



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Schwaller-Merkle Esther / Baeriswyl Laurent

2022-GC-102

Déduction fiscale pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 mai 2022, les motionnaires entendent introduire une déduction d'impôt de 4000 francs pour alléger la charge fiscale des familles qui gardent elles-mêmes leurs enfants. Cette déduction devrait être octroyée pour les enfants de moins de 12 ans.

Selon les motionnaires, les familles qui gardent elles-mêmes leurs enfants sont discriminées par rapport aux familles qui font garder leurs enfants par des tiers, dans la mesure où elles ne peuvent faire valoir aucune déduction pour les frais de garde alors que la valeur de leur travail de garde représente une valeur économique de l'ordre de 60 milliards de francs. En outre, les impôts qu'elles paient permettent de subventionner les structures d'accueil extrafamilial dont elles n'ont pas besoin. Selon les motionnaires, la politique actuelle vise uniquement à encourager le maintien des femmes dans le monde du travail et, ce faisant, des objectifs économiques, ceci au détriment du bien-être des enfants. Aujourd'hui, environ 32 % des enfants sont pris en charge par des structures d'accueil extrafamilial qui sont fortement subventionnées (selon les motionnaires jusqu'à 13'000 francs par an pour une place d'accueil dans la commune de Guin). L'augmentation de la déduction fiscale pour les frais de garde incite les femmes à travailler. Or, selon les motionnaires, les coûts générés par le subventionnement des structures d'accueil extrafamilial pourraient augmenter de 50 à 60 % si les familles devaient toutes renoncer à garder elles-mêmes leurs enfants.

Enfin, les motionnaires estiment que l'augmentation importante des déductions pour les frais de garde tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal prêterait le modèle familial traditionnel.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre introductif, le Conseil d'Etat rappelle que différentes mesures allègent aujourd'hui déjà la charge fiscale des familles avec enfants. La déduction des frais de garde qui s'élève au maximum à 12'000 francs pour l'impôt cantonal depuis 2021 (6'000 francs auparavant) vise à tenir compte du fait que, pour acquérir leurs revenus, les familles concernées doivent engager des coûts souvent non négligeables qui diminuent leur revenu disponible et donc leur capacité contributive. Les frais de garde s'apparentent ainsi à des frais d'acquisition du revenu (ou déductions organiques) même si le législateur fédéral a prévu cette disposition dans les déductions générales (anorganiques). Les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants ou qui confient gratuitement leur garde à des tiers ne supportent en revanche aucun coût qui justifierait une déduction pour frais de garde. La déduction pour frais de garde vise dès lors à rétablir l'égalité de traitement entre les familles, indépendamment de leur mode de vie. Tenant compte de ces considérations, les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants ne sont ainsi pas désavantagés sur le plan fiscal. Au contraire, l'égalité fiscale serait mise à mal en cas de mise en œuvre de la motion comme l'exemple qui suit le démontre :

Illustration 1 : situation actuelle

Hypothèses (très simplifiées) :

- > les deux conjoints travaillent à 100 % et font garder leur enfant 5 jours dans une structure d'accueil extrafamiliale. Prix coûtant 140 francs par jour ; avec le subventionnement de la structure, le barème journalier maximum s'élève à 100 francs par jour.
- > Un mois comporte 20 jours de garde et l'enfant est gardé 11 mois par an (fermeture de la structure pendant 4 semaines par an).

	Deux revenus, frais de garde extrafamiliale		Un revenu, garde assurée par les parents
Revenus de l'activité	Revenu 1	Revenu 2	
	85'000	65'000	150'000
Frais de garde	2'000 par mois, 22'000 par an		/
Déduction pour frais de garde	12'000		/
Revenu imposable	138'000		150'000
Revenu effectivement disponible	128'000		150'000

Illustration 2 : introduction d'une déduction pour les familles qui gardent elles-mêmes leurs enfants

- > Hypothèses identiques à celles de l'illustration 1
- > Déduction pour les familles qui gardent elles-mêmes leurs enfants de 4'000 francs par an ;

	Deux revenus, frais de garde extrafamiliale		Un revenu, garde assurée par les parents
Revenus de l'activité	Revenu 1	Revenu 2	
	85'000	65'000	150'000
Frais de garde	2'000 par mois, 22'000 par an		/
Déduction pour frais de garde	12'000		/
Nouvelle déduction			4'000
Revenu imposable	138'000		146'000
Revenu effectivement disponible	128'000		150'000

Les illustrations qui précèdent démontrent que la déduction pour les frais de garde extrafamiliale ne permet pas dans tous les cas de neutraliser ces coûts au niveau cantonal. C'est le cas chaque fois que les frais de garde annuels sont supérieurs au montant déductible. Dans l'exemple, on constate que le revenu imposable s'élève à 138'000 francs alors que le revenu effectivement disponible s'élève à 128'000 francs. Le couple disposant d'un seul revenu est certes imposé sur 150'000 francs mais il dispose véritablement de ce montant.

En introduisant la déduction proposée par les motionnaires, on péjore dans l'absolu la situation des familles à deux revenus étant donné que les familles à un revenu sont imposées moins lourdement que ce que leur capacité contributive ne permet.

La question d'une déduction pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants a été thématifiée à plusieurs reprises au niveau fédéral. Dans son argumentaire portant sur « L'initiative pour les familles 12.068: déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants »¹, le Conseil fédéral avait également examiné la question de l'égalité de traitement entre les couples qui gardent eux-mêmes leurs enfants et ceux qui font garder leurs enfants par des tiers. Il arrivait à la conclusion qu'avec une telle déduction, les couples avec deux salaires seraient désavantagés fiscalement. Il relevait aussi que, ce faisant, l'Etat favoriserait expressément le modèle familial traditionnel ». L'initiative parlementaire a été rejetée en votation populaire le 24 novembre 2013. Le canton de Fribourg l'a rejetée à 59.4 % des voix.

Les autres arguments relevés par le Conseil fédéral restent actuels et le Conseil d'Etat les fait siens. Ainsi, la déduction pour les frais de garde d'enfants par des tiers contribue à favoriser la conciliation entre famille et travail, ce qui permet aux femmes d'exercer une activité lucrative dans un souci d'égalité entre hommes et femmes. Le nombre grandissant de mères exerçant une activité lucrative a, comme les motionnaires le relèvent, un effet positif sur la croissance économique, mais aussi sur les recettes de prévoyance sociale et sur les recettes fiscales. Actuellement, dans le canton de Fribourg, près de 4 mères sur 5 sont actives sur le marché du travail.² Or, l'introduction d'une déduction pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants encouragerait expressément le modèle de famille traditionnelle, au détriment des progrès sociaux et économiques réalisés aux cours des dernières décennies et que le Conseil d'Etat soutient précisément.

Dans leur argumentaire, les motionnaires relèvent en outre que l'extension du travail des femmes entraîne un besoin accru de structures d'accueil et des coûts importants pour les collectivités publiques qui sont financés par l'impôt, notamment des personnes qui gardent leurs enfants. Le Conseil d'Etat reconnaît que l'accroissement du nombre de femmes qui exercent une activité lucrative tend à augmenter le besoin en structures d'accueil. On peut relever qu'en se professionnalisant, certains domaines du travail de *care* favorisent aussi la création d'emplois. Mais le constat d'un recours systématique aux structures d'accueil doit toutefois être pondéré par le fait que l'on remarque aujourd'hui que de plus en plus de pères souhaitent consacrer plus de temps à leurs enfants et cherchent à réduire leur taux d'activité. Quand l'éducation et la garde des enfants sont partagées au sein du couple, cela permet aux deux conjoints de travailler sans forcément avoir recours à des structures d'accueil extrafamilial.

¹ [12.068 | Initiative pour les familles: déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants. Initiative populaire | Objet | Le Parlement suisse \(parlament.ch\)](#) ; [«Initiative pour les familles: déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants» \(24 novembre 2013\) \(admin.ch\)](#)

² Office fédéral de la statistique, Enquête suisse sur la population active 2014, Service de la statistique du canton de Fribourg

Selon le Conseil d'Etat, il est aussi trop simpliste de considérer que le travail des femmes entraîne (forcément) une augmentation des charges pour les collectivités publiques. Cette position méconnaît le fait que les femmes qui n'exercent pas d'activité lucrative, ou travaillent à temps très partiels, sont particulièrement vulnérables en cas de séparation (environ 50 % des couples aujourd'hui). En sortant du marché du travail, les femmes perdent – aux yeux des employeur-e-s – leur attractivité professionnelle et connaissent beaucoup de difficultés pour s'y réinsérer, même lorsque que le besoin d'un revenu est urgent. Sans revenus, les mères concernées sont tributaires de pensions alimentaires ou de l'aide des collectivités publiques (subventionnement aux primes d'assurance-maladie, bourses, aide sociale, remise d'impôt). De leur côté, les pensions alimentaires à verser mettent souvent les pères dans une situation économique difficile. Le travail des mères vise à établir l'égalité de traitement entre hommes et femmes et à lutter contre cette précarisation au cours de leur vie, mais aussi très fortement après la retraite. La précarité des femmes constitue une situation inacceptable dans une société moderne et de plus, elle est également onéreuse pour les collectivités publiques.

On doit aussi revenir sur l'affirmation des motionnaires qui écrivent que le maintien des femmes dans le monde du travail, avec le recours à une prise en charge des enfants dans une structure extra-familiale, « se fait au détriment du bien-être des enfants ». C'est en effet méconnaître ce que différentes études montrent. Ainsi, selon la Commission fédérale pour les questions familiales - COFF, le passage en crèche, lieu de socialisation, participe à améliorer certaines compétences utiles pour la réussite scolaire lors des années qui suivent³. D'autres spécialistes l'affirment ainsi : « Les crèches ne servent pas uniquement de lieu d'accueil pour les enfants dont les parents travaillent ; elles favorisent aussi le développement de l'enfant sur le plan moteur, cognitif et socio-émotionnel », c'est par ailleurs un lieu d'encouragement linguistique et il favorise l'insertion sociale.⁴

Enfin, sur un plan plus technique, le Conseil d'Etat souligne que la déduction proposée par les motionnaires ne pourrait en aucun cas être introduite à l'article 34 LICD qui règle les déductions générales. En effet, les déductions organiques et générales sont énumérées de manière exhaustive dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14). Or, l'article 9 al. 2 let. m LHID ne prévoit aucune déduction pour les familles qui gardent elles-mêmes leurs enfants. Introduire une telle déduction à l'article 34 LICD serait ainsi contraire au droit fédéral. Le cas échéant, le législateur devrait prévoir une nouvelle déduction sociale. Une telle solution serait toutefois discutable. En effet, les déductions sociales visent à tenir compte de la situation particulière du ou de la contribuable dans la détermination du revenu et de la fortune imposables, notamment du revenu ou de la fortune modestes ou des charges supplémentaires grevant le revenu qui sont liées aux enfants mineurs ou en formation. En l'espèce une déduction sociale pour les enfants existe déjà. L'introduction d'une déduction sociale supplémentaire ne se justifie donc pas.

Le Service cantonal des contributions a toutefois procédé à la simulation de l'impact fiscal de la déduction demandée par la motion (basée sur les statistiques officielles 2019 du 30.06.2021). Pour ce faire, les hypothèses de travail suivantes ont été retenues :

³ [EKFF Policy Brief Nr 4 FR 210701_V2.pdf \(admin.ch\)](#)

⁴ Office de l'intégration et de l'action sociale du canton de Berne, division Famille, Développement de la petite enfance dans le canton de Berne, stratégie et mesures, avril 2020, p. 9

- > Si des frais de garde sont admis dans la taxation, on pose l'hypothèse qu'ils concernent tous les enfants du ménage, donc aucune déduction « garde de son propre enfant » n'est accordée.
- > Pour les parents séparés et les familles monoparentales sans frais de garde, la déduction est accordée indépendamment de la situation de l'autre parent et proportionnellement au nombre d'enfants admis (ex. un parent divorcé avec 0.5 enfant admis en taxation aura 50 % de la déduction, même si l'autre parent déduit des frais de garde).
- > Le calcul de la déduction est basé sur le revenu déterminant pour le taux. 44 chapitres déduisent des frais de garde au niveau du revenu déterminant pour le taux sans le faire au niveau du revenu imposable. On part du principe que ces chapitres n'auraient pas le droit à la déduction du canton.
- > La déduction est appliquée proportionnellement au nombre d'enfants admis dans la taxation.
- > Il n'y a pas de déduction partielle en cas de frais de garde pour certains jours de la semaine uniquement.

Se fondant sur ces hypothèses, il s'avère que 42'033 enfants de moins de 12 ans au 31.12.2019 sont admis dans la taxation en 2019 (parfois, il s'agit de « part » d'enfant). Ils sont répartis sur 28'794 chapitres. Parmi ces chapitres, 16'539 chapitres n'ont pas de déduction pour frais de garde (soit 57 %) et bénéficieraient de la déduction ; cela représente 23'777 enfants. La déduction supplémentaire entraînerait donc une diminution du revenu imposable d'environ 95 mios de francs (23'777 enfants * 4'000.-). En retenant un taux moyen d'impôt de ces contribuables de 7.65 %, cela représente une diminution des recettes fiscales d'env. 7.3 mios de francs en cote cantonale de base et une diminution des recettes fiscales pour les communes d'environ 5.8 mios de francs.

A titre indicatif, voilà la répartition des 16'539 chapitres et des 23'777 enfants :

Chapitre bénéficiaire de la déduction	Nombre de chapitres	En %	Nombre d'enfants	En %
> Couples mariés	11'563	70 %	18'672	79 %
> Familles monoparentales	4'976	30 %	5'105	21 %
Total	16'539	100 %	23'777	100 %

En conclusion, le Conseil d'Etat estime que le mode de vie familial est une question très intime. Le choix de vie du couple ne devrait pas être influencé par des considérations fiscales. Comme l'exemple chiffré ci-dessus le démontre, le système applicable actuellement en matière de frais de garde remplit largement cet objectif. Le Conseil d'Etat propose ainsi de rejeter la motion.

10 octobre 2022