

**RAPPORT DU GOUVERNEMENT RELATIF AU POSTULAT N°364 DE MONSIEUR RAPHAEL CIOCCHI, DÉPUTÉ (PS), INTITULÉ "POLITIQUE FAMILIALE. LANCER L'ÉTUDE SUR LA FISCALITÉ DES FAMILLES"**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

**1. Objet du postulat**

Lors de sa séance du 22 juin 2016, le Parlement a accepté par 32 contre 21 le postulat n°364 intitulé *"Politique familiale. Lancer l'étude sur la fiscalité des familles"*.

Par ce postulat, l'auteur demande au Gouvernement d'étudier les incidences et la faisabilité de l'abandon ou de la réduction des déductions fiscales sociales au profit, par exemple, d'un « système plus généreux d'allocations familiales ». L'auteur du postulat demande au Gouvernement de cerner l'impact d'une telle mesure et de lancer une étude de faisabilité (légale et financière).

**2. Analyse et développement des arguments**

Après analyse approfondie, le Gouvernement arrive à la même conclusion que celle qu'il a déjà présentée lors de la session du Parlement du 22 juin 2016. Il apparaît, ainsi, qu'une étude concernant la modification de la fiscalité des familles conduisant à l'abandon des déductions sociales au profit d'un système d'allocations familiales plus généreux n'est pas nécessaire, au vu des différents arguments qui suivent :

**a) Augmentation importante de la charge fiscale des contribuables**

Les allocations familiales touchées par les contribuables jurassiens constituent un revenu soumis à l'impôt. Dès lors, un système prévoyant des allocations familiales plus élevées pour les familles augmenterait drastiquement la facture fiscale de celles-ci. Ce constat est renforcé par le fait que le postulat propose le financement des dites allocations familiales par la suppression ou la diminution des déductions fiscales sociales.

Ainsi, une famille verrait sa facture doublement alourdie, dans la mesure où son revenu imposable tiendrait compte d'allocations familiales plus élevées alors même qu'elle ne pourrait plus prétendre aux différentes déductions sociales pour ses enfants. Un exemple chiffré permet de démontrer les conséquences sur la facture fiscale d'une famille :

Deux familles avec 3 enfants (dont 1 qui étudie à Genève), domiciliées à Delémont. La première a un revenu imposable de Fr. 50'000.-, la deuxième un revenu imposable de Fr. 150'000.-. Pour l'année fiscale 2017, la suppression des déductions sociales jurassiennes conduirait à une augmentation du revenu imposable pour ces familles de Fr. 27'500.- (Fr. 17'700.- déductions pour enfant à charge et Fr. 9'800.- pour le supplément d'instruction au-dehors). Ce changement conduirait la première famille à payer Fr. 5'900.- d'impôt d'Etat en plus (passage de Fr. 5'572.- à Fr. 11'481.-) et la deuxième Fr. 6'800.- (passage de Fr. 29'294.- à Fr. 36'133.-). S'ajouterait encore à ce montant l'impôt supplémentaire à payer sur les allocations familiales supplémentaires versées au contribuable, y compris pour l'impôt fédéral direct. Dans la mesure où ces allocations familiales devraient, pour rester attractives pour les familles, à tout le moins compenser la perte des déductions sociales, la facture fiscale finale se trouvera très alourdie. En effet, le revenu imposable des familles précitées s'établirait comme suit :

	1 <sup>ère</sup> famille	2 <sup>ème</sup> famille
Revenu imposable de base	Fr. 50'000.-	Fr. 150'000.-
Ajout des déductions sociales	Fr. 27'500.-	Fr. 27'500.-
Ajout des allocations familiales	Fr. 5'900.-	Fr. 6'800.-
Revenu imposable total	Fr. 83'400.-	Fr. 184'300.-
Impôt d'Etat à payer	Fr. 12'749.-	Fr. 37'825.-
<b>Charge fiscale supplémentaire</b>	<b>Fr. 7'177.-</b>	<b>Fr. 8'531.-</b>

On remarque ainsi que la première famille paierait Fr. 7'177.- d'impôt d'Etat supplémentaire alors que la deuxième verrait sa facture fiscale alourdie de Fr. 8'531.-. Dès lors, les allocations familiales touchées en sus ne serviraient même pas à couvrir la charge fiscale supplémentaire des familles. A ces montants s'ajouterait encore l'impôt fédéral direct supplémentaire à payer sur lesdites allocations familiales.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que le système préconisé par le postulat n° 364 irait à l'encontre de la volonté de son dépositaire, en alourdissant la facture fiscale des familles. Les éventuelles modifications du système d'imposition des familles doivent, en effet, conduire à un allègement financier des familles et non l'inverse.

#### **b) Limites imposées par le droit fédéral**

Le Service des contributions est compétent pour percevoir l'impôt fédéral direct (IFD) et l'impôt d'Etat, ce dernier étant réparti entre le canton, les communes et les paroisses. Pour accomplir ses tâches, le fisc jurassien est ainsi tenu de respecter tant sa législation cantonale que la législation fédérale.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), les compétences des autorités fiscales cantonales ont été restreintes. Elles n'ont, en effet, pratiquement plus de marge de manœuvre dans les domaines fiscaux dits harmonisés. Tel est notamment le cas de la définition des revenus soumis à l'impôt et des principales déductions fiscales admises. Les déductions sociales font toutefois partie des domaines pour lesquels les autorités fiscales cantonales restent librement compétentes. Elles peuvent ainsi prévoir, pour l'impôt d'Etat, plus ou moins de déductions sociales que celles connues pour l'IFD. Ces spécificités cantonales n'ont, cependant, aucune influence sur l'IFD.

Le Canton du Jura a fait usage de ses compétences propres en la matière en prévoyant des déductions sociales qui sont inconnues à l'IFD. En effet, le droit fédéral connaît trois déductions sociales : la déduction sociale pour enfant, la déduction sociale pour personnes nécessiteuses et la déduction pour les personnes mariées vivant en ménage commun. La législation jurassienne connaît quant à elle : la déduction pour personnes divorcées ou séparées tenant ménage indépendant sans enfant à charge tout en disposant du droit d'accueillir leurs enfants mineurs, la déduction en cas d'activité professionnelle exercée par une personne seule avec enfant à charge, des déductions diverses pour enfants à charge et personnes secourues, pour personne âgée ou infirme, pour apprentis et étudiants et pour couples mariés.

Il apparaît donc que, si la suppression des déductions sociales souhaitées par l'auteur du présent postulat semble possible, celle-ci ne serait de mise que pour l'impôt d'Etat et n'aurait aucune conséquence pour l'IFD. Les déductions sociales connues à l'IFD resteraient donc applicables alors qu'elles auraient disparu du système fiscal jurassien. Deux systèmes parallèles devraient cohabiter, ce qui compliquerait grandement la fiscalité jurassienne déjà ô combien complexe.

#### **c) Impacts sur la péréquation financière**

Comme expliqué ci-dessus, les revenus soumis à l'impôt font partie des domaines fiscaux harmonisés et sont ainsi définis de manière contraignante par la législation fédérale. Le canton du Jura n'a ainsi pas la compétence de décider quel revenu est ou non soumis à l'impôt.

Les allocations familiales constituent clairement un revenu soumis à l'impôt (art. 17 alinéa 1 de la loi fédérale sur l'IFD ; art. 13 al. 2 de la loi d'impôt). Dès lors, si, du fait du changement de système préconisé par l'auteur du postulat n° 364, les allocations familiales venaient à augmenter, le revenu soumis à l'impôt des contribuables bénéficiaires augmenterait d'autant. Par conséquent, l'impôt d'Etat et l'IFD dus par ces contribuables seraient également plus importants, ce qui amènerait à deux situations difficilement soutenables.

D'une part, l'Etat jurassien offrirait des allocations familiales plus importantes à ses contribuables alors qu'une partie de celles-ci serait au final taxée uniquement par la Confédération.

D'autre part et selon la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, le potentiel de ressources d'un canton est notamment calculé sur la base du revenu imposable IFD des personnes physiques (art. 3). Ainsi, l'augmentation des revenus imposables IFD découlant d'une augmentation des allocations familiales influencerait les sommes perçues par le Canton du Jura au titre de la péréquation financière en réduisant cette dernière. Il subirait pourtant seul toute la charge liée au soutien des familles au travers d'allocations familiales plus importantes.

Cette constatation tend à démontrer les limites du système fédéral de la péréquation financière que le Gouvernement jurassien souhaiterait pouvoir faire modifier. En effet, plus un canton améliore sa situation financière, plus cela lui coûte en termes de péréquation !

#### **d) Création d'un nouveau système d'allocations familiales**

Le postulat n° 364 demande une étude portant sur l'augmentation des allocations familiales financée par les recettes fiscales supplémentaires obtenues par la suppression ou la diminution des déductions sociales.

Le système d'allocations familiales connu dans le Jura est réglé par la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) et la loi d'application jurassienne. Ce système prévoit le financement des allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative par le biais de cotisations salariales prises en charge par les employeurs. Les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative sont à la charge de l'Etat, respectivement des communes. Les différentes caisses d'allocations familiales sont compétentes pour le versement desdites allocations.

En prévoyant un nouveau système d'allocations familiales financé par des recettes fiscales, le canton du Jura devrait donc créer un nouveau système d'allocations familiales et modifier sa législation en la matière. Une législation cantonale contraire à la LAFam est, toutefois, inenvisageable eu égard à la suprématie du droit supérieur.

La mise en place d'un système d'allocations familiales financé par des recettes fiscales constituerait donc un changement complet du système actuel dont la conformité au droit supérieur ne peut être garantie.

#### **e) Faux argument**

Le postulat déposé demande la suppression ou la diminution des déductions sociales en se fondant, selon toutes vraisemblances, sur un argument erroné très répandu en matière fiscale : « les déductions fiscales profitent plus aux hauts revenus ».

Cette affirmation se révèle pourtant économiquement fautive, dans un système fiscal dominé par le principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité contributive. Celle-ci est notamment garantie par les taux d'imposition progressifs prévus par les législations fiscales. Ces taux progressifs font que les contribuables à hauts revenus paient plus d'impôt que ceux qui bénéficient de moins de ressources.

Les effets d'une déduction pour un contribuable doivent être comparés avec le taux marginal sur lequel celui-ci est imposé. Pour un contribuable qui dispose d'un revenu de Fr. 40'000.-, le taux marginal (Etat, commune, paroisse), c'est-à-dire le taux applicable pour chaque franc de revenu supplémentaire ou inférieur, est de 17,08 %. Ce taux correspond, pour une déduction pour enfant de Fr. 5'300.- à Fr. 905.25.- de différence d'impôt. Pour le contribuable qui dispose d'un revenu de Fr. 150'000.-, le taux marginal est de 25,14 %, ce qui correspond pour la même déduction à Fr. 1'332.40 d'impôt en moins. De la même manière, il est utile de souligner qu'avec Fr. 1'000.- de revenu en plus, le contribuable qui dispose d'un revenu de Fr. 40'000.- devra payer Fr. 171.- d'impôt supplémentaire, alors que celui qui bénéficie d'un revenu de Fr. 150'000.- verra sa facture fiscale augmentée de Fr. 250.-.

Supprimer ou diminuer les déductions sociales afin de rétablir une égalité dans l'imposition des familles à hauts revenus par rapport à celles qui bénéficient de bas revenus n'est donc pas une solution défendable.

#### **f) Effets en cascades**

Comme décrit ci-dessus, la suppression ou la diminution des déductions sociales combinée avec l'augmentation des allocations familiales accroîtra drastiquement le montant du revenu imposable des familles concernées. Or, les données fiscales servent de référence pour l'octroi de plusieurs aides cantonales, notamment pour les subsides pour les assurances maladie et pour les bourses d'étude.

Ainsi, les familles qui ont jusqu'ici pu bénéficier de bourses ou de subsides pourront se voir refuser ces aides, en raison d'un revenu imposable plus important. Le postulat n° 364 n'a certainement pas été déposé dans cette ambition.

#### **g) Moment inopportun**

Bien que la Réforme III de l'imposition des entreprises (RIE III) ait été refusée par le peuple suisse en février 2017, les autorités fédérales veillent à la mise en place rapide d'un nouveau projet d'imposition des entreprises baptisé Projet fiscal 17 (PF17). La mise en consultation de ce projet aura lieu en automne 2017. Le Conseil fédéral entend traiter le message sur le PF17 au printemps 2018.

La mise en œuvre du PF17, dont la principale nouveauté sera la suppression des régimes cantonaux dont bénéficient les sociétés à statut fiscal spécial, aura des conséquences très importantes sur le système fiscal suisse. Il conduira notamment à une baisse du taux d'imposition du bénéfice et, partant, à un important manque à gagner de plusieurs millions pour le canton.

Le PF17, tout comme la RIE III avant lui, nécessitera également la mise en place d'autres mesures compensatoires, dont certaines pourront être vouées à améliorer la situation fiscale des familles. Dans le cadre de la RIE III et dans un souci de présenter un projet équilibré, le Gouvernement expliquait, en effet, que différentes mesures seraient examinées, comme l'augmentation de la déduction pour cotisation d'assurance maladie, de la déduction pour les enfants à charge ou de celle pour les frais de garde. Ces différentes mesures restent d'actualité, dans le cadre du futur PF 17.

Au vu de ce qui précède, il apparaît qu'il n'est actuellement pas opportun de mener une étude tendant à la modification totale de l'imposition des familles, telle que souhaitée par l'auteur du postulat.

### 3. Conclusion

Le Gouvernement jurassien estime qu'une étude au niveau cantonal ne permettra pas de réaliser les objectifs souhaités par l'auteur du postulat. Il propose, dès lors, de classer sans suite le postulat n°364 intitulée "*Politique familiale. Lancer l'étude sur la fiscalité des familles*".

Nous vous présentons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, nos salutations les meilleures.

Delémont, le 5 septembre 2017

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme  
La chancelière



Gladys Winkler Docourt