



Initiative populaire « Aider les familles ! Pour des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle exonérées de l'impôt »

Etat: décembre 2014

Les arguments du Conseil fédéral

L'initiative vise à augmenter le pouvoir d'achat des familles avec enfants. Cependant, sa mise en œuvre bénéficierait principalement aux ménages à haut revenu; pour les ménages à bas revenu, le gain serait faible voire nul. En outre, à multiplier les exonérations, on risque de diminuer l'assiette fiscale et donc de réduire la marge de manœuvre financière de la Confédération, des cantons et des communes. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement proposent de rejeter l'initiative.

L'initiative populaire « Aider les familles ! Pour des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle exonérées de l'impôt » demande des allègements supplémentaires en faveur des familles avec enfants. A cet effet, les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle doivent être exonérées de l'impôt.

La politique actuelle en faveur des familles a fait ses preuves

La Suisse mène une politique sociale en faveur des familles. Afin d'alléger les frais liés à l'entretien des enfants, la Confédération, les cantons et les communes ont pris des mesures extrafiscales de nature variée. Les cantons et les communes ont une compétence étendue en la matière. Les allocations familiales allègent aussi le budget des ménages avec enfants. Les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle en font partie. Elles sont financées principalement par les cotisations de l'employeur et permettent de compenser une partie des frais causés aux parents par l'entretien de leurs enfants. Le contribuable qui reçoit une allocation pour enfant ou une allocation de formation professionnelle augmente ainsi son revenu et donc sa capacité économique. En tant que complément au revenu, les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle sont donc soumises à l'impôt sur le revenu.

La politique suisse de soutien aux familles comprend aussi des mesures fiscales. Mais la plupart d'entre elles ont été supprimées de manière ciblée au cours des dernières années. L'encouragement fiscal actuel au moyen de déductions en faveur des familles avec enfants se traduit par un allègement d'environ 900 millions de francs par an en matière d'impôt

Initiative populaire « Aider les familles ! Pour des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle exonérées de l'impôt »

fédéral direct. Cet allègement est d'environ 2,2 à 2,7 milliards de francs par an en matière d'impôts cantonaux et communaux.

Il n'est pas nécessaire d'accorder des avantages fiscaux supplémentaires

Étant donné les nombreuses mesures existant actuellement et visant à alléger les charges des ménages avec enfants, il n'est pas nécessaire de créer des avantages fiscaux supplémentaires. C'est particulièrement vrai pour l'impôt fédéral direct. Les allègements fiscaux existants ont pour effet qu'environ la moitié des familles avec enfant ne paient aucun impôt fédéral direct. Ainsi, un ménage à un seul revenu et deux enfants, dont le revenu brut est inférieur ou égal à 97 500 francs, ne paie pas d'impôt fédéral direct. Un couple à deux revenus et deux enfants, dont les frais de garde par des tiers, attestés par des justificatifs, s'élèvent à 10 000 francs et dont le revenu brut est inférieur ou égal à 126 000 francs, ne paie pas d'impôt fédéral direct. Pour ce qui est des impôts cantonaux et communaux, l'allègement diffère d'un lieu à l'autre, en raison de la conception fédéraliste du système fiscal suisse. Là aussi, on note que si l'initiative est acceptée, le gain sera faible voire nul pour les ménages à bas revenus. L'initiative bénéficierait surtout aux familles qui ont des enfants et disposent des revenus les plus élevés.

La manière la plus efficace d'accroître le soutien apporté aux familles est de le faire directement au moyen de prestations en espèces. En effet, ces dernières sont plus transparentes, plus ciblées et donc mieux adaptées au contrôle de l'efficacité et aux améliorations subséquentes, que les allègements fiscaux.

Conséquences si l'initiative est acceptée

L'exonération des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle peut entraîner d'autres revendications concernant des exonérations fiscales. Or, multiplier les exonérations remettrait en cause l'équité fiscale, réduirait la marge de manœuvre financière des pouvoirs publics et menacerait la cohésion sociale.

Si l'initiative était acceptée, cela entraînerait une diminution des recettes d'environ un milliard de francs pour la Confédération, les cantons et les communes. Cette diminution des recettes devrait être compensée. S'il était nécessaire de réaliser des économies à cet effet, il n'est pas exclu que les mesures d'économie frappent alors également les familles avec enfants. Pour ces familles, l'initiative pourrait même en fin de compte avoir des effets néfastes.

Documents du comité d'initiative « Aider les familles ! Primes pour enfant et des allocations de formation exonérées de l'impôt »

Avis du Conseil fédéral

Il y a même une politique sociale en faveur des familles. Afin d'alléger les frais liés à l'entretien des enfants, la formation, les cantons et les communes ont pris des mesures extrafiscales de nature variée. Les cantons et les communes ont une compétence étendue en la matière. C'est particulièrement le cas de l'aide financière accordée par les cantons et les communes à l'accueil extrafamilial des enfants. La contribution des cantons et des communes influence de manière importante les coûts incombant aux parents qui font garder leurs enfants. En cas de financement public, les parents paient souvent de tarifs dits sociaux, c'est-à-dire établis en fonction des revenus et éventuellement d'autres critères. La réduction des primes d'assurance-maladie des enfants a aussi une incidence financière. Les ménages de condition modeste obtiennent aussi des réductions individuelles des primes de l'assurance-maladie. Les cantons réduisent en outre de 50 % au maximum les primes des enfants et des jeunes adultes en formation pour les ménages à bas et moyens revenus. D'après la Confédération suisse des assurances sociales, les mesures prises par la Confédération et les cantons pour alléger les charges financières du budget des familles totalisaient 4,1 milliards de francs en 2011.

Les familles avec enfants bénéficient aussi d'allègements fiscaux. L'encouragement fiscal actuel au moyen de réductions en faveur des familles avec enfants se traduit par un allègement d'environ 900 millions de francs par an en matière de contributions fédérales directes et de 2,2 à 2,7 milliards de francs par an en matière d'impôts cantonaux et communaux.

La pression croissante supportée par les revenus moyens en raison des dépenses publiques obligatoires revient souvent dans le budget public. D'après la définition de l'Office fédéral de la statistique OFS (« Les groupes à revenus moyens en Suisse -

Avis du Conseil fédéral

« consentent les dépenses obligatoires pour les groupes à revenus moyens en Suisse ? », juin 2014), un ménage à deux âgés de moins de 14 ans fait partie des groupes à revenus moyens en Suisse, si le revenu mensuel brut du ménage est compris entre 7809 et 16 734 francs. Les dépenses obligatoires se composent des impôts, des cotisations sociales, des assurances maladie (assurance de base) et des transferts réguliers à d'autres ménages (p. ex. pensions vieillesse). D'après l'OFS, il est prouvé statistiquement que la charge liée aux dépenses obligatoires a augmenté pour tous les groupes de revenus. En outre, il n'est pas prouvé que les dépenses obligatoires entraînent une charge disproportionnée pour les groupes à revenus moyens. En effet, l'augmentation de ces dépenses est constatée pour tous les groupes de

concerne les montants d'impôt versés dans le cadre de l'impôt fédéral direct, on constate que les recettes fiscales des personnes physiques sont générées par les classes aux revenus les plus élevés. En 2011, un pour-cent des ménages aux revenus les plus élevés a assuré 45 % des recettes de l'impôt fédéral direct sur le revenu des personnes physiques. Les 20 % des ménages qui ont les revenus les plus élevés ont versé 89,3 % des recettes fiscales de l'impôt fédéral direct sur le revenu des personnes physiques. En revanche, 60 % des contribuables situés de part et d'autre de la médiane des ménages suisses et correspondant donc à la définition généralement admise de la classe moyenne n'ont contribué qu'à hauteur de 10,5 % aux recettes totales de l'impôt fédéral direct sur le revenu des personnes physiques. Quant aux ménages les plus pauvres, ils n'ont contribué qu'à hauteur de 0,2 % à ces recettes.

« Les statistiques sur l'impôt fédéral direct pour la période fiscale 2011, 78 % des ménages avec enfants disposent d'un revenu imposable inférieur à 100 000 francs. Le revenu imposable médian s'élève à 61 300 francs. Cela signifie qu'une moitié des ménages présente un revenu imposable inférieur à 61 300 francs, et l'autre moitié un revenu supérieur à 61 300 francs. Parmi les ménages avec enfants aux revenus les plus bas présentent un revenu imposable maximal de 34 500 francs et parmi les ménages avec enfants aux revenus les plus élevés un revenu imposable supérieur à 104 600 francs.

« L'abandon des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle aurait pour conséquence que les montants en espèces seraient entièrement disponibles. Cela suppose cependant que des impôts sur le revenu soient bel et bien payés aujourd'hui. Aucune exonération fiscale ne saurait bénéficier aux personnes se trouvant aujourd'hui en deçà de la situation actuelle. Pour ces ménages, l'initiative aurait, si elle passe un effet contraire à l'effet visé. Environ la moitié des ménages avec enfants ne paient aucun impôt fédéral direct. Il en est de même pour les impôts cantonaux et communaux: les ménages à bas revenus avec enfant, qui ne paient aujourd'hui pas ou presque pas d'impôt sur le revenu, le gain est donc, voire faible.

« L'initiative entraînerait un manque à gagner d'environ un milliard de francs pour la Confédération, les cantons et les communes. Par conséquent, les pouvoirs publics disposeraient de moins de moyens pour financer les tâches publiques. Les pertes doivent donc être compensées au niveau des recettes ou des dépenses, soit en adoptant des mesures d'économies, soit en augmentant les impôts. Pour les familles avec enfants, l'initiative pourrait même avoir des effets néfastes en fin de compte.

« Les ménages de condition modeste doivent accéder en priorité aux prestations de soutien de l'Etat. Cependant, il ne serait pas souhaitable de transmettre le message que de plus en plus d'exonérations fiscales doivent être fondées sur ce principe avec



Initiative « Aider les familles! Pour des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle exonérées de l'impôt »

Etat: décembre 2014

Questions et réponses

De quel soutien financier les familles avec enfants bénéficient-elles actuellement en Suisse?

La Confédération, les cantons et les communes mènent une politique familiale sociale. L'éventail des prestations en espèces et des allègements de charges pour les familles avec enfants est très large: tarifs dits sociaux pour la garde extra-familiale des enfants, réduction des primes d'assurance-maladie pour les enfants et allocations familiales indépendantes du revenu. La prise en compte des frais liés à l'entretien des enfants dépend fortement de la compétence, étendue, des cantons et des communes.

Cette tradition fédéraliste est présente dans de nombreux domaines du droit des assurances sociales, tels que la définition par les cantons des limites du revenu déterminant donnant droit à la réduction individuelle des primes d'assurance maladie. Les montants minimaux des allocations familiales et les prestations complémentaires versées aux familles sont également définis différemment d'un canton à l'autre. Actuellement, seuls les cantons de Genève, de Soleure, du Tessin et de Vaud versent des prestations complémentaires aux familles.

A l'encouragement direct aux familles avec enfants s'ajoute également un encouragement indirect par le biais de la fiscalité. Les déductions actuelles engendrent des allègements fiscaux de l'ordre de 900 millions de francs au niveau de l'impôt fédéral direct. Au niveau des impôts cantonaux et communaux, les allègements vont de 2,2 à 2,7 milliards de francs par année.

Quelles allocations familiales existent en Suisse?

Le régime actuel des allocations familiales prévoit non seulement des allocations pour enfants ou des allocations de formation professionnelle mais également des allocations uniques de naissance et d'adoption. Depuis 2009, des montants minimaux fixés pour toute la

Avis du Conseil fédéral

Il y a de plus en plus de personnes qui n'en ont pas vraiment besoin accèdent à ces prestations. Cela serait contraire à l'équité fiscale et reviendrait finalement à soustraire de l'assiette fiscale certains éléments de revenu imposable uniquement pour garantir l'accès aux subventions du plus grand nombre possible de contribuables. Cela aurait pour effet que la Confédération, les cantons et les communes devraient accepter une diminution supplémentaire des recettes fiscales.

Le système fiscal est fondé sur le principe de l'imposition selon la capacité économique. Le contribuable qui reçoit une allocation familiale ou une allocation de formation professionnelle augmente ainsi son revenu et donc sa capacité économique. En complément au revenu, les allocations sont donc systématiquement soumises dans leur intégralité à l'impôt sur le revenu comme les autres revenus.

Si l'exonération n'était acceptée, on pourrait s'attendre à ce que d'autres exonérations soient introduites. Or le désir d'exonérer certains revenus de l'impôt sur le revenu comporte le risque que d'autres éléments soient également soustraits du revenu à l'impôt, ce qui mettrait à mal l'équité fiscale.

En grande partie, c'est-à-dire 96 %, des allocations familiales sont financées par les cotisations de l'employeur et non par les contributions des pouvoirs publics. L'exonération des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle entraînerait un déficit de l'ordre de un milliard de francs par an pour la Confédération, les cantons et les communes. Par conséquent, les pouvoirs publics disposeraient de moins de moyens pour financer les tâches publiques. Les pertes devraient donc être compensées soit par des recettes ou des dépenses, soit en adoptant des mesures d'économies, soit en augmentant les impôts.

Le régime fiscal réduit la marge de manœuvre budgétaire des pouvoirs publics concernés. A cela s'ajoute que les avantages fiscaux, contrairement aux subventions directes, dont l'inscription au budget est obligatoire, sont un obstacle à la conscience des coûts et suscitent de nouvelles convoitises. C'est pourquoi l'exonération des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle ne va pas dans la bonne direction. Il serait plus efficace d'emprunter le chemin inverse : si les avantages fiscaux étaient supprimés, l'assiette fiscale pourrait être élargie. Par conséquent, les pouvoirs publics bénéficieraient d'un avantage de marge de manœuvre pour baisser les taux de l'impôt.

Suisse par la loi sur les allocations familiales (LAFam) s'appliquent aux allocations pour enfant et aux allocations de formation professionnelle. Ainsi, l'allocation pour enfant s'élève au minimum à 200 francs par mois et l'allocation de formation professionnelle à 250 francs. Les normes cantonales d'allocations familiales peuvent prévoir des montants plus élevés. Plus d'un tiers des cantons le font. Le principe « un enfant, une allocation » a donc été presque entièrement mis en œuvre. Le cercle des personnes ayant droit à une allocation est défini de manière uniforme et comporte les catégories de personnes suivantes:

- Les employés des secteurs non agricoles qui perçoivent un salaire annuel d'au moins d'au moins 7050 francs (état au 1^{er} janvier 2015). Les employés qui n'atteignent pas ce revenu minimal ont droit aux allocations familiales en tant que personnes sans activité lucrative.
- Les personnes exerçant une activité lucrative indépendante en dehors du secteur agricole.
- Les personnes qui sont considérées comme sans activité lucrative au regard de l'AVS si leur revenu imposable dans le cadre de l'impôt fédéral direct ne dépasse pas le montant de la rente AVS maximale (soit 42 300 francs au 1^{er} janvier 2015) et si elles ne perçoivent ni des prestations complémentaires à l'AVS/AI ni une rente AVS ordinaire. Les cantons de Genève, du Jura et de Vaud n'appliquent pas de plafond de revenu.
- Les personnes exerçant une activité lucrative dans le secteur agricole, pour lesquelles le législateur a prévu une réglementation spéciale en instaurant la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA). Les montants de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation professionnelle correspondent aux montants minimaux inscrits dans la LAFam. Dans les régions de montagne, ces montants sont relevés de 20 francs.

D'après la Statistique des assurances sociales suisses 2013, les dépenses en faveur des allocations familiales constituent 3,8 % de toutes les dépenses consacrées aux assurances sociales. Elles sont financées pour près de 96 % par les cotisations de l'employeur. Les pouvoirs publics financent essentiellement les allocations familiales dans le secteur agricole, deux tiers de ces dépenses incombant à la Confédération, un tiers aux cantons.

Pourquoi les allocations pour enfants et les allocations de formation sont-elles imposées?

Les allocations pour enfants et les allocations de formations constituent un complément de revenu. Elles sont destinées à compenser les frais causés aux parents par l'entretien des enfants. Selon le droit en vigueur, elles font partie intégrante du salaire. Dans la mesure où les allocations pour enfants et les allocations de formation sont versées par l'employeur, elles doivent figurer sur le certificat de salaire.

Une exonération fiscale des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle est-elle pour la première fois au cœur du débat politique?

Non. L'objet de l'initiative populaire n'est pas nouveau. Auparavant, les interventions parlementaires suivantes visant à modifier la loi ont été rejetées: motion Aeppli (97.3643) « Pas de taxation sur les allocations pour enfant », initiative parlementaire Meier-Schatz (07.470) « Défiscaliser les allocations pour enfant et formation professionnelle », initiative cantonale SG (08.302) et initiative cantonale AG (08.308), toutes deux intitulées « Exonération fiscale des allocations enfant et formation. Modification de l'article 7 LHID ». Ces interventions parlementaires n'ayant pas donné de résultat, les partisans de cette exonération tentent à présent de faire aboutir leur projet au moyen d'une initiative visant à modifier la Constitution.

L'initiative contrevient-elle au principe de l'imposition selon la capacité économique?

Selon la Constitution, chacun doit participer aux dépenses des collectivités publiques en fonction des moyens financiers dont il dispose. Le contribuable qui reçoit des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle augmente ainsi son revenu et donc sa capacité économique. C'est pourquoi les allocations sont, à l'instar des autres revenus, soumises à l'impôt sur le revenu.

Une exception aux principes fondamentaux de l'imposition pourrait-elle générer d'autres revendications de même nature?

Une acceptation de l'initiative ouvrirait la voie à d'autres exonérations. Car la demande d'exonérer fiscalement des éléments du revenu imposable entraînerait des demandes complémentaires visant à soustraire d'autres éléments de l'assiette de l'impôt et à échapper ainsi au principe de l'imposition selon la capacité économique.

Une exonération fiscale des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle allégerait-elle toutes les familles avec enfants?

Non. Les allègements fiscaux ne peuvent profiter aux familles dont le revenu se situe en deçà de la limite de l'imposition. Les ménages à faible revenu ne tireraient donc aucun bénéfice de l'initiative.

Actuellement, près de la moitié des ménages avec enfants ne paient pas d'impôt fédéral direct sur le revenu. Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les déductions introduites ces dernières années ont conduit à exonérer une part toujours plus importante des revenus moyens. C'est ainsi qu'un ménage ayant un revenu brut inférieur à 97 500 francs et deux enfants ne paie pas d'impôt fédéral direct. Un ménage à deux revenus et deux enfants dont les frais dûment établis pour la garde des enfants par des tiers atteint 10 100 francs ne paie d'impôt fédéral direct que si le montant de son revenu brut est supérieur 126 000 francs. Une grande partie de la classe moyenne bénéficie donc d'un allègement de l'impôt sur le revenu à l'échelon de la Confédération.

En raison du système fiscal fédéraliste, les allègements diffèrent selon le canton et la commune (autonomie concernant les barèmes fiscaux, déductions différentes en faveur des familles avec enfants). Encore une fois, l'initiative n'allégerait pas ou presque pas la charge fiscale des familles qui ne paient pas ou très peu d'impôts sur le revenu.

En cas d'acceptation de l'initiative, quelles pertes fiscales faudrait-il envisager? Comment pourraient-elles être compensées?

La Confédération, les cantons et les communes devraient s'attendre à des manques à gagner d'environ un milliard de francs par année. Ils disposeraient donc de moyens financiers moins importants pour financer leurs tâches. Ces pertes devraient être compensées par une hausse des impôts ou une diminution des dépenses. En fin de compte, l'initiative pourrait donc même avoir des conséquences négatives pour les collectivités publiques.

Qui serait désavantagé en cas d'acceptation de l'initiative?

L'initiative n'allégerait pas ou presque pas la charge fiscale des familles à faible revenu avec enfants, et n'allégerait pas non plus la charge des ménages qui ne reçoivent pas d'allocations pour enfants ou d'allocations de formation professionnelle. Ces derniers sont des ménages constitués par des personnes seules ou des couples sans enfants, les personnes seules constituant aujourd'hui plus d'un tiers des ménages en Suisse. Or ces ménages devraient à nouveau passer à la caisse, au plus tard au moment de compenser les pertes fiscales.