

Seul le texte prononcé fait foi

**09.045s Allégements fiscaux en faveur des familles avec enfants. Loi  
Audition devant la CER-E du 29 juin 2009**

**Exposé du conseiller d'Etat Christian Wanner, président de la Conférence des  
directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF)**

---

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers aux Etats,

Je tiens tout d'abord à vous remercier de nous donner ainsi la possibilité d'exposer devant votre commission la position de la CDF, position qui correspond par ailleurs largement à celle des cantons. Je vais pour ma part concentrer mon exposé sur les questions de politique fiscale, alors que le professeur Ueli Cavelti, évoquera quelques problèmes d'ordre juridique. Dans la mesure où plusieurs initiatives déposées par des cantons exigeant de passer à l'imposition individuelle sont actuellement aussi en discussion, je commencerai par prendre position sur la question du système.

## **1. Contexte**

Le principe de l'égalité de traitement trouve application en matière de fiscalité via le principe de l'imposition selon la capacité économique. A ce propos, la jurisprudence et la doctrine se sont à maintes reprises exprimés sur l'écart des charges qui, à revenus équivalents, pèsent sur les couples mariés et les couples vivant en union libre. Du point de vue de la justice fiscale, le système de base, à savoir l'imposition séparée ou commune des époux, n'est pas essentiel. Que l'impôt soit perçu séparément ou conjointement, on peut assurer la justice fiscale dans tous les cas. Les principes d'imposition ne permettent pas à eux-seuls de décider du système à appliquer.

Par contre, l'art. 14 de la Constitution fédérale garantit le droit au mariage et à la famille. Il faut entendre par mariage au sens constitutionnel du terme l'institution par laquelle une femme et un homme s'unissent pour fonder une communauté de vie sur la durée, soit en principe jusqu'à la mort d'un des époux. Le mariage se caractérise notamment par le souci partagé d'entretenir l'union conjugale. Il ressort de la Constitution fédérale que toute discrimination légale, notamment aussi dans la législation fiscale, envers les couples mariés par rapport à d'autres formes de vie est inadmissible.

Je ne vous apprends rien en rappelant que les impôts servent à couvrir le besoin en fonds publics et ne supposent pas une contreprestation concrète de la collectivité publique elle-même. Néanmoins, le droit fiscal influence chaque activité économique. Il arrive de plus en plus souvent que la fiscalité, outre la perception de recettes, poursuive d'autres buts, extra-fiscaux. Le droit fiscal a quelque chose à voir avec l'application de conceptions de la justice dans un domaine en pratique très important. Cet ordre de valeur du mariage et de la famille ressort du Code civil dont les dispositions y relatives sont en vigueur depuis le 1er janvier 2000. On citera en particulier les articles 159 et 163 CC qui prescrivent que les époux s'engagent à agir d'un commun accord et à pourvoir ensemble à l'entretien des enfants et qu'ils contribuent, chacun selon ses facultés, à l'entretien convenable de la famille. Les époux conviennent de la façon dont chacun apporte sa contribution. Ces principes reposent sur la conception que le mariage constitue une communauté sur les plans social, juridique et économique.

Partant de l'ordre de valeur évoqué, seule la variante du splitting ou le système du double barème permettent de tenir compte de ces principes, au contraire de l'imposition individuelle. Le splitting et le double barème considèrent la famille comme une communauté de valeurs, de biens et de droit, telle que définie par le droit de la famille. A son assemblée annuelle de 2007, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances avait alors déjà opté à une nette majorité pour la variante du splitting. Nous sommes, aujourd'hui comme à l'époque, opposés à l'introduction de l'imposition individuelle.

## **2. L'allégement fiscal des familles avec enfants proposé**

Contrairement à tout ce qui a été prétendu sur la question, près de 80% des enfants grandissent encore dans le cadre d'une communauté conjugale. L'entretien de la famille étant un devoir conjoint des époux, les charges familiales doivent également être partagées en considération du revenu global disponible. Le Conseil fédéral a mis en discussion deux variantes pour l'imposition des familles avec enfants: la solution combinée et un barème parental. La solution combinée s'aligne sur le système actuel d'imposition des couples mariés et des familles, alors que le barème parental prévoit en plus de tenir compte directement des charges liées aux enfants par une déduction sur le montant d'impôt. Pour les deux variantes, il est par ailleurs envisagé une déduction pour frais de garde des enfants.

Comme indiqué en introduction, je ne me prononcerai pas sur la problématique de droit fiscal liée au barème parental, mais sur son aspect institutionnel. Comme vous avez pu le lire dans un article de la NZZ, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances et la grande majorité des cantons ont clairement plaidé pour la solution combinée et refusent le barème parental. Déjà aujourd'hui, près de 20% des contribuables ne paient plus d'impôt fédéral direct. Avec la solution combinée, cette proportion passerait à 24%. Avec le barème parental, la part des contribuables qui seraient exonérés de l'impôt fédéral direct passerait à plus de 30%, soit près de 1,34 millions de contribuables. Il est totalement exclu que près d'un tiers de tous les contribuables en Suisse ne disposent plus que d'un revenu qui se situerait au-dessous du seuil minimal de la capacité économique. Ainsi, quand bien même une part au moins des citoyens exempts d'impôts pourraient en principe parfaitement contribuer - même de manière modeste - aux charges de la communauté, ils en se-

ront complètement dispensés par le système du barème parental. Ceci est discutable du point de vue institutionnel. Quiconque ne se montre pas un tant soit peu solidaire avec l'Etat et la société en y contribuant même pour une part minime perd inmanquablement tout intérêt envers cette société, et l'Etat en est réduit à devenir un self-service. Pour l'impôt fédéral direct, moins de 9% des contribuables avec un revenu brut annuel supérieur à Fr. 115'000.- couvre presque 70% du produit de l'impôt, alors que les 28% figurant au bas de l'échelle des revenus n'en fournissent que le 0.4%. Il sera toujours difficile avec un tel rapport de postuler une imposition juste de tous les citoyens, les pauvres comme les riches, selon le principe de la capacité économique si, pour chaque mesure d'allégement, on peut faire que les citoyens tout au bas de l'échelle des revenus ne bénéficient pas d'allégement mais seulement ceux qui gagnent plus. Mais, qui ne paie pas d'impôt ne peut par principe déjà plus se voir alléger sa charge fiscale.

Ajoutons à cela encore une chose. En 2007, près de 30% des personnes adultes de plus de 26 ans ont obtenu une réduction de leurs primes d'assurance-maladie. La part des ayants droit a oscillé en l'espèce entre 21,2 et 57% selon les cantons. On peut sans doute partir de l'idée que la catégorie de citoyens qui ne paient pas d'impôt fédéral direct est la même que celle qui reçoit une aide pour tout ou partie des primes d'assurance-maladie. Partant de l'augmentation exorbitante des primes annoncée pour l'année prochaine, il est en outre prévu d'augmenter massivement les montants disponibles pour la réduction des primes, soit de 200 millions pour la seule Confédération. Cet allègement implique aussi qu'une part des citoyens ne doit plus se faire de souci lorsqu'elle consomme des prestations de santé, car les coûts sont supportés par tous les autres. Le cumul d'une exonération fiscale et d'un allègement des coûts de la santé montre bien à quel point nous nous trouvons au niveau politique institutionnel face à un domaine sensible qui est celui de la justesse institutionnelle des allègements consentis pour les personnes à faibles revenus. Qu'on me comprenne bien, je ne dis pas qu'il faut charger excessivement les petits revenus, que ce soit par des impôts ou autres taxes. Chacun est néanmoins tenu de contribuer aux coûts de la communauté selon sa capacité économique. Avec la réforme de l'imposition des familles telle que proposée, ce principe est passé aux oubliettes dans la mesure où il y a exonération d'impôt même en présence d'une capacité économique donnée, ce qui est discutable du point de vue institutionnel et juridique.

Pour conclure, je me permets de souligner encore un point. Les cantons possèdent en matière d'harmonisation fiscale un droit de participation qualifié qui va plus loin que le droit de participation usuel valable dans la procédure législative. La raison en est que la Confédération et les cantons se partagent la compétence pour le prélèvement des impôts directs. Ni la Confédération, ni les cantons ne peuvent déterminer unilatéralement l'assiette de l'impôt. Il est dès lors pour le moins surprenant de la part du Conseil fédéral d'avoir opté pour le barème parental alors même que pratiquement tous les cantons, à l'exception du canton de Bâle-Ville, et la Conférence des directeurs cantonaux des finances se sont prononcés clairement et sans équivoque pour la solution combinée. Aussi la quasi unanimité des cantons n'a-t-elle pas plus de poids que l'avis d'une quelconque association. Ça ne va vraiment pas dans notre Etat fédéral.

Je vous exhorte donc, au nom des cantons et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, à entrer en matière sur le projet, mais à privilégier la solution combinée.