

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DE LA POLITIQUE FAMILIALE
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Sylvie Progin et consorts demandant l'introduction d'une
mesure compensatoire à la hausse d'impôt subie par les familles monoparentales
dès 2011, résultant de la modification du quotient familial qui leur est appliqué**

La Commission thématique de la politique familiale à siégé le jeudi 2 février 2012 à la salle de conférence du SCRIS, Rue de la Paix 6 à Lausanne pour traiter de l'objet cité en titre.

Pour cette commission, Mme Nuria Gorrite était excusée, Mme Véronique Hurni était remplacée par Mme Christa Calpini et Mme Roxanne Meyer par la Postulante, Mme Sylvie Progin.

Le Conseil d'Etat était représenté par M. Pascal Broulis, Président, Chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), accompagné par M. Pierre Curchod, responsable de la division juridique et législative, administration cantonale des impôts (ACI), DFIRE

Les prises de notes étaient assurées par Mme Stéphanie Bédât à qui nous tenons à adresser nos très vifs remerciements.

1. Position de la postulante

LHID

La modification de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)¹ a entraîné dès 2011 la modification du quotient familial pour les familles monoparentales de 2,3 à 1,8 et a réduit la déduction pour contribuable modeste de 3300 à 2000 francs.

Mesures compensatoires

Des mesures ont été introduites en 2011 pour compenser les effets de ces modifications, soit :

- en doublant le montant de la déduction pour frais de garde des enfants jusqu'à 14 ans de 3500 à 7000 francs ;
- en augmentant la déduction pour familles monoparentales de 1300 à 2700 francs

Constats

La diminution de la déduction pour contribuable modeste (-1300 francs) cumulée à l'augmentation de la déduction pour familles monoparentales (+ 1400 francs) donne un solde de 100 francs.

La déduction pour frais de garde n'atteint pas son but. D'abord, parce que le statut de famille monoparentale n'intervient en principe pas dès la naissance de l'enfant mais ultérieurement. Ensuite, parce que la réalité du

¹ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, RS 642.14

terrain démontre que les structures d'accueil existent jusqu'à 10 ans mais rarement au-delà, en raison notamment de l'absence à ce jour d'une loi d'application de l'art. 63a cst-VD². Enfin, la déduction ne vise que les familles qui ont recours à des structures d'accueil de jour et dont les frais sont pertinents pour actionner la déduction. Elle exclut ainsi tous les autres cas.

L'augmentation de la déduction pour famille monoparentale s'avère quant à elle largement insuffisante pour les familles monoparentales sans frais de garde ou avec peu de frais de garde déductibles. Par ailleurs, les frais entraînés par des enfants en apprentissage ou aux études peuvent s'avérer lourds.

Il résulte de ce qui précède une hausse d'impôts pour les familles monoparentales dès 2011 (pour un revenu net de 70'000 francs y compris les pensions alimentaires, l'augmentation entre 2010 et 2011 atteint 12%).

Conclusion du postulat

Dès lors, il s'agit de prendre des mesures qui compensent concrètement la hausse d'impôts subie par les familles monoparentales, soit par le biais d'une augmentation des allocations familiales pour familles monoparentales, soit en augmentant la déduction fiscale pour familles monoparentales.

2. Position du Conseil d'Etat

Propos liminaires

Le Chef du DFIRE rappelle le principe cardinal que constitue la capacité contributive et souligne la nécessité impérative de le sauvegarder.

La question de la famille est très complexe. Le canton de Vaud s'y atèle avec toute l'attention et la compétence requises. Changer le système en vigueur demande la plus grande prudence. Pratiquer le splitting, par exemple, alors que l'on vise un volume identique de rentrées fiscales, c'est se heurter non seulement aux barèmes qui ne sont plus adaptés (et donc à adapter fortement à la hausse), mais également à toute une série de questions centrales et complexes telle que celle, notamment, de la place de l'enfant.

Aujourd'hui, le quotient familial appliqué dans le canton de Vaud correspond le mieux à la structure sociale.

Situation des familles entre 2006 et fin 2010

Suite à un recours devant le Tribunal fédéral (TF)³, la notion de « famille » a été redéfinie comme cellule unique, sans distinction de statut. La décision du TF a fondamentalement remis en question le dispositif fiscal des cantons dans ce domaine. Au plan vaudois, des solutions ont dû être trouvées pour les quelque 20'000 familles monoparentales concernées. Ainsi, la famille monoparentale a été traitée de la même manière qu'un couple marié avec enfant/s. L'application du quotient de 1,3 a été remplacée par un quotient de 1,8 auquel s'est ajouté 0,5 par enfant, soit, au final un quotient de 2,3. Ce traitement a été appliqué aux familles monoparentales durant une période transitoire d'environ 5 ans (2006 à fin 2010), ceci en violation complète du principe de la capacité contributive. La mesure a fait l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat et d'une

² Art. 63a, al.1 : « En collaboration avec l'Etat et les partenaires privés, les communes organisent un accueil parascolaire surveillé, facultatif pour les familles, sous forme d'école à journée continue dans les locaux scolaires ou à proximité, pendant toute la durée de la scolarité obligatoire. »

³ ATF 131 II 697. Regeste. Art. 191 Cst., art. 11 al. 1 et art. 72 al. 2 et 3 LHID; égalité de traitement en matière tarifaire entre les familles monoparentales et les familles avec deux parents; limites de l'interprétation conforme à la constitution. Constitutionnalité et applicabilité de l'art. 11 al. 1 LHID: la prescription imposant d'accorder aux familles monoparentales et aux contribuables en charge de personnes à entretenir la même réduction tarifaire que les couples mariés viole le principe de l'imposition selon la capacité contributive et empiète sur la compétence tarifaire des cantons. La situation ne peut pas être corrigée par la voie d'une interprétation conforme à la Constitution au vu du texte clair de la norme et de la volonté univoque du législateur historique. Malgré son inconstitutionnalité, la norme doit s'appliquer. La réglementation du canton de St-Gall, selon laquelle les familles monoparentales et les familles avec deux parents sont soumises à des tarifs différents est contraire à l'art. 11 al. 1, 2e phrase LHID. Le droit fédéral est donc directement applicable. Comme la loi d'harmonisation fiscale ne contient aucune norme suffisamment détaillée sur la question du tarif applicable, le Conseil d'Etat doit édicter des dispositions transitoires.

modification temporaire du règlement sur l'imposition de la famille. Son coût s'est élevé à environ 10 à 12 millions de francs par année.

Situation des familles depuis 2011

Depuis 2011, une personne mariée bénéficie d'un quotient familial de 1,8. Un quotient de 0,5 s'ajoute pour chaque enfant. Dans le cas d'une famille monoparentale, le quotient appliqué est de 1,3 et de 0,5 par enfant. Les familles sont donc clairement distinguées selon leur statut.

L'arrêté du TF, selon la loi fédérale en vigueur alors, imposait d'accorder les mêmes déductions aux couples mariés avec enfants qu'aux familles monoparentales. Le tribunal a admis que le recours était infondé du point de vue de l'équité et de la répartition de la charge fiscale entre les cellules de la famille mais il a reconnu dans le même temps que le texte de la loi imposait aux cantons une telle application. La loi fédérale a ensuite été modifiée. Si l'on continuait aujourd'hui à traiter les familles monoparentales de la même manière que les couples mariés avec enfants, il est certain que des recours seraient portés devant le TF qui reconnaîtrait à son tour le principe de violation de l'égalité de traitement.

Le véritable enjeu pour toutes les familles intervient lorsque le quotient familial tombe, soit au moment où l'enfant atteint l'âge de 18 ans. Les contribuables concernés en font régulièrement part à l'ACI. C'est un moment crucial qui met fin à la famille au plan fiscal. Les frais engendrés dès lors peuvent être atténués voire compensés par d'autres aides (bourses par ex. dans le cas où l'enfant poursuit des études).

Les déductions

Les déductions doivent être équitables et pratiquées pour tous. Afin de corriger la fragilité des familles monoparentales – cette fragilité n'étant en aucune manière remise en cause par l'Etat – les déductions suivantes ont été introduites :

- déduction pour contribuable modeste (le canton de Vaud est sur ce point l'un des plus généreux au plan suisse) ;
- déduction pour logement ;
- déduction de 2700 francs pour famille monoparentale (contre 1300 francs pour couples). Cette déduction a un impact tout à fait considérable pour des revenus nets entre 30'000 et 60'000 francs.

L'augmentation des allocations familiales comme mesure compensatoire introduirait de fait une inéquité puisqu'il suffirait de ne pas se marier ou de divorcer pour en bénéficier. Des cas sont déjà avérés à l'ACI.

Conclusion

Le système vaudois est le plus équitable de Suisse de par les distinctions qu'il opère en termes de statut (couple sans enfant, avec enfants, mariés ou non, famille monoparentale, etc.). Il est le plus généreux pour les revenus n'excédant pas 40'000 francs. Il donne une assise aux familles fragilisées. Si l'on veut aider une couche particulière de la population, il faut actionner le levier social, par le biais des prestations. La fiscalité ne saurait être liée au social. Ce sont deux univers fondamentalement différents.

Le système qui a prévalu entre 2006 et fin 2010 pour les familles monoparentales était un « cadeau » à caractère provisoire, il faut le souligner. En 2011, il s'est agi de revenir à une situation d'équité, sans pour autant négliger les situations des familles monoparentales.

Au vu de ce qui précède, le Chef du DFIRE encourage à maintenir le statu quo.

3. Discussion

Hausse d'impôts

La postulante ainsi que plusieurs commissaires reconnaissent les efforts de l'Etat pour compenser les effets de la LHID. Toutefois selon eux, les familles monoparentales qui bénéficiaient des mesures compensatoires jusqu'en 2010 ont été dès 2011, à revenu égal, confrontées à une hausse importante de leurs impôts, cette hausse pouvant excéder 10% et atteindre 20% (voir calculs disponibles sur le site de l'ACI). Partant, il est

nécessaire de prendre en considération le postulat et de trouver les pistes pertinentes pour atténuer cette augmentation, faut-il pour ce faire quitter le champ de la technique fiscale.

Le Chef du DFIRE ne soutient pas ces chiffres. Il explique que les calculs disponibles sur le site Internet sont effectués sur la base du revenu imposable après toutes les déductions, alors que ceux pratiqués par l'ACI prennent en considération le revenu net après déduction des frais d'acquisition mais avant les déductions sociales. Ceci pour mesurer l'effet concret répercuté sur les différentes cellules familiales. L'application de ce calcul montre que l'augmentation effective des impôts pour les familles monoparentales dès 2011 se situe en moyenne entre 3 et 5%.

Le chef du DFIRE rappelle ensuite que la hausse d'impôts ne concerne que les familles monoparentales qui ont bénéficié du système transitoire et ont passé au système régulier en place dès 2011. Pour toutes les autres familles monoparentales vaudoises, il n'y a pas eu de hausse d'impôts en 2011. Il souligne enfin que les familles monoparentales bénéficient aussi de la baisse d'un point d'impôts introduite en 2012.

Frais de garde

La postulante ainsi que plusieurs commissaires répètent que la correction introduite en matière de frais de garde (déduction de 3500 à 7000 francs) n'atteint pas son objectif au-delà de 10-12 ans par manque de structure d'accueil. L'impact est par ailleurs réel et intéressant pour les familles qui ont deux revenus et qui paient plein tarif ; en revanche il est nul pour les familles monoparentales qui ont un revenu entre 40'000 et 70'000 francs.

Le Chef du DFIRE explique que la hausse de cette déduction n'a pas vocation à répondre à la hausse d'impôts des familles monoparentales. Cette mesure a notamment été introduite pour soulager les familles fragilisées par un divorce ou autre événement difficile.

Le Chef du DFIRE ajoute que la situation des personnes vivant en concubinage est examinée de près par l'ACI, des réflexions sont en cours.

Contribuables concernés et formulation du postulat

Le Chef du DFIRE relève que le postulat déposé peut être appréhendé de deux manières et demande à la commission de se positionner :

1. Les mesures compensatoires demandées concernent les familles monoparentales bénéficiaires durant la période transitoire et touchées de manière sensible dès 2011 ;
2. Les mesures compensatoires concernent l'ensemble des familles monoparentales de manière générale.

Dans le premier cas de figure, le chef du DFIRE se dit prêt à entrer en matière sur des dossiers individuels caractérisés par une hausse jugée intolérable, qu'il s'agit d'accompagner jusqu'à ce que l'enfant atteigne 18 ans.

Le second cas de figure implique en revanche selon le Chef du DFIRE de soulager davantage encore les contribuables qui paient peu d'impôts au regard de ceux qui en paient beaucoup. Ce serait alors un autre débat, motivé par une autre philosophie qui devrait par ailleurs également intégrer la problématique des concubins. Le Chef du DFIRE voit dans cette seconde option le risque de fragilisation du système et l'introduction d'inéquités.

Des commissaires s'interrogent sur la communication de l'ACI pour des cas précisément définis dans une période déterminée (option 1). En particulier, la question de la transparence et celle de l'égalité de traitement sont mentionnées. La démarche consistant à négocier avec l'ACI « entre quatre yeux » les cas individuels de familles monoparentales touchées et fragilisées par le changement de régime n'est pas acceptable aux yeux d'une commissaire. Les choses doivent être transparentes et égales pour l'ensemble des contribuables concernés. La contestation éventuelle de remise d'impôts dans ce cadre par d'autres familles monoparentales est également soulevée.

Le Chef du DFIRE explique que l'ACI travaille en toute transparence. Il précise que les remises d'impôts interviennent au bout de la chaîne (taxation - perception - contentieux - remise) et qu'aucune communication

particulière ne sera faite à propos d'éventuelles remises, suivant en cela les principes qui régissent ce domaine de manière générale.

Un rapport pourrait être établi à l'attention du Grand Conseil sur le nombre de familles monoparentales concernées.

4. Appréciation de la commission

Plusieurs commissaires disent ne pas vouloir entrer en matière sur le postulat. Les prestations sociales – qui coûtent par ailleurs beaucoup aux communes – sont le domaine de référence dans le cadre de la question posée et non la fiscalité. En marge de cette discussion, la question de la prévention de la séparation et du divorce mériterait d'être posée, les conséquences en termes de paupérisation étant avérées. La hausse d'impôts ne concerne qu'une faible partie des familles. Les cas particuliers de familles monoparentales touchées de manière sensible sont, à de rares exceptions près, déjà en mains de l'ACI. Par ailleurs, toucher au système demande la plus grande prudence.

D'autres commissaires considèrent au contraire que la situation est insatisfaisante pour les familles monoparentales. Le postulat permet d'examiner les pistes les plus opportunes pour compenser la hausse d'impôts.

5. Recommandation de la majorité de la commission

Au vote, **la commission recommande le classement du postulat** par 7 voix pour, 6 voix contre et 1 abstention.

Rolle, le 8 mars 2012

Le rapporteur :
(signé) *Claude-Eric Dufour*

