et pour lesquels il faudrait accorder la déduction des frais de formation (familles qui ont des jeunes gens qui suivent une formation - motion Meier-Schatz Lucrezia). Il n'est donc pas possible d'estimer raisonnablement la diminution du produit de l'impôt qui résulterait de l'introduction d'une telle déduction.

3.5 Minimum vital

3.5.1 Règles en vigueur

Le minimum vital est fiscalement exonéré de fait dans la LIFD. Par le jeu du barème et des déductions, les revenus modestes ne sont pas assujettis à l'impôt.

Au niveau cantonal, il n'est tenu que partiellement compte de l'exigence de l'exonération du minimum vital. Les cantons ont fixé le début du barème à des seuils très différents. Dans certains cantons, le barème commence au premier franc, alors que dans d'autres cantons il commence relativement tard.

Quelques cantons accordent toutefois une déduction personnelle, une déduction pour les bas revenus ou une déduction pour la vieillesse. Par le jeu des barèmes et de ces déductions, les revenus modestes ne sont en fait pas assujettis à l'impôt. En outre, les cantons et la Confédération accordent une remise partielle ou totale de l'impôt aux contribuables tombés dans le dénuement pour lesquels le paiement de l'impôt entraînerait des conséquences très dures.

Aucune loi fiscale cantonale ne contient cependant une réglementation exonérant explicitement le minimum vital.

3.5.2 Initiative parlementaire de la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national (CSSS-N)

La commission envisage de reprendre dans une initiative parlementaire la disposition sur l'exonération du minimum vital prévue dans le cadre du train de mesures fiscales 2001 à l'art. 11 LHID. Cette disposition prescrirait aux cantons d'exonérer le minimum vital de tout contribuable.

La formulation de la prescription envisagée est très ouverte. Le législateur cantonal pourrait déterminer librement la définition du minimum vital qu'il veut appliquer. Il pourrait exonérer un revenu égal au minimum vital comprenant uniquement les besoins élémentaires comme la nourriture, l'habillement et le logement. Il pourrait également se référer au minimum vital un peu plus généreux de l'art. 93 LP et calculé selon les directives de la Conférence des fonctionnaires des offices de faillites et de poursuites de Suisse ou même au minimum vital encore plus élevé calculé selon les directives de Conférence suisse des institutions d'action sociale. Ces directives se sont avérées efficaces et sont largement reconnues. De l'avis du Conseil fédéral, les taux définis pour les frais occasionnés par le train de vie ne seraient effectivement pas très élevés, mais ils permettent tout de même de vivre au-dessus du niveau de la satisfaction des simples besoins vitaux et de nouer des contacts sociaux. En

cela, les directives vont déjà plus loin que le minimum vital garanti par la Constitution fédérale.

La forme que devrait prendre cette exonération n'était pas déterminée par la formulation proposée pour la LHID. Les cantons pouvaient donc exonérer le minimum vital – comme le prévoit déjà le droit applicable à l'impôt fédéral direct – en jouant sur l'effet combiné du barème et des déductions en vigueur ou encore en introduisant une nouvelle déduction sociale. La formulation de la loi leur laissait en effet une marge de manœuvre importante.

3.5.3 Conséquences financières pour les cantons

Les seuils de revenu brut fixés par les cantons pour l'application de l'impôt sur le revenu diffèrent considérablement d'un canton à l'autre. Imposer une exonération du minimum vital devrait vraisemblablement entraîner une diminution des recettes fiscales dans la plupart des cantons. Comme il n'est pas possible de savoir quelle définition du minimum vital les cantons vont adopter, on ne peut pas non plus déterminer si les dispositions légales de ces cantons en matière de barèmes et de déductions répondent déjà partiellement au critère d'exonération du minimum vital et, si ce n'est pas le cas, quelles sont les lacunes existantes. L'AFC n'est donc pas en mesure d'extrapoler les diminutions de recettes fiscales qu'entraînerait l'exonération du minimum vital.

3.6 Crédit d'impôt dépendant du revenu

Fin janvier 2005, le Conseil fédéral a décidé de constituer une commission d'experts. Placée sous la direction du professeur Robert Leu, cette commission doit examiner l'introduction de ce genre de crédit au niveau national. Le crédit d'impôt dépendant du revenu constitue en effet une alternative au système d'aide sociale en vigueur. Il peut être attrayant pour des raisons de politique sociale, de politique de l'emploi et de politique financière. Un tel modèle a pour but d'empêcher le «piège de la pauvreté» et de renforcer les incitations à travailler.

En effet, il existe actuellement, dans le segment des bas salaires, ce qu'on appelle le «piège de la pauvreté»: une partie de la sécurité sociale est en effet conçue de telle façon que l'aide sociale diminue en fonction de l'augmentation du revenu. Les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont donc pas incités à sortir de leur dépendance en prenant un travail ou en augmentant leur temps de travail. Les conséquences du système actuel sont donc le chômage de longue durée, la perte de qualification, l'exclusion des chômeurs et, par conséquent, la diminution de l'aptitude au placement sur le marché du travail. Le crédit d'impôt dépendant du revenu constitue une alternative au système actuel d'aide sociale: au lieu d'accorder aux personnes dans le besoin un remplacement du salaire, ils obtiennent un supplément de salaire. Ce système a beaucoup d'avantages: par exemple, il permet d'éviter le piège de la pauvreté car reprendre un travail ou travailler plus vaut la peine financièrement. La souplesse salariale (qui est importante pour le marché du travail) demeure préservée sans faire baisser les revenus. Enfin, l'offre de travail et le niveau de l'emploi augmentent.

Le crédit d'impôt dépendant du revenu est une forme concrète de l'impôt négatif sur le revenu. Les ménages à revenus modestes reçoivent des prestations de transfert, c'est-à-dire qu'ils «paient» un impôt négatif. 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. Étant donné que les prestations de transfert ne sont pas réduites du même montant que

l'augmentation du revenu, il existe théoriquement toujours une incitation à étendre son activité lucrative. L'impôt négatif sur le revenu évite le piège de la pauvreté du système actuel pour les revenus modestes, système qui permet des taux d'imposition à la marge de plus de 100 %.

3.7 Tableau synoptique des interventions pendantes concernant le droit fiscal

Intervention	Objectif	Avancement de la procédure	Position du Conseil fédéral
Initiative du canton du Valais (03.314) (cf. ch. 3.1.2.1)	Reprise de la réforme de l'imposition du couple et de la famille selon le train de mesures fiscales 2001 avec limitation à la LIFD.	CN: pas encore traitée CE: pas de suite, (14.03.05)	Rejet (cf. ch. 3.1.3)
Motion du groupe socialiste (03.3616) (cf. ch. 3.1.2.2)	Paquet fiscal II équitable et financièrement supportable	CN: Rejetée le 15.06.05 Motion liquidée	Rejet (cf. ch. 3.1.3)
Motion Aeschbacher (04.3262) (cf. ch. 3.1.2.3)	Introduction d'un système d'imposition individuelle indépendant de l'état civil	CN: Rejetée le 17.12.04 Motion liquidée	Rejet (cf. ch. 3.1.3)
Motion Donzé (04.3263) (cf. ch. 3.1.2.4)	Projet séparé pour l'imposition du couple et de la famille	CN: Acceptée le 15.06.05 CE: pas encore traitée	Rejet (cf. ch. 3.1.3)
Motion du groupe radical-libéral (04.3276) (cf. ch. 3.1.2.5)	Passage à l'imposition individuelle	CN: Acceptée le 15.06.05 CE: pas encore traitée	Rejet (cf. ch. 3.1.3)
Motion du groupe démocrate-chrétien (04.3380) (cf. ch. 3.1.2.6)	Imposition égale des couples mariés et des concubins et allègement de l'imposition des familles	CN: Imposition égale des couples mariés et des concubins adoptée et allègement de l'imposition des familles rejeté le 15.06.05 CE: pas encore traitée	Rejet (cf. ch. 3.1.3)
Interpellation Wäfler (05.3103) (cf. ch. 3.1.2.7)	Réalisation de la réforme de l'imposition des couples et des familles avant le projet de réforme de l'imposition des entreprises ou à la rigueur en même temps. Modification du système fiscal avec une déduction pour enfant accordée directement sur le montant de l'impôt. Planification de la réforme	Pas encore traitée en plénum	Cf. ch. 3.1.3.1
Initiative parlementaire Spoerry (99.417) (cf. ch. 3.2.1)	Possibilité pour les cantons d'accorder la déduction des frais de garde des enfants motivés par l'exercice d'une activité lucrative	CE: donné suite (15.03.05) Le 5.06.2002, le délai d'élaboration du projet de loi a été prolongé de deux ans. Le 4.06.2004, ce délai a de nouveau été prolongé de deux ans.	Cf. ch. 3.2.4

Intervention	Objectif	Avancement de la procédure	Position du Conseil fédéral
Motion Simmen (99.3378) (cf. ch. 3.2.2)	Allègement de l'imposition des familles dans le cadre de l'impôt fédéral direct avec relèvement du montant des déductions pour enfants et introduction d'une déduction pour frais de garde des enfants pour les familles monoparentales et les couples à deux revenus.	CE: Acceptée le 4.10.1999 CN: Acceptée le 6.03.2000 L'intervention a depuis été classée.	Transformation de la motion en postulat
Motion Mugny (00.3240) (cf. ch. 3.2.3)	Introduction d'une déduction fiscale complète des frais de garde d'enfants pour les familles monoparentales	CN: transmise sous forme de postulat le 13.12.2000. Depuis, l'intervention a été classée.	Transformation de la motion en postulat
Initiative parlementaire Studer (04.425) (cf. ch. 3.3.1)	Déduction des contributions d'entretien versées en faveur d'un enfant sur le revenu de la personne qui les verse et imposition de ces contributions auprès du bénéficiaire.	Retirée le 31.08.2004	Cf. ch. 3.3.2
Postulat David (03.3565) (cf. ch. 3.4.1)	Déduction du revenu imposable des frais de perfectionnement professionnel en rapport avec l'activité exercée au sens de l'article 30 de la loi fédérale sur la formation professionnelle	CE: motion transmise sous forme de postulat le 02.03.2004. Liquidée	Transformation de la motion en postulat
Initiative parlementaire Simoneschi-Cortesi (04.432) (cf. ch. 3.4.2)	Déductibilité des frais de formation professionnelle et de formation permanente des hommes et des femmes exerçant ou non une activité professionnelle	Pas encore traitée en plénum	Cf. ch. 3.4.4
Motion Meier-Schatz (04.3632) (cf. ch. 3.4.3)	Possibilité pour les cantons de rétablir l'abattement fiscal accordé au titre de la formation	CN: Acceptée le 15.06.2005 CE: pas encore traitée en plénum	Rejet

4 Mesures de politique familiale en suspens dans le domaine des assurances sociales

4.1 Allocations pour enfant et allocations familiales

4.1.1 Situation en 2002

Seules les allocations familiales dans l'agriculture (130 millions de francs; loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture, RS **836.1**) et celles qui sont versées au personnel de la Confédération (80 millions de francs; ordonnance-cadre relative à la loi sur le

personnel, RS **172.220**; ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, RS **172.220.111.31**) sont réglées au niveau fédéral.

Toutes les autres allocations relèvent de la compétence des cantons. Les législations de tous les cantons prévoient des allocations pour les enfants (y compris pour les jeunes qui suivent une formation) des personnes qui exercent une activité lucrative, le montant de ces allocations variant toutefois beaucoup (entre 150 et 444 fr. par mois). Souvent, les employés à temps partiel ne reçoivent qu'une partie de l'allocation. Certains employeurs versent des allocations supérieures à celles prévues par la législation cantonale. En principe, toutes ces allocations sont à la charge de l'employeur. Le taux des cotisations est compris entre 0,1 et 5 % du salaire (dans ce dernier cas, il s'agit d'une caisse valaisanne qui verse des prestations plutôt élevées comprises entre 260 et 444 fr.). Seul le canton du Valais prévoit une participation des employés (0,3 % du salaire). Le montant des allocations versées aux employés (y compris celles qui sont versées au personnel de la Confédération) est estimé globalement à 3,91 milliards de francs.

Certains cantons accordent également des allocations aux indépendants qui travaillent dans un autre domaine que l'agriculture et aux personnes sans activité lucrative, mais en principe uniquement si leur revenu n'excède pas une certaine limite. Pour chacun de ces groupes, le montant des allocations versées est de l'ordre de 20 millions de francs.

4.1.2 Projet de loi en suspens au Parlement et initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant»

4.1.2.1 Initiative parlementaire Fankhauser

Le 15 mars 2005, le Conseil national a adopté un projet de loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) qui remonte à l'initiative parlementaire Fankhauser («Prestations familiales» - 91.411). Ce projet de loi vise à harmoniser les diverses réglementations cantonales, en particulier les conditions du droit aux allocations et les concours entre les allocations. Il doit ainsi combler les lacunes du système actuel.

Les grandes lignes de ce projet de loi sont les suivantes:

- Le principe «un enfant, une allocation» est concrétisé. Tout enfant donne droit à une allocation entière sans égard à l'activité professionnelle (dépendante ou indépendante) ni au taux d'occupation des parents (travail à temps partiel). Les cantons n'ont la compétence de fixer des limites de revenus à partir desquels l'allocation n'est plus versée que pour les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative.
- L'allocation se monte à 200 francs au moins par enfant et par mois, l'allocation de formation professionnelle à 250 francs au moins.
- Les organes chargés de l'exécution sont les caisses de compensation pour allocations familiales auxquelles tous les employeurs et les indépendants doivent s'affilier. Les allocations sont financées par des contributions dépendant du revenu.
- Les allocations à verser aux petits paysans (avec une limite du revenu) et aux travailleurs agricoles restent réglées par la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA); toutefois le montant des allocations serait adapté en fonction de ceux prévus par la LAFam. L'échelonnement en fonction du

nombre d'enfants (augmentation de 5 francs à partir du 3^e enfant) est supprimé. En revanche, le supplément de 20 francs pour les allocataires en région de montagne est maintenu.

- Les allocations aux employés sont financées par l'employeur au taux de 1,5 %, le solde étant financé par moitié par l'employeur et les travailleurs. Le financement des allocations dans l'agriculture n'est pas modifié (2 % du salaire des travailleurs agricoles, le reste à la charge des pouvoirs publics; $\frac{2}{3}$ à celle de la Confédération et $\frac{1}{3}$ à celle des cantons). Les autres indépendants doivent verser des cotisations uniquement sur le revenu n'excédant pas le revenu maximal assuré dans le cadre de l'assurance-accidents obligatoire (actuellement 106 800 fr.). Les allocations aux personnes sans activité lucrative sont financées par les cantons qui peuvent cependant prévoir l'obligation pour ces personnes de verser des cotisations.

Ce projet de loi a été transmis au Conseil des États. Selon sa teneur actuelle, les travailleurs recevraient 4,46 milliards de francs (c'est-à-dire 550 millions de plus qu'en 2002), les personnes travaillant dans l'agriculture 160 millions (30 millions de plus), les autres indépendants 180 millions (160 millions de plus) et les personnes sans activité lucrative 170 millions (150 millions de plus).

4.1.2.2 Initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant»

Parallèlement à ce projet de loi, le Conseil national a décidé, par 87 voix contre 84 et sans abstention, de prolonger d'une année le délai pour traiter l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant» (04.016) lancée par Travail.Suisse. Celle-ci prévoit une allocation mensuelle de 450 francs par enfant et par jeune adulte suivant une formation.

4.1.3 Conséquences du projet de loi sur les familles

4.1.3.1 Généralités

Dans le droit actuel, les modalités d'obtention des allocations pour enfant (statut du bénéficiaire, nombre et âge des enfants) diffèrent considérablement d'un canton à l'autre. Il est par conséquent très difficile, voire pratiquement impossible, de prévoir dans le détail les conséquences du projet de loi discuté par le Parlement sans procéder auparavant à une étude très poussée. Les commentaires ci-dessous se limitent donc à l'essentiel.

De plus, il faut également prendre en considération nombre d'autres aspects qui ne sont liés ni à l'augmentation des allocations ni au financement mais qui, eux aussi, compliquent le travail d'estimation des conséquences du projet de loi pour les couples et les familles. Exemples:

- Les frais de l'employeur diminuent du fait que les contributions sont divisées paritairement lorsqu'elles dépassent le taux de 1,5 % (actuellement, ce taux est de 1,6 %). Ce chiffre est une valeur moyenne qui varie sensiblement et peut atteindre 5 %. Selon le contexte concurrentiel dans lequel se trouve l'employeur, un report des économies sur les prix entraîne une hausse du pouvoir d'achat des consommateurs.
- Les cotisations et l'augmentation des allocations ont une influence sur le montant de l'impôt que doivent verser les personnes physiques.

- Les réductions des primes versées à l'assurance-maladie obligatoire diminuent lorsque les allocations augmentent.
- Les dépenses supplémentaires découlant des prestations financières versées par les institutions publiques influent sur le nombre de contribuables ou sur les consommateurs.

4.1.3.2 Travailleurs

L'augmentation des allocations atteindrait 300 francs par enfant et par an. Vingt-trois cantons appliqueraient une augmentation allant de 100 à 700 francs par enfant et par an en faveur des personnes exerçant une activité lucrative dépendante; dans trois autres cantons, les montants des allocations sont déjà plus élevés que ce que prévoit le projet de loi. Ces montants reflètent des valeurs moyennes, calculées indépendamment du revenu. Seul l'âge de l'enfant influe sur le montant de l'allocation: en effet, jusqu'à 16 ans, l'allocation est de 200 francs; par la suite, elle passe à 250 francs par mois. Le nombre des enfants joue également un rôle dans les trois cantons dont les prestations sont plus élevées que le montant préconisé.

Le projet de loi prévoit un cofinancement des allocations avec l'employé. Sa contribution, fixée en pourcentage du salaire sans limitation, devrait se monter au maximum à 0,5 %, ce qui fait que certains salaires ne seront pas touchés. En moyenne, la participation de l'employé revient à 0,15 % du salaire. Par rapport à la situation actuelle, l'augmentation des allocations et la participation au financement conduisent à un résultat positif pour les travailleurs dont le revenu est inférieur ou égal à 200 000 francs. Le revenu d'un travailleur qui n'a pas d'enfant ne sera réduit que de 0,5 % au plus en fonction de la caisse à laquelle il est affilié et indépendamment de son revenu.

4.1.3.3 Personnes travaillant dans l'agriculture

Les paysans (à l'exclusion de ceux dont le revenu est inférieur à la limite fixée par la LFA) et les travailleurs agricoles recevraient environ 500 francs de plus par enfant et par an. Le financement des allocations familiales dans l'agriculture n'est pas modifié. Le versement d'allocations plus élevées ferait augmenter le revenu des paysans et des travailleurs agricoles.

4.1.3.4 Autres indépendants

Dix cantons accordent des allocations familiales aux indépendants en dehors du secteur de l'agriculture, généralement en tenant compte du revenu. Les explications données ci-dessous ne concernent que les indépendants qui, selon le projet de loi, auraient désormais droit aux allocations. Il faut rappeler que nombre d'indépendants sont également des travailleurs ou ont un partenaire qui exerce une activité lucrative dépendante et touchent donc des allocations.

Si le projet de loi est adopté, ces indépendants auront droit aux allocations et toucheront entre 2500 et 3500 francs par enfant et par an. Les cotisations qu'ils devraient désormais acquitter dépendraient de la caisse à laquelle ils s'affilieraient. En moyenne, les bénéficiaires des allocations qui ont un ou plusieurs enfants verraient leur situation financière s'améliorer du fait de la limitation de leur cotisation. En revanche, les personnes

sans enfant devraient s'accommoder d'une diminution de leur revenu en vertu de l'obligation de cotiser.

4.1.3.5 Personnes sans activité lucrative

Aujourd'hui déjà, cinq cantons accordent des allocations aux personnes sans activité lucrative, en général à certaines conditions. Les commentaires suivants ne concernent que les personnes qui recevraient désormais des allocations conformément au projet de loi précité.

Si ce projet de loi était adopté, les personnes sans activité lucrative supplémentaires recevraient désormais des allocations comprises entre 2500 et 3500 francs par enfant et par an. Étant donné que les cantons seraient libres d'obliger ces personnes à verser des cotisations pour financer les allocations, il n'est pas possible présentement d'estimer à partir de quel revenu soumis à cotisation ces personnes connaîtraient une meilleure situation financière.

4.1.3.6 Conséquences financières sur la Confédération, les cantons et l'économie

La grande partie des coûts bruts supplémentaires découlant de la fixation d'un minimum pour les allocations pour enfant selon l'initiative Fankhauser (près de 900 millions par an) serait à la charge de l'économie (env. 700 millions). Le reste de ces coûts serait à la charge des cantons (environ 180 millions) et de la Confédération (environ 20 millions).

En cas d'acceptation de l'initiative populaire de Travail.Suisse, il faudrait compter sur une augmentation nette des coûts de l'ordre de 4,4 milliards de francs en tout par an. D'après l'initiative, ces coûts seraient à la charge des pouvoirs publics. En cas de répartition par moitié du surplus net des coûts entre la Confédération et les cantons, la Confédération serait grevée d'une charge de 2,9 milliards de francs et les cantons de 1,5 milliard de francs¹. Si la Confédération devait prendre deux tiers des coûts à sa charge, elle serait grevée d'une charge de 4 milliards de francs et les cantons d'une charge de 400 millions de francs.

¹ L'augmentation des allocations pour enfants se traduirait par une augmentation du produit des impôts directs sur le revenu des personnes physiques. Étant donné que cette augmentation profiterait aux cantons, la charge supplémentaire nette des cantons serait nettement moins élevée que celle de la Confédération.

4.2 Prestations complémentaires pour les familles

4.2.1 Initiatives parlementaires Fehr Jacqueline et Meier-Schatz Lucrezia. «Prestations complémentaires pour les familles. Modèle tessinois» (00.436 et 00.437)

4.2.1.1 Contenu

Le 18 septembre 2000, la conseillère nationale Jacqueline Fehr et le 19 septembre 2000 sa collègue Lucrezia Meier-Schatz ont déposé chacune une initiative parlementaire demandant la création des bases légales permettant le versement aux familles de prestations complémentaires fédérales selon le modèle tessinois. Le 21 mars 2001, le Conseil national a donné suite à ces deux initiatives et a chargé la CSSS d'élaborer un projet de loi. L'OFAS a présenté son rapport destiné à la CSSS le 16 janvier 2004.

Pour combattre la pauvreté frappant les familles, ces interventions proposent l'introduction de prestations complémentaires pour les familles nécessiteuses. Cette nouvelle prestation devrait être intégrée dans la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC; RS **831.30**), car son aménagement, son exécution et son financement s'inspirent des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Trois modèles sont mis en consultation, suivant le type de famille qu'il faut soulager en priorité (familles nombreuses, familles monoparentales, familles bi-parentales). Chacun de ces modèles prévoit des incitations au travail: est pris en compte un revenu hypothétique échelonné en fonction de la composition de la famille (familles monoparentales et familles bi-parentales) et de l'âge des enfants (revenu hypothétique plus bas pour les familles avec enfants de moins de 3 ans), en général sans égard au fait que les parents exercent effectivement une activité lucrative. De plus, le revenu effectif de l'activité lucrative n'est pris en compte que jusqu'à concurrence de 80 % jusqu'à un certain montant. En plus d'une prestation mensuelle en argent, qui doit compenser le manque de revenu jusqu'à une certaine limite, le projet prévoit également le remboursement des frais de garde des enfants. Ce remboursement pourrait être accordé même si la prestation mensuelle n'était pas accordée car la famille dispose de moyens légèrement supérieurs à la limite donnant droit aux prestations.

Les prestations sont destinées aux familles bi-parentales, aux familles monoparentales, aux familles recomposées et aux familles consensuelles qui sont domiciliées et qui séjournent habituellement en Suisse et qui font ménage commun avec des enfants de moins de 16 ans. Elles devraient être financées par le produit des impôts à raison de $\frac{5}{8}$ par la Confédération et de $\frac{3}{8}$ par les cantons.

Le rapport a été envoyé en consultation le 24 mars 2004 avec délai jusqu'au 30 juin 2004. Le rapport concernant les résultats de la consultation a été envoyé à la CSSS le 24 août 2004. Le Conseil fédéral ne s'est pas encore prononcé jusqu'à présent.

4.2.1.2 Conséquences financières

Le coût global net de ces modèles est de l'ordre de 880 à 890 millions de francs par an. La part des frais de garde s'élève à 125 millions de francs. L'économie qui pourrait être réalisée au niveau de l'aide sociale serait de l'ordre de 205 à 220 millions de francs.

D'après les simulations de l'OFAS, environ 65 000 familles avec 140 000 enfants recevraient des prestations complémentaires pour les familles, la part des familles monoparentales s'élevant à un peu moins de 30 %.

Le montant annuel moyen se monte à 13 000 francs. Il est plus élevé pour les familles monoparentales que pour les familles bi-parentales et augmente avec le nombre des enfants.

Les limites du revenu net ouvrant le droit aux prestations complémentaires pour la famille seraient de 45 000 francs par an pour une famille bi-parentale avec un enfant, avec deux enfants de 55 000 francs, avec trois enfants de 60 000 francs et de 65 000 francs avec quatre enfants; pour les familles monoparentales avec un enfant de 38 000 francs par an, avec deux enfants de 47 000 francs et avec trois enfants de 53 000 francs par an (montants arrondis).

Les familles qui gagnent moins que le revenu hypothétique resteront tributaires de l'aide sociale. Ce sont les familles monoparentales dont le revenu net est inférieur à 15 700 francs par an (la moitié pour les familles qui ont un enfant de moins de 3 ans) et les familles bi-parentales avec un revenu net inférieur à 31 400 francs par an (23 550 fr. par an pour celles qui ont un enfant de moins de 3 ans).

Pour la Confédération, la charge supplémentaire provoquée par ce nouveau modèle de prestations complémentaires pour les familles serait de l'ordre de 550 à 560 millions de francs.

4.3 Réductions des primes dans le cadre de l'assurance-maladie

4.3.1 Modification de la LAMal du 18 mars 2005

Le 18 mars 2005, le Parlement a approuvé une modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal; RS **832.10**). Pour renforcer l'allégement en faveur des familles à bas et à moyens revenus, un objectif supplémentaire de politique familiale a été inscrit dans la LAMal. D'après les nouvelles dispositions du droit fédéral, les cantons réduisent de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation pour les bas et moyens revenus. Pour ce faire, chaque canton est libre de fixer les seuils de revenus à appliquer. Cette modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006 et doit être concrétisée par les cantons le 1^{er} janvier 2007 au plus tard. L'arrêté fédéral du 10 mars 2005 fondé sur l'art. 66, al. 2, LAMal (FF **2004** 4089) fixe les contributions de la Confédération à la réduction des primes pour la période de 2006 à 2009. Pour permettre la réalisation de ces réductions de primes, les contributions fédérales ont été augmentées de 100 millions de francs pour 2006 et pour 2007. Par conséquent, de 2006 à 2009 les montants maximums des contributions fédérales et cantonales seront les suivants (en millions de fr.; cf. ch. 5.3):

Année	Confédération	Cantons	Confédération et cantons
2006	2520	1260	3780
2007	2658	1329	3987
2008	2697	1348,5	4045,5
2009	2738	1369	4107
Total	10613	5306,5	15919,5

4.3.2 Concrétisation par les cantons et impact sur le revenu des familles

Les cantons sont libres de déterminer les revenus moyens et bas qui donnent droit à la réduction des primes pour les enfants et les jeunes adultes en formation; ils peuvent également décider d'adopter une réduction supérieure à la solution minimale de 50 % prévue par le droit fédéral. L'application de ces mesures nécessitera des modifications des législations cantonales d'exécution, voire de la législation fiscale des cantons. En ce qui concerne le revenu de la famille, il est difficile aujourd'hui d'estimer les effets qu'auront ces mesures: ils ne pourront être déterminés qu'après analyse des résultats de l'étude menée régulièrement depuis 1998 sur l'efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons². La prochaine étude («monitoring») sera menée par l'Office fédérale de la santé publique (OFSP) en 2007, après que les cantons auront intégré la modification de la LAMal.

4.3.3 Impact de la réduction des primes sous l'angle de la politique sociale³

Étant donné les grandes disparités entre les systèmes mis en place par les cantons, il est difficile de déterminer si la réduction des primes atteint les buts de politique sociale voulus par le législateur. Partant du critère énoncé dans le message du Conseil fédéral du 6 novembre 1991 relatif à la révision de l'assurance-maladie, à savoir que, dans un ménage, la charge des primes ne devrait pas dépasser un certain pourcentage du revenu imposable (FF 1992 I 77), trois études successives et complémentaires ont été menées, pour lesquelles on a déterminé, pour quatre cas concrets standardisés (retraités, familles monoparentale, familles de la classe moyenne et familles nombreuses) ainsi que pour tous les cantons, la part du revenu à disposition qui échoit à la prime d'assurance résiduelle après déduction des réductions de primes. Les études ont donné des résultats comparables au niveau suisse en ce qui concerne l'efficacité de la réduction des primes sur le plan de la politique sociale: le système de la réduction des primes est en soi un instrument efficace et le correctif social adéquat à la prime unique. Elles ont toutefois mis en évidence des différences entre l'effet de la réduction des primes dans les cantons et sur les différents modèles de ménage considérés:

- Il ressort de la première étude (Balthasar, Aspects de la sécurité sociale; «Efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons», Rapport de recherche n° 21/98, OFAS, Berne 1998) que, dans de nombreux cantons, le but social n'est pas atteint. Si la réduction des primes allège notablement les catégories de revenus les

² OFSP-Rapport de recherche: Balthasar, Andreas (2005): Efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons (Monitoring 2004).

³ Message du Conseil fédéral modifiant la LAMal (réduction des primes) du 26 mai 2004, FF 2004 4089, ch. 1.1.4. Impact de la réduction des primes sous l'angle de la politique sociale.

plus bas, elle ne suffit en effet souvent pas pour les revenus inférieurs de la classe moyenne, en particulier pour les familles.

- La deuxième étude (Balthasar, Aspects de la sécurité sociale; «Efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons: Monitoring 2000», Rapport de recherche n° 2/01, OFAS, Berne 2001) conclut que les objectifs socio-politiques sont partiellement atteints par les cantons, de grandes disparités subsistant entre eux. Par rapport à l'étude de 1998, la charge des retraités s'est péjorée et celle des familles de la classe moyenne s'est plutôt améliorée dans l'ensemble sans pour autant être satisfaisante, tout comme celle des familles monoparentales.
- La troisième étude (Balthasar, Aspects de la sécurité sociale; «Efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons: Monitoring 2002», Rapport de recherche n° 20/03, OFAS, Berne 2003) corrobore les conclusions des études précédentes, selon lesquelles, d'une part, des différences cantonales importantes demeurent sur la manière de mettre en œuvre la politique de réduction des primes, et, d'autre part, le but social n'est toujours pas atteint, même si les cantons font, d'une manière générale, des efforts pour améliorer la situation. L'étude montre que la situation des retraités a continué de se détériorer, quand bien même les autres cas de référence ont également, mais dans une moindre mesure, vu la charge résiduelle de leurs primes augmenter.

5 Prestations versées actuellement aux familles

5.1 Remarques générales

On relèvera tout d'abord que la politique familiale relève de la compétence des cantons et des communes. D'après l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération «prend en compte les besoins de la famille dans l'accomplissement de ses tâches. Elle peut soutenir des mesures destinées à protéger la famille». Il ressort de cette disposition que les cantons et les communes sont compétents en matière de politique familiale et que la Confédération ne doit agir qu'à titre subsidiaire. Dans les domaines suivants, la Confédération verse déjà des prestations en faveur des familles.

5.2 Déductions fiscales

La déduction pour enfant (actuellement 5600 francs par enfant) diminue le produit de l'impôt fédéral direct d'environ 675 millions de francs.

5.3 Réduction individuelle des primes selon la loi sur l'assurance-maladie

En 2004, la Confédération a contribué à hauteur d'environ 2 milliards de francs à la réduction des primes de l'assurance obligatoire des soins. Ces réductions sont accordées aux assurés de condition modeste. Près de la moitié des ayants droit sont des familles. Pour venir en aide aux familles avec enfants, les Chambres fédérales ont décidé, au cours de la session de printemps 2005, de réduire de 50 % les primes pour les enfants et pour les enfants qui suivent une formation (cf. ch. 4.3). Pour financer cette mesure supplémentaire, le cadre financier qui détermine le montant maximal des contributions de la Confédération a été augmenté de 100 millions de francs les années suivantes.

La modification des contributions de la Confédération a des conséquences sur le budget et le plan financier. Étant donné que l'expérience montre que le taux de versement est nettement inférieur à 100 %, les contributions maximales ne sont pas inscrites. Les montants inscrits au budget et au plan financier sont calculés en se fondant sur les facteurs suivants: il est tenu compte du fait que 77 % des contributions de la Confédération sont versés aux cantons pendant l'année en cours et que 23 % de celles-ci sont versés l'année suivante. De plus, l'augmentation annuelle de ces contributions est prise en compte à raison de 1,5 % et le taux de versement est par hypothèse de 87 %. Les montants suivants sont donc inscrits au budget (2006) et au plan financier pour les années 2007 à 2009:

	2006	2007	2008	2009
Montants affectés à la réduction des primes:	2175	2285	2339	2374

5.4 Allocations familiales dans l'agriculture

Les petits paysans dont le revenu n'excède pas 30 000 francs par an ont droit à ces allocations. Cette limite s'élève de 5000 francs par enfant. Les travailleurs agricoles ont également droit à ces allocations, mais sans limite de revenu. Ils reçoivent en outre une allocation de ménage de 100 francs par mois. Les allocations familiales dans l'agriculture sont financées par la Confédération, les cantons et les employeurs du secteur de l'agriculture. Ces derniers en financent la plus petite part (env. 10 millions de fr.). Les pouvoirs publics financent le reste (Confédération: $\frac{2}{3}$, cantons: $\frac{1}{3}$). En 2004, la contribution de la Confédération s'est élevée à 80 millions de francs environ (cf. ch. 4.1.1). Dans le cadre de la politique agricole 2011, le Conseil fédéral a décidé de relever la limite du revenu donnant droit aux allocations inscrite dans la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture. La contribution fédérale augmentera donc dès 2008 d'environ 20 millions de francs par an.

5.5 Incitation financière pour l'accueil extra-familial des enfants

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. Un crédit d'engagement de 200 millions de francs sur quatre ans a été adopté pour créer des places supplémentaires pour la garde des enfants pendant la journée. Environ 60 millions de francs de ce crédit ont été engagés jusqu'au mois de mars 2005. Actuellement, un mandataire externe est en train d'évaluer si l'incitation financière a eu les effets escomptés. Sur la base des résultats de cette évaluation, il faudra alors déterminer la nécessité de demander un nouveau crédit d'engagement pour quatre ans. Dans ce cas, il faudra également décider le montant de ce nouveau crédit. Pour l'instant, aucun moyen financier n'est affecté à cette fin.

5.6 Bonification pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance

Les personnes qui s'occupent des enfants jusqu'à leur 16^e année ou d'un parent nécessiteux et qui vivent avec ces enfants ou ce parent recevront respectivement une bonification pour tâches éducatives et une bonification pour tâches d'assistance: un montant supplémentaire est additionné au revenu de l'activité lucrative lors du calcul de la rente AVS/AI pour chaque année au cours de laquelle l'assuré, qu'il soit marié ou célibataire –

s'est occupé des enfants ayant moins de 16 ans. Actuellement, cette bonification se monte à 38 700 francs.

Les personnes mariées bénéficient également de cette bonification durant leur mariage à raison de la moitié pour chacun des conjoints. Ils ne peuvent cependant pas cumuler la bonification pour tâches éducatives et la bonification pour tâches d'assistance. En janvier 2004, 480 000 rentiers environ ont eu droit à la bonification pour tâches éducatives.

Les coûts que font peser ces bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance sur l'AVS sont également supportés par la Confédération dans le cadre de sa contribution aux dépenses de l'AVS.

5.7 Tableau synoptique des mesures déjà appliquées dans le cadre de la politique familiale

Mesures	Conséquences financières
Déduction pour enfant de 5600 francs par enfant dans le cadre de l'impôt fédéral direct	Diminution des recettes fiscales de 675 millions de francs pour l'impôt fédéral direct
Réduction du montant des primes individuelles selon la LAMal pour les assurés en situation précaire	Contribution de la Confédération d'environ 2 milliards de francs en 2004; Estimation de cette contribution pour les prochaines années: de 2,175 milliards pour 2006 à 2,374 milliards pour 2009.
Allocations familiales dans l'agriculture pour <ul style="list-style-type: none"> • Les petits paysans dont le revenu n'excède pas 30 000 francs (augmentation de 5000 francs par enfant) • Les ouvriers agricoles (pas de limite de revenu) 	Contribution de la Confédération d'environ 80 millions de francs en 2004. Dès 2008, relèvement de cette contribution d'environ 20 millions de francs par an.
Incitation financière pour l'accueil extra-familial des enfants	Crédit d'engagement de 200 millions de francs sur 4 ans. Environ 60 millions de francs de crédit engagés jusqu'à mars 2005.
Bonification pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance dans le cadre de l'AVS pour les personnes qui entretiennent des enfants jusqu'à leur 16 ^e année ou qui s'occupent de personnes nécessiteuses	Prise en charge des frais découlant de cette mesure par la Confédération dans le cadre de sa contribution aux dépenses de l'AVS

6 Cadre financier disponible pour la politique familiale

Il ressort du ch. 5 que la Confédération participe déjà d'une manière considérable au financement des prestations en faveur de la famille. Le volume des moyens financiers disponibles au niveau fédéral pour de nouvelles mesures de politique familiale doit

s'apprécier notamment à la lumière des impératifs financiers du frein aux dépenses inscrit dans la Constitution et des perspectives concernant les finances de la Confédération.

Pour ce qui est de l'évolution financière à long terme, il faut tenir compte principalement de deux facteurs: d'une part, l'augmentation massive du financement nécessaire pour les assurances sociales due à des raisons démographiques, augmentation qui, à long terme, exigera plusieurs points de pourcentage de plus de la TVA s'il n'y a pas d'adaptation des prestations et, d'autre part, la concurrence globale intensive autour de l'assiette fiscale, concurrence pour laquelle les taux d'imposition jouent un rôle de plus en plus important, si bien que des limites sont posées à l'augmentation des impôts dans le souci de maintenir la compétitivité.

À court terme, l'état des finances fédérales n'offre aucune marge non plus pour de nouvelles tâches. La mise à jour du plan financier au mois de janvier dernier montre au contraire que les impératifs du frein à l'endettement ne pourront être respectés qu'au moyen de nouvelles mesures d'épuration du budget. En d'autres termes, il ne reste pas de moyens pour financer des dépenses supplémentaires. Si des dépenses supplémentaires étaient quand même décidées, il faudrait réduire d'autres dépenses. En l'occurrence, il faut également tenir compte du fait que le plan financier actuel ne comprend pas encore diverses charges supplémentaires possibles. On citera par exemple les prestations complémentaires pour les familles que le Parlement est en train de discuter et le 7^e programme de recherche de l'UE. À elles seules, ces mesures pourraient se traduire par des charges supplémentaires dans les finances fédérales d'environ 500 à 800 millions de francs par an. Présentement, le financement de ces mesures n'est donc pas assuré. Il en va de même pour d'autres diminutions de recettes.

Sur la base de la nouvelle évaluation des perspectives financières de la Confédération et des impératifs du frein à l'endettement, il apparaît qu'il ne reste aucune marge de manœuvre pour financer de nouvelles mesures de politique familiale à l'échelon de la Confédération. Au contraire, il faut partir de l'idée qu'il faudra encore tendre à réduire les plafonds actuels des dépenses dans tous les domaines de tâches. Le Conseil fédéral reconnaît néanmoins la nécessité d'une réforme de l'imposition de la famille. Le montant des diminutions de recettes dépendra notamment de la manière dont on corrigera la discrimination des couples à deux revenus par rapport aux concubins et dont on aménagera les déductions spécifiques à la famille ainsi que, le cas échéant, de l'augmentation de la charge de certaines catégories de contribuables par rapport au droit actuel. Mais le défi consistera, pour la réforme de l'imposition de la famille également, à trouver le moyen de financer d'éventuelles diminutions du produit des impôts sur le revenu.