
Neuchâtel, le 24 mars 2021

Avis du Conseil d'éthique sur la requête du canton de Neuchâtel concernant la statistique de l'Administration fédérale des contributions sur la charge fiscale

1. Introduction, mandat du Conseil d'éthique

L'Administration fédérale des contributions (AFC) publie chaque année une statistique de la charge fiscale en Suisse. Cette statistique fait état d'une charge fiscale relativement élevée dans le canton de Neuchâtel qui occupe de ce fait une place défavorable dans le palmarès des cantons. Le canton de Neuchâtel s'étonne que les réformes de l'impôt sur le revenu qu'il a réalisées ces dernières années aux fins de réduire la charge fiscale n'apparaissent pratiquement pas dans la statistique. Il remet en question par conséquent la méthodologie utilisée et a demandé des explications à l'AFC. Le canton déplore en particulier que la statistique ne tienne pas compte de certaines catégories de déductions fiscales qui peuvent varier fortement d'un canton à l'autre. Il cite à cet égard les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail, la déduction pour enfants et les frais de garde des enfants par des tiers. Le canton de Neuchâtel se réfère aux publications de l'AFC sur les années fiscales 2018 (« Charge fiscale en Suisse – Chefs-lieux des cantons – Chiffres cantonaux 2018 ») et 2019 (résultats selon le simulateur fiscal de l'AFC).

Dans sa réponse, l'AFC indique que « le choix des hypothèses de calcul pour la charge fiscale repose sur des critères permettant d'obtenir une image aussi représentative que possible de tous les cantons, afin d'établir des comparaisons significatives ». Il n'est pas possible de tenir compte de toutes les particularités cantonales. Dans le modèle de calcul utilisé, il est tenu compte de toutes les déductions légales autorisées sans justificatif des frais. Pour le calcul de la charge fiscale individuelle, l'AFC renvoie à la partie de son simulateur fiscal où il est tenu compte de certaines données et déductions supplémentaires prévues par le droit cantonal, comme celles dont il est question ici.

Pour éclaircir la question, le canton de Neuchâtel s'est adressé le 23 décembre 2020 au Conseil d'éthique de la statistique publique de la Suisse (Conseil d'éthique).

Le Conseil d'éthique est tenu d'examiner toutes les requêtes écrites qui lui sont soumises et qui concernent l'application des principes fondamentaux de la Charte de la statistique publique de la Suisse (Charte). Il ne peut que donner des recommandations aux producteurs de statistiques publiques. Il ne peut prononcer de sanctions.

L'AFC n'est pas signataire de la Charte. Comme l'AFC ne livre pas de données à Eurostat, elle ne fait pas partie du Système statistique européen (SSE) et n'est pas soumise aux peer reviews destinées à contrôler l'application du « Code de bonnes pratiques ». En tant qu'unité administrative publiant régulièrement des informations statistiques au sens de la Loi sur la statistique fédérale, elle est membre de FEDESTAT. Étant donné que les statistiques de l'AFC revêtent une grande importance au plan national et qu'elles s'appuient sur des données qui, comme dans le cas présent, proviennent d'un canton signataire de la Charte, le Conseil d'éthique s'estime compétent pour examiner la requête du canton de Neuchâtel.

Les échanges écrits entre le canton de Neuchâtel et l'AFC ont été transmis au Conseil d'éthique. Celui-ci a ainsi pu apprécier les faits présentés et étudier la méthodologie utilisée ainsi que la forme des publications. Il a examiné en particulier si les principes de la Charte sont correctement appliqués. On lira ci-après l'avis du Conseil d'éthique, précédé d'une appréciation de la requête du canton de Neuchâtel et de la réponse de l'AFC.

2. Requête du canton de Neuchâtel

Déduction des frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail (frais de déplacement)

Dans le canton de Neuchâtel, il est possible de procéder, au niveau cantonal, à une déduction fiscale non plafonnée des frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail (montant par km parcouru). Cette possibilité existait également, en 2018 et en 2019, dans douze autres cantons, et la déduction possible pour les longues distances en voiture est, dans le canton de Neuchâtel, assez modérée en comparaison avec les autres cantons. On peut dès lors estimer que les déductions autorisées dans le canton de Neuchâtel sont certes appréciables, mais pas supérieures à la moyenne. Dans le détail, les choses se présentent de la manière suivante:

Dans tous les cantons, en 2018 et 2019, à l'exception de Genève qui prévoit une déduction annuelle de 500 francs, le calcul s'appuie sur une indemnité par kilomètre parcouru. Dans le canton de Neuchâtel, comme dans beaucoup d'autres cantons, l'indemnité diminue avec le nombre de kilomètres parcourus au cours de l'année: la déduction est de 70 centimes pour les déplacements jusqu'à 10'000 km, de 50 centimes pour les déplacements compris entre 10'001 à 15'000 km par an et de 35 centimes pour les déplacements supérieurs à 15'000 km. Pour les longs kilométrages, le canton de Neuchâtel se situe parmi les cantons où les déductions sont les plus faibles.

Déduction pour enfants

La déduction pour enfants n'est pas liée à un justificatif des frais. C'est la situation familiale, notamment le nombre d'enfants, leur structure d'âge et, le cas échéant, leur formation professionnelle, qui détermine le montant de la déduction possible pour un ménage. Pour les deux périodes fiscales considérées, le canton de Neuchâtel autorisait une déduction de 6'000 francs pour les enfants jusqu'à 4 ans. La déduction était de 6'500 francs pour les enfants de 4 à 14 ans et de 8'000 francs pour les enfants plus âgés et pour les enfants majeurs en formation. Beaucoup d'autres cantons pratiquent des déductions échelonnées selon l'âge. Certains prévoient des déductions supplémentaires pour les formations à l'extérieur. Les déductions autorisées dans le canton de Neuchâtel ne sont pas supérieures à la moyenne. Il est vrai que les écarts entre cantons sont, à quelques exceptions près, nettement moins grands que pour les déductions des frais de garde des enfants par des tiers.

Déduction pour frais de garde des enfants par des tiers

La déduction fiscale pour les frais de garde des enfants par des tiers se limite, conformément à la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, aux enfants de moins de 14 ans et doit s'appuyer sur des justificatifs. En 2018, c'est dans le canton de Neuchâtel que les déductions possibles étaient les plus élevées, avec au maximum 20'400 francs par enfant. Dès 2019, la déduction maximale est plus élevée – 25'000 francs par enfant – dans les cantons de Saint-Gall et de Genève, qui les avaient adaptées dans la perspective de leur relèvement à 25'000 francs pour l'impôt fédéral direct, relèvement qui a toutefois été rejeté dans les urnes en septembre 2020. Outre ces trois cantons où les déductions sont élevées, on en compte huit qui, avec environ 10'000 francs, sont proches de la déduction maximale autorisée pour l'impôt fédéral (10'100 francs). Deux autres cantons, où la déduction porte sur les frais effectifs ou sur un montant maximal en fonction du revenu, autorisent des déductions du même ordre de grandeur. Dans treize cantons, les montants maximums sont plus modestes (de 3'000 à 8'000 francs).

Conformément au droit fiscal cantonal, la part des coûts qui est à la charge soit des parents, soit du canton ou de la commune, dépend du revenu des parents. D'une manière générale, la part à la charge des parents augmente avec le revenu. La tranche de revenu qui détermine cette part varie d'un canton à l'autre, de même que le coût de la prise en charge des enfants. Pour calculer la part qui est à la charge des parents, on considère, dans le canton de Neuchâtel, trois catégories d'âge des enfants et plusieurs types de prise en charge, qui vont de la journée entière à des blocs d'heures le matin ou l'après-midi, avec ou sans repas de midi, etc. Toutes ces possibilités peuvent être prises de un à cinq jours par semaine. Le calcul des coûts suit un barème dépendant du revenu, qui prévoit p. ex. pour un revenu de 50'000 francs (total des revenus de l'activité, rentes et pensions) une part parentale de 23,2%, pour 80'000 francs une part de 33,5% et pour 140'000 francs une part de 70,0%. Les coûts sont entièrement à la charge des parents à partir d'un revenu de 169'000 francs.

Résumé

Les objections du canton de Neuchâtel concernent les statistiques de l'AFC qui comparent la charge fiscale à différents niveaux politiques du pays, jusqu'aux communes, ou en fonction du temps. Ce sont les **statistiques de la charge fiscale**. Le fait que les frais de déplacement ne soient pas considérés dans le modèle de calcul et que la déduction pour enfants le soit en fonction des constellations familiales spécifiées ne semble pas particulièrement défavorable au canton de Neuchâtel en comparaison avec les autres cantons. La déduction pour enfants n'est d'ailleurs pas mentionnée par le canton dans son message à l'AFC concernant l'année fiscale 2019. Le fait de ne pas prendre en considération les frais de garde des enfants par des tiers, en revanche, pourrait, pour certaines constellations familiales, entraîner une surestimation de la charge fiscale. Il convient d'ajouter que jusqu'en 2018, une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers n'était prise en compte que pour les familles monoparentales, et toujours selon le montant maximal autorisé par la législation applicable. Toutefois, en raison de la participation aux coûts en fonction du revenu, dans le canton de Neuchâtel, les dépenses réelles peuvent souvent avoir été nettement inférieures au montant maximal déductible de 20'400 francs par enfant.

3. Argumentation de l'AFC

Statistique de la charge fiscale

La statistique de la charge fiscale était, jusqu'à l'année de référence 2018, publiée sur papier; depuis l'an 2019, elle peut être calculée de manière interactive à l'aide du simulateur fiscal de l'AFC. La statistique concerne notamment les impôts sur le revenu et sur la fortune.

Le modèle permet de calculer la charge fiscale pour vingt constellations familiales différentes. Ces dernières se basent sur des hypothèses – l'âge des contribuables (selon le nombre d'enfants) ainsi que la répartition des revenus pour les couples mariés – et montrent la charge fiscale par catégories de revenus sélectionnées en comparaison spatiale ou sur plusieurs années fiscales. Afin de donner une idée aussi large et aussi compréhensible que possible de la situation fiscale dans les cantons, le modèle tient compte de toutes les déductions légales qui peuvent être opérées sans justificatif. Les taxes personnelles, de ménage ou par tête prévues par les lois fiscales cantonales et communales sont prises en considération pour le calcul des charges, sans prise en compte des autres taxes et émoluments. Les frais de déplacement et les frais de garde des enfants par des tiers (exception: familles monoparentales jusqu' à l'année fiscale 2018) ne sont pas pris en compte, mais les déductions pour enfants le sont en fonction de la constellation familiale et conformément aux dispositions légales cantonales.

Calcul de la charge fiscale individuelle

Dans sa réponse au canton de Neuchâtel, l'AFC indique que le simulateur fiscal permet de calculer la charge fiscale individuelle pour différents impôts, par exemple pour l'impôt sur le revenu et pour l'impôt sur la fortune. Les particularités cantonales – par exemple celles relatives aux frais de déplacement ou aux frais de garde des enfants par des tiers – peuvent être saisies individuellement ou entrent automatiquement dans le calcul en fonction des données saisies sur les membres du ménage et en fonction des dispositions cantonales, comme c'est le cas par exemple pour les déductions pour enfants.

Le système ne permet pas d'afficher à l'écran des données comparatives pour différentes constellations familiales ou géographiques, ni pour plusieurs cantons. Des comparaisons peuvent toutefois se faire facilement en changeant les paramètres (p. ex. la structure familiale ou la commune) au moment de la saisie des données.

Métainformations

On trouve sur le site web de l'AFC de nombreuses métainformations sur la statistique de la charge fiscale et sur la statistique de la charge fiscale individuelle. L'AFC assure au canton de Neuchâtel que, dans ses explications sur la statistique de la charge fiscale, il attirera à l'avenir davantage l'attention sur le fait que les déductions basées sur les frais effectifs ne sont pas prises en compte et que ces déductions (p. ex. celles pour la prise en charge des enfants par des tiers ou pour les frais de déplacement) peuvent varier considérablement selon les cantons, ce qui exerce une influence sur la charge fiscale dans les différents cantons.

4. Avis du Conseil d'éthique

Résumé

Comme nous l'avons dit, c'est surtout la non-prise en compte des frais de garde des enfants par des tiers dans le canton de Neuchâtel qui entraîne une certaine surévaluation de la charge fiscale pour certaines constellations familiales. Le Conseil d'éthique comprend parfaitement les objections du canton à cet égard, mais il attache une plus grande importance à la méthodologie utilisée par l'AFC dans le modèle des statistiques de la charge fiscale. Le modèle de l'AFC se justifie: il s'agit d'une méthode cohérente, équitable, adaptée à l'ensemble de la Suisse, qui est correcte dans la mesure où elle tient compte de toutes les déductions légales qui peuvent être opérées sans justificatif des frais. A cela s'ajoute l'argument important que la charge fiscale individuelle peut être calculée dans un seul et même simulateur et que des comparaisons ciblées sont possibles entre les charge fiscales ainsi calculées. L'AFC pourrait améliorer les métainformations en signalant l'autre mode de calcul offert, éventuellement avec quelques exemples, ce qui renforcerait l'acceptation de la statistique.

Le présent avis est fondé sur les considérations suivantes:

Détails

La prise en charge des enfants par des tiers revêt des formes diverses et ne concerne pas tous les ménages. Les conditions et les frais de garde des enfants par des tiers varient d'un canton à l'autre, parfois d'une commune à l'autre. La prise en compte de cette déduction dans les statistiques de la charge fiscale serait très compliquée et coûteuse du fait des différences entre les cantons – même si l'on pourrait, comme dans le canton de Neuchâtel, calculer pour chaque mode de frais de garde des enfants les déductions sur la base du revenu. Vu la diversité des modes de frais de garde des enfants, le problème des exemples de constellations familiales subsisterait dans le modèle.

Prendre en compte cette seule déduction avec justificatif des frais reviendrait à abandonner le principe méthodologique général consistant à ne pas tenir compte de telles déductions. En outre, les déductions générales, comme celles pour les frais de garde des enfants par des tiers, doivent être considérées dans le contexte plus vaste de l'ensemble des déductions sociales. Il y a par exemple des cantons où la déduction pour enfants est plus élevée que dans le canton de Neuchâtel et il existe d'autres déductions, – pas toujours dans tous les cantons et dont les conditions sont souvent variables –, comme les déductions pour personnes nécessiteuses, celles pour rentiers AVS ou AI, les déductions pour revenu modeste, celles pour locataires pour n'en citer que quelques-unes. Toutes ces déductions peuvent être mieux prises en compte dans le cadre d'un calcul individuel de la charge fiscale que dans le cadre d'un modèle, qui doit nécessairement s'appuyer sur certains critères (p. ex. la constellation familiale).

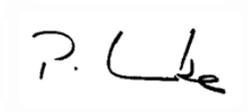
Le fait que les efforts fiscaux consentis par le canton de Neuchâtel ne se reflètent guère dans le palmarès des cantons ne doit pas être rapporté seulement à la non-prise en compte des déductions mentionnées. D'autres facteurs, comme les baisses d'impôts dans d'autres cantons, peuvent y avoir contribué. Il faut certes tenir compte de l'importance croissante de la prise en charge des enfants par des tiers. L'offre dans ce domaine, par exemple l'offre de crèches, est en forte hausse dans tout le pays. Avec le soutien de la Confédération, dont le programme d'impulsion à cet égard a été prolongé jusqu'au 31 janvier 2023, on veut lutter contre le manque de personnel qualifié en Suisse et faciliter la conciliation entre la famille et le travail. Le Conseil d'éthique recommande à l'AFC de suivre de près cette évolution et d'en tenir compte dans les métainformations sur les statistiques de la charge fiscale. Une possibilité serait de donner dans les métainformations des exemples de cas avec prise en compte des déductions des frais de garde des enfants

par des tiers. On pourrait aussi signaler plus clairement la possibilité de calculer individuellement sa charge fiscale et promouvoir ainsi la compréhension générale de la problématique et l'accès à des points de vue différents.

Charte de la statistique publique de la Suisse

Il faut souligner enfin que, dans le cadre de la statistique de la charge fiscale et de la statistique de la charge fiscale individuelle, l'AFC n'enfreint aucun principe de la Charte. En améliorant ses métainformations, l'AFC appliquerait de manière exemplaire et sans aucune restriction les principes 4 « Transparence » et 17 « Cohérence et comparabilité » de la Charte.

Au nom du Conseil d'éthique



Peter Laube
Président