

Loi fédérale sur l'imposition individuelle

Madame la conseillère fédérale,

Votre correspondance du 2 décembre 2022 relative à la procédure de consultation susmentionnée nous est bien parvenue et a retenu notre meilleure attention.

En préambule, nous tenons à relever que la problématique de l'imposition des couples mariés en comparaison aux couples non mariés est avant tout une problématique au niveau de l'impôt fédéral direct.

En effet, la grande majorité des cantons, suite à la jurisprudence Hegetschweiler de 1984, ont introduit au travers du splitting (coefficient ou double barème) un correctif permettant une imposition conforme à cette jurisprudence. Par contre, la Confédération n'a jamais réussi à adapter le régime de l'impôt fédéral direct et la problématique de l'inégalité de traitement entre les couples mariés et les personnes seules, respectivement les couples non mariés, demeure malheureusement. Toutes les tentatives de modification de l'imposition des couples mariés ont échoué devant le peuple. Pour des raisons financières, la Confédération n'a en outre jamais introduit le principe du splitting. Celui-ci aurait pourtant permis de satisfaire aux différentes revendications sur ce thème, revendications qui conduisent aujourd'hui à un projet d'imposition individuelle, problématique à plusieurs titres et alors que la question de la discrimination des couples mariés ne se pose plus au niveau des cantons.

Outre la problématique technique sur le plan fiscal, l'introduction d'une imposition individuelle nécessiterait un énorme travail de communication et pédagogique pour une grande partie de la population « mariée » qui n'a de tout temps rempli qu'une seule déclaration. L'expérience démontre qu'il faut de nombreuses années pour changer les habitudes et les réflexes qui existent de longue date.

L'abolition de la pénalisation du mariage au niveau fédéral n'est sur son principe pas contestée. Pour le Conseil d'État neuchâtelois, elle peut être traitée par d'autres voies, plus simples et plus rapides, moins onéreuses et comportant moins de risques que l'imposition individuelle. Comme évoqué ci-dessus, les cantons ayant adapté leur législation, cette problématique n'existe plus à leur niveau.

Objectifs du projet

Le Conseil fédéral propose d'introduire l'imposition individuelle pour l'ensemble des citoyens indépendamment de leur état civil. Chacun devra remplir une déclaration dès sa majorité. Ainsi, chaque contribuable indiquera dans sa déclaration ses revenus et ses charges. L'introduction de l'imposition individuelle répond à la problématique d'égalité de traitement entre les personnes mariées et les personnes seules. Elle a également pour but d'augmenter l'incitation à l'activité professionnelle pour les personnes générant un second revenu. Le projet sert enfin de contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil (initiative pour des impôts équitables) ».

Situation actuelle

Au niveau cantonal, les personnes mariées ou seules mais vivant en ménage commun avec des enfants, bénéficient à l'heure actuelle du barème « marié ». L'application d'un splitting, d'un coefficient ou d'un barème « marié » adapté amenuise la progression de l'impôt et évite l'imposition plus lourde des personnes mariées qui verraient, sans cette correction, une progression du taux d'imposition relativement forte occasionnée par l'addition du revenu des deux conjoint-e-s.

Au niveau fédéral, comme relevé en introduction, la progressivité de l'impôt défavorise les personnes mariées exerçant chacune une activité lucrative, en comparaison avec les couples de concubin-e-s dans la même situation.

Actuellement, le système fiscal suisse repose sur le principe de l'imposition du couple et de la famille. Selon cet ordre, la famille est considérée comme une communauté économique. Les revenus et la fortune des personnes mariées et des personnes liées par un partenariat enregistré sont additionnés et imposés conjointement, quel que soit le régime matrimonial, tant que le couple vit en ménage commun.

Cette notion d'unité économique est également reprise dans d'autres domaines, tels que subventions et aides à caractère social, etc... où les données fiscales sont d'ailleurs utilisées pour déterminer les montants accordés. La capacité financière de l'individu au sein de l'unité économique ne doit pas être dissociée de celle de la communauté. Or, si l'imposition individuelle traite les époux séparément, cela ne sera plus le cas.

Imposition individuelle

Le passage à l'imposition individuelle constituerait un changement fondamental qui devrait être mis en œuvre dans l'ensemble de la Suisse pour toutes les souverainetés fiscales. Une réglementation différente au niveau de la Confédération et des cantons ne serait en effet pas envisageable du point de vue de la taxation et entraînerait des problèmes en matière de répartition fiscale intercantonale, de même qu'une désharmonisation massive, et accroîtrait la complexité du système fiscal. Tous les cantons devraient donc modifier leur législation et leurs dispositions d'exécution et procéder aux adaptations informatiques nécessaires, ce qui représente un investissement massif et le risque d'une longue période d'instabilité. L'investissement serait élevé notamment car les déductions sociales et les barèmes devraient être fondamentalement remaniés dans chaque canton. En outre, le changement de système engendrerait des coûts très élevés (pertes de recettes, frais de personnel, frais informatiques). Le fait que l'imposition individuelle génère à elle seule de forts effets positifs sur l'emploi ne paraît en outre pas démontré. La décision d'exercer une activité lucrative ou d'augmenter le taux d'occupation dépend en effet au moins autant d'autres éléments indépendants du projet de réforme fiscale, par exemple de l'offre d'accueil de jour des enfants (encore insuffisante : comme l'a démontré une étude menée en 2019 par l'Université de Neuchâtel sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, l'augmentation de 1 point de la couverture des besoins est accompagnée d'une hausse de 0.8 point du taux d'occupation des mères) ou du partage inégal des rôles découlant des inégalités de salaire injustifiées entre hommes et femmes, ou encore du « plafond de verre » que rencontrent encore bien souvent les femmes dans leur promotion professionnelle.

De surcroît, l'effet incitatif devrait le cas échéant être examiné en regard d'autres mesures évitant la pénalisation du mariage – indispensables – et non en regard de la situation actuelle, clairement insatisfaisante.

Difficultés du passage de l'imposition du couple à un système d'imposition individuelle

Étant donné que l'imposition individuelle ne prévoirait plus qu'un seul barème pour tous les contribuables, différentes mesures d'accompagnement devraient être adoptées pour permettre une imposition aussi équilibrée que possible.

Pour les parents, la déduction pour enfant doit par exemple passer de 6500 francs à 9000 francs par enfant dans le cadre de l'impôt fédéral direct, car l'imposition individuelle réduit l'allègement qu'offrent les déductions pour enfant aux couples mariés.

Pour les personnes seules et les familles monoparentales, une déduction de 6000 francs doit être introduite dans le cadre de l'impôt fédéral direct, car les ménages comptant au moins deux personnes majeures réalisent des économies ménagères (p. ex. frais de logement moins élevés).

S'agissant des variantes proposées, la première, sans autre mesure corrective, ne tient pas compte de la répartition des revenus au sein du ménage. Cette variante introduit donc une inégalité selon la composition du revenu entre les deux membres du couple pour corriger l'inégalité actuelle pénalisant les couples mariés.

Pour les couples mariés à revenu unique ou dont le second revenu est bas, le Conseil fédéral propose ainsi une deuxième variante, avec une déduction pour ménage (déduction de 14'500 francs au maximum, réduite de 50 centimes par franc du second revenu). Paradoxalement, cela revient donc, à grands frais et grandes complications, à tenir compte de la situation de couple dans le cadre de l'imposition individuelle.

Commentaires

Le Conseil d'État neuchâtelois, pourtant attaché aux objectifs du projet, en particulier à l'absence de discrimination des couples mariés et à la promotion de l'égalité et de l'activité des deux personnes formant un couple, ne soutient pas le principe de l'introduction de l'imposition individuelle.

Avec l'imposition individuelle, les couples mariés ou pacsés verraient leurs situations et leurs devoirs fiscaux fondamentalement se modifier. Ils devraient, en plus de remplir deux déclarations, procéder à des versements séparés. Il leur reviendra aussi de distinguer clairement le dossier fiscal de l'un et de l'autre et de suivre également les paiements effectués de façon distincte. Pour éviter tout problème et maîtriser sa fiscalité, les contrôles et le temps consacré devront doubler, en priorité pour les contribuables eux-mêmes.

En outre, les familles monoparentales, bénéficiant actuellement du barème « marié », verraient leur imposition fortement augmenter, et ceci malgré la possibilité de bénéficier d'une déduction supplémentaire. Il est à ce sujet intéressant de se souvenir qu'avant une décision des Tribunaux, le canton de Neuchâtel appliquait déjà une déduction pour famille monoparentale, mais a dû la remplacer par l'application du barème marié, plus avantageux.

Pour les autorités fiscales, le nombre de dossiers augmenterait très fortement (1,7 million de déclarations supplémentaires sur l'ensemble de la Suisse). Les adaptations informatiques seraient aussi conséquentes. Même si les dispositions légales devaient permettre des déductions simples et faciles à appliquer, la gestion des dossiers des couples mariés, taxés individuellement, nécessitera une coordination importante pour les taxateurs, sans parler de la problématique de la perception. La question de la solidarité entre époux en cas de non-paiement devra également être réglée et, selon les scénarios retenus, réduirait à néant l'autonomie voulue de chaque membre du couple.

Dans l'hypothèse où l'imposition individuelle devait être introduite, nous saluons le fait que dans le projet en consultation, la répartition des éléments de revenu et de fortune entre les contribuables se fasse selon le droit civil. Une attribution différente poserait de graves problèmes juridiques et pratiques lors de la taxation des contribuables.

En outre, il est jugé judicieux que l'attribution des déductions, en particulier des déductions pour enfant, se fasse en règle générale de manière forfaitaire ou par une répartition égale, ce qui faciliterait la taxation des contribuables et la rendrait aussi indépendante que possible. Il est en effet important que la répartition des déductions se fasse de la manière la plus simple possible et en évitant toute brèche ou possibilité de planification fiscale. Pour les personnes qui jouissent de l'autorité parentale conjointe, les déductions devraient être réparties par moitié. Au vu de l'évolution de notre société, il est toutefois fort probable que les déductions nécessiteront des ajustements lors des prochaines années en fonction de la composition des familles (familles recomposées) et des effets sur leurs charges fiscales.

La proposition d'une imposition individuelle la plus simple (réalisée en particulier avec la variante 1), facilitant le remplissage de la déclaration de manière autonome et permettant aux contribuables de mener les procédures fiscales de manière la plus indépendante possible, devrait en principe être privilégiée. Elle conduit toutefois à introduire de nouvelles inégalités et n'est de ce point de vue pas satisfaisante.

De manière générale, l'abandon du barème « marié » va exiger pour bon nombre de cantons d'adapter le barème de référence, sans quoi les couples mariés en fonction de la structure du revenu et les familles monoparentales pourraient voir leur facture d'impôt croître massivement. Ceci ne sera pas sans conséquence, notamment sur les revenus des collectivités – canton et communes - concernées. Pour le seul impôt fédéral direct, le coût s'élèverait actuellement à 1 milliard de francs (800 millions de francs pour la Confédération et 200 millions de francs pour les cantons). Pour les cantons, il induirait des pertes supplémentaires considérables en lien avec l'adaptation nécessaire des législations relatives à l'impôt direct cantonal et communal et ce alors que la question de la discrimination du mariage y a déjà trouvé des réponses satisfaisantes. À cela s'ajouteraient 1,7 million de déclarations fiscales supplémentaires à traiter et une charge de travail plus que proportionnelle dès lors que les contrôles devront non seulement porter sur ces déclarations supplémentaires, mais également sur la cohérence des différentes déclarations déposées pour un même couple

Conclusion

L'imposition individuelle permettrait certes de supprimer la pénalisation du mariage, de promouvoir l'égalité et, probablement de contribuer à l'encouragement de l'exercice d'une activité lucrative.

La variante 1 proposée paraît plus simple à réaliser mais introduit de nouvelles inégalités, tandis que la variante 2 tient mieux compte du principe de l'imposition selon la capacité économique mais contraint à relier l'imposition des deux membres d'un même couple pour tenir compte de la composition du revenu.

Le prix de ce changement est quant à lui élevé, trop élevé en regard des bénéfices qui peuvent en être attendus. Enfin, les couples mariés directement concernés seront eux aussi confrontés à diverses questions, car l'introduction de l'imposition individuelle les obligera pour la première fois à remplir deux déclarations d'impôt et à se pencher sur la répartition de leurs revenus et leurs fortunes communs.

S'il n'existe pas de solution simple pour un système équilibré qui tienne compte de toutes les contraintes, il est regrettable que la Confédération n'ait pas choisi, dans les années 1980, de prendre le même chemin que les cantons. Il n'est toutefois pas trop tard et nous estimons que les solutions adoptées par les cantons permettent de ne pas pénaliser le mariage sans générer les multiples inconvénients mentionnés ci-dessus. Elles sont aussi plus rapidement applicables. En conséquence, le Conseil d'État du canton de Neuchâtel s'oppose à l'introduction de l'imposition individuelle et se réfère pour le surplus à la position de la conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances.

En vous remerciant de l'attention portée au présent courrier, nous vous prions d'agréer, Madame la conseillère fédérale, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 mars 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND