

Date de dépôt : 16 septembre 2010

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la motion de MM. Philippe Schaller,
Bénédict Fontanet et Pierre-François Unger concernant les
emplois à domicile**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 21 juin 1996, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

LE GRAND CONSEIL,

considérant :

- le taux de chômage élevé qui subsiste dans notre canton;*
- le fait que le chômage touche plus particulièrement les personnes peu ou pas qualifiées;*
- qu'il faut tout mettre en œuvre pour créer des emplois;*
- que certains pays voisins se sont essayés avec succès à la création d'emplois de proximité par le biais notamment d'incitations fiscales;*
- qu'il existe de nombreux salariés à domicile en situation non déclarée;*
- que ces situations créent un certain nombre d'inégalités tant au niveau de la protection sociale que des relations de travail;*
- qu'il est souhaitable de créer des emplois familiaux, notamment dans le cadre de gardes d'enfants ou de personnes âgées,*

invite le Conseil d'Etat

- à étudier l'opportunité d'une déduction fiscale pour les contribuables employeurs à titre privé;*
- à déterminer le type d'emploi susceptible d'être pris en considération;*
- à fixer, le cas échéant, le montant maximum pouvant être déduit;*
- à évaluer l'impact d'une telle mesure sur les finances publiques, la création d'emplois et la protection sociale.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Cette ancienne motion invitait le Conseil d'Etat à étudier l'opportunité d'introduire une déduction fiscale pour les particuliers employant du personnel à domicile, une telle déduction s'inspirant du dispositif des « chèques emploi-service » adopté en France en 1994, prévoyant, s'agissant du volet fiscal, un rabais d'impôt en faveur des employeurs à titre privé.

a) Les déductions autorisées au regard de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

Entre-temps, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID - RS 642.14) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, qui constitue une législation de principe et fixe, à l'égard des cantons, les règles d'harmonisation qui s'étendent notamment à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt. Demeurent en revanche de la compétence des cantons les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt.

La loi fédérale a accordé aux cantons un délai d'adaptation de 8 ans pour modifier leur législation fiscale conformément au régime harmonisé, ce délai étant venu à échéance au 31 décembre 2000. Passé cette date, les cantons ne sont plus autorisés à introduire des dispositions qui contreviennent aux règles d'harmonisation, sans quoi le droit fédéral est directement applicable.

L'étendue de l'autonomie dont le législateur cantonal dispose dans le cadre de la loi fédérale d'harmonisation, singulièrement pour régler un domaine fiscal particulier, se détermine sur la base des méthodes et critères d'interprétation généralement applicables (ATF 128 II 56, c. 3b).

En matière de déductions, l'article 9 LHID prévoit que les dépenses nécessaires à l'acquisition du revenu (déductions dites organiques) et les déductions générales (déductions dites anorganiques, ou sociopolitiques) sont défalquées de l'ensemble des revenus imposables. Les frais de perfectionnement et de reconversion professionnels en rapport avec l'activité exercée font également partie des dépenses nécessaires à l'acquisition du revenu. La disposition énumère ensuite la liste des déductions générales admises, qui est exhaustive (ATF 128 II 66, c. 4b), réservant par ailleurs les déductions pour enfants et autres déductions sociales.

A l'examen, il apparaît que la déduction envisagée pour les employeurs à titre privé peut être qualifiée de déduction générale. En effet, son montant, qui serait cas échéant plafonné, est lié à l'utilisation des revenus du contribuable. Dans cette mesure, compte tenu du fait que de tels frais ne font pas partie des déductions générales autorisées par la loi d'harmonisation, les cantons ne sont pas autorisés à prévoir une déduction à ce titre (ATF 133 II 287, c. 2.2).

Pour ce motif déjà, l'introduction d'une telle déduction ne peut pas être envisagée.

b) Entrée en vigueur de la loi sur le travail au noir le 1^{er} janvier 2008

La loi fédérale concernant les mesures de lutte contre le travail au noir, du 17 juin 2005 (LTN - RS 822.41), est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Ce dispositif législatif comporte plusieurs volets destinés à enrayer ce phénomène, dont des mesures de sensibilisation, d'incitation et de répression.

S'agissant en particulier des mesures d'incitation à l'égard des acteurs concernés - employeurs et travailleurs -, la loi sur le travail au noir ne comprend en fin de compte qu'une mesure de facilitation sous forme de procédure simplifiée de décompte de salaire pour assurances sociales, assurance-accidents et impôt.

Quant aux incitations fiscales, qui auraient consisté à prévoir une déduction en faveur de l'employeur privé dans le cadre de l'impôt sur le revenu, cette option a été étudiée à plusieurs reprises dans le cadre des travaux préparatoires, mais n'a finalement pas été retenue (Message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur le travail au noir, FF 2002 3371). L'abandon d'une déduction pour employeurs à titre privé n'a visiblement pas provoqué de débats particuliers aux Chambres fédérales, laquelle aurait par trop avantagé fiscalement les employeurs de personnel de maison par rapport aux autres contribuables ne pouvant se payer de tels services.

Cela étant, malgré l'absence d'incitations fiscales, la loi sur le travail au noir démontre son efficacité si l'on se réfère notamment au succès croissant rencontré par le nombre d'inscriptions à Chèque Service, prestation créée en 2004 afin de conseiller les employeurs de proximité (en particulier pour la déclaration aux assurances sociales et le paiement des cotisations sociales) et de simplifier et faciliter leurs démarches administratives et comptables, lorsqu'ils font appel à du personnel pour des gardes à domicile, des travaux ménagers, du jardinage ou d'autres services à la personne.

Chèque Service, dont la gestion a été reprise en 2008 par PRO Entreprise sociale privée, sur mandat de gestion du Département de la solidarité et de l'emploi, a vu le nombre des travailleurs annoncés croître régulièrement depuis sa création et a connu une croissance encore plus vigoureuse à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi sur le travail au noir.

La masse de salaires bruts déclarés en 2009 auprès de Chèque Service s'est ainsi élevée à 22 millions de francs - donnant lieu au paiement de 3,8 millions de francs de charges sociales -, soit une augmentation de 21% par rapport à 2008. Le nombre de certificats de salaire délivrés dépassait le chiffre de 4000 à fin février 2010 et est en augmentation constante.

c) La nouvelle loi sur l'imposition des personnes physiques du 27 septembre 2009

La réforme de l'imposition des personnes physiques, adoptée en votation populaire le 27 septembre 2009 (LIPP - D 3 08), est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et prévoit plusieurs mesures de baisse d'impôt mettant en particulier l'accent en faveur des familles et des rentiers, dont l'ampleur s'élève globalement à un montant de l'ordre de 300 millions de francs pour ces catégories de contribuables.

Par rapport à l'ancien système (LIPP-V - D 3 16), la nouvelle loi introduit en particulier une déduction pour charges de famille de 9000 francs pour l'année 2009, qui est portée à 10 000 francs dès l'année 2011, ainsi qu'une déduction pour frais de garde effectifs de 4000 francs. Pour pouvoir prétendre à cette déduction, le contribuable doit fournir les justificatifs requis ainsi que les coordonnées de la personne assurant la garde des enfants. Cette exigence permet ainsi à l'administration fiscale de procéder à un contrôle croisé auprès de la personne rémunérée et constitue ainsi une mesure supplémentaire de lutte contre le travail au noir.

S'agissant des rentiers, la réforme fiscale maintient un traitement favorable à leur égard, en remplaçant le rabais d'impôt additionnel par un système de déduction dégressive, qui se monte à 10 000 francs pour une personne seule (jusqu'à un revenu net de 50'000 francs, puis dégressive par paliers jusqu'à 80 000 francs), ou à 11 500 francs pour un couple de rentiers (jusqu'à un revenu net de 57 500 francs, diminuant par paliers jusqu'à 92 000 francs). Le système adopté par le législateur genevois se trouve être ainsi le plus généreux de Suisse parmi ceux des treize cantons accordant une telle déduction, tant du point de vue du montant de la déduction accordée qu'au niveau du revenu net déterminant son octroi.

A l'égard des rentiers également, la nouvelle loi introduit par ailleurs, à l'instar d'autres cantons, une exonération partielle de 20% des certaines anciennes rentes du 2^{ème} pilier, pour lesquelles les cotisations n'avaient pas pu être déduites intégralement par le passé.

Compte tenu des mesures prises en faveur de ces contribuables dans le cadre de la réforme fiscale, lesquelles répondent en bonne partie aux préoccupations des auteurs de la motion, l'introduction d'une déduction supplémentaire en leur faveur – à supposer qu'elle eût été possible au regard du droit fédéral – n'apparaît pas justifiée.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :

Anja WYDEN GUELPA

Le président :

François LONGCHAMP