



20.455

Initiative parlementaire Frais pour l'accueil extrafamilial. Déduction fiscale de 25 000 francs au maximum par enfant et par an

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national

du 12 avril 2021

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur l'impôt fédéral direct que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

12 avril 2021

Pour la commission:

Le président, Christian Lüscher

Condensé

La révision législative qui fait l'objet du présent rapport a pour but de lutter contre la pénurie de personnel qualifié indigène et d'améliorer la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Ce but doit être atteint par une meilleure prise en compte des frais de garde des enfants dans le droit fiscal. Le projet propose que, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les parents puissent déduire de leur revenu jusqu'à 25 000 francs par enfant et par an au titre des frais de garde de leurs enfants par des tiers.

En 2018, le Conseil fédéral avait déjà soumis au Parlement un projet d'augmentation de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers identique à la révision législative qui fait l'objet du présent rapport. Les conseils l'avaient toutefois complété par une augmentation de la déduction générale pour enfant: le référendum avait alors été demandé et, au final, le projet a été rejeté en votation populaire le 27 septembre 2020. Étant donné que l'augmentation de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers proposée à l'origine par le Conseil fédéral n'a pratiquement pas été contestée lors de la campagne de votation, il y a lieu de reprendre cet objectif.

Le projet propose que la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct prévoie pour les parents la possibilité de déduire de leur revenu jusqu'à 25 000 francs par enfant et par an au titre des frais de garde de leurs enfants par des tiers. La déduction des frais de garde des enfants par des tiers doit conserver la forme d'une déduction anorganique: ainsi, la déduction reste possible, comme aujourd'hui, non seulement pour les actifs mais aussi pour les personnes en formation et en incapacité de gain. Les cantons doivent pouvoir continuer de décider dans quelle mesure ils autorisent la déduction des frais de garde des enfants.

À court terme, la réforme entraînerait une diminution annuelle des recettes de l'impôt fédéral direct estimée à environ 10 millions de francs. À plus long terme, il faut cependant s'attendre à ce que la hausse de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, grâce à l'impulsion positive qu'elle exercera sur l'emploi, soit compensée sur le plan fiscal, voire crée de nouvelles recettes pour le fisc et les assurances sociales.

Grâce à la baisse des frais de garde découlant du relèvement de la déduction fiscale, la participation au marché du travail et par conséquent la demande d'offres d'accueil devraient augmenter. Cela devrait conduire à une meilleure exploitation du potentiel de personnel qualifié, à la redynamisation du marché du travail et, enfin, à l'augmentation de l'ensemble de la productivité économique. À plus long terme, cela aura aussi des retombées positives sur les recettes fiscales. Les incitations à l'exercice d'une activité lucrative, en particulier pour les mères qui ont de bonnes qualifications professionnelles, tendront à augmenter.

Une minorité propose de ne pas entrer en matière sur le projet, considérant qu'il est trop tôt pour procéder à une nouvelle révision de la loi, vu l'issue négative de la votation populaire du 27 septembre 2020. Une autre minorité souhaite relever non seulement la déduction des frais de garde des enfants par des tiers, mais également la déduction générale pour enfant: cette dernière serait portée à 8250 francs contre

6500 francs actuellement. Aux yeux de cette minorité, cette solution, qui vise à aller également dans le sens des intérêts des parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants, constitue un compromis équilibré après le rejet du projet qui prévoyait de relever la déduction générale à 10 000 francs. La proposition de cette minorité se traduirait par une baisse des recettes de l'impôt fédéral direct de l'ordre de 150 millions de francs.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Travaux de la commission et lien avec la votation populaire du 27 septembre 2020

Le 19 juin 2020, la conseillère nationale Christa Markwalder a déposé l'initiative parlementaire 20.455 «Frais pour l'accueil extrafamilial. Déduction fiscale de 25 000 francs au maximum par enfant et par an», qui vise à modifier la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)¹ de sorte qu'un montant de 25 000 francs au plus par enfant dont la garde est assurée par un tiers puisse être déduit du revenu chaque année. Cette initiative porte ainsi sur la même modification de la LIFD proposée par le Conseil fédéral dans son message du 9 mai 2018². Les conseils avaient toutefois complété le projet du Conseil fédéral par un relèvement de la déduction générale pour enfant de 6500 à 10 000 francs, raison pour laquelle le référendum avait été demandé.

Le référendum en question a abouti le 27 janvier 2020 et le peuple a rejeté le projet le 27 septembre 2020 par 63,2 % des voix. Les opposants au projet considéraient que le relèvement de la déduction générale pour enfant constituait un cadeau fiscal en faveur des parents riches, soulignant que seuls les contribuables pour lesquels ce relèvement n'était pas nécessaire en auraient profité.

Souhaitant reprendre le relèvement de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers proposé à l'origine par le Conseil fédéral, qui n'avait pratiquement pas été contesté lors de la campagne de votation, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a décidé, le 2 novembre 2020, de donner suite à l'initiative parlementaire précitée, par 13 voix contre 8 et 2 abstentions. Son homologue du Conseil des États (CER-E) lui a donné son approbation le 19 janvier 2021, par 10 voix contre 2 et 1 abstention.

Le 12 avril 2021, la CER-N est entrée en matière par 21 voix contre 4 sur le projet faisant l'objet du présent rapport et l'a adopté à l'intention du Conseil national. Elle l'a simultanément transmis au Conseil fédéral pour avis.

1.2 Renonciation à la procédure de consultation

En vertu de l'art. 3a, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation; LCo)³, il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont

¹ RS 642.11

² Message du 9.5.2018 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (Déduction fiscale des frais de garde des enfants par des tiers), FF 2018 3145.

³ RS 172.061

traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment. En l'espèce, cette condition est remplie: le Conseil fédéral a déjà mené une consultation, du 5 avril 2017 au 12 juillet 2017, sur son projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (Déduction fiscale des frais de garde des enfants par des tiers)⁴.

2 Contexte

2.1 Droit en vigueur

Aujourd'hui, la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers est conçue sous la forme d'une déduction anorganique. Les déductions anorganiques ne sont pas en rapport direct avec l'acquisition du revenu. Elles trouvent leur justification dans le fait que les dépenses sur lesquelles elles portent diminuent la capacité économique du contribuable et qu'il semble donc souhaitable qu'elles puissent être déduites pour des raisons de politique sociale (déductions générales), ou dans le fait qu'elles permettent de prendre en compte un statut social défini (déduction sociale).

Cette déduction est limitée à un montant maximal par enfant et par an. En vertu de la LIFD, les frais documentés de garde des enfants par des tiers peuvent être déduits jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 10 100 francs par année pour chaque enfant n'ayant pas encore atteint l'âge de quatorze ans. Les frais de garde doivent avoir un lien de causalité direct avec l'activité lucrative, la formation ou l'incapacité de gain du contribuable (art. 33, al. 3, LIFD). La déduction pour frais de garde des enfants par des tiers est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011.

En vertu de l'art. 9, al. 2, let. m, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)⁵, les cantons sont également tenus d'admettre en déduction des frais de garde des enfants par des tiers sous la forme d'une déduction anorganique. Les conditions d'octroi sont définies de la même manière que pour l'impôt fédéral direct. Les cantons fixent eux-mêmes le montant maximal de cette déduction. Selon les cantons, la déduction est comprise entre 3000 et 25 000 francs par enfant (état 2020). Dans le canton d'Uri, la totalité des frais documentés de garde des enfants par des tiers peut même être déduite du revenu. En plus, certains cantons (LU, NW, ZG, VS) prévoient une déduction pour la garde des enfants par les parents eux-mêmes⁶.

2.2 Nécessité de légiférer et objectifs

Lors de la votation populaire du 27 septembre 2020, ce n'est pas seulement l'augmentation de la déduction générale pour enfant – laquelle avait été très controversée pendant la campagne de votation – qui a été rejetée, mais également le relèvement de la

⁴ FF 2018 3145

⁵ RS 642.14

⁶ Pour une vue d'ensemble des cantons, voir «Déduction pour frais de garde des enfants par des tiers», disponible à l'adresse www.estv.admin.ch > Politique fiscale / Statistiques fiscales / Publications > Publications > Informations spécialisées > Système fiscal suisse > Brochures fiscales > Déductions générales.

déduction des frais de garde des enfants par des tiers. Proposée à l'origine par le Conseil fédéral, cette mesure, qui s'inscrit dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié⁷, reste justifiée. En effet, la législation fiscale n'incite toujours pas les parents à revenu élevé – notamment les femmes – à exercer une activité lucrative à un taux d'occupation élevé. Actuellement, il n'est pas toujours possible de déduire complètement du revenu imposable les frais de garde des enfants par des tiers. Par conséquent, il est important de tenir les promesses faites pendant la campagne de votation et d'adopter rapidement un projet qui contribue à encourager la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale et à améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'augmentation de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers peut pratiquement neutraliser l'effet incitatif négatif que la législation fiscale produit sur l'exercice d'une activité lucrative. Dans le même temps, la modification proposée ne va pas trop loin: il ne sera possible de faire valoir des déductions qu'en cas de coûts effectifs et que s'il existe un lien de causalité avec l'activité lucrative, la formation ou l'incapacité de gain. Le projet est donc très ciblé.

2.3 Non-entrée en matière: motifs invoqués par la minorité

Une minorité de la commission (Dettling, Aeschi Thomas, Burgherr, Friedli Esther) est défavorable à toute modification du régime des déductions concernant l'impôt fédéral direct. À ses yeux, il est actuellement trop tôt pour lancer une nouvelle révision de la loi, après le rejet sans appel du projet soumis au peuple le 27 septembre 2020. Elle rappelle que, à l'époque, l'argument principal avait été que le nouveau régime profiterait principalement aux parents riches. Lancer une nouvelle révision sept mois après cet échec cuisant pourrait passer pour de l'acharnement.

2.4 Solution retenue et alternatives étudiées

La commission propose la même mesure que le Conseil fédéral dans son message, à savoir un relèvement du plafond de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers dans le cadre de l'impôt fédéral direct de 10 100 francs à 25 000 francs et un maintien des conditions d'octroi de la déduction.

En plus de cette mesure concernant l'impôt fédéral direct, le Conseil fédéral avait proposé lors de la consultation qu'un plafond de 10 000 francs au moins soit prescrit aux cantons dans la LHID pour la déduction des frais de garde des enfants par des tiers. Une telle modification de la LHID ayant été refusée lors de la consultation, il a

⁷ Lancée en 2011 par le Département de l'économie, de la formation et de la recherche, l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié a pour objectif de mieux exploiter le potentiel indigène par des mesures sur le marché du travail et dans l'éducation.

vivent dans le même ménage que les enfants gardés par des tiers et qui pourvoient à leur entretien peuvent faire valoir le droit à la déduction. Par ailleurs, la déduction ne peut être demandée que pour les enfants qui n'ont pas encore quatorze ans révolus¹⁰.

Comme jusqu'à présent, les frais effectifs et documentés de garde des enfants par des tiers ne peuvent être déduits que s'il existe un lien de causalité direct entre l'activité lucrative, la formation ou l'incapacité de gain du contribuable et l'impossibilité dans laquelle il se trouve d'assurer lui-même cette garde¹¹. La déduction jusqu'à concurrence du montant maximal est admise même si les frais dépassent le revenu du conjoint exerçant l'activité lucrative secondaire ou le revenu de la personne assumant une charge monoparentale.

Les frais de garde des enfants par des tiers en dehors du temps de travail ou du temps de formation des parents, tels que les frais de baby-sitting le soir ou pendant les loisirs des parents (cours de tennis, de peinture, etc.), restent non déductibles. Ces frais qui sont liés aux loisirs des parents doivent être considérés comme des frais non déductibles liés au train de vie.

3.2 Mise en œuvre

La taxation et la perception de l'impôt fédéral direct sont effectuées par les cantons, sous la surveillance de la Confédération. Pour les cantons, le relèvement du montant maximal de la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers en ce qui concerne l'impôt fédéral direct occasionnerait des frais uniques d'adaptation informatique.

Lors de la consultation, divers cantons ont en outre signalé que le net relèvement de la déduction entraînerait une charge administrative plus élevée en ce qui concerne l'impôt fédéral direct. Les cantons estiment en particulier que la charge administrative nécessaire à la délimitation entre les frais déductibles de garde par des tiers et les frais non déductibles pour les repas, les loisirs ou la «garde de luxe» pourrait augmenter. Ils observent que les factures des structures d'accueil (structures d'accueil collectif de jour, écoles à horaire continu, etc.) contiennent souvent aussi, dans un prix global, des frais non déductibles qui ne sont pas mentionnés séparément. Le contrôle de l'activité lucrative des deux conjoints pendant les heures de garde pourrait aussi gagner en complexité lorsque des montants élevés sont en jeu, surtout pour les personnes travaillant à temps partiel.

Un délai suffisant devrait être accordé aux cantons pour adapter leurs systèmes informatiques en vue de l'application des nouvelles dispositions.

¹⁰ Cf. à ce sujet la circulaire n° 30 de l'Administration fédérale des contributions du 21 décembre 2010 «Imposition des époux et de la famille selon la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)».

¹¹ Cf. à ce sujet le message du 20 mai 2009 sur la loi fédérale sur le dégrèvement des familles avec enfants, FF 2009 4237 4271.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

5.2.1 Conséquences financières

La diminution du produit de l'impôt fédéral direct est estimée approximativement à 10 millions de francs. Sur cette diminution, ce sont environ 2 millions de francs (21,2 %) qui sont à la charge des cantons (part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct).

Étant donné que la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers ne sera relevée que pour l'impôt fédéral direct, les cantons et les communes ne subiront pas de conséquences financières directes en ce qui concerne les impôts cantonaux et communaux. D'un point de vue dynamique, il faut s'attendre à une augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu grâce à l'impulsion positive exercée sur l'emploi.

Le relèvement de la déduction générale pour enfant demandé par la minorité, combiné à l'augmentation de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers, se traduirait par une baisse des recettes liées à l'impôt fédéral direct de l'ordre de 150 millions de francs.

5.2.2 Conséquence sur le personnel et l'informatique

Pour les autorités de taxation des cantons, le relèvement de la déduction pour frais de garde des enfants en ce qui concerne l'impôt fédéral direct provoquera une augmentation de la charge administrative (cf. à ce sujet ch. 3.2), qui devrait cependant rester maîtrisable. Cette mesure nécessitera des changements sur le plan informatique.

5.3 Conséquences économiques

Un rapport élaboré par l'Administration fédérale des contributions (AFC) en 2015 dans le cadre de l'initiative du Conseil fédéral visant à combattre la pénurie de personnel qualifié («Fachkräfteinitiative», FKI)¹² a révélé ce qui suit:

- La plupart du temps, les frais de garde des enfants par des tiers ne dépassent le montant maximal de 10 100 francs admis par la Confédération que pour les enfants en bas âge et restent alors en partie sans effet sur le plan fiscal. En revanche, lors de l'entrée de l'enfant à l'école enfantine, le plafonnement de la déduction ne semble en règle générale plus constituer une réelle limitation. Ce sont donc avant tout les parents d'enfants en bas âge qui seraient incités à augmenter leur activité par le relèvement des limites de la déduction. C'est dans ce domaine que le plus fort potentiel existe; en effet, le nombre de mères

¹² Discrimination des couples mariés par rapport aux concubins dans le cadre de l'impôt fédéral direct et imposition des frais de garde des enfants par des tiers; rapport de l'AFC dans le cadre de l'examen de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, 12.6.2015; disponible à l'adresse www.estv.admin.ch > Politique fiscale / Statistiques fiscales / Informations fiscales > Politique fiscale > Informations spécialisées > Rapports > 2015.

d'enfants en bas âge qui ont un taux d'activité nul ou faible est supérieur à la moyenne et, selon les résultats de diverses études, ces mères réagissent relativement fortement aux incitations (fiscales ou non) à exercer une activité lucrative.

- La limitation de la déduction fiscale actuelle touche surtout les ménages à hauts revenus dans lesquels les deux parents ont un temps de travail important. Dans les cas de ce genre, les frais de garde sont élevés, car les places d'accueil sont faiblement subventionnées ou ne le sont pas du tout. En raison de la progressivité de l'impôt, les ménages à hauts revenus bénéficieraient d'allègements plus importants que ceux à revenus plus faibles. L'augmentation de la déduction bénéficierait ainsi de manière ciblée aux personnes qui, en raison de frais de garde et d'impôts élevés, s'abstiennent actuellement d'augmenter leur taux d'activité.

Grâce à la baisse des frais de garde découlant du relèvement de la déduction fiscale, la participation au marché du travail et par conséquent la demande d'offres d'accueil devraient augmenter. En raison de la qualification plutôt élevée des groupes cibles, cela conduirait à une meilleure exploitation du potentiel de personnel qualifié, à la redynamisation du marché du travail et, enfin, à l'augmentation de l'ensemble de la productivité économique. Cela aurait aussi des conséquences favorables sur les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes. L'incitation à l'exercice d'une activité lucrative tendrait à être renforcée, en particulier pour les mères qui ont de bonnes qualifications professionnelles.

Un document de travail élaboré par l'AFC¹³ a montré que, si les frais de garde des enfants par des tiers étaient reconnus, tant sur le plan fédéral que sur le plan cantonal, comme frais d'acquisition du revenu entièrement déductibles de ce dernier, on pourrait s'attendre à court ou moyen terme à une hausse du volume de l'emploi estimée à quelque 5000 postes à plein temps.

Le présent projet prévoit que les cantons restent libres de déterminer le montant de la déduction. La baisse de la charge fiscale est donc moins nette que si une exigence minimale leur avait été prescrite. Avec la réglementation proposée, le nombre de postes à plein temps supplémentaires est estimé approximativement à 2500.

L'estimation concernant les conséquences sur le volume de l'emploi repose sur de nombreuses hypothèses et comporte donc un grand nombre d'incertitudes. Celles-ci concernent la taille du groupe cible pertinent, l'ampleur de l'économie fiscale, qui dépend pour sa part du revenu du groupe cible, ainsi que l'élasticité en matière d'offre de travail, c'est-à-dire la réaction du groupe cible à la suite de la baisse d'impôt.

¹³ Document de travail de l'AFC du 17 décembre 2015: «*Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz*» («Quels sont les effets sur l'emploi de certains allègements fiscaux en faveur des couples mariés et des parents? Connaissances tirées de publications scientifiques internationales et appliquées à de possibles réformes fiscales en Suisse»), disponible en allemand uniquement (avec condensé en français) à l'adresse www.estv.admin.ch > Politique fiscale / Statistiques fiscales / Informations fiscales > Politique fiscale > Informations spécialisées > Votations > Imposition du couple et de la famille.

À long terme, on pourrait s'attendre à des effets encore plus positifs sur l'emploi, en particulier si le net relèvement de la déduction dans la LIFD envoyait un signal aux cantons et poussait ces derniers à relever eux aussi sensiblement le montant de la déduction pour frais de garde des enfants.

5.4 Conséquences sur l'égalité entre femmes et hommes

Du point de vue de la politique d'égalité, il est souhaitable de rendre plus attrayante, dans les couples avec enfants d'âge préscolaire, une augmentation du temps de travail du conjoint exerçant l'activité lucrative secondaire (le plus souvent la mère). Cette évolution favorise l'indépendance financière mutuelle des parents, augmente l'égalité des chances sur le marché du travail pour les deux parents et diminue les répercussions négatives pour les assurances sociales, en particulier en cas de séparation ou de divorce ainsi que pendant la retraite. Un net relèvement de la déduction dans la LIFD permettra de mieux atteindre cet objectif.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La mesure d'allègement fiscal en faveur des parents recourant à l'accueil extrafamilial des enfants doit avant tout être examinée quant à sa conformité au principe de l'imposition selon la capacité économique (art. 127, al. 2, Cst.).

Le principe de la capacité économique veut que les contribuables soient imposés de façon uniforme proportionnellement aux moyens financiers qu'ils ont à disposition et que la charge fiscale de chaque personne soit adaptée aux biens économiques à sa disposition et à sa situation personnelle¹⁴. Il faut en particulier que les contribuables se trouvant dans des situations économiques semblables soient traités de manière semblable (équité fiscale horizontale) et que les contribuables se trouvant dans des situations économiques différentes soient traités de manière différente (équité fiscale verticale)¹⁵. D'après le Tribunal fédéral, l'équité fiscale horizontale peut s'accommoder de compromis pour des raisons pratiques, pour les besoins de la taxation forfaitaire ou pour des raisons de schématisation. La réglementation légale ne doit cependant pas entraîner une imposition nettement plus lourde ou une discrimination systématique de certains groupes de contribuables¹⁶.

Du fait du relèvement de la déduction pour frais de garde des enfants dans la LIFD, les coûts assumés par les parents faisant appel à des structures d'accueil extrafamilial seront mieux pris en compte. Ce changement permettra d'améliorer l'équité fiscale horizontale parmi les contribuables faisant garder leurs enfants par des tiers et de mieux tenir compte du principe de l'imposition selon la capacité économique.

¹⁴ Cf. ATF 122 I 101, 120 Ia 329

¹⁵ Cf. à ce sujet. ATF 133 I 206

¹⁶ ATF 126 I 79

