

Rapport

«Passage du principe de l'imposition selon la capacité économique subjective au principe de l'imposition selon la capacité économique objective en ce qui concerne les frais liés aux enfants»

**Etude de faisabilité
sous l'angle de la fiscalité et des assurances sociales**

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 14.3292
de la CER-N du 7 avril 2014

Etabli sur la base du rapport du groupe de travail sur la capacité
économique objective du 30 septembre 2013

Berne, 2015

Condensé

Depuis des années, la question de savoir quelle est la manière la plus correcte de prendre en compte les frais liés aux enfants fait l'objet d'amples débats. Les avis divergent surtout sur le montant des frais liés aux enfants qui doit être pris en compte fiscalement. La question de la méthode est également controversée: faut-il déduire les frais liés aux enfants de l'assiette fiscale ou du montant de l'impôt ? Enfin, les avis sont partagés sur la question de savoir quelles formes de ménages ayant des enfants doivent bénéficier en priorité d'allègements fiscaux.

Parallèlement aux divers moyens de prendre en compte les frais liés aux enfants, tels que de nouvelles déductions ou des baisses inscrites au barème, il convient également d'envisager un changement plus radical qui consiste à repenser le système fiscal en vigueur, lié au système des allocations familiales et des allocations pour enfant, et à prévoir à sa place des allocations familiales supplémentaires relevant du droit des assurances sociales.

Au sens du droit fiscal, renoncer à prendre en compte les frais liés aux enfants et adopter une allocation familiale relevant du droit des assurances sociales consiste à passer de l'imposition selon la capacité économique subjective à l'imposition selon la capacité économique objective.

Afin d'examiner plus précisément les conséquences d'un tel changement de système, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de réaliser, en coopération avec le Département fédéral de l'intérieur et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, une étude de faisabilité sur le passage à l'imposition selon la capacité économique objective associé à des allocations familiales exonérées d'impôt. Pour compenser la suppression de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, une subvention pour l'accueil extra-familial des enfants doit être envisagée.

Le passage de l'imposition selon la capacité économique subjective à l'imposition selon la capacité économique objective a pour effet que les personnes qui ont le même revenu sont imposées de la même façon, qu'elles aient des enfants ou non. Les charges liées à l'entretien des enfants sont prises en compte en dehors du système fiscal.

Pour que le passage à l'imposition selon la capacité économique objective pour ce qui est des frais liés aux enfants soit un succès, le changement de système doit apporter une plus grande transparence. L'application des déductions actuelles est parfois très compliquée et a un effet qui varie en fonction des revenus. Le système fiscal est donc souvent perçu comme très compliqué et injuste. Si les frais liés aux enfants sont pris en considération en dehors du système fiscal, chaque enfant bénéficie d'une contribution d'un même montant, indépendamment de la situation économique de ses parents. Par rapport à aujourd'hui, cela entraîne un transfert des charges et, dans une certaine mesure, une nouvelle répartition.

Dans l'idéal et à long terme, le changement de système doit conduire à une prise en compte des frais liés aux enfants administrativement plus simple, correcte et transparente. Il doit en outre bénéficier d'un large soutien politique.

La présente étude de faisabilité illustre au moyen de quatre options de réforme de quelle manière les frais liés aux enfants peuvent être pris en considération en dehors du système fiscal (il faut toutefois partir du principe que les recettes fiscales supplémentaires qu'entraînerait la suppression des déductions ou des réductions du barème liées aux enfants devraient bénéficier aux parents):

1. **Nouvelle assurance en matière d'allocations familiales (1^{re} option de réforme):** les frais liés aux enfants seraient couverts par une nouvelle assurance en matière d'allocations familiales. Les allocations familiales seraient comme aujourd'hui versées chaque mois. Cependant, l'organisation serait centralisée au sein d'une autorité faisant partie de l'administration fédérale, c'est-à-dire que le versement ne se ferait plus par l'intermédiaire de l'employeur ou des caisses de compensation et que les allocations familiales ne feraient plus partie du salaire.
2. **Système d'allocations familiales actuel lié à des crédits d'impôt (2^e option de réforme):** le système des allocations familiales en vigueur ne changerait pas. Le versement des allocations familiales et leur financement actuels seraient maintenus. En revanche, les recettes fiscales supplémentaires de la Confédération et des cantons qu'entraînerait la suppression des déductions liées aux enfants et du barème parental seraient restituées aux contribuables qui ont des enfants au moyen de crédits d'impôt fixes. Les contribuables y ayant droit verseraient le crédit d'impôt imputé à leur dette fiscale. Si la dette fiscale du contribuable est inférieure au crédit d'impôt voire nulle en raison de ses faibles revenus, la différence entre la dette fiscale et le crédit d'impôt lui serait reversée par l'autorité fiscale (impôt négatif).
3. **Système d'allocations familiales actuel lié à de nouvelles allocations familiales (3^e option de réforme):** le système des allocations familiales en vigueur ne changerait pas. Les allocations continueraient d'être versées chaque mois. Les recettes fiscales supplémentaires de la Confédération et des cantons seraient reversées à un nouveau fonds de compensation suisse. Ce dernier répartirait les moyens financiers disponibles entre les nombreuses caisses de compensation familiale existantes d'après une clé fixée au préalable. Une fois par an, les caisses de compensation existantes verseraient ces allocations familiales aux personnes qui y ont droit.
4. **Système d'allocations familiales actuel lié à une réduction ou à la gratuité des primes de l'assurance-maladie pour enfant (3^e option de réforme):** le système des allocations familiales en vigueur ne changerait pas. Les allocations continueraient d'être versées chaque mois. En revanche, les recettes fiscales supplémentaires de la Confédération et des cantons seraient employées pour permettre que les primes de l'assurance-maladie obligatoire pour les enfants de moins de 18 ans et les jeunes en formation de moins de 25 ans soient réduites ou nulles. Comme les allocations familiales, cette mesure déploierait

ses effets tous les mois pour les familles qui ont des enfants. Étant donnée la réduction des primes actuelle pour les enfants et les adultes de condition modeste, et les différences entre les montants des primes d'assurance-maladie en fonction du domicile, l'application de cette mesure serait particulièrement compliquée et coûteuse.

La déduction pour frais de garde des enfants par des tiers de l'assiette fiscale est conçue aujourd'hui comme une déduction anorganique. Ces frais pourraient cependant également être qualifiés de frais d'acquisition du revenu. Si l'on adoptait ce point de vue, une déduction organique de ces frais serait conciliable avec le principe de l'imposition selon la capacité économique objective. Cela signifie que la déduction de l'ensemble des frais de garde des enfants par des tiers pour lesquels le contribuable apporte un justificatif est admise.

Si, lors d'un passage à l'imposition selon la capacité économique objective, la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers ainsi que les autres déductions fiscales liées aux enfants sont supprimées, il convient d'alléger davantage la charge des parents d'une autre manière et d'introduire une subvention pour l'accueil extra-familial des enfants. Un moyen d'y parvenir est de créer dans toute la Suisse des bons de garde pour les familles qui ont des enfants. Il convient d'établir si toutes les familles qui font valoir leur droit à une subvention pour l'accueil extra-familial des enfants ont droit à des bons de garde, ou si l'avantage dépend du revenu, de la fortune et du taux d'occupation des parents. L'attribution dans toute la Suisse de bons de garde par la Confédération et /ou les cantons et les communes nécessite une modification préalable de la Constitution.

Un autre moyen d'y parvenir est, par exemple, de prévoir un crédit d'impôt supplémentaire par enfant. La condition pour cela est qu'un même montant soit porté en déduction de la dette fiscale du contribuable pour chaque enfant (voir la deuxième option de réforme). Pour les parents bénéficiant d'une subvention pour l'accueil extra-familial des enfants, le crédit d'impôt peut être complété par un supplément à hauteur d'un taux à définir des frais effectifs de garde des enfants par des tiers.

La première analyse des différents moyens de prendre en compte les frais liés aux enfants par des mesures supplémentaires relevant du droit des assurances sociales montre que le passage à l'imposition selon la capacité économique objective a des répercussions considérables sur nombre d'acteurs du domaine du droit des assurances sociales (caisses de compensation, employeurs, structures d'accueil collectif de jour, etc.) et, en fonction de l'option de réforme retenue, du domaine fiscal (autorités chargées de la taxation). Plusieurs mesures proposées nécessitent en outre de modifier la Constitution.

La poursuite ou non du projet dépend de manière déterminante de l'appréciation politique des effets de répartition d'un changement de système. Le passage au principe de l'imposition d'après la capacité économique objective dans le respect de la neutralité du système en ce qui concerne les frais liés aux enfants allège la charge des parents à faibles revenus au détriment des parents à revenus élevés.

En ce qui concerne les objectifs visés, on peut souligner en ce qui concerne les variantes de réforme proposées qu'il est difficile de satisfaire aux critères d'une

exécution efficace, sûre et transparente de la prise en compte des frais liés aux enfants en recourant exclusivement à des mesures de politique sociale. Pour savoir s'il est possible de concevoir le changement de système de cette manière, il faudrait effectuer une analyse approfondie des options de réforme. Les travaux à cet effet doivent donc être plus largement soutenus dans la prochaine phase du projet. Il conviendra en particulier d'associer les cantons, les caisses de compensation familiale et éventuellement les représentants du patronat aux études qui suivront. Le cas échéant, un projet de loi ne pourra être élaboré qu'à moyen terme.

Table des matières

1 Introduction	9
1.1 Situation et mandat du Conseil fédéral	9
1.2 But de l'étude	10
1.3 Composition du groupe de travail	10
2 Imposition des enfants et des contribuables avec enfants dans la législation actuelle	11
2.1 Imposition des enfants	11
2.2 Prise en compte des frais liés aux enfants dans le droit fiscal	11
2.2.1 Frais liés aux enfants	11
2.2.1.1 Généralités	11
2.2.1.2 Coûts directs des enfants	12
2.2.1.3 Coûts indirects des enfants	13
2.2.1.4 Autres effets des frais liés aux enfants et des allègements	14
2.2.2 Prise en compte du coût des enfants dans le cadre de l'impôt fédéral direct	14
2.2.2.1 Généralités	14
2.2.2.2 Déduction pour enfants	15
2.2.2.3 Déduction pour primes d'assurance et intérêts des capitaux de l'épargne	15
2.2.2.4 Déduction pour frais de garde des enfants par des tiers	16
2.2.2.5 Barème parental	17
2.2.3 Prise en compte des frais liés aux enfants dans le droit fiscal cantonal	17
2.2.3.1 Généralités	17
2.2.3.2 Déduction pour primes d'assurance et intérêts des capitaux de l'épargne	17
2.2.3.3 Déduction pour frais de garde des enfants par des tiers	18
2.2.3.4 Déduction pour parents gardant eux-mêmes leurs enfants	18
2.2.3.5 Déduction pour enfants	19
2.2.3.6 Autres mesures	19
2.3 Imposition des allocations pour enfant	19
2.4 Imposition, en matière d'impôt fédéral direct, des parents séparés, divorcés ou non mariés faisant ménage commun	20
2.4.1 Régime actuel d'imposition des pensions alimentaires	20
2.4.1.1 Enfants mineurs	20
2.4.1.2 Enfants majeurs en formation	20
2.4.2 Conditions de l'octroi des déductions et barèmes liés aux enfants	20
2.5 Conséquences du système actuel sur le plan administratif	21
2.6 Conséquences financières du système actuel	21
2.7 Interventions parlementaires en faveur de la prise en compte des frais liés aux enfants	23

3	Prise en compte des frais liés aux enfants dans d'autres domaines du droit en vigueur	23
3.1	Compensation horizontale et verticale des charges familiales	23
3.2	Aperçu des différentes mesures prises dans le domaine des assurances sociales	24
3.3	Allocations familiales	25
3.4	Subventionnement de l'accueil extrafamilial des enfants	27
4	Instruments possibles dans la législation fiscale pour l'allègement fiscal des parents	29
4.1	Conceptions de capacité économique	29
4.1.1	Généralités	29
4.1.2	Imposition selon la capacité économique subjective	29
4.1.2.1	Prise en compte des frais d'entretien des enfants	29
4.1.2.2	Traitement fiscal des prestations sociales liées aux enfants (allocations pour enfants)	30
4.1.2.3	Égalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui les font garder	31
4.1.3	Imposition selon la capacité économique objective	32
4.1.3.1	Prise en compte des frais d'entretien des enfants	33
4.1.3.2	Égalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui les font garder	33
4.1.4	Avantages et inconvénients des deux conceptions de la capacité économique	33
5	Comparaison avec le droit étranger	35
5.1	Allemagne	35
5.1.1	Principe	35
5.1.2	Attribution des allocations familiales	36
5.1.3	Garde des enfants	37
5.1.3.1	Accueil extrafamilial des enfants	37
5.1.3.2	Allocation pour garde d'enfant	38
5.1.3.3	Allocation parentale	38
5.2	Suède	39
5.2.1	Allocation parentale	39
5.2.2	Les allocations familiales	39
5.2.3	Garde des enfants	40
5.2.4	Droit fiscal	40
5.3	France	41
5.3.1	Vue d'ensemble des allocations familiales	41
5.3.2	Allocations familiales et autres prestations pour enfants	41
5.3.3	Prestations pour le jeune enfant et l'adoption	42
5.3.4	Le complément du libre choix d'activité	43
5.3.5	Le complément du libre choix du mode de garde	43
5.3.6	Autres prestations	43
5.3.7	Système d'imposition du couple	44
6	Transition vers le principe de l'imposition selon la capacité économique objective	45

6.1 Mesures de droit fiscal	45
6.1.1 Possibilités d'aménagement	45
6.1.1.1 Généralités	45
6.1.1.2 Déductions liées aux enfants et barèmes	45
6.1.2 Pensions alimentaires	46
6.1.3 Conséquences économiques	46
6.1.4 Conséquences administratives	47
6.1.5 Déplacement des charges	48
6.2 Mesures du droit des assurances sociales	50
6.2.1 Généralités	50
6.2.2 Quels sont les effets en matière de politique familiale et/ou de politique sociale découlant du passage au principe de l'imposition selon la capacité économique objective?	51
6.2.3 Quel est l'instrument qui conviendrait pour concevoir une allocation pour enfants non imposable?	52
6.2.3.1 Généralités	52
6.2.3.2 Une nouvelle loi sur les allocations familiales?	52
6.2.3.3 Versement de l'allocation pour enfants par les caisses de compensation pour allocations familiales comme complément des allocations familiales?	54
6.2.3.4 Versement de l'allocation pour enfants par le biais d'autres systèmes d'assurance sociale?	55
6.2.4 Subventionnement des structures d'accueil extra-familial des enfants en guise de compensation de la suppression de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers	55
6.3 Variantes de réforme possibles	56
6.3.1 Nouvelle assurance pour les allocations familiales (variante de réforme 1)	56
6.3.2 Actuel système des allocations familiales associé à des crédits d'impôt (variante de réforme 2)	57
6.3.3 Actuel système des allocations familiales associé à une nouvelle allocation pour enfants (variante de réforme 3)	58
6.3.4 Actuel système d'allocations familiales associé à une exonération ou à une réduction des primes d'assurance-maladie pour les enfants (variante de réforme 4)	59
6.3.5 Subventionnement complémentaire de l'accueil extra-familial pour enfants	60
6.3.5.1 Bons de garde	60
6.3.5.2 Complément au bon de garde par enfant	61
6.4 Conséquences sur le droit constitutionnel	61
6.4.1 En matière d'impôts	61
6.4.2 En matière d'assurances sociales	62
7 Conclusion	63

1 Introduction

1.1 Situation et mandat du Conseil fédéral

Depuis des années, la question de savoir quelle est la manière la plus correcte de prendre en compte les frais liés aux enfants fait l'objet d'amples débats. Les avis divergent surtout sur le montant des frais liés aux enfants qui doit être pris en compte fiscalement. La question de la méthode est également controversée: faut-il déduire les frais liés aux enfants de l'assiette fiscale ou du montant de l'impôt ? Enfin, les avis divergent sur la question de savoir quelles formes de ménages ayant des enfants (les familles qui assurent la garde de leurs enfants ou qui ont recours à des tiers, les familles monoparentales, etc.) doivent bénéficier d'allègements fiscaux. Face à la revendication de dégrever surtout les familles dont les deux parents exercent une activité lucrative, les familles fidèles au modèle traditionnel demandent à ce que la garde des enfants par les parents soit également prise en compte sur le plan fiscal.

Tant pour l'élaboration du concept d'allègement fiscal des familles ayant des enfants¹ que pour celle du message sur l'initiative populaire «Initiative pour les familles: déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants»², la question se pose une fois de plus de savoir comment l'équité fiscale pourrait être au moins améliorée entre les différentes catégories de ménages ayant des enfants ainsi qu'entre les personnes qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas.

Parallèlement aux divers moyens de prendre en compte les frais liés aux enfants, tels que de nouvelles déductions ou des baisses inscrites au barème, il convient aussi d'envisager une réforme en profondeur du système fiscal actuel lié au système d'aides à la famille et à l'enfant en lui substituant des allocations familiales supplémentaires relevant du droit des assurances sociales. Cela permettrait de renoncer à divers mécanismes correctifs et objectifs non fiscaux pour aboutir, d'une part, à une simplification considérable de la taxation, d'autre part, au règlement de conflits de valeurs liés à l'imposition des personnes ayant des enfants. Réciproquement, il faudrait construire un nouveau système d'octroi d'aides de l'État à l'intention de ces dernières.

En droit fiscal, renoncer à prendre en compte les frais liés aux enfants et adopter des allocations familiales relevant du droit des assurances sociales revient à passer de l'imposition selon la capacité économique subjective³ à l'imposition selon la capacité économique objective⁴.

Afin d'examiner plus précisément les conséquences d'un tel changement de système, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF), le 15 février 2012, de réaliser, en coopération avec le Département fédéral de l'intérieur

¹ RO 2010 455

² FF 2012 6711

³ Cf. notamment à ce sujet ch. 4.1.2.

⁴ Cf. notamment à ce sujet ch. 4.1.3.

(DFI) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), une étude de faisabilité sur le passage à l'imposition selon la capacité économique objective associé à des allocations familiales exonérées d'impôt. Pour compenser la suppression de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, une subvention pour l'accueil extra-familial doit être envisagée. Sur la base des résultats de cette étude, une proposition concernant la marche à suivre doit être soumise au Conseil fédéral au cours de l'été 2013.

1.2 But de l'étude

La présente étude de faisabilité tente de déterminer de quelle manière et dans quelle mesure les frais liés aux enfants peuvent être objectivement pris en compte en dehors du système fiscal. En plus de l'examen du droit en vigueur, il convient de montrer comment parvenir au passage de l'imposition selon la capacité économique subjective à l'imposition selon la capacité économique objective de la manière la plus simple et la plus correcte possible. Il y a lieu en particulier d'établir quelles conséquences cela entraîne pour le droit fiscal et le droit des assurances sociales, notamment pour le système d'allocations pour enfant et de formation professionnelle, l'AVS, l'assurance-maladie et l'incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial. Enfin, il faut examiner les modalités du versement d'allocations familiales et de leur financement.

Le passage de l'imposition selon la capacité économique subjective à l'imposition selon la capacité économique objective ont pour effet que les personnes qui ont le même revenu sont imposées autant, qu'elles aient des enfants ou non. Il existe d'autres moyens que la fiscalité pour tenir compte des charges liées aux enfants.

Pour que le passage à l'imposition selon la capacité économique objective en ce qui concerne les frais liés aux enfants soit un succès, le changement de système doit déboucher sur une plus grande transparence. L'application des déductions actuelles est parfois très compliquée et a un effet qui varie en fonction des revenus. Le système fiscal est donc souvent perçu comme très compliqué et injuste. Si les charges liées aux enfants étaient prises en compte en dehors du système fiscal, chaque enfant pourrait bénéficier d'une aide d'un montant équivalent, indépendamment de la situation économique de ses parents. Par rapport à aujourd'hui, cela entraînerait un transfert des charges et, dans une certaine mesure, une nouvelle répartition.

Le changement de système doit dans l'idéal conduire à long terme à une prise en compte des charges liées aux enfants administrativement plus simple, correcte et transparente et bénéficier d'un large soutien politique.

1.3 Composition du groupe de travail

Le Conseil fédéral a décidé le 15 février 2012 d'en assigner la direction au DFF. L'étude de faisabilité a toutefois dû être réalisée en étroite coopération avec le DFI et le DEFR.

Ont donc œuvré au présent rapport, outre l'Administration fédérale des contributions (AFC), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le Secrétariat à l'économie (SECO).

2 Imposition des enfants et des contribuables avec enfants dans la législation actuelle

2.1 Imposition des enfants

Dans le système fiscal en vigueur, l'enfant mineur est un sujet fiscal et doit, par conséquent, remplir les conditions de l'assujettissement subjectif à l'impôt en Suisse; toutefois, il est en principe représenté dans ses droits et obligations par le détenteur de l'autorité parentale (substitution fiscale). En vertu de l'art. 9, al. 2, de la loi du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)⁵ et de l'art. 3, al. 3, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)⁶, le revenu des enfants mineurs sous autorité parentale, à l'exception du revenu de l'activité lucrative et des revenus remplaçant le travail, est ajouté à celui du détenteur de l'autorité parentale. Les enfants mineurs ne sont donc imposés séparément que s'ils réalisent un revenu d'une activité lucrative ou s'ils ne sont pas sous autorité parentale. La première taxation personnelle des enfants est effectuée l'année fiscale au cours de laquelle ils atteignent leur majorité.

Si les parents sont mariés et taxés conjointement, les revenus des enfants mineurs sont ajoutés au revenu global des époux. Si les parents d'un enfant ne sont pas taxés conjointement et que seul l'un des parents détient l'autorité parentale, le revenu et la fortune de cet enfant sont additionnés au revenu de ce parent. Si les parents détiennent l'autorité parentale en commun, il faut se baser sur la garde de l'enfant. Le revenu de l'enfant est attribué au parent qui a la garde de l'enfant et qui reçoit des contributions d'entretien pour cet enfant. Si aucune contribution d'entretien pour l'enfant n'est versée entre les parents, il faut partir du principe que les parents ont la garde alternée de l'enfant et qu'ils contribuent à parts égales à l'entretien de l'enfant. Dans ce cas, le revenu de l'enfant est réparti par moitié entre les parents et attribué à chacun d'eux.

L'enfant est imposé séparément pour les revenus d'une activité lucrative dépendante ou indépendante.

2.2 Prise en compte des frais liés aux enfants dans le droit fiscal

2.2.1 Frais liés aux enfants

2.2.1.1 Généralités

Lorsque l'on considère le coût des enfants à la charge des parents, il faut distinguer:

- les coûts directs (tous les frais du ménage imputables directement aux enfants, autrement dit les frais liés à l'entretien des enfants);
- les coûts indirects (temps consacré à la garde des enfants estimé en termes monétaires, c'est-à-dire la perte de revenu due à la garde des enfants ou le travail domestique non rémunéré lié aux enfants);
- les autres coûts et dégrèvements liés aux enfants (frais de garde des enfants par des tiers, allocations pour enfant et allocations de formation profession-

⁵ RS 642.11

⁶ RS 642.14

nelle, effets liés à l'imposition et aux assurances sociales, effets des contributions d'entretien pour enfants, manques à gagner ultérieurs en raison de l'influence des enfants sur la carrière professionnelle, influence des enfants sur la possibilité d'économiser et de constituer une fortune)⁷.

Les coûts par enfant diminuent avec le nombre des enfants et augmentent à mesure qu'ils prennent de l'âge. Les coûts indirects sont encore plus élevés que les coûts directs. Pour les bas revenus, les frais imputables aux enfants sont un peu moindres, notamment en raison des subventions de l'Etat, par exemple la réduction du prix des places dans les crèches, la réduction des primes d'assurance-maladie et les bourses.

2.2.1.2 Coûts directs des enfants

Les frais mensuels directs moyens liés aux enfants⁸ (calculés sur l'ensemble des classes d'âge) sont de l'ordre de:

- 1092 francs pour les familles monoparentales avec 1 enfant,
- 819 francs pour les couples avec 1 enfant,
- 655 francs par enfant pour les couples avec 2 enfants,
- 528 francs par enfant pour les couples avec 3 enfants.

Les frais d'entretien du contribuable et de sa famille constituent des dépenses sans relation avec l'obtention du revenu. Ils servent à satisfaire les besoins personnels et constituent donc, en droit fiscal, une consommation du revenu. Fondamentalement, les frais d'entretien du contribuable et de sa famille ne sont donc pas déductibles. Pour des raisons relevant de la politique sociale, le législateur a toutefois prévu différentes mesures permettant d'équilibrer les charges fiscales entre les contribuables qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas. Les coûts directs des enfants sont donc en partie pris en compte dans les impôts.

La législation fiscale ne prend toutefois pas en compte les frais effectifs directement imputables aux enfants, mais uniquement un minimum vital approximatif pour l'enfant. Pour calculer le minimum vital dans le domaine du droit des poursuites selon l'art. 93 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dette et la faillite (LP)⁹, on se base sur les montants mensuels suivants pour les enfants selon les lignes directrices édictées en 2009 par la Conférence des Préposés aux poursuites et faillites de Suisse:

- pour chaque enfant jusqu'à 10 ans 400 fr.
- pour chaque enfant de plus de 10 ans 600 fr.

Dans son rapport publié en 1998, la commission d'experts Imposition de la famille instituée par le conseiller fédéral Kaspar Villiger, alors chef du DFF, a estimé le minimum vital d'un enfant à 7200 francs par an, soit à 600 francs par mois.

Elle a donc proposé une déduction pour enfant de ce montant, qui serait accordée uniformément pour toutes les classes d'âge. Un nourrisson coûte certainement moins

⁷ Voir à ce propos Michael Gerfin et al, OFS, Le coût des enfants en Suisse, Neuchâtel, 2009.

⁸ Voir à ce propos «Les familles en Suisse. Rapport statistique 2008» de l'OFS, p. 14. Pour déterminer ces coûts, il n'est pas tenu compte du fait qu'un seul parent ou que les deux parents travaillent.

⁹ RS 281.1

cher qu'un enfant à la veille de sa majorité, mais une simplification est indispensable ici. La question de savoir si plusieurs enfants dans une famille coûtent en moyenne plus cher ou moins cher qu'un seul enfant est controversée. En Suisse, on admet plutôt que les frais marginaux diminuent, alors que le droit allemand prévoit une allocation pour enfant plus élevée à partir du troisième enfant. La commission a cependant renoncé, pour des raisons pratiques, à différencier la déduction pour enfant en fonction de l'âge et du nombre des enfants¹⁰.

2.2.1.3 Coûts indirects des enfants¹¹

Le temps que les parents consacrent à la garde et à l'éducation de leurs enfants entraîne des coûts indirects. Ils se calculent en termes de perte de revenu due à la garde des enfants ou de travail domestique non rémunéré lié aux enfants qui devrait être remplacé aux prix du marché si les parents ne peuvent pas assurés eux-mêmes la garde. Les coûts mensuels varient selon le nombre des parents et des enfants qui vivent dans le ménage. Alors que les coûts directs augmentent avec l'âge des enfants, les coûts indirects baissent.

La législation fiscale ne tient pas compte des coûts indirects.

Coûts moyens directs et indirects par enfant et par mois selon le type de ménage (en francs)

Type de ménage	Coûts directs par enfant		Effets sur le revenu disponible		Travail domestique et familial			
	Total	Dont diminution de la consommation	Revenu professionnel de la femme	Revenu professionnel de l'homme	Heures/mois Femmes	Heures/mois Hommes	CHF/mois Femmes	CHF/mois Hommes
Personne seule, 1 enfant	1 092	348	-317	103	64	40	2 098	1 318
Personne seule, 2 enfants	-	-	-374	-	45	-	1 473	-
Couple, 1 enfant	819	801	-1 005	57	86	40	2 819	1 305
Couple, 2 enfants	655	523	-813	115	57	22	1 835	718
Couple, 3 enfants	528	305	-682	131	49	17	1 589	560
Différence selon l'âge des enfants								
Couple, 1 enfant, 0–10 ans	600	787	-1 320	20	112	54	3 664	1 776
Couple, 1 enfant, 11–21 ans	873	505	-328	134	32	10	1 047	329
Couple, 2 enfants, le dernier né 0–10 ans	519	517	-964	103	65	26	2 116	843
Couple, 2 enfants, les 2 entre 11–21 ans	956	505	-466	139	37	14	1 194	440

es différents montants ne peuvent être additionnés. Quand aucun chiffre n'est publié, le nombre de cas est trop petit.
 source: coûts directs: OFS/ERC 2000–2005; coûts indirects: OFS/ESPA 2004. Calculs propres UNIBE/BASS

¹⁰ Rapport de la commission d'experts chargée d'examiner le système suisse d'imposition de la famille (commission Imposition de la famille), Berne 1998, p. 20.

¹¹ «Les familles en Suisse. Rapport statistique 2008» de l'OFS, p. 14.

2.2.1.4 Autres effets des frais liés aux enfants et des allègements¹²

Type de ménage	Offre d'accueil extra-familial (si utilisée)	Cotisations perdues dans les assurances sociales		Prime de caisse-maladie prise en charge par la famille	Allègement fiscal grâce aux déductions pour enfants (revenu médian)*	Allocation pour enfants
		Femmes	Hommes			
Personne seule, 1 enfant	411	83	-27	76		-144
Personne seule, 2 enfants	-	98	-	76		-113
Couple, 1 enfant	490	262	-15	76		-194
Couple, 2 enfants	428	213	-30	76	-79	-180
Couple, 3 enfants	223	178	-34	76		-178

Signe négatif: allègement ou recette du point de vue de la famille.

* Selon la moyenne des chefs-lieux cantonaux, pour un couple, avec un revenu médian de 100 000 francs environ, modèle du père de famille. Les effets des assurances sociales des femmes et des hommes ne peuvent pas être calculés directement.

Sources: OFS/ERC 2000-2005, OFS/ESPA 2004, AFC 2004. Calculs propres BASS/UNIBE

D'après les données du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), les frais de garde d'un enfant dans une crèche à temps complet peuvent s'élever, sans subventions, à quelque 2000 francs par mois. Les prix des crèches dépendent cependant fortement du revenu des contribuables, d'une part, et du montant des subventions de l'Etat, d'autre part. Selon le rapport statistique «La famille en Suisse», publié par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en 2008¹³, les coûts moyens des offres d'accueil extra-familial des enfants sont compris entre 400 et 500 francs par mois.

Les frais de garde des enfants par des tiers peuvent être déduits des impôts jusqu'à un montant maximal¹⁴. Le montant de l'impôt diminue alors en fonction du revenu et du montant de la déduction.

2.2.2 Prise en compte du coût des enfants dans le cadre de l'impôt fédéral direct

2.2.2.1 Généralités

Les frais d'entretien du contribuable et de sa famille constituent des dépenses sans relation avec l'obtention du revenu. Ils servent à satisfaire les besoins personnels et constituent donc, en droit fiscal, une consommation du revenu. Fondamentalement, les frais d'entretien du contribuable et de sa famille ne sont donc pas déductibles. Le législateur prévoit cependant diverses mesures pour équilibrer de manière équitable les charges fiscales entre les différentes catégories de contribuables vivant dans des conditions économiques différentes.

Jusqu'à la fin 2010, la LIFD tenait compte du coût des enfants au moyen de la déduction pour enfant, conçue sous la forme d'une déduction sociale, et des déductions liées aux enfants pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne. Depuis que les Chambres fédérales ont adopté, le 25 septembre 2009, la loi fédérale sur les allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants¹⁵, le fisc tient mieux compte des frais liés aux enfants. Ce résultat a pu être obtenu grâce à

¹² «Les familles en Suisse. Rapport statistique 2008» de l'OFS, p. 15.

¹³ Voir p. 14 et 37.

¹⁴ Voir ch. 2.2.2.4.

¹⁵ RO 2010 455

l'introduction d'un barème parental et d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers. Les nouvelles dispositions, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011, ont notamment permis d'augmenter l'équité fiscale entre les couples avec enfants et les couples sans enfants. Par ailleurs, l'égalité de traitement fiscal entre les parents, qu'ils gardent eux-mêmes leurs enfants ou non, a été augmentée autant que faire se peut.

Les contribuables ayant des enfants bénéficient actuellement des allègements suivants dans le cadre de l'impôt fédéral direct (situation en 2015):

- déduction annuelle pour enfants de 6500 francs par enfant (art. 35, al. 1, let. a, LIFD);
- déduction annuelle pour les primes d'assurance et les intérêts de capitaux d'épargne de 700 francs par enfant (art. 33, al. 1^{bis}, let. b, LIFD);
- déduction annuelle jusqu'à un montant de 10 100 francs au maximum des frais de garde des enfants par des tiers si l'enfant a moins de 14 ans (dans la mesure où ces frais sont documentés) (art. 33, al. 3, LIFD).
- barème parental (art. 36, al. 2^{bis}, LIFD). Pour calculer le montant de l'impôt d'après le barème parental, il est tenu compte dans un premier temps des déductions pour enfants. Dans un deuxième temps, on applique le barème pour couples mariés. Enfin, dans un troisième temps, on déduit 251 francs par enfant du montant ainsi calculé.

D'après la LIFD, les parents assumant eux-mêmes la garde de leurs enfants n'ont pas la possibilité de faire valoir une déduction spéciale pour cette garde. Quant aux coûts liés au train de vie de l'enfant, ils sont pris en compte dans le cadre de la déduction générale pour enfants, d'une part, et par le barème parental, d'autre part. Que les parents assument eux-mêmes la garde de leur enfant ou la confient à des tiers ne change rien.

2.2.2.2 Déduction pour enfants

Pour chaque enfant mineur ou en formation, les parents peuvent faire valoir une déduction pour enfants (art. 35, al. 1, let. a, LIFD), à condition que le ou les parents aient effectivement une relation à l'enfant. Seule une pleine déduction est accordée par enfant. Outre le lien de filiation, l'octroi de la déduction suppose que la personne qui la demande pourvoie à l'entretien de l'enfant. Ce peut être aussi bien l'entretien effectif pour le bien-être corporel de l'enfant qu'un soutien financier. Lorsque les parents séparés exercent l'autorité parentale en commun, cette déduction est répartie par moitié, dans la mesure où aucun des deux parents ne demande la déduction d'une contribution d'entretien pour l'enfant selon l'art. 33, al. 1, let. c, LIFD.

2.2.2.3 Déduction pour primes d'assurance et intérêts des capitaux de l'épargne

D'après l'art. 33, al. 1, let. g, et al. 1^{bis}, let. b, LIFD, les versements, primes et cotisations d'assurances-vie, d'assurances-maladie, d'assurances accidents ne tombant pas sous le coup de l'art. 33, al. 1, let. f, LIFD, ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne sont déductibles jusqu'à concurrence d'un montant global (couples: 3500 francs; autres contribuables: 1700 francs). Un montant de 700 francs s'ajoute à la déduction pour chaque enfant et personne à charge, pour lesquels une déduction

pour enfant ou une déduction pour personne à charge peut être demandée en vertu de l'art. 35, al. 1, let. a ou b, LIFD. En ce qui concerne les contribuables qui ont des enfants mineurs ou des enfants majeurs en formation, le parent qui bénéficie de la déduction pour enfant peut en principe demander la déduction pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux de l'épargne de l'enfant.

2.2.2.4 Déduction pour frais de garde des enfants par des tiers

D'après la jurisprudence constante du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux, les frais afférents à la garde des enfants par des tiers ne sont pas des frais professionnels déductibles, même s'ils sont parfois étroitement liés à l'obtention du revenu. La déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers n'est donc concevable que sous la forme d'une déduction anorganique¹⁶ et limitée à un montant maximal par enfant et par an.

Seuls les contribuables qui vivent dans le même ménage et pourvoient à l'entretien des enfants gardés par des tiers peuvent demander la déduction. La déduction ne peut être demandée que pour les enfants qui n'ont pas encore 14 ans révolus.

Le montant de la déduction correspond aux frais documentés liés à la garde des enfants par des tiers jusqu'au montant légal maximal. Seuls peuvent être déduits les frais engendrés exclusivement par la garde des enfants pendant la durée effective du travail, de la formation ou de l'incapacité de gain empêchant le contribuable de garder ses enfants.

Les frais de garde des enfants par des tiers peuvent également être portés en déduction lorsque la garde des enfants est assurée moyennant rémunération par des membres de la famille, par exemple les grands-parents. De leur côté, ces derniers doivent alors déclarer le même montant à titre de revenu, dans la mesure où ce montant ne dédommage pas seulement des frais causés par les enfants. Dans le cas où un membre de la famille garde les enfants à titre gracieux, les parents n'acquittent pas de frais qui justifieraient un allègement fiscal supplémentaire. Le membre de la famille s'occupant des enfants à titre gracieux ne touche quant à lui pas un revenu imposable.

Les frais liés à la garde des enfants par leurs parents ne peuvent pas être portés en déduction. Quant aux frais de garde par des tiers qui se rapportent à des périodes extérieures au temps de travail ou de formation des parents (par ex. les frais de baby-sitting incombant le soir ou pendant que les parents s'adonnent à leurs loisirs) ne peuvent pas non plus être déduits. Ces frais, liés aux loisirs des parents, sont considérés comme des frais liés au train de vie et ne sont, à ce titre, pas déductibles.

La preuve du droit à la déduction des frais de garde des enfants par des tiers incombe au contribuable.

¹⁶ Les déductions anorganiques sont accordées pour des dépenses particulières, qui constituent en elles-mêmes une utilisation du revenu mais qui, pour des raisons extrafiscales, sont prises en compte fiscalement dans une certaine mesure. Sont déterminants les coûts qui incombent effectivement au contribuable pendant la période fiscale correspondante, déductibles jusqu'à un montant plafond.

2.2.2.5 Barème parental

Le barème parental est accordé si le contribuable vit dans le même ménage que l'enfant ou la personne à charge et s'il assure l'essentiel de l'entretien de cette personne. Ces deux conditions doivent être réunies. Par ailleurs, le barème parental ne peut pas être réparti entre deux personnes. Si les parents sont séparés en fait ou en droit, seul l'un des deux parents peut bénéficier du barème parental.

2.2.3 Prise en compte des frais liés aux enfants dans le droit fiscal cantonal

2.2.3.1 Généralités

L'art. 9, al. 2, LHID¹⁷ règle quelles déductions générales les législations cantonales peuvent prévoir. Par souci de respecter le fédéralisme, la loi ne prescrit pas les montants des déductions générales que les cantons peuvent prévoir. Ceux-ci doivent donc fixer eux-mêmes le montant des déductions dans leur législation.

En vertu de l'art. 129, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁸, la fixation des barèmes, taux et montants exonérés de l'impôt incombe exclusivement aux cantons. La LHID ne prescrit aucune disposition aux cantons concernant les déductions sociales (art. 9, al. 4, LHID).

A l'heure actuelle, les cantons tiennent compte des frais liés aux enfants avant tout au moyen d'une déduction pour enfant de l'assiette de l'impôt, d'une déduction pour les primes d'assurance de l'enfant et d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers.

2.2.3.2 Déduction pour primes d'assurance et intérêts des capitaux de l'épargne

D'après l'art. 9, al. 2, let. g, LHID, les versements, cotisations et primes d'assurances-vie, d'assurances-maladie et de l'assurance-accidents non obligatoire ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne du contribuable et des personnes à l'entretien desquelles il pourvoit sont déductibles jusqu'à concurrence d'un montant déterminé par le droit cantonal. Dans bon nombre de régimes cantonaux, ce montant forfaitaire dépend du fait que les contribuables versent des cotisations à l'AVS et à l'AI, à des institutions de prévoyance professionnelle ou à des formes reconnues de prévoyance.

En général, les déductions augmentent aussi d'un certain montant pour chaque enfant pour lequel une déduction pour enfant peut être demandée. A l'exception d'AG, de BS et du TI, les cantons prévoient une telle déduction pour enfant. Certains cantons accordent des déductions échelonnées en fonction de l'âge des enfants. Selon les cantons, la déduction pour les primes d'assurance de l'enfant atteint de 400 à 3640 francs.

¹⁷ RS 642.14

¹⁸ RS 101

2.2.3.3 Déduction pour frais de garde des enfants par des tiers

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 25 septembre 2009 sur le dégrèvement des familles avec enfants¹⁹, les cantons sont tenus, en vertu de l'art. 9, al. 2, let. m, LHID, d'accorder une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers depuis le 1^{er} janvier 2013 au plus tard. Les cantons sont libres de fixer le montant maximal de cette déduction. D'après cette disposition, analogue à celle de la LIFD, les frais de garde des enfants ne doivent pas être déductibles seulement lorsque les parents exercent une activité lucrative, mais aussi lorsqu'ils sont en formation ou en incapacité de travail. Dans l'esprit de l'harmonisation et de la simplification, la limite d'âge a été uniformisée. Pour cette raison, les cantons sont tenus d'accorder, jusqu'à un certain montant, la déduction des frais de garde effectifs pour les enfants n'ayant pas encore fêté leur 14^e anniversaire. Selon les cantons, la déduction atteint de 3000 à 19 200 francs par enfant. Dans le canton d'Uri, la totalité des frais documentés liés à la garde des enfants par des tiers peut même être déduite.

2.2.3.4 Déduction pour parents gardant eux-mêmes leurs enfants

A l'exception des cantons de Zoug, de Lucerne, du Valais et de Nidwald, aucun canton n'accorde une déduction aux parents qui assument eux-mêmes la garde de leurs enfants.

Dans le canton de Zoug, les parents peuvent déduire jusqu'à 6000 francs par an pour les frais de garde effectifs par des tiers de tous leurs enfants de moins de 15 ans (§ 30, let. 1, StG-ZG). En outre, ils ont le droit de déduire le même montant pour chaque enfant de moins de 15 ans dont ils assument eux-mêmes la garde (§ 33, al. 2, StG-ZG).

Ces deux déductions ne peuvent cependant pas être cumulées. Toutefois, si les frais de garde par des tiers n'atteignent pas le montant maximal de 6000 francs, les parents zougais peuvent faire valoir la déduction pour les frais de la garde qu'ils assument eux-mêmes. Au final, cette possibilité déploie les mêmes effets qu'une déduction générale supplémentaire d'un montant de 6000 francs pour les enfants de moins de 15 ans. Les parents ayant des enfants de moins de 15 ans pourront en effet demander l'une ou l'autre de ces déductions de 6000 francs.

En outre, les contribuables lucernois ont la possibilité de demander une déduction de 2000 francs pour chaque enfant de moins de 15 ans dont ils ont assumé eux-mêmes la garde (§ 42, al. 1b et 1c, LU-StG). Il s'agit d'une déduction forfaitaire. Si des frais de garde par des tiers dus à une activité lucrative ou à une formation s'y ajoutent, ceux-ci peuvent donc également être déduits jusqu'à un montant maximal de 4700 francs (§ 42, al. 1b, LU-StG). En raison de la possibilité de cumuler les déductions, la déduction pour frais de garde s'élève ainsi généralement à 6700 francs au maximum. En fin de compte, la déduction générale de 2000 francs pour les frais de garde assumés par les parents revient à une augmentation de la déduction pour enfants applicable aux enfants jusqu'à 15 ans.

En Valais, les parents ont le droit de demander une déduction de 3000 francs pour la garde de leurs propres enfants n'ayant pas encore atteint leur 14^e anniversaire. Les

¹⁹ RO 2010 455

frais de garde par des tiers peuvent être déduits jusqu'à concurrence de 3000 francs aussi. Les deux déductions ne peuvent toutefois pas être cumulées (art. 29, al. 1, let. 1, de la loi fiscale du canton du Valais).

Dans le canton de Nidwald, les contribuables peuvent déduire 3000 francs pour la garde de chacun de leurs propres enfants ayant moins de 15 ans. Avec la déduction pour frais de garde par des tiers d'au maximum 7900 francs et la déduction forfaitaire de 3000 francs pour les frais de garde par les parents, la déduction maximale s'élève à 10 900 francs par enfant (art. 39, al. 1, ch. 3, StG-NW).

2.2.3.5 Déduction pour enfants

Presque tous les cantons prévoient des déductions de l'assiette fiscale pour les enfants mineurs ou en formation dont le contribuable assure l'entretien. Toutefois, ces déductions changent d'un canton à un autre, tant en ce qui concerne leur aménagement qu'en ce qui concerne leur montant. Quelques cantons accordent des déductions échelonnées en fonction de l'âge des enfants. Selon les cantons, les déductions de l'assiette fiscale atteignent de 5000 à 18 600 francs par enfant (état: période fiscale 2012).

Le canton de Bâle-Campagne prévoit une déduction du montant de l'impôt de 750 francs par an et par enfant.

2.2.3.6 Autres mesures

Le système de quotient familial est une forme particulière d'imposition avec splitting. En Suisse, seul le canton de Vaud applique ce système, selon un modèle français. Les époux sont taxés en commun et les concubins séparément. A la différence des systèmes de splitting habituels, le revenu total de la famille n'est pas divisé par un diviseur fixe, mais par un diviseur qui varie selon la grandeur du ménage, autrement dit par un quotient familial fixé en fonction du nombre des personnes qui vivent dans le ménage. Les frais liés aux enfants ne sont pas pris en compte par une déduction pour enfant mais par le splitting. Les enfants sont englobés dans le splitting en multipliant le diviseur des époux par un certain facteur pour chaque enfant. Le canton de Vaud prévoit que le diviseur d'un couple (1,8) ou d'une personne seule (1,8) est augmenté d'une part de 0,5 pour chaque enfant mineur ou en formation²⁰. Le canton limite toutefois l'effet du quotient pour enfant lorsqu'il s'applique aux hauts revenus.

2.3 Imposition des allocations pour enfant

La LIFD et la LHID sont basées sur le principe que tous les revenus qu'obtient un contribuable sont généralement imposables. Seuls font exception les revenus que la loi exonère expressément de l'impôt. Les allocations pour enfant ne font pas partie de la liste des revenus exonérés (art. 24 LIFD; art. 7, al. 4, LHID). Dans la législation en vigueur, elles sont considérées comme faisant partie intégrante du salaire et sont entièrement imposées.

²⁰ Art. 43, al. 2, let. d, de la loi sur les impôts directs du canton de Vaud

2.4 Imposition, en matière d'impôt fédéral direct, des parents séparés, divorcés ou non mariés faisant ménage commun

2.4.1 Régime actuel d'imposition des pensions alimentaires

2.4.1.1 Enfants mineurs

Les contributions d'entretien qu'un parent reçoit pour les enfants sur lesquels il exerce son autorité parentale sont entièrement imposables pour ce parent (art. 23, let. f, LIFD ; art. 7, al. 4, let. g, LHID). Le parent qui verse les contributions d'entretien peut les déduire entièrement de son revenu (art. 33, al. 1, let. c, LIFD; art. 9, al. 2, let. c, LHID). Les contributions d'entretien pour l'enfant mineur versées au conjoint ou versées directement à l'enfant majeur ont généralement la forme de rentes directes en argent. Si les contributions d'entretien sont versées sous la forme d'une prestation en capital, elles ne peuvent pas être déduites du revenu imposable du débiteur. Le bénéficiaire des contributions ne peut alors pas non plus les déclarer comme un revenu.

2.4.1.2 Enfants majeurs en formation

Les contributions d'entretien pour l'enfant majeur qui suit une formation ne sont pas imposables, ni pour l'enfant ni pour le parent qui vit avec lui. L'enfant reçoit en effet des «prestations versées en vertu d'une obligation du droit de la famille» qui sont exonérées de l'impôt (art. 24, let. e, LIFD; art. 7, al. 4, let. g, LHID). Le parent qui verse les contributions ne peut pas les déduire de son revenu. Ces prestations sont considérées comme des «frais d'entretien du contribuable et de sa famille» non déductibles (art. 34, let. a, LIFD).

2.4.2 Conditions de l'octroi des déductions et barèmes liés aux enfants

Le droit en vigueur pose des conditions à chaque fois différentes pour l'octroi des déductions et des barèmes relatifs aux enfants. Pour la déduction pour enfant, par exemple, il est exigé que le contribuable pourvoie à l'entretien de l'enfant, mais il n'est pas nécessaire qu'il y ait ménage commun avec l'enfant. En revanche, l'octroi du barème parental est subordonné au fait que le contribuable vit dans le même ménage que l'enfant et assure l'essentiel de son entretien.

Selon la déduction ou le barème, l'attribution se base aussi sur l'autorité parentale, la garde de l'enfant ou les contributions d'entretien versées d'un parent à l'autre. En outre, le fait que les parents vivent dans des ménages séparés ou font ménage commun (concubins) joue aussi un rôle.

En conséquence, déterminer l'attribution des différentes déductions ou du barème parental aux parents séparés ou divorcés ou aux concubins peut être un travail très compliqué et de longue haleine pour les autorités de taxation.

Les critères détaillés de l'attribution des déductions et du barème parental aux différents contribuables avec enfants sont présentés dans l'annexe.

2.5 Conséquences du système actuel sur le plan administratif

L'imposition de la famille est considérée comme très complexe, tant par les contribuables que par les autorités de taxation. L'introduction de la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers et du barème parental a complexifié davantage la taxation des familles avec enfants. Cette situation va à l'encontre de l'exigence politique de simplifier le système fiscal applicable aux personnes physiques. Chaque nouvelle déduction rend le système fiscal plus opaque. L'exécution par les cantons nécessite toujours plus de ressources, pour au final percevoir moins d'impôts.

S'agissant en particulier des parents séparés, divorcés ou non mariés faisant ménage commun avec ou sans autorité parentale commune, l'attribution des déductions et des réductions du barème liées aux enfants est difficile dans la pratique et entraîne une augmentation du travail de contrôle. Les ménages familiaux différents nécessitent des réglementations différentes, qui ne peuvent presque plus être appliquées efficacement dans le cadre de la taxation de masse.

2.6 Conséquences financières du système actuel

Les différentes mesures liées aux enfants prévues actuellement dans la législation relative à l'impôt sur le revenu ont des conséquences financières différentes. Les déductions de l'assiette de l'impôt telles que la déduction pour enfant, le supplément pour enfant sur la déduction pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne et la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers diminuent l'assiette de l'impôt et entraînent une baisse des recettes fiscales. En revanche, l'imposition des allocations pour enfant élargissent l'assiette de l'impôt et augmentent les recettes fiscales. Le rabais d'impôt octroyé dans le cadre du barème parental réduit le montant de l'impôt et entraîne une diminution des recettes.

Le tableau qui suit montre les augmentations (+) et diminutions (-) des recettes fiscales sur la base du produit escompté de l'impôt fédéral direct des personnes physiques (état: mai 2012) lorsque l'une des mesures liées aux enfants est supprimée. Les calculs se basent sur une situation statique, c'est-à-dire qu'ils ne tiennent pas compte d'éventuels changements de comportement, par exemple une modification du taux des naissances ou de la demande de garde des enfants par des tiers.

Augmentation (+) et diminution (-) des recettes fiscales en cas de suppression de <u>chaque</u> mesure liée aux coûts des enfants dans le cadre de l'impôt fédéral direct			
Droit en vigueur, produit escompté déterminant (état: mai 2012)			
Mesure liée aux coûts des enfants	En mio de francs	en % du produit de l'impôt	
		Par rapport au revenu total (9948 mio, CHF)	Par rapport au revenu des contribuables avec enfants (3474 mio, CHF)
Déduction pour enfant	532	5.3%	15.3%
Supplément pour enfant sur la déduction pour primes d'assurance et intérêts des capitaux de l'épargne	52	0.5%	1.5%
Déduction pour frais de garde des enfants par des tiers	60	0.6%	1.7%
Barème parental	250	2.5%	7.2%
Imposition des allocations pour enfant			
Allocation familiale 3000 francs par enfant et par an ²¹	-211	-2.1%	-6.1%

Si ces mesures étaient toutes supprimées, les différents montants des conséquences financières ne peuvent pas simplement être additionnés, ce en raison de la progressivité de l'impôt et du fait que la charge fiscale, compte tenu du barème parental, ne peut pas être négative. Il faudrait plutôt établir un calcul séparé. Le tableau suivant montre les résultats de ce calcul:

Augmentation (+) et diminution (-) des recettes fiscales en cas de suppression de <u>toutes</u> les mesures liées aux coûts des enfants dans le cadre de l'impôt fédéral direct			
Droit en vigueur, revenu escompté déterminant (état: mai 2012)			
Hypothèse quant au montant des allocations pour enfant	En mio de francs	en % du produit de l'impôt	
		Par rapport au revenu total (9948 mio, CHF)	Par rapport au revenu des contribuables avec enfants (3474 mio, CHF)
Allocation familiale 3000 francs par enfant et par an	678	6.8%	19.5%

Si ces mesures étaient aussi supprimées pour l'impôt cantonal et communal sur le revenu, les recettes supplémentaires de près de 700 millions de francs augmenteraient encore de deux fois et demie à trois fois. Ainsi, une suppression verticale des mesures liées aux enfants entraînerait des recettes additionnelles atteignant 2,4 à 2,9 milliards de francs pour la Confédération, les cantons et les communes.

Comme le montre le tableau suivant, le montant annuel versé par enfant serait de 436 à 480 francs à l'échelon fédéral et de 1500 à 2000 francs à l'échelon cantonal et communal.

Il faut préciser qu'en plus de ces montants annuels, les familles avec enfants recevraient encore les allocations pour enfant actuelles d'au moins 200 francs par enfant et par mois.

²¹ D'après les indications de l'OFAS, le montant des allocations familiales sous forme de moyenne pondérée des allocations pour enfant et de formation pour 2012 s'est élevé à 2951 francs par enfant et par an. Les montants correspondants (en 2012) par enfant et par an se sont montés à 2779 francs pour les allocations pour enfant et 2951 francs pour les allocations de formation.

Montant potentiel versé par enfant, financé par la suppression de <u>toutes</u> les mesures liées aux coûts des enfants			
Nombre d'enfants	En mio de francs	Enfants d'après statistique IFD 2008	Enfants entre 0 et 17 ans d'après statistique de l'OFS
		1'604'896	Population résidente permanente au 31.12.2011 1'457'151
		Par enfant	Par enfant
Confédération	700	436	480
Confédération, cantons et communes, fourchette inférieure	2'400	1495	1647
Confédération, cantons et communes, fourchette supérieure	2'900	1807	1990

2.7 Interventions parlementaires en faveur de la prise en compte des frais liés aux enfants

Ces dernières années, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées, qui demandent de prendre des mesures pour alléger la charge fiscale des familles avec enfants:

- Motion Derder. Faire passer à 24 000 francs le montant déductible au titre des frais de garde des enfants par des tiers (14.3955); pendante. Le Conseil fédéral est chargé de modifier l'impôt fédéral direct pour faire passer de 10 000 à 24 000 francs par enfant le montant maximal déductible au titre des frais de garde par des tiers. (Dans son avis du 19 novembre 2014, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion.)
- Interpellation Derder. Relèvement des déductions fiscales pour les frais de garde des enfants par des tiers. Effets à long terme sur l'économie nationale (14.3956); pendante. Le Conseil fédéral est prié de préciser quel serait le potentiel d'augmentation de l'emploi qu'engendrerait un relèvement des déductions fiscales pour les frais de garde des enfants par des tiers et quelles en seraient les répercussions sur l'économie.
- Postulat CER-N. Soutien financier aux familles avec enfants (14.3292); accepté par le CN le 4 juin 2014. Le Conseil fédéral est chargé de proposer des solutions visant à soutenir financièrement ou à alléger fiscalement les familles avec enfants de manière ciblée²².

3 Prise en compte des frais liés aux enfants dans d'autres domaines du droit en vigueur

3.1 Compensation horizontale et verticale des charges familiales

Les indemnités financières versées en faveur des familles sont regroupées sous le nom de compensation des charges familiales. Celle-ci a, tout comme l'équité fiscale, deux dimensions: Avec la *compensation horizontale*, la société contribue aux frais liés aux enfants de chaque famille. Avec la *compensation verticale*, des prestations sont versées pour couvrir les besoins des familles à faibles revenus.

Les prestations de la compensation horizontale ne sont donc pas versées en fonction de la situation financière des ménages. A cette fin, les allocations familiales et les

déductions pour enfants sont des instruments classiques du système fiscal: avec les allocations familiales, une somme déterminée est versée aux ménages pour chaque enfant. Le système fiscal prévoit de procéder (de façon variable) à des déductions par enfant. En raison de la progressivité de l'impôt, ces instruments ne sont toutefois pas sans incidence sur les revenus. Plus le revenu imposable est élevé, plus les économies d'impôt sont grandes en raison des déductions pour enfant, mais les impôts sur les allocations familiales (imposables) sont alors plus importants. A l'échelle nationale, compte tenu de systèmes fiscaux d'inspiration fédéraliste et d'allocations familiales dont les montants sont fixés au niveau cantonal, ces effets sont variables et n'ont guère de dénominateur commun.

Les prestations de compensation verticale des charges familiales dépendent du revenu et sont versées en dehors du système fiscal. Elles se basent sur le droit cantonal ou communal: prestations complémentaires pour les familles, bourses, réductions des primes d'assurance-maladie pour les enfants, subventions pour frais de garde, prestations d'entretien, etc. Ces prestations liées aux besoins sont extrêmement variables, aussi bien au niveau des droits aux prestations que du montant et de la durée des prestations. Celles-ci sont en général également imposables, c'est pourquoi elles provoquent aussi des distorsions. Ces dernières sont toutefois rarement prises en considération, les bas revenus concernés n'étant touchés que marginalement par la progressivité.

3.2 Aperçu des différentes mesures prises dans le domaine des assurances sociales

En vertu de l'art. 116, al. 1, de la Constitution, la Confédération doit prendre en compte les besoins de la famille dans l'accomplissement de ses tâches. En se fondant sur cette disposition, elle a pris des mesures non fiscales pour tenir compte de manière appropriée des frais liés à l'entretien des enfants.

Ainsi, au début de 2009, pour compenser le surcroît de charges lié à l'entretien des enfants, elle a adopté un montant minimal pour les allocations familiales dans toute la Suisse.

D'après la Statistique des assurances sociales suisses publiée par l'Office fédéral des assurances sociales, quelque 5 milliards de francs d'allocations familiales ont été versés en 2010. Ces dernières constituent ainsi 3,8 % de toutes les dépenses consacrées aux assurances sociales.

L'allocation de maternité versée depuis le 1^{er} juillet 2005 aux femmes exerçant une activité lucrative fait également partie des revenus liés aux enfants; le montant total des allocations de maternité versées en 2011 s'élevait à environ 752 millions de francs.

S'y ajoutent, au niveau de la Confédération, les rentes pour enfants des bénéficiaires de rentes AI ou AVS. Les bénéficiaires d'une rente de l'AI ou de l'AVS ont droit à une rente complémentaire pour chacun de leurs enfants propres et enfants recueillis qui, à leur décès, auraient droit à une rente d'orphelin, jusqu'à ce que ceux-ci aient 18 ans révolus ou, s'ils sont encore en formation, 25 ans au plus. Si chacun des parents reçoit une rente AI ou AVS, ils ont droit à deux rentes pour enfant. La loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et

invalidité prévoit aussi que les bénéficiaires d'une rente de vieillesse ont droit à une rente complémentaire pour chaque enfant qui, à leur décès, aurait droit à une rente d'orphelin; le montant de la rente pour enfant équivaut à celui de la rente d'orphelin.

Les cantons du Tessin, de Soleure, de Vaud et de Genève versent des prestations complémentaires aux familles (Vue d'ensemble de la Conférence des institutions d'action sociale, octobre 2012). Ces dernières consistent en prestations annuelles versées mensuellement. Elles sont destinées à soutenir les familles dont les revenus ne suffisent pas à couvrir les frais d'entretien. Elles doivent permettre de réduire la pauvreté des familles et d'éviter que les familles à faibles revenus ne soient obligées de recourir à l'aide sociale. Jusqu'à présent, les tentatives d'adopter une réglementation fédérale en la matière ont échoué.

Il faut également mentionner que de nombreuses collectivités publiques encouragent par des subventions l'accueil extra-familial des enfants. Celui-ci varie beaucoup d'un canton ou d'une commune à l'autre. C'est particulièrement valable pour les formes de financement. Outre l'allocation d'une contribution à l'exploitation (financement de l'offre), qui allège les parents indirectement, il existe différentes formes de contributions d'entretien versées aux parents (financement des personnes). La ville de Lucerne, par exemple, travaille avec des bons d'accueil extra-familial. Le montant du soutien financier varie en fonction du revenu imposable et du taux d'occupation.

L'allègement des primes d'assurance-maladie a aussi une incidence financière. Les personnes vivant dans des conditions économiques modestes reçoivent du canton des allègements individuels. En application de l'art. 65, al. 1^{bis}, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, les cantons allègent les primes des enfants et des jeunes adultes en formation d'au moins 50 %. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la contribution annuelle de la Confédération à la réduction des primes d'assurance-maladie s'élève à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire que les cantons doivent financer sur leurs propres ressources. De cette manière, un tiers des ménages reçoit des avantages qui se sont élevés en 2010 à près de quatre milliards de francs au total.

La prise en compte des frais liés à l'entretien des enfants dépend fortement de la compétence, étendue, des cantons et des communes. Cela ne concerne pas uniquement la tradition de fédéralisme de la Suisse en matière de droit fiscal, mais également de nombreux domaines du droit des assurances sociales, tels que les montants des allocations familiales définis différemment d'un canton à l'autre, les définitions cantonales des limites du revenu déterminant donnant droit à la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie ou encore les réglementations cantonales concernant les prestations complémentaires versées aux familles.

3.3 Allocations familiales

Les allocations familiales sont des prestations financières directes. Elles sont destinées à compenser en partie les frais incombant aux parents pour l'entretien de leurs enfants. La loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam; RS 836.2) prévoit à cet effet des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle. Le cercle des ayants droit est défini de manière uniforme pour toute la Suisse:

- les employés des secteurs non agricoles qui perçoivent un salaire mensuel d'au moins 585 francs ou un salaire annuel d'au moins 7020 francs. Les employés qui n'atteignent pas ce revenu minimal ont droit aux allocations familiales en tant que personnes sans activité lucrative;
- les personnes exerçant une activité lucrative indépendante en dehors du secteur agricole;
- les personnes qui sont considérées comme sans activité lucrative au regard de l'AVS si leur revenu imposable dans le cadre de l'impôt fédéral direct ne dépasse pas le montant de 42 120 francs et si elles ne perçoivent pas de prestations complémentaires à l'AVS/AI. Font exception les cantons de Vaud (plafond de revenu: 56 160 francs) et celles des cantons de Genève, du Jura et du Tessin, qui ne connaissent pas de plafond de revenu.

Le principe «un enfant, une allocation» a presque entièrement été mis en œuvre lors de l'intégration des personnes exerçant une activité lucrative indépendante dans le champ d'application de la LAFam, au début de 2013.

L'allocation pour enfant s'élève au minimum à 200 francs par mois (c'est-à-dire au moins 2400 francs par an). A partir de la dix-septième année de l'enfant, une allocation de formation professionnelle, le cas échéant, est octroyée jusqu'à la fin de sa formation, mais au plus tard jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 25 ans. L'allocation de formation professionnelle s'élève au moins à 250 francs par mois (c'est-à-dire au moins à 3000 francs par an). Une seule allocation peut être versée par enfant. Les cantons peuvent prévoir des montants plus élevés dans leurs régimes de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation professionnelle. Plus d'un tiers des cantons le font. En outre, environ un tiers des cantons prévoient des allocations de naissance et d'adoption.

Pour les personnes exerçant une activité lucrative dans le secteur agricole, le législateur a prévu une réglementation spéciale en instaurant la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1). Les montants de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation professionnelle correspondent aux montants minimaux inscrits dans la LAFam. Dans les régions de montagne, ces montants sont relevés de 20 francs.

Les employeurs doivent s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales dans chaque canton où ils emploient des salariés. Ils sont soumis à cette obligation même s'ils n'emploient que des personnes qui n'ont pas d'enfants. Il existe dans chaque canton une caisse d'allocations familiales gérée par la caisse cantonale de compensation AVS; les autres caisses de compensation AVS peuvent gérer dans tous les cantons des caisses d'allocations familiales pour les employeurs qui leur sont affiliés. Il existe aussi d'autres caisses d'allocations familiales, professionnelles et interprofessionnelles, reconnues par les cantons.

Les indépendants sont assujettis au régime d'allocations familiales du canton dans lequel ils paient leurs cotisations AVS. Ils doivent s'y affilier à une caisse d'allocations familiales, même s'ils ne touchent pas d'allocations familiales.

Les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative relèvent en règle générale de la caisse cantonale de compensation AVS de leur canton de domicile²³.

²³ Mémento 6.08 de l'Office fédéral des assurances sociales sur les allocations familiales (2013).

Les allocations familiales sont financées de la manière suivante²⁴:

- les employeurs financent les allocations familiales en versant aux caisses d'allocations familiales des cotisations prélevées sur les salaires soumis à l'AVS qu'ils versent. Le taux de cotisation varie selon les cantons et les caisses. Dans le canton du Valais, les salariés doivent participer au financement.
- Les indépendants financent les allocations familiales en versant aux caisses d'allocations familiales des cotisations sur leur revenu soumis à l'AVS. Les cotisations ne sont prélevées que sur la part du revenu ne dépassant pas 126 000 francs par année. Le taux de cotisation varie selon les cantons et les caisses.
- Les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations²⁵ paient eux-mêmes les cotisations sur leur salaire soumis à l'AVS. Le taux de cotisation est en principe le même que celui qui est applicable aux employeurs.
- La LAFam ne prévoit pas d'obligation de cotiser pour les personnes sans activité lucrative. Les cantons peuvent toutefois introduire, à certaines conditions, une obligation de cotiser; c'est le cas dans les cantons d'Argovie, de Soleure, de Thurgovie et du Tessin.

Les allocations familiales sont versées comme suit²⁶:

- aux salariés en règle générale par leurs employeurs en même temps que leur salaire;
- aux indépendants ou aux salariés d'un employeur qui n'est pas tenu de payer des cotisations directement par la caisse d'allocations familiales;
- aux personnes sans activité lucrative en règle générale directement par la caisse cantonale de compensation AVS de leur canton de domicile.

3.4 Subventionnement de l'accueil extrafamilial des enfants

Dans la plupart des collectivités publiques, l'accueil extrafamilial des enfants est subventionné par le biais du subventionnement de l'offre. Les fournisseurs de structures d'accueil extrafamilial des enfants (crèches, etc.) reçoivent des subventions d'exploitation qui ne dégrèvent pas directement les parents. Les tarifs sociaux permettent néanmoins à ces derniers de bénéficier de places d'accueil à prix réduit en fonction du niveau de leur revenu.

En matière de financement de l'accueil extrafamilial, un certain nombre de collectivités publiques sont d'ores et déjà passées du financement de l'offre au financement des personnes en introduisant les bons de garde.

C'est par exemple le cas de la ville de Berne, qui a instauré des bons de garde le 1^{er} janvier 2014 pour les places subventionnées de ses crèches²⁷. Ces bons offrent un

²⁴ Mémento 6.08 de l'Office fédéral des assurances sociales sur les allocations familiales (2013).

²⁵ Ne sont pas tenus de cotiser par exemple les ambassades et les consulats d'un autre Etat et les entreprises étrangères qui n'ont pas de siège commercial en Suisse.

²⁶ Mémento 6.08 de l'Office fédéral des assurances sociales sur les allocations familiales (2013).

²⁷ http://www.bern.ch/leben_in_bern/persoeliches/familie/tagesbetreuung/gutscheine.

avantage financier aux parents qui font garder leurs enfants dans une crèche jusqu'à la fin de l'école enfantine. Il faut pour cela que les parents exercent une activité lucrative ou bien qu'ils soient en formation ou au chômage. De même, ces bons peuvent être délivrés pour un motif d'ordre social ou médical après avis favorable d'un service spécialisé. Le montant des bons de garde est calculé en fonction du revenu des parents. Ces derniers ont la possibilité de choisir eux-mêmes leur prestataire. Le bon peut être validé auprès d'une crèche municipale ou de toutes les crèches privées de la ville de Berne satisfaisant aux critères cantonaux et acceptant les bons. Le montant du bon de garde dépend du taux d'occupation. Pour les parents qui font ménage commun, le bon de garde correspond à un taux d'occupation commun dépassant les 100 %. Pour les familles monoparentales, le taux d'occupation est pris en compte à partir de 10 %. Le temps de formation est pris en compte dans la même mesure que le temps de travail.

La ville de Lucerne conçoit également les bons de garde comme une aide financière à l'accueil extrafamilial des enfants en âge préscolaire permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle²⁸. Les bons de garde sont délivrés aux conditions suivantes à toute personne détenant l'autorité parentale et exerçant une activité lucrative:

- un taux d'occupation commun d'au moins 120 % pour les couples, un taux d'occupation d'au moins 20 % pour les familles monoparentales.
- les personnes qui suivent une formation agréée ou qui perçoivent des prestations financières au titre de l'assurance chômage ou invalidité sont traitées pour un montant correspondant de la même manière que les personnes qui travaillent.
- avoir des enfants d'âge préscolaire déjà pris en charge dans une structure d'accueil agréée.
- un revenu déterminant inférieur à 100 000 francs, ou 124 000 francs si l'enfant a moins de 18 mois (y compris 5 % du revenu imposable, si celui-ci est supérieur à 300 000 francs).

En règle générale, le paiement des bons est effectué à l'avance mensuellement par virement aux personnes légalement responsables.

Un couple de parents vivant sous le même toit (concubinage) est traité de la même manière qu'un couple marié. Si un enfant pris en charge habite chez un seul parent et que le ou la partenaire de ce dernier vit sous le même toit, après deux ans de ménage commun au plus tard, il est tenu compte du revenu et du patrimoine des deux partenaires²⁹.

²⁸ http://www.stadtluern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=21620&themenbereich_id=7&thema_id=401

²⁹ http://www.stadtluern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=21610

4 Instruments possibles dans la législation fiscale pour l'allègement fiscal des parents

4.1 Conceptions de capacité économique

4.1.1 Généralités

La Constitution fédérale prescrit la perception de l'impôt sur le revenu selon le principe de l'imposition selon la capacité économique³⁰. Celui-ci exige que les contribuables soient imposés également en fonction des moyens financiers dont ils disposent; la charge fiscale doit dépendre à la fois des biens économiques que possède le contribuable et de sa situation personnelle.

Aussi bien pour l'imposition selon la capacité économique subjective que pour l'imposition selon la capacité économique objective, les revenus du contribuable constituent, après déduction des frais d'acquisition, la base pour le calcul de l'impôt.

Dans le cadre de l'imposition selon la capacité économique subjective, il est également tenu compte de la situation concrète du contribuable. Dans ce système, l'intention est d'exonérer de l'impôt le minimum vital des enfants. Cela signifie que les charges afférentes aux enfants sont prises en compte pour déterminer le montant de l'impôt.

4.1.2 Imposition selon la capacité économique subjective

Dans le cadre de l'imposition selon la capacité économique subjective, l'assiette de l'impôt est déterminée en fonction du principe subjectif net. Il se pose la question de savoir, dans un tel système, de quelle manière

- (1) les frais d'entretien accrus des ménages ayant des enfants par rapport aux ménages sans enfants peuvent être pris en compte;
- (2) les prestations sociales liées aux enfants (allocations familiales) peuvent être traitées sur le plan fiscal;
- (3) les parents assurant eux-mêmes la garde de leurs enfants et les parents qui font garder leurs enfants par des tiers peuvent être traités sur un pied d'égalité.

4.1.2.1 Prise en compte des frais d'entretien des enfants

Une déduction pour enfants de l'assiette de l'impôt conçue comme une déduction sociale correspond à la conception de la capacité économique subjective. Pour un même revenu, cette déduction doit compenser la capacité économique réduite des contribuables avec enfants par rapport aux contribuables sans enfants.

On prétend toujours que les déductions pour enfants ne sont pas sociales parce qu'en raison de la progressivité des barèmes, elles bénéficient plus aux contribuables aisés qu'aux contribuables dont le revenu est plus modeste. De plus, la déduction pour enfants n'a d'effet pour les revenus très bas que dans la mesure où le revenu imposable est supérieur à la déduction; à la limite, elle n'a même aucun effet. Cette

³⁰ En matière fiscale, le principe de l'égalité inscrit dans l'art. 8, Cst. est en particulier concrétisé par les principes de l'universalité et de l'égalité de traitement ainsi que le principe de l'imposition selon la capacité économique mentionnée dans l'art. 127, al. 2, Cst. Ces principes que le droit et la jurisprudence avaient déjà déduits et admis du principe de l'égalité devant la loi de l'ancienne Constitution (art. 4, let. a, Cst.), ont été explicitement inscrits dans la nouvelle Constitution fédérale dans le cadre des travaux de mise à jour.

critique ne tient pas compte de la fonction de la déduction pour enfants dans le système de l'imposition selon la capacité économique subjective. Cette déduction a en effet pour but d'assurer dans tout l'éventail des revenus, l'égalité de traitement fiscal entre les contribuables qui ont le même revenu net, mais une fois avec et une fois sans la garde d'un enfant. Dans un tel système, celui qui ne paie déjà pas d'impôt ne peut pas en payer encore moins. Cela n'exclut pas une aide par le biais de transferts sociaux, dans le cadre de la politique des dépenses de l'Etat.

4.1.2.2 Traitement fiscal des prestations sociales liées aux enfants (allocations pour enfants)

Se pose en outre la question de savoir comment il faut traiter les allocations dans un système d'imposition selon la capacité économique subjective. Cela dépend de la fonction qu'on attribue à cet instrument:

- (1) Si avoir des enfants est une décision purement privée, il suffit de tenir compte de la charge des enfants dans le cadre de la répartition des charges fiscales entre les diverses catégories de contribuables. Une prise en compte plus étendue des charges imputables aux enfants n'est pas nécessaire. Dans ce cas, les allocations pour enfants n'entrent pas dans la logique du système.
- (2) Les allocations pour enfants sont considérées comme une contribution à la couverture des frais d'entretien des enfants. Dans un système d'imposition selon la capacité économique subjective, le minimum vital d'un contribuable sans enfant, c'est-à-dire un contribuable dont la capacité économique est égale à zéro, constitue la référence. Si ce contribuable doit supporter des charges d'entretien, la déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt n'a aucun effet, et son standard de vie et celui de son enfant passent sous le minimum vital. L'allocation pour enfants a pour fonction de rétablir la capacité économique de ce contribuable en la relevant jusqu'au minimum vital. Etant donné que le minimum vital n'est pas dépassé, peu importe pour ce contribuable que l'allocation pour enfants soit imposable ou pas. Il n'en va pas de même pour les contribuables qui ont des revenus plus élevés car l'allocation pour enfants augmente leur capacité économique déterminante pour l'impôt. Pour ces contribuables, la déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt sert précisément à tenir compte fiscalement de la charge des enfants. C'est pourquoi les allocations pour enfants conçues comme une contribution à la couverture des frais d'entretien doivent être imposables dans un système d'imposition selon la capacité économique subjective, comme c'est le cas actuellement.
- (3) Une autre possibilité consiste à considérer l'allocation pour enfants comme une rétribution forfaitaire pour l'éducation dispensée par les parents sous forme de production ménagère ou comme un bon pour la garde des enfants par des tiers. On peut ainsi arriver à une égalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui font garder leurs enfants. Dans ce cas toutefois, la déduction des frais de garde des enfants par des tiers ne peut pas être accordée. Dans le cadre de l'imposition selon la capacité économique subjective, l'allocation pour enfants devrait alors être imposable. Les parents qui élèvent leurs enfants seraient indemnisés. Les parents qui font garder leurs enfants pourraient consacrer l'allocation pour enfants au financement de la garde de leurs enfants par des tiers.
- (4) Enfin, les allocations pour enfants peuvent être considérées comme une mesure pour internaliser les effets externes positifs du fait d'avoir des enfants. Dans ce

cas, les parents tendent à choisir d'avoir des enfants si l'utilité que leur offrent les enfants est plus élevée que la somme des frais directs (frais d'entretien) et des frais indirects (coût d'opportunité). L'utilité sociale des enfants est cependant plus élevée que leur utilité privée pour les parents car les enfants génèrent une utilité pour d'autres personnes également. La raison en est que, dans le système de la prévoyance vieillesse, les recettes qui doivent financer les rentes de la génération des retraités, sont d'autant plus élevées que le nombre des enfants qui, une fois adultes, devront payer des cotisations, est élevé. Les décisions privées des parents reflètent l'utilité privée de leurs propres enfants. Mais ils ne tirent pas uniquement profit de leurs enfants, mais aussi de ceux des autres parents de la même génération. En revanche, l'utilité sociale qui va au-delà ne se retrouve pas dans le calcul décisionnel des parents. La différence entre l'utilité sociale supérieure et l'utilité privée inférieure fonde un effet positif externe. Un second effet se trouve dans la formation de capital humain des enfants par l'éducation parentale. Il est lié à la première externalité et découle du fait que le taux de rendement du système par répartition ne dépend pas seulement du taux de natalité, mais aussi de l'accroissement de la productivité. Plus les enfants seront productifs dans leur vie professionnelle, plus ils créeront de valeur et plus les cotisations alimentant le système de retraite seront nombreuses. Si on ne parvient pas à internaliser l'externalité positive des enfants, en réduisant le coût d'avoir des enfants et en créant un environnement propice à la formation de capital humain, les choix individuels des parents aboutiront selon la théorie du bien-être à un trop petit nombre d'enfants et à un niveau culturel et professionnel insuffisant. L'allocation pour enfants devrait se voir attribuée un rôle de pilotage, ce qui plaiderait en faveur d'une non-imposition de l'allocation pour enfants. Mais les allocations pour enfants n'ont guère d'influence sur le second effet externe. Ici les politiques éducatives sont déterminantes, notamment les instruments visant à une intégration précoce à l'âge préscolaire.

4.1.2.3 Égalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui les font garder

Pour ce qui est de l'égalité de traitement fiscale entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui font garder leurs enfants par des tiers, il convient d'examiner le mode de traitement fiscal des éléments suivants:

- le revenu de l'activité lucrative en tant que rémunération pour le travail fourni sur le marché du travail pour la production;
- le revenu fictif équivalent à la garde des enfants par les parents en tant que contribution à la production du ménage;
- la valeur de la garde des enfants par les parents comme déduction possible de l'assiette de l'impôt;
- les frais de la garde des enfants par des tiers.

Il faut distinguer deux cas: dans le cas A, l'un des parents n'exerce pas d'activité lucrative et se consacre à la garde des enfants. Dans le cas B, ce parent exerce une activité lucrative et obtient un revenu de 20 000 francs. La garde de l'enfant par un tiers coûte également 20 000 francs.

A qualité égale, la valeur de la garde des enfants par les parents dans le cas A est donc égale au coût de la garde par des tiers dans le cas B. Le tableau suivant montre

qu'il existe théoriquement plusieurs possibilités pour que les parents qui gardent leurs enfants (cas A) et les parents qui font garder leurs enfants par des tiers (cas B) soient traités sur un pied d'égalité du point de vue fiscal.

revenu / déductions	Imposition neutre: modèle 1			Imposition neutre: modèle 2			Imposition neutre: modèle 3		
		Cas A	Cas B		Cas A	Cas B		Cas A	Cas B
Revenu principal	imposable	100 000	100 000	imposable	100 000	100 000	imposable	100 000	100 000
Revenu secondaire	imposable	0	20 000	imposable	0	20 000	imposable	0	20 000
Valeur de la garde par les parents (revenu fictif)	imposition	20 000	0	imposition	20 000	0	imposition	0	0
Revenu brut		120 000	120 000		120 000	120 000		100 000	120 000
Déduction potentielle Coût de la garde par des tiers	non déductible	0	0	non déductible	0	20 000	non déductible	0	20 000
Déduction potentielle Valeur de la garde par les parents	non déductible	0	0	non déductible	20 000	0	non déductible	0	0
Revenu net		120 000	120 000		100 000	100 000		100 000	100 000
Base fiscale		120 000	120 000		100 000	100 000		100 000	100 000

Dans le modèle 1, outre les revenus principal et secondaire effectifs, la valeur de la garde des enfants par les parents est aussi imposable en tant que revenu fictif de la production ménagère, car celle-ci constitue également une entrée d'actif net. Aucune déduction pour la garde d'enfant n'est possible. Contrairement au modèle 1, le modèle 2 autorise la déduction des frais de garde par des tiers et la valeur de la garde des enfants par les parents. Dans ce modèle, la valeur de la garde des enfants par les parents apparaît deux fois: comme revenu imposable et comme montant de la déduction. Par conséquent, ces deux postes s'annulent. Le modèle 3, qui prévoit que la valeur de la garde des enfants par les parents ne constitue pas un revenu imposable et qu'elle n'est donc pas déductible de l'assiette de l'impôt, mène au même résultat.

Les modèles 2 et 3 parviennent à l'égalité de traitement entre les parents qui travaillent et font garder leurs enfants et les ménages dans lesquels un parent garde les enfants, en accordant aux premiers une déduction supplémentaire pour les frais de garde des enfants. Pour ce qui est de la charge fiscale, ces modèles sont équivalents. Le modèle 3 est cependant supérieur car il n'est pas nécessaire de déterminer la valeur de la garde des enfants par les parents, ce qui diminue les coûts de perception et d'acquiescement.

4.1.3 Imposition selon la capacité économique objective

L'imposition selon la capacité économique objective se base sur le principe objectif net et renonce à la réalisation du principe subjectif net du système fiscal. Les charges spéciales telles qu'elles surviennent dans les ménages avec enfants sont exclusivement prises en compte par le biais du système de transferts sociaux. Le fait de renoncer au principe subjectif net peut par conséquent permettre la simplification du système fiscal.

4.1.3.1 **Prise en compte des frais d'entretien des enfants**

Dans le système de la capacité économique objective, les charges afférentes aux enfants ne sont pas prises en compte dans la répartition des charges fiscales; dans ce cas, on peut cependant tenir compte de la charge des enfants par des mesures de politique sociale ne relevant pas du système fiscal. Pour des raisons de praticabilité ces mesures peuvent toutefois être liées au droit fiscal. Elles se caractérisent par le fait qu'elles ont le même effet pour toutes les personnes, comme le garantissent notamment pour chaque enfant les mêmes paiements directs ou les bons exemptés d'impôt.

Des mesures de dégrèvement des familles avec enfant fondées sur le principe de la capacité économique objective peuvent consister en:

- des crédits d'impôts fixes pour enfants, c'est-à-dire une déduction du montant de l'impôt³¹;
- des allocations familiales exemptées d'impôt.

4.1.3.2 **Égalité de traitement entre les parents qui gardent leurs enfants et ceux qui les font garder**

La déduction pour les frais de garde par des tiers de l'assiette de l'impôt sur le revenu est autant compatible avec l'imposition selon la capacité économique subjective qu'avec l'imposition selon la capacité économique objective, dans la mesure où ils sont conçus comme des frais d'acquisition du revenu. Les bons pour la garde des enfants par des tiers ou des subventions pour des structures de garde des enfants constituent des instruments alternatifs qui ne relèvent pas du système fiscal et qui sont donc de toute façon assujettis au concept d'une imposition selon la capacité économique objective.

4.1.4 **Avantages et inconvénients des deux conceptions de la capacité économique**

Les avantages et les inconvénients des conceptions subjective et objective de la capacité économique sont explicités dans le tableau suivant à la lumière de la prise en compte des charges liées aux enfants.

Critère	Evaluation
Équité: égalité de traitement horizontale entre les contribuables avec et sans enfant pour un même	La conception de la capacité économique subjective permet une prise en compte détaillée de certains facteurs qui déterminent la capacité économique individuelle des contribuables. Pour ce qui est des enfants, la déduction pour enfants censée refléter les frais d'entretien minimaux des enfants diminue l'assiette de l'impôt. Il est ainsi tenu compte de la diminution de la capacité économique des contribuables qui ont des

³¹ Le crédit d'impôt est certes lié en principe à l'impôt sur le revenu mais pour des raisons purement administratives. Ce qui est important, c'est que la prise en compte des charges liées aux enfants ait lieu en dehors de l'imposition selon la capacité économique subjective.

revenu	enfants et de ceux qui n'en ont pas pour un même revenu. Les déductions entraînent des effets différents selon le niveau de revenu. Ce système permet un soutien croissant des parents ayant un revenu en progression. Ceci est assuré par l'égalité de traitement des contribuables ayant le même revenu, mais dans un cas avec enfant et dans l'autre sans enfant. Bien qu'ils aient un même revenu, ils sont traités différemment conformément à leur capacité économique différente.
Equité: même montant pour tous les enfants	Dans le système de la capacité économique objective, la charge des enfants est prise en compte en dehors du système fiscal au moyen d'une allocation fixe en francs par enfant dans le cadre d'allocations familiales exonérées de l'impôt et/ou au moyen d'une déduction du montant de l'impôt. Les parents reçoivent donc le même montant pour chaque enfant. Tous les enfants sont traités de la même façon. En revanche, dans le système de la capacité économique subjective, l'imposition des allocations familiales se traduit par un montant net plus élevé pour les contribuables soumis à de faibles taux d'imposition marginale et la déduction pour enfants à un montant net plus élevé pour les contribuables soumis à de hauts taux d'imposition marginale.
Faible charge de l'exécution de l'imposition: faible coût de perception et d'acquittement de l'impôt	(a) Par rapport au système de la capacité économique objective, le système de la capacité économique subjective comprend des déductions supplémentaires sur l'assiette de l'impôt. Ces déductions compliquent et rendent plus opaque le système fiscal et augmentent les frais de perception et d'acquittement de l'impôt.
	(b) Des coûts de perception et d'acquittement naissent notamment quand le contribuable doit justifier le montant de la déduction et que l'administration fiscale doit ensuite vérifier ce montant. Ces déductions augmentent encore la charge administrative. Si la déduction pour enfants sur l'assiette de l'impôt est remplacée par un crédit d'impôt en cas de passage de la conception subjective à la conception objective, les frais de perception et d'acquittement augmentent car les crédits d'impôt doivent être payés s'ils sont supérieurs au montant de l'impôt dû.
Faible charge supplémentaire de l'imposition: éviter les incitations négatives	(a) Les déductions supplémentaires sur l'assiette de l'impôt vident l'impôt de sa substance. Si les besoins financiers de l'Etat sont couverts par un impôt dont l'assiette est plus étroite, les taux d'imposition marginaux effectifs sont plus élevés pour les mêmes taux d'imposition moyens qu'avec un impôt dont l'assiette est plus large. Pour l'impôt sur le revenu, les effets de distorsion dus à la charge fiscale marginale sont plus importants que ceux dus à la charge moyenne. C'est pourquoi un impôt sur le revenu prélevé selon le système de la capacité économique subjective entrave plus fortement la croissance de l'économie qu'un impôt sur le revenu prélevé selon le système de la capacité économique objective.
	(b) Toutefois, l'essentiel de cet argument ne vaut que si on renonce à des mesures spécifiques ne relevant pas du système fiscal. La raison en est que le financement de telles mesures mobilise des recettes fiscales et nécessite par conséquent des taux d'imposition marginaux plus élevés. Si des mesures ne relevant pas du système fiscal sont effectivement mises en œuvre, la conception de la capacité économique objective ne présente plus aucun avantage de ce point de vue.

5 Comparaison avec le droit étranger³²

5.1 Allemagne

5.1.1 Principe

En Allemagne les allocations familiales sont généralement versées comme un remboursement de l'impôt dans le cadre de la loi sur l'impôt sur le revenu³³. Elles sont destinées en premier lieu à exonérer de l'impôt sur le revenu le minimum vital garanti à l'enfant. Lorsqu'elles vont au-delà de l'exonération fiscale du minimum vital, elles constituent une prestation de promotion de la famille.

L'Allemagne est le seul pays d'Europe où le versement d'allocations familiales sert avant tout à l'exonération du minimum vital de l'impôt sur le revenu³⁴ telle qu'elle est inscrite dans la Constitution. L'administration fiscale examine d'office dans le cadre de l'imposition du revenu si la déduction des abattements pour enfants est plus avantageuse que les allocations familiales (principe de l'application du régime fiscal le plus favorable; cf. art. 31, et suiv., EStG³⁵). Il effectue un calcul comparatif en calculant d'abord la dette fiscale sans tenir compte des abattements pour enfants. Puis dans un deuxième temps il calcule l'économie d'impôt qu'entraînerait la prise en compte des abattements pour enfants. Enfin, il compare le résultat avec les allocations familiales qui ont été versées. Si, compte tenu de l'imputation des abattements par enfant, les allocations familiales versées sont plus élevées que l'économie d'impôt, pour les contribuables le versement des allocations familiales était la solution la plus avantageuse. Il n'y a pas de compensation. En d'autres termes, le contribuable ne doit pas reverser les allocations familiales au seul motif que l'avantage fiscal théorique s'avère inférieur aux allocations familiales versées. Si en revanche, du fait de l'imputation de l'abattement pour enfants, l'avantage fiscal potentiel est plus élevé que les allocations familiales versées en 2013, la différence entre ces dernières et l'avantage fiscal est versée en faveur du contribuable. Dans ce cas, l'imputation de l'abattement pour enfants est donc plus avantageuse³⁶.

L'abattement pour enfants s'élève pour l'année civile 2013 à 7 008 euros par enfant. Le montant mensuel des allocations familiales s'élève à 184 euros chacun pour le premier et le deuxième enfant, à 190 euros pour le troisième enfant et à 215 euros pour le quatrième et chaque enfant supplémentaire (art. 66 al. 1, EStG ou art. 6 al. 1, BKGG³⁷).

Pour les parents dont le revenu est élevé, la déduction de l'abattement pour enfants est plus avantageuse que les allocations familiales; celles-ci sont intéressantes en tant que prestation sociale pour les parents à bas revenu. Dans ce cas, la part des allocations familiales supérieure à l'économie d'impôt due à l'abattement pour enfants relève réellement de la promotion de la famille. Cette part «réelle» baisse lorsque le revenu monte: pour un revenu imposable d'environ 27 000 euros, elle ne s'élève plus qu'à un tiers pour les contribuables imposés selon le principe du split-

³² Situation: été 2014

³³ Cf. aussi <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-Kindergeld.pdf>

³⁴ [http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_\(Deutschland\)#Steuerfreibetrag](http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_(Deutschland)#Steuerfreibetrag)

³⁵ Loi sur l'impôt sur le revenu du 16.10.1934.

³⁶ <http://www.kindergeld-2013.kindergeld-aktuell.de/>

³⁷ Loi fédérale allemande sur les allocations familiales du 28.1.2009

ting. Le pourcentage d'incitation disparaît entièrement au-delà d'un revenu imposable d'environ 63 500 euros pour un couple marié avec 1 enfant³⁸. Pour les familles monoparentales, ce plafond se situe à env. 33 500 euros (barème 2010)³⁹.

Exemple⁴⁰:

Couple marié avec 1 enfant:

Revenu imposable 40 000 € → impôt (barème 2010)	5 402 €
--- 1 abattement pour enfant de 7 008 €	
= Revenu imposable 32 992 € → impôt (barème 2010)	3 568 €
= Economie d'impôt d' 1 abattement pour enfant	1 834 €
Imputation 1 allocation familiale (184 € x 12 mois)	2 208 €
→ L'allocation familiale versée est supérieure de 374 € à l'avantage fiscal.	
→ Le couple peut garder cette somme.	

5.1.2

Attribution des allocations familiales

Les parents, parents adoptifs ou parents nourriciers ont en principe droit aux allocations familiales⁴¹. En règle générale, celles-ci font l'objet d'une demande écrite auprès de la caisse d'allocations familiales compétente. Elles sont versées jusqu'à l'âge de dix-huit ans, puis jusqu'à 25 ans révolus si l'enfant suit encore une formation. Depuis début 2012, le revenu de l'enfant n'entre plus en ligne de compte. Les allocations familiales sont versées indépendamment du montant des revenus de l'enfant⁴².

Les allocations familiales sont versées en principe chaque mois au cours duquel les conditions donnant droit à cette prestation ont été réunies pendant au moins un jour.

Bien que les allocations familiales soient régies en principe par la loi sur l'impôt sur le revenu, elles ne sont pas versées par les autorités fiscales mais par les caisses d'allocations familiales. Le versement est lié au dénommé principe de garde (art. 64 al. 2, 1^{ère} phrase, EStG). Lorsque les parents sont séparés, les allocations familiales sont versées au parent vivant sous le même toit que l'enfant. Si les deux parents se partagent la responsabilité éducative de l'enfant, c'est-à-dire s'ils en assurent la garde en alternance, le versement à parts égales des allocations familiales à chacun des deux parents n'est pas possible, même si ces derniers sont tous deux des ayants droit. Les parents qui vivent séparément peuvent dans ce cas désigner entre eux le bénéficiaire de la prestation⁴³.

³⁸ [http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_(Deutschland))

³⁹ http://de.wikipedia.org/wiki/Kinderfreibetrag#Grundfreibetrag_und_Kinderfreibetrag

⁴⁰ http://de.wikipedia.org/wiki/Kinderfreibetrag#Grundfreibetrag_und_Kinderfreibetrag

⁴¹ [http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_\(Deutschland\)#Anspruchsberechtigte](http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_(Deutschland)#Anspruchsberechtigte)

⁴² [http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_\(Deutschland\);](http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_(Deutschland);) <http://www.kindergeld-2013.kindergeld-aktuell.de/>

⁴³ [http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_(Deutschland))

5.1.3 Garde des enfants

5.1.3.1 Accueil extrafamilial des enfants

Les parents ont droit depuis le 1^{er} août 2013 à une place de garde⁴⁴ pour leur enfant, depuis son premier jusqu'à son troisième anniversaire. Conformément à la volonté du gouvernement, 39 % des enfants de moins de 3 ans devraient désormais bénéficier d'une place dans une crèche.

Le coût d'une place dans une structure de garde est très variable. Il dépend des responsables de l'institution ou des statuts fiscaux de la commune concernée. Il y a les frais de garde indépendants du revenu et ceux qui sont échelonnés d'un point de vue «social». Ces derniers se basent principalement sur le revenu imposable des parents. Les redevances varient en termes de tranches de revenus, d'échelonnement selon le revenu, d'heures de garde, de prestations complémentaires (service du matin et du soir, tickets repas) ou de réductions (frères et sœurs)⁴⁵.

Les contribuables (nationaux) peuvent demander sans restriction de déduire de leurs impôts les frais de garde pour un enfant vivant sous le même toit pour autant qu'ils ont supporté cette dépense. Sont déductibles les frais de garde pour des enfants à partir de leur naissance jusqu'à leur 14^{ème} année révolue. Pour les enfants handicapés qui en raison de leur handicap ne sont pas en mesure de prendre soin d'eux-mêmes, les frais de garde pour enfants peuvent être invoqués sans limite d'âge, pour autant que le handicap a été constaté avant l'âge de 25 ans révolus (art. 10, al. 1, ch. 5, EStG). Il ne faut remplir aucune condition d'octroi particulière. Peu importe si les parents exercent ou non une activité lucrative, suivent une formation, sont handicapés ou atteints d'une maladie de longue durée.

Les frais de garde pour enfants dûment justifiés d'un montant maximum de 6 000 euros sont déductibles à hauteur des deux tiers. Par conséquent, la somme maximale de 4 000 euros peut être prise en compte aux fins de déduction. Pour obtenir la déduction des frais, il faut que le contribuable ait reçu une facture et que le paiement ait été effectué sur le compte du fournisseur de la prestation. Pour le prouver il suffit de présenter la facture et le justificatif du paiement bancaire (extrait de compte, facture en ligne)⁴⁶.

Les frais ne peuvent être pris en compte par le fisc que s'ils sont afférents à la garde de l'enfant. Les frais déductibles sont par exemple liés à :

- l'accueil dans une école enfantine, une crèche, un foyer pour enfants, une garderie ainsi que chez une assistante maternelle de jour ou pour la semaine et dans une famille d'accueil de jour;
- l'emploi d'un(e) puériculteur/trice et d'un/e éducateur/trice;
- l'emploi d'une aide de ménage pour la garde et la surveillance de l'enfant pendant qu'il fait ses devoirs.

Lorsque ce sont des proches qui assurent la garde de l'enfant, les frais ne sont déductibles que si la garde s'effectue sur la base d'une convention clairement formulée. La prise en charge doit en outre être effectivement réalisée dans des conditions

⁴⁴ Cf. loi du 10 décembre 2008 sur l'aide aux enfants de moins de trois ans dans les garderies et les services d'aide à la petite enfance (loi sur l'aide aux familles - KiföG).

⁴⁵ <http://de.wikipedia.org/wiki/Kinderbetreuung> – Wikipedia

⁴⁶ Cf. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Einkommensteuer/066_a.pdf?__blob=publicationFile&v=4

comparables avec l'extérieur pour que les frais soient reconnus par l'administration fiscale⁴⁷.

5.1.3.2 Allocation pour garde d'enfant⁴⁸

L'allocation pour garde d'enfant est censée promouvoir la famille. C'est une variante de l'allocation parentale (qui en Allemagne n'est pas réglementée) qu'on appelle familièrement «rétribution pour femme au foyer» ou encore «prime au fourneau».

L'allocation pour garde d'enfant⁴⁹ est une prestation financière versée par l'État aux mères et aux pères qui se consacrent à plein temps, à domicile, à l'éducation de leur enfant pendant les premières années après la naissance de l'enfant. Elle est destinée aux parents qui choisissent de ne pas faire garder leur enfant par des tiers.

Les parents ont donc depuis le 1^{er} août 2013 la possibilité de demander pour chaque enfant une allocation pour garde d'enfant d'un montant de 100 euros par mois. S'y ajoutent 15 euros par mois si les parents mettent cette dernière de côté pour la formation (épargne de formation) ou la prévoyance vieillesse de l'enfant.

Les enfants nés après le 31 juillet 2012 ont droit aux 100 euros à partir du premier jour de leur 15^{ème} mois jusqu'à leur 36^{ème} mois révolu. Il faut pour cela que l'enfant ne bénéficie pas des services d'une structure de garde ou d'une garde à domicile et que les parents ne perçoivent pas l'allocation parentale. À partir d'août 2014 le taux passera à 150 euros par mois.

5.1.3.3 Allocation parentale⁵⁰

Conjointement au congé parental, l'allocation parentale poursuit un objectif semblable à celui de l'allocation pour garde d'enfant. Les jeunes parents (mariés, en union libre ou célibataires) ont droit à l'allocation parentale pour s'occuper de leur nouveau-né. Cette prestation financière manifeste le souhait de l'État de faire progresser le taux de natalité et de donner à la jeune mère ou au jeune père la possibilité de mieux s'occuper de son enfant en bas âge.

Les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants après la naissance et qui n'exercent donc pas d'activité lucrative pendant plus de 30 heures par semaine peuvent bénéficier de l'allocation parentale. Le père et la mère ont ensemble droit à douze montants mensuels qu'ils peuvent se partager entre eux. Un parent célibataire peut prétendre à percevoir douze mois au maximum et deux mois au minimum. Les parents ont droit à deux mois supplémentaires s'ils sont deux à utiliser l'allocation parentale et qu'ils ne touchent plus aucun revenu du travail depuis au moins deux mois.

Le montant de l'allocation parentale est calculé en fonction du montant du revenu avant la naissance de l'enfant.

Les parents célibataires ont droit à l'allocation parentale pendant 14 mois puisqu'ils n'ont pas de partenaire.

⁴⁷ Cf. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Einkommensteuer/066_a.pdf?__blob=publicationFile&v=4

⁴⁸ <http://www.betreuungsgeld-aktuell.de/>.

⁴⁹ La base juridique de l'allocation pour garde d'enfant est contenue dans l'art. 16, al. 4, SGB VIII (code social, Huitième livre, aide aux enfants et à la jeunesse). L'allocation pour garde d'enfant est régie par la loi sur l'allocation pour garde d'enfant.

⁵⁰ <http://www.betreuungsgeld-aktuell.de/elterngeld/hoeh.html>.

Le montant de l'allocation parentale est établi sur la base de la moyenne du revenu net des douze derniers mois avant la naissance. Le montant de l'allocation est inversement proportionnel au revenu. Si le revenu net s'élève à 1 240 euros ou plus, le taux de l'allocation parentale est de 65 %. Le principe est donc le suivant: plus le revenu est bas, plus l'allocation parentale est élevée. Son montant varie entre un montant minimum de 300 euros et un montant maximum de 1 800 euros. Les familles nombreuses et les familles comptant des jumeaux ou des triplés perçoivent une allocation parentale plus importante.

Les parents qui n'exerçaient pas d'activité professionnelle avant la naissance de l'enfant ont droit au montant minimum de 300 euros. Correspondent notamment à ce cas de figure les étudiants, les femmes et les hommes au foyer ou les parents qui s'occupent déjà d'enfants plus âgés.

L'allocation parentale n'est pas versée aux couples de parents dont le revenu imposable commun dépasse 500 000 euros pendant l'année civile précédant la naissance de leur enfant. Le plafond est fixé à 250 000 euros pour les familles monoparentales.

Il n'est pas possible de toucher simultanément l'allocation parentale et l'allocation pour garde d'enfant. En principe, cette dernière n'est versée qu'à la fin du droit à l'allocation parentale⁵¹.

5.2 Suède⁵²

5.2.1 Allocation parentale

En Suède, l'allocation parentale est versée par la Sécurité sociale sous la forme d'un salaire de substitution. L'allocation parentale est un paiement de transfert de l'Etat destiné à aider les familles qui ont des enfants en bas âge à assurer leur subsistance. Les parents ont droit au total à 480 jours de congé parental pour un enfant et à 180 jours supplémentaires pour chaque enfant en cas de naissance multiple. Ces jours peuvent être perçus jusqu'au 8^{ème} anniversaire de l'enfant. Chaque parent doit bénéficier pour lui-même d'au moins 60 jours, les jours restants pouvant être partagés à la discrétion des parents.

80 % du dernier salaire brut sont versés comme salaire de substitution pendant 390 jours. Le barème utilisé prévoit un montant minimum de 180 couronnes suédoises et un montant maximum de 874 couronnes suédoises par jour. Un forfait de 180 couronnes suédoises par jour est versé indépendamment du revenu pendant les 90 jours restants. Enfin, l'un des deux parents a la possibilité, mais sans compensation de salaire, de réduire sa journée de travail de deux heures jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de huit ans. L'allocation parentale est soumise à l'impôt.

5.2.2 Les allocations familiales⁵³

Parallèlement à l'allocation parentale, les parents ont droit aux allocations familiales. Ces dernières sont versées en incluant le trimestre au cours duquel l'enfant atteint ses 16 ans. Si l'enfant va par exemple au lycée, la centrale suédoise pour les

⁵¹ <http://www.betreuungsgeld-aktuell.de/betreuungsgeld/fragen.html>.

⁵² Cf. notamment www.forsakringskassan.se/privatpers; <http://www.europa-mobil.de/soziale-sicherheit-steuern/kindergeld-erziehungsgeld/arbeiten-sozialversicherung-schweden/>

⁵³ http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/6cc6fc97-d102-4cde-9983-de2b7b271300/barnbidrag_flerbarnstillagg_tys.pdf?MOD=AJPERES

bourses de formation paie une aide à la formation. Celle-ci est dans ce cas versée automatiquement, aucune demande n'étant requise. Comme pour les allocations familiales, l'aide à la formation peut être partagée entre les parents. Les allocations familiales sont versées à partir du mois suivant la naissance de l'enfant. Enfin, une allocation pour famille nombreuse est versée automatiquement aux parents qui bénéficient d'allocations familiales pour au moins deux enfants.

En Suède, les parents reçoivent chaque mois l'équivalent de 120 € pour le premier enfant, 251 € pour deux enfants, 411 € pour trois enfants, 629 € pour quatre enfants. Les allocations familiales sont exonérées de l'impôt⁵⁴.

Les parents partageant la garde des enfants peuvent désigner entre eux le bénéficiaire des allocations familiales. En l'absence de décision, la prestation est versée à la mère. Si les deux parents sont du même sexe, la prestation est versée au plus âgé des deux. Si les parents ont pris une décision, ils devront être d'accord lorsqu'un changement interviendra. Si un seul parent détient le droit de garde, c'est à lui que sont versées les allocations familiales. Les parents mariés partagent le droit de garde automatiquement, à la naissance de l'enfant. S'ils ne sont pas mariés, ils peuvent demander l'exercice commun du droit de garde, soit auprès de la commission des affaires sociales au moment de la reconnaissance de paternité, soit ultérieurement auprès de l'Office central des impôts. Si les parents ne vivent pas ensemble, le parent chez qui vit l'enfant peut aussi exiger les allocations familiales contre la volonté de l'autre parent⁵⁵.

5.2.3 Garde des enfants

En Suède, les enfants sont placés dès l'âge d'un an dans une structure d'accueil. Le droit pour tous les enfants dès l'âge de 12 mois révolus à être accueilli dans une école enfantine est garanti par l'Etat. Les enfants sont intégrés dans des groupes multi-âges. Depuis 2003, une loi fixe la contribution maximum des parents, de telle manière que tous les enfants suédois aient les mêmes droits en termes d'éducation et de prise en charge quel que soit le revenu des parents et dans chaque commune. La fréquentation d'un lieu d'accueil préscolaire est gratuite pour les enfants qui y sont placés moins de 15 heures par semaine. Au-delà, la contribution des parents ne doit pas dépasser 1 % de leur revenu mensuel pour le premier enfant (2 % pour 2 enfants, 3 % pour 3 enfants)⁵⁶.

5.2.4 Droit fiscal

La Suède applique un système intégral d'imposition individuelle⁵⁷. Celui-ci ne comporte ni classes d'impôt, ni tarifs. Il est totalement neutre par rapport à l'état-civil et ne prend en considération que le revenu de chaque contribuable. Il ne tient pas compte, par exemple, du nombre de personnes vivant du même revenu. Ainsi,

⁵⁴ <http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld>

⁵⁵ http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/6cc6fc97-d102-4cde-9983-de2b7b271300/barnbidrag_flerbarnstillagg_tys.pdf?MOD=AJPERES

⁵⁶ Accueil extrafamilial et parascolaire, un état des lieux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), 2009, p. 20 et suiv. voir sur http://www.ekff.admin.ch/c_data/d_Pub_Kinderbet.pdf.

⁵⁷ <http://de.wikipedia.org/wiki/Individualbesteuerung>

dans le cas de couples mariés ou en concubinage où un partenaire ne perçoit pas de revenu, aucune correction n'est prévue. De toute façon, en raison du coût de la vie élevé, la plupart des couples suédois doivent se plier à un modèle des couples à deux salaires. Le système fiscal suédois ne tient pas compte non plus des frais liés aux enfants et ne prévoit donc pas de déduction pour enfant⁵⁸.

5.3 France

5.3.1 Vue d'ensemble des allocations familiales⁵⁹

Les règles qui régissent les prestations familiales en France sont très compliquées. Ces dernières sont servies par la Caisse des allocations familiales de la Sécurité sociale. Les futurs parents doivent se renseigner plusieurs mois avant la naissance sur les caisses et les aides afin de pouvoir faire bénéficier de l'intégralité du système d'aides de la «Caisse d'Allocations familiales». La plupart des allocations dépendent du montant du revenu et du nombre d'enfants.

Un certain nombre de prestations ne sont attribuées qu'à certaines conditions. De surcroît, une allocation pour enfant est, elle, versée quel que soit le revenu des parents. Les prestations pour enfant de moins de trois ans comprennent une prime à la naissance et une allocation de base mensuelle qui sont attribuées sous condition de ressources. Les parents doivent en outre décider s'ils souhaitent quitter temporairement la vie professionnelle pour s'occuper de leurs enfants ou continuer de travailler et faire garder leurs enfants par des tiers. Selon la décision prise, ils touchent soit une allocation indépendante de leur revenu pour choisir librement leur activité professionnelle, soit une allocation sous condition de ressources pour choisir librement le mode de garde de leurs enfants.

5.3.2 Allocations familiales et autres prestations pour enfants

En France, les **allocations familiales** sont attribuées aux personnes ayant au moins 2 enfants de moins de 20 ans à charge. Elles ne dépendent ni du niveau de revenu de la famille, ni de l'exercice d'une quelconque activité. Le montant mensuel s'élève pour deux enfants à 128,75 euros, pour trois enfants à 293,30 euros, pour quatre enfants à 458,02 euros et à 164,73 euros⁶⁰ par enfant supplémentaire. Les allocations familiales et les prestations complémentaires sont servies aux personnes qui détiennent l'autorité parentale et la garde. Les parents séparés ou divorcés qui partagent la

⁵⁸ Cf. http://www.inschweden.se/index.php?option=com_content&task=view&id=116&Itemid=104; <http://www.schweden-heute.de/index.php/lohnstuer-und-sozialabgaben.html>.

⁵⁹ Les remarques de ce chapitre s'inspirent largement des sites suivants:
<http://www.europa-mobil.de/soziale-sicherheit-steuern/kindergeld-erziehungsgeld/Familienleistungen-Frankreich/>
http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/al_4.html
<http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/les-allocations-familiales-af-0>

⁶⁰ Ces montants sont valables du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014.
Cf. <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/les-allocations-familiales-af-0>.

garde des enfants peuvent décider s'ils souhaitent que ces prestations soient versées à chacun à parts égales, ou intégralement à un seul des deux parents.

Par ailleurs, des **majorations** sont attribuées en sus des allocations familiales aux familles d'au moins trois enfants. Dès qu'un enfant atteint sa 14^{ème} année et à condition qu'il soit né après le 30 avril 1997, les parents reçoivent une majoration mensuelle de 64,29 euros. S'agissant des enfants qui sont nés avant le 1^{er} mai 1997, une majoration mensuelle de 36,16 euros est versée pour chaque enfant entre 11 et 16 ans. À partir de la 16^{ème} année, cette majoration mensuelle s'élève à 64,29 euros.

Enfin, une **allocation pour enfant de plus de 20 ans** (allocation forfaitaire) est versée aux familles d'au moins 3 enfants qui perdent une partie des allocations familiales lorsqu'un ou plusieurs de leurs enfants atteint l'âge de 20 ans, c'est-à-dire l'âge limite. Pour pouvoir bénéficier de l'allocation forfaitaire, la famille doit avoir droit aux allocations familiales pour au moins 3 enfants (y compris l'enfant de plus de 20 ans). L'aide est versée pendant un an pour l'enfant concerné, et cela du 1^{er} jour du mois où l'enfant atteint son 20^{ème} anniversaire au mois qui précède son 21^{ème} anniversaire. Son montant mensuel représente 81,30 euros.

Le **complément familial**⁶¹ est attribué sous condition de ressources et n'est versé qu'aux familles à faible revenu. Une distinction est faite entre les familles à un, deux revenus ou monoparentales. Le complément familial est alloué aux familles d'au moins 3 enfants âgés de 3 à 21 ans. Son montant mensuel est de 167,34 euros.

5.3.3 Prestations pour le jeune enfant et l'adoption

Les différentes prestations servies au titre du jeune enfant et de l'adoption sont regroupées sous l'appellation: «prestation d'accueil du jeune enfant».

La prime à la naissance ou la prime à l'adoption⁶² n'est attribuée qu'aux personnes à faible revenu et versée une seule fois pendant le 7^{ème} mois de la grossesse ou à l'adoption d'un enfant de moins de 20 ans. La prime à la naissance et la prime à l'adoption s'élèvent respectivement à 923,08 euros et à 1 846,15 euros. Elles permettent de faire face aux premières dépenses liées à la naissance ou à l'adoption.

Le plafond de ressources dépend du nombre des enfants attendus et déjà nés. Dans le cas d'un ménage qui attend un enfant, le plafond de ressources annuel est de 34 819 euros pour les familles à un seul revenu et de 46 014 euros pour les familles à deux revenus ou monoparentales.

L'**allocation de base**⁶³ est versée en fonction du revenu et aux mêmes conditions que pour la prime à la naissance. Elle est servie dès le premier jour de la naissance

⁶¹ Cf. <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/enfance-et-jeunesse/le-complement-familialcf>

⁶² Cf. <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/la-prestation-d-accueil-du-jeune-enfant-paje-0>

⁶³ Cf. <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/l-allocation-de-base>

jusqu'au 3^{ème} anniversaire. Le montant maximal du revenu est le même que pour la prime à la naissance.

Dans le cas d'une adoption, elle est versée pendant trois ans à compter de la prise en charge de l'enfant à condition que ce dernier ait moins de 20 ans. Le montant mensuel de l'allocation de base s'élève à 184,62 euros.

5.3.4 Le complément du libre choix d'activité

Le **complément du libre choix d'activité**⁶⁴ ne dépend pas du revenu. La personne qui bénéficie de cette prestation peut arrêter de travailler ou ne plus travailler qu'à temps partiel pour élever son enfant. Cette prestation peut être attribuée en complément de l'allocation de base si la personne concernée y a droit en raison de son revenu, ou bien de façon autonome. La condition sine qua non de son attribution est toutefois que le parent qui élève l'enfant doit avoir travaillé au moins deux ans avant la naissance de l'enfant. Le montant et la durée de la prestation dépendent du nombre d'enfants ainsi que de l'existence et de la durée hebdomadaire de l'activité lucrative exercée par la personne en charge de l'enfant.

5.3.5 Le complément du libre choix du mode de garde

Le **complément de libre choix du mode de garde**⁶⁵ est versé aux familles qui ont recours à une assistante maternelle agréée ou une garde d'enfant à domicile pour garder des enfants âgés de 6 ans maximum.

Le montant couvre une partie de la rémunération du salarié et dépend de l'âge de l'enfant et du revenu du ménage. De plus, les charges sociales des assistantes maternelles agréées sont directement prises en charge à 100 %, tandis que celles des gardes d'enfant à domicile peuvent être réduites jusqu'à 50 % dans le cadre d'un plafond de contributions. Le montant est alloué intégralement jusqu'à l'âge de 3 ans, et sous une forme réduite entre 3 et 6 ans.

Une famille confiant la garde des enfants à une institution privée bénéficie également d'une contribution. Dans ce cas, les familles ne paient pas de charges sociales, mais un prix forfaitaire. L'allocation est alors elle aussi forfaitaire.

5.3.6 Autres prestations

L'**allocation de rentrée scolaire**⁶⁶ est versée aux familles ayant en charge un ou plusieurs enfants scolarisés et âgés de 6 à 18 ans. Leurs ressources ne doivent pas dépasser un certain plafond. Cette aide est versée chaque année à la fin du mois d'août, afin de correspondre le plus possible au coût réel. Elle s'élève à 360 euros pour les enfants âgés de 6 à 10, à 380 euros pour les enfants âgés de 11 à 14 ans, et à 393 euros pour les enfants âgés de 15 à 18 ans.

⁶⁴ Cf. <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/le-complement-de-libre-choix-d-activite>

⁶⁵ Cf. <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/le-complement-de-libre-choix-du-mode-de-garde>

⁶⁶ Cf. <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/enfance-et-jeunesse/l-allocation-de-rentree-scolaire-ars>

Enfin, il existe plusieurs aides au logement, notamment l'**allocation de logement familiale**⁶⁷. Celle-ci couvre une partie des frais de logement. L'attribution et le montant de l'allocation dépendent de divers facteurs, dont le logement (superficie, hygiène, sécurité, confort), le loyer, le revenu de la famille et le nombre d'enfants.

5.3.7 Système d'imposition du couple

La France applique un quotient familial qui prévoit que le nombre de personnes vivant dans un ménage détermine le montant de l'impôt sur le revenu.

Le quotient familial qui dépend du nombre de personnes à la charge du contribuable est le nombre («part») par lequel le revenu imposable est divisé pour calculer l'impôt sur le revenu. Pour un couple marié, le nombre de parts est égal à deux, c'est-à-dire que le revenu imposable est divisé par deux.

S'ajoute à cela une demi-part pour le premier et le deuxième enfant, si bien qu'une famille de quatre personnes compte quatre parts (1+1+0,5+0,5). Une part est attribuée pour chaque enfant supplémentaire, si bien qu'une famille avec trois enfants compte cinq parts (1+1+0,5+0,5+1). L'application de ces quotients donne lieu à une réduction nette de l'impôt sur le revenu, en particulier lorsque le nombre d'enfants est élevé et que le revenu augmente. Elle peut aller jusqu'à 2 000 € par enfant⁶⁸.

La France prévoit apparemment une réforme du quotient familial qui serait remplacé pour les enfants par un crédit d'impôt uniforme. Selon l'administration fiscale française, cette somme forfaitaire s'élèverait annuellement à 600 € par enfant.

S'il n'existe pas d'autre déduction pour enfant, les frais de garde des enfants peuvent être en revanche déduits de l'impôt sur le revenu⁶⁹. Lorsque les enfants sont gardés à domicile par une assistante maternelle, il est possible de déduire 50 % des frais effectivement engagés, soit 12 000 euros maximum par an et par ménage⁷⁰. Cette déduction devient un crédit d'impôt si, en raison d'un bas revenu, la déduction est partiellement ou intégralement sans effet. L'administration fiscale verse dans ce cas un crédit d'impôt plafonné à 1 150 euros par enfant et à 6 000 euros par ménage⁷¹.

Lorsque les enfants sont gardés par une assistante maternelle en dehors du logement parental ou dans une crèche, 50 % des frais de garde effectivement payés, au maximum 2 300 euros par an et par enfant, peuvent aussi être déduits. Pour les bas revenus, l'administration fiscale verse également un crédit d'impôt jusqu'à un montant maximum de 1 150 euros par enfant et par an⁷².

⁶⁷ <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/logement-et-cadre-de-vie/les-aides-au-logement-0?active=tab1>

⁶⁸ <Fhttp://www.ambafrance-de.org/Familiensplitting-eine>

⁶⁹ http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/popup.jsessionid=5WQDMAMRA4PIJQFIEIQCFI?docOid=documentstandard_374&espId=0&typePage=cpr02&hlquery=Frais de garde d'enfants &temNvlPopUp=true

⁷⁰ <http://www.caf.fr/ma-caf/caf-de-meurthe-et-moselle/petite-enfance/la-garde-au-domicile-des-parents-0>

⁷¹ http://www.social-sante.gouv.fr/informations-pratiques.89/fiches-pratiques.91/garde-d-enfants.1888/les-avantages-fiscaux-lies-a-la.12428.html#sommaire_1

⁷² http://www.social-sante.gouv.fr/informations-pratiques.89/fiches-pratiques.91/garde-d-enfants.1888/les-avantages-fiscaux-lies-a-la.12428.html#sommaire_1

6 Transition vers le principe de l'imposition selon la capacité économique objective

6.1 Mesures de droit fiscal

6.1.1 Possibilités d'aménagement

6.1.1.1 Généralités

Le changement de système vers une imposition selon la capacité économique objective devait idéalement intervenir, sur l'ensemble du territoire fédéral suisse, de manière concomitante et s'appliquer à toutes les souverainetés fiscales. Cette évolution entraînerait la suppression des déductions liées aux enfants et du barème correspondant tant dans la LIFD que du droit fiscal cantonal. Dans la mesure où il s'agit de déductions d'ordre général ou spécial, la Confédération peut prescrire la suppression desdites déductions aux cantons via la LHID. En revanche, en vertu de l'autonomie des cantons en matière de fixation des barèmes fixée à l'art. 129, al. 2, Cst., d'après lequel la définition des barèmes et taux d'imposition tout comme des montants exonérés d'impôt relève exclusivement du domaine de compétence des cantons, la Confédération ne peut prescrire aucune directive aux cantons eu égard aux déductions et barèmes sociaux. Cela signifierait surtout que les cantons pourraient continuer d'accorder les déductions liées aux enfants en tant que déductions sociales. Il convient néanmoins de présumer que les législateurs cantonaux abandonneront eux aussi, à l'échelle du droit fiscal cantonal, les déductions sociales liées aux enfants à l'occasion du passage au principe de l'imposition selon la capacité économique objective, les coûts d'un enfant étant désormais couverts par les allocations familiales.

A supposer qu'il soit décidé, à l'occasion du passage au principe de l'imposition selon la capacité économique objective, que la Confédération puisse également édicter des directives en matière de déductions sociales applicables aux cantons, une modification constitutionnelle serait nécessaire à cet effet.

6.1.1.2 Déductions liées aux enfants et barèmes

Le passage à une imposition selon la capacité économique objective aurait pour effet, au niveau de l'impôt fédéral direct, que les allègements liés aux enfants, c.-à-d. la déduction pour enfants de 6500 francs (art. 35, al. 1, let. a, LIFD) et la déduction pour les primes d'assurance et les intérêts de capitaux d'épargne de 700 francs par enfant (art. 33, al. 1^{bis}, let. b, LIFD), soient supprimés. En outre, les contribuables qui ont des enfants majeurs suivant une formation n'auraient plus droit à la déduction pour contributions d'entretien de 6500 francs (art. 35, al. 1, let. b, LIFD).

En revanche, si les frais de garde des enfants par des tiers sont considérés comme des frais d'acquisition du revenu, la déduction de ces frais de l'assiette de l'impôt sur le revenu est conciliable avec le principe de l'imposition selon la capacité économique objective. Si le droit fiscal venait à continuer de tenir compte des frais de garde des enfants par des tiers, la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, une déduction considérée comme spéciale aux termes de la LIFD et de la LHID, devrait ainsi être définie comme une déduction des frais d'acquisition du revenu, une évolution déjà souhaitée à ce jour par divers intervenants. Cela signifierait, en principe, que la déduction de l'ensemble des frais de garde des enfants par des tiers pour lesquels le contribuable apporte un justificatif est admise. La forfaitisation des frais déductibles serait éventuellement envisageable, comme cela est

prévu pour certains autres frais d'acquisition du revenu (p. ex. les frais d'entretien d'immeubles privés ou surplus de dépenses pour repas pris hors du domicile), pour des raisons de simplification et de commodité.

Le barème parental prévu pour les contribuables avec enfants (art. 36, al. 2^{bis}, LIFD) serait lui aussi supprimé. Il en résulterait que les personnes mariées ayant des enfants se verraient appliquer le barème pour couples mariés (art. 36, al. 2, LIFD), tandis que les parents vivant séparés, les parents non mariés ainsi que les familles monoparentales seraient assujettis au barème de base (art. 36, al. 1, LIFD).

La déduction à déterminer en vertu du droit cantonal pour les primes d'assurance et les intérêts de capitaux d'épargne par enfant (art. 9, al. 2, let. g, LHID) devrait disparaître de la LHID.

La déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, dont le montant est à définir par le droit cantonal, considérée également par la LHID comme une déduction spéciale (art. 9, al. 2, let. m, LHID) devrait être soit supprimée, soit définie comme une déduction des frais d'acquisition du revenu.

Comme il a été précisé plus haut, la suppression obligatoire des déductions pour enfants accordées par les cantons exigerait une modification constitutionnelle.

6.1.2 Pensions alimentaires

Il s'agit de déterminer si l'imposition des pensions alimentaires actuellement en vigueur serait affectée par le passage à l'imposition selon la capacité économique objective. Les pensions alimentaires correspondent à des contributions que verse l'un des parents à l'autre parent ou à l'enfant majeur directement afin de couvrir tout ou partie de l'entretien de l'enfant⁷³. Le bénéficiaire de ces contributions est tenu de les déclarer.

Si les frais liés aux enfants devaient cesser d'être pris en compte fiscalement, il conviendrait alors de se demander s'il n'en résulte pas que le payeur desdites contributions d'entretien pour l'enfant perd son droit à les déduire. En corollaire, le bénéficiaire des prestations ne serait plus tenu non plus de les déclarer, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les contributions à l'entretien des enfants majeurs suivant une formation. C'est ce que prévoyait précédemment l'AIFD⁷⁴ en vigueur. De plus, le principe actuellement appliqué aux conjoints restés unis est celui selon lequel les contributions à l'entretien de membres de la famille ne sont ni déductibles par celui qui les paie, ni imposables par leur bénéficiaire.

En partant de l'hypothèse qu'une personne s'acquittant d'une pension alimentaire a été assujettie jusqu'à présent à un taux d'impôt marginal en moyenne supérieur à celui du bénéficiaire, le changement de système engendrerait un surcroît de recettes fiscales.

6.1.3 Conséquences économiques

Si les recettes supplémentaires que rapporte à la Confédération, aux cantons et aux communes la suppression des déductions liées aux enfants, après déduction des

⁷³ Cf. à ce sujet les ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** et **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

⁷⁴ Arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 sur la perception d'un impôt fédéral direct (AIFD)

moins-values résultant de l'exonération des allocations pour enfants, sont utilisées pour le renforcement des systèmes autres que fiscal favorisant les intérêts des enfants, le passage du principe d'imposition selon la capacité économique subjective au principe d'imposition selon la capacité économique objective devra présenter un impact fiscal neutre sur les frais liés aux enfants.

6.1.4 Conséquences administratives

La législation actuelle concernant l'imposition de la famille est jugée très complexe et peu transparente, tant par les autorités chargées de l'appliquer que par les contribuables. La pratique en matière d'impôt fédéral direct est expliquée par l'Administration fédérale des contributions⁷⁵ dans une circulaire concernant l'imposition du couple et de la famille, adressée aux administrations fiscales cantonales dans le but de garantir la conformité légale et l'uniformité de l'assujettissement à l'impôt fédéral direct des couples et des contribuables ayant des enfants. Cette circulaire compte quelque 40 pages. Elle est consacrée en grande partie aux pratiques en matière de déductions liées aux enfants et de barème parental. La longueur inhabituelle et le caractère exceptionnellement détaillé de cette circulaire attestent de la complexité du droit actuel et de sa mise en œuvre, ainsi que des coûts associés. Les transformations intervenues au plan sociétal en sont une des raisons. Les structures familiales ont notamment considérablement évolué au fil des dernières décennies. On observe aujourd'hui une grande diversité de structures familiales. Un grand nombre d'enfants vit aujourd'hui avec l'un de ses parents divorcés ou dans ce qu'il a été convenu d'appeler une famille recomposée. L'octroi des déductions liées aux enfants et le choix du barème parental pour ces modèles familiaux, c'est-à-dire des parents vivant séparés ou en union libre, constituent tout particulièrement un casse-tête en matière d'imposition. La disparité des droits à des allocations et à des déductions est notamment déterminée par le fait que l'autorité parentale soit ou non conjointe, ou que les parents aient une garde alternée de l'enfant, auquel cas les contributions à l'entretien de celui-ci sont réparties entre eux deux, etc.⁷⁶.

L'instauration de la déduction pour les frais liés à la garde des enfants par des tiers a elle aussi accru l'ampleur des charges administratives, vu que les autorités chargées de la taxation doivent s'assurer que les coûts déduits ont été effectivement déboursés et que les conditions d'obtention de cette déduction sont remplies (par exemple, si les enfants ne sont gardés par une personne autre que leurs parents que pendant les heures où ceux-ci travaillent, etc.).

Si les frais liés aux enfants cessaient d'être intégrés au droit fiscal, la taxation des familles tant sur les plans de l'impôt fédéral direct et que des impôts cantonaux se trouverait considérablement simplifiée. Les principales bénéficiaires en seraient les autorités de taxation cantonales.

Les charges administratives seraient toutefois transférées vers la sphère des assurances sociales (allocations familiales), dans une mesure dépendant de la façon dont il sera procédé.

⁷⁵ Circulaire n°30 du 21 décembre 2010 «Imposition du couple et de la famille selon la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)».

⁷⁶ Cf. à sujet le ch. 2.4.

6.1.5 Déplacement des charges

Le système d'imposition actuel, fondé sur la capacité économique subjective, entraîne l'augmentation du revenu imposable via les allocations pour enfants assujetties à l'impôt, mais retranche de celui-ci les déductions de l'assiette fiscale que la loi prévoit pour les frais liés aux enfants. Le barème progressif de l'impôt sur le revenu accentue le premier et atténue le second⁷⁷. L'impact global est déterminé par celui des deux qui est prépondérant. Dans le droit actuellement en vigueur, les déductions de l'assiette fiscale des frais liés aux enfants l'emportent, avec pour conséquence que le système actuel favorise d'autant plus les parents que le revenu de ceux-ci augmente. Le système d'imposition selon la capacité économique objective prévoit quant à lui des subventions par enfant d'un montant fixe et non pas en fonction du montant du revenu. Il en résulte que le passage au principe de l'imposition d'après la capacité économique objective neutre quant aux recettes, tel que prévu actuellement aux niveaux fédéral, cantonal et communal, allège la charge des parents à faible revenu au détriment des parents au revenu plus élevé.

Voici deux exemples: le couple Müller, dont un seul des époux exerce une activité lucrative, habite Saint-Gall et a deux enfants. Le revenu brut du travail du père s'est élevé à 80 000 francs en 2012. La famille a perçu des allocations pour enfants imposables de 200 francs par enfant et par mois. Déductions faite des allègements auxquels le couple a droit, son revenu imposable dans le canton de Saint-Gall s'élevait à 51 600 francs et à 53 200 francs sur le plan fédéral. Il en a résulté un impôt cantonal de 4444 francs et un impôt fédéral nul.

Dans le système d'imposition selon la capacité économique objective, le revenu imposable est plus élevé en raison de la suppression des déductions pour frais liés aux enfants, et ce aussi bien sur le plan cantonal (65 300 francs) que fédéral (62 800 francs), bien que les allocations pour enfants soient exonérées d'impôt. Le montant de l'impôt cantonal passe ainsi à 6764 francs et celui de l'impôt fédéral à 508 francs. En contrepartie, cette famille perçoit pour ses deux enfants une allocation familiale supplémentaire exonérée d'impôt de 3500 francs de la part du canton et de 916 francs de la Confédération. En définitive, la famille Müller obtient 1588 francs de plus dans le système d'imposition selon la capacité économique objective que sous le régime actuel.

⁷⁷ La déduction des impôts des frais liés aux enfants dans le barème parental se répercute progressivement sur les revenus allant de moyens à élevés. Dans la fourchette inférieure de revenus, cet effet progressif est annulé, étant donné que cet impôt n'est déduit que de la dette fiscale et que l'éventuel excédent n'est pas reversé au contribuable. Par conséquent, les personnes déjà exonérées de l'impôt en raison de leur faible revenu avant même une déduction pour les frais liés aux enfants ne profitent en rien de celle-ci.

	Droit en vigueur	Principe d'imposition selon la capacité économique objective	Différence en francs	Différence en pourcentage
Revenu du travail brut	80 000 francs	80 000 francs		
Revenu imposable dans le canton de SG	51 600 francs	65 300 francs		
Impôt sur le revenu dans le canton de SG	4444 francs	6764 francs		
Allocations familiales supplémentaires dans le canton de SG		3500 francs		
Total pour le canton de SG	4444 francs	3264 francs	1180 francs	-26,5%
Revenu imposable Confédération	53 200 francs	62 800 francs		
Impôt fédéral direct	0 franc	508 francs		
Allocations familiales supplémentaires Confédération		916 francs		
Total pour la Confédération	0 francs	-408 francs	-408 francs	n. d.
Total pour la Confédération et le canton de SG	4444 francs	2856 francs	1588 francs	-35,7%

Le couple Schmid, dont un seul des époux exerce une activité lucrative, habite lui aussi Saint-Gall et a deux enfants. Le revenu brut du travail du père s'est élevé à 200 000 francs en 2012. La situation se trouve inversée dans le cas de ce couple bénéficiant d'un bon revenu. Avec le système d'imposition selon la capacité économique objective, la famille Schmid a, au bout du compte, 827 francs de moins à disposition que sous le régime actuel.

	Droit en vigueur	Principe d'imposition selon la capacité économique objective	Différence en francs	Différence en pourcentage
Revenu du travail brut	200 000 francs	200 000 francs		
Revenu imposable dans le canton de SG	156 900 francs	170 700 francs		
Impôt sur le revenu dans le canton de SG	28 336 francs	31 829 francs		
Allocations familiales supplémentaires dans le canton de SG		3 500 francs		
Total pour le canton de SG	28 336 francs	28 329 francs	-7 francs	-0,0%
Revenu imposable Confédération	158 200 francs	167 800 francs		
Impôt fédéral direct	6 626 francs	8 376 francs		
Allocations familiales supplémentaires Confédération		916 francs		
Total pour la Confédération	6 626 francs	7 460 francs	834 francs	+12,6%
Total pour la Confédération et le canton de SG	34 962 francs	35 789 francs	827 francs	+2,1%

6.2 Mesures du droit des assurances sociales

6.2.1 Généralités

Il convient ci-après d'examiner les modalités selon lesquelles il est possible de restituer à nouveau aux familles les recettes fiscales supérieures dégagées par la suppression des déductions pour frais liés aux enfants via d'autres systèmes de péréquation. A cet égard, dans le cadre du système d'imposition fondé sur la capacité économique objective, il conviendrait de supposer que la non-prise en compte des charges liées aux enfants dans le système fiscal puisse être compensée par des mesures de politique sociale ne relevant pas du système fiscal. Ces prestations compensatoires seraient financées par « l'excédent » de recettes fiscales. Elles se caractériseraient notamment par le fait qu'elles seraient accordées à chaque personne pour un montant fixe, indépendamment du montant de son revenu, ce qui pourrait notamment être rendu possible par le versement d'une allocation familiale uniforme non imposable. Il faudrait alors renoncer à atteindre certains effets spécifiques en termes de politique familiale et sociale grâce à ces transferts de prestations. Il convient ci-après d'évaluer dans un premier temps ce changement de système en termes de politique familiale. Dans un deuxième temps, il s'agira d'évaluer avec quels instru-

ments cette «allocation pour enfants objective» peut être accordée aux familles le plus efficacement possible.

6.2.2 Quels sont les effets en matière de politique familiale et/ou de politique sociale découlant du passage au principe de l'imposition selon la capacité économique objective?

Les prestations accordées aux familles avec enfants en vertu du droit applicable s'appuient sur des bases différentes et poursuivent des objectifs distincts. Ces objectifs couvrent un large champ thématique et ont été conçus par des acteurs étatiques et non étatiques qui se sont appuyés sur un large éventail d'instruments. Les considérations qui suivent mettent exclusivement l'accent sur les prestations en argent en faveur des familles accordées par les pouvoirs publics. Les principaux objectifs poursuivis par ce transfert d'argent portent sur la compensation des frais liés aux enfants, la lutte contre la pauvreté des familles (ou bien la promotion de l'égalité des chances) ainsi que la promotion de l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle.

Les prestations découlant de la compensation horizontale (allocations familiales, déductions pour frais liés aux enfants prévues par le droit fiscal) sont octroyées indépendamment des revenus des ménages. Grâce aux allocations familiales, les ménages se voient alloués un montant fixe par enfant. Les déductions fiscales peuvent se faire individuellement par enfant. En raison du barème progressif de l'impôt, les déductions s'appliquent comme suit: plus le revenu imposable est élevé, plus les économies d'impôt sont conséquentes et ce en raison des déductions pour les frais liés aux enfants mais, *a contrario*, l'imposition des allocations familiales imposables s'en trouve d'autant plus élevée.

Les prestations découlant de la compensation verticale (prestations complémentaires pour les familles, bourses, réductions des primes pour les enfants, subventions pour frais de garde, pensions alimentaires, etc.) sont indépendantes du revenu. Elles se fondent sur le droit cantonal ou communal. Ces prestations liées aux besoins diffèrent grandement, tant au niveau des critères d'éligibilité que du montant et de la durée des prestations.

Le rapide aperçu portant sur le système de compensation des charges familiales actuellement en vigueur en Suisse⁷⁸ montre que son incidence financière (compensation des frais liés aux enfants, lutte contre la pauvreté, promotion de l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle) est très hétérogène. Cela tient d'une part à la diversité des dispositifs fédéraux qui composent le système, ce qui a pour effet que les incidences ne peuvent se mesurer qu'en tenant compte de l'ensemble des trois échelons nationaux. D'autre part, cette hétérogénéité résulte des systèmes d'imposition définis selon un barème progressif dont les incidences d'une seule et même mesure peuvent avoir des conséquences très fortes sur les différents groupes de revenus. S'agissant de l'impôt fédéral direct, l'assujettissement à l'impôt pour un couple marié avec deux enfants dont les deux époux exercent une activité lucrative et qui témoignent d'une répartition du revenu à 70/30 n'est déclenché qu'à partir d'un revenu brut de 120 000 francs. Si les deux enfants du couple sont gardés par

⁷⁸ Cf. le ch. 3.

des tiers et que la déduction maximale pour frais de garde des enfants par des tiers de 10 000 francs par enfant est demandée, l'assujettissement à l'impôt n'est déclenché qu'à partir d'un revenu brut de 140 000 francs. Pour un couple marié avec deux enfants dont seul un des époux exerce une activité lucrative, l'assujettissement à l'impôt au niveau de l'impôt fédéral direct n'est déclenché qu'à partir d'un revenu brut de 98 000 francs.

- **Effets du principe de l'imposition selon la capacité économique objective**

Le dispositif initialement évoqué portant sur la nouvelle allocation pour enfants à introduire en tant que prestation compensant la suppression du système fiscal des déductions pour les frais liés aux enfants s'accompagne de considérables réallocations. Il convient de partir du principe que les familles à faible revenu s'en trouveraient avantagées alors que les familles à haut revenu devraient avoir à compter avec des charges supplémentaires (un effet atténué par l'exonération d'impôt des allocations familiales). Le niveau de revenus établissant la limite entre ceux qui y gagnent et ceux qui y perdent dépend en tout premier lieu du système fiscal respectif du canton. Il convient de présumer que la lutte contre la pauvreté des familles tend à être renforcée par ce biais. Si la déduction pour frais de garde par des tiers venait à être supprimée sans compensation, il faudra s'attendre à ce que la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle soit fragilisée, notamment pour les groupes de revenus moyens à élevés.

Une telle allocation pour enfants pourrait également avoir des conséquences très diverses qu'il convient de ne pas sous-estimer en fonction du niveau de revenu et du lieu de résidence de la famille. Un éventail d'effets si divers devra être analysé en fonction des catégories de revenus. A cet effet, il faudra néanmoins avoir connaissance du montant de l'allocation pour enfants future.

6.2.3 Quel est l'instrument qui conviendrait pour concevoir une allocation pour enfants non imposable?

6.2.3.1 Généralités

Un instrument au titre duquel l'allocation pour enfants devrait être versée devrait répondre au profil d'exigences suivant: la charge des autorités devrait pouvoir être maintenue à un niveau aussi faible que possible et le système devait être simple, sûr et transparent. Ci-après, quelques-uns des instruments à mettre en œuvre envisagés font l'objet d'une analyse afin d'évaluer leur caractère approprié.

6.2.3.2 Une nouvelle loi sur les allocations familiales?

L'idée (implicite) qui sous-tend le passage au principe de l'imposition selon la capacité économique objective est celle du versement commun de toutes les prestations en argent directes découlant de la compensation des charges horizontales, autrement dit les allocations actuelles et la nouvelle allocation pour enfants, au titre d'une nouvelle loi sur les allocations familiales à définir.

La création d'une nouvelle loi sur les allocations familiales doit être le fruit d'une révision globale du système des allocations familiales suisses. Les principales exigences d'une telle révision doivent ci-après faire l'objet d'un court exposé:

- **Droit aux prestations:** la condition d'octroi pour la perception d'allocations familiales est établie dans le droit en vigueur en fonction du statut professionnel

des parents. C'est la raison pour laquelle (aujourd'hui encore) tous les enfants n'ont pas droit à des allocations familiales (pas d'allocations pour les bénéficiaires d'une rente AVS, les bénéficiaires de PC sans activité lucrative, les personnes sans activité lucrative avec des hauts revenus ainsi que les personnes exerçant une activité lucrative de manière temporaire uniquement pendant leur période d'activité). La révision devrait donc faire dépendre le droit aux prestations exclusivement de l'enfant. Ainsi, il serait possible de garantir le versement d'une allocation pour enfants pour chaque enfant.

- **Financement:** les allocations familiales sont financées par le biais de contributions prélevées sur les salaires. Dans l'ensemble, les contributions s'élèvent à près de 5,1 milliards de francs (chiffres fournis par les statistiques des allocations familiales 2012). Pour les employés, ce sont les employeurs qui s'acquittent des cotisations (4760 millions de francs). Les travailleurs indépendants financent leur allocation eux-mêmes via des contributions prélevées sur la base de leur revenu déterminant pour les cotisations à l'AVS (75 millions de francs). S'agissant des allocations des personnes sans activité lucrative (dans l'ensemble), le financement est pris en charge par les pouvoirs publics (56 millions de francs); il en va de même pour les agriculteurs indépendants (130 millions de francs). Pour les demandeurs d'emploi, le financement est assuré par l'assurance-chômage (54 millions de francs) et pour les bénéficiaires de rentes AI, c'est l'assurance-invalidité qui intervient (2 millions de francs).

Avec la dissociation du droit aux prestations du statut professionnel, il faut établir si le rôle de l'employeur, qui finance à ce jour l'essentiel des assurances familiales, doit lui aussi totalement être redéfini. La structure du financement et de l'exécution des allocations familiales constitue une incitation importante favorisant la propension des employeurs à financer à part entière les allocations familiales de leurs employés. La dissociation d'avec le statut professionnel ainsi que la dissolution de la structure de caisses et de contributions sectorielles pourraient s'accompagner de désaccords de la part des employeurs. Les associations de branches professionnelles gèrent des caisses de compensation pour allocations familiales indépendantes leur permettant de définir des seuils de contribution spécifiques par canton. Ces dernières sont établies en fonction de la structure de risque des branches sur la base du niveau de leur masse salariale et du nombre d'allocations à verser par ces dernières. Les taux des cotisations patronales dans les caisses varient de ce fait de manière exceptionnellement forte, dans une fourchette comprise entre 0,1% et 4,0%. Le financement de la partie traditionnelle des allocations familiales doit en conséquence être redéfini, à raison d'une participation plus ou moins égale entre retenues salariales de l'employeur et de l'employé. Il s'en suivrait un important transfert de charges: une décharge des employeurs de plus de 2400 millions de francs correspondrait à une charge additionnelle équivalente pour les employés.

Eu égard au financement des allocations, il convient de tenir compte du fait que, tant la Confédération que les cantons, encaisseraient des recettes supplémentaires en vertu de la suppression des déductions fiscales pour les frais liés aux enfants. Le montant des recettes supplémentaires peut être calculé de manière statique tant que les déductions sont accordées. Dès lors que ces dernières sont supprimées, les recettes supplémentaires ne peuvent plus être déterminées. Il convient donc de postuler que la Confédération comme les cantons doivent prendre en charge une partie du financement de la nouvelle allocation familiale

selon d'autres critères objectifs (p. ex. chaque canton verse x francs par enfant dans son canton dans un fonds d'allocation familiale et la Confédération verse y francs par enfant).

- **Montant de la prestation et fédéralisme:** le législateur impose des seuils minimaux pour les allocations pour enfants et allocations pour formation professionnelle. Les lois sur les allocations familiales édictées par les cantons peuvent prévoir des prestations supérieures et complémentaires (allocation de naissance ou d'adoption). Le montant des prestations peut être différent en fonction des situations. Les allocations pour enfant peuvent être comprises entre 200 et 400 francs par mois et les allocations pour formation professionnelle s'établissent entre 250 et 525 francs par mois. L'argument du fédéralisme a été utilisé comme justification: étant donné que la compensation des charges familiales horizontale et verticale est organisée de manière très différenciée selon les cantons, la fixation individuelle des allocations familiales doit permettre aux cantons de pouvoir intégrer cela à leur système de politique familiale.

A l'occasion de la conception de la nouvelle loi sur les allocations pour enfants, il se poserait ainsi la question de savoir si les cantons doivent pouvoir continuer de fixer l'actuel montant des allocations familiales de leur propre gré.

Mais la question de la compétence des cantons se pose également eu égard à la définition du montant de chaque partie de l'allocation pour enfants qui doit être financée par les recettes fiscales. L'argument selon lequel les recettes fiscales proviennent en grande partie des impôts cantonaux ou communaux peut être avancé ici, surtout si les cantons suppriment aussi leurs déductions pour frais liés aux enfants en tant que déductions sociales (cf. à ce sujet ch. 6.1.1.2). Les déductions pour frais liés aux enfants étant plus ou moins élevées selon les cantons, les recettes fiscales des cantons doivent en conséquence être reversées à hauteur de montants différents selon les mêmes proportions.

6.2.3.3 Versement de l'allocation pour enfants par les caisses de compensation pour allocations familiales comme complément des allocations familiales?

Une seconde possibilité est également à envisager: le versement d'une allocation pour enfants comme complément aux allocations familiales.

La loi sur les allocations familiales prévoit que les allocations sont en principe versées aux employés par les employeurs conjointement au salaire. Les allocations des travailleurs indépendants leur sont versées par leur caisse de compensation pour allocations familiales tandis que les personnes sans activité lucrative les perçoivent de la part des caisses de compensation pour allocations familiales cantonales. Les demandeurs d'emploi les reçoivent pour leur part des caisses de chômage et les bénéficiaires d'une rente d'invalidité se les voient versées par les caisses de compensation de l'AVS.

Au regard du nouveau droit aux prestations (une allocation par enfant), la procédure de versement des allocations devrait être repensée. En lieu et place de l'employeur, l'allocation pourrait directement être réglée par les caisses de compensation cantonales ou par le biais d'un nouveau fonds de compensation à créer.

6.2.3.4 Versement de l'allocation pour enfants par le biais d'autres systèmes d'assurance sociale?

Il serait envisageable que les familles bénéficient de l'allocation pour enfant sous la forme d'une exonération ou d'une réduction des primes de caisse-maladie des enfants. D'autres systèmes d'assurance sociale pourraient néanmoins ne pas être adaptés car ils n'établissent pas de lien global avec les enfants. Le système de réduction des primes ne concerne par exemple pas les enfants mais plutôt les personnes à faible revenu ou les ménages. Ce n'est qu'au sein de ces catégories de personnes qu'apparaissent des données relatives au nombre d'enfants. A l'exception de l'assurance-maladie, il apparaîtrait plutôt difficile de transférer la tâche du versement d'une allocation pour enfants à une assurance sociale existante.

6.2.4 Subventionnement des structures d'accueil extra-familial des enfants en guise de compensation de la suppression de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers

Si la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers devait être supprimée, se poserait la question de savoir comment ces coûts spécifiques pourraient d'une autre manière être subventionnés au bénéfice des parents.

Il s'agit de valider si, via le subventionnement du prestataire de garde des enfants, le barème des parents y ayant recours pourrait être abaissé. L'évaluation porte sur la question de savoir si cette subvention peut être mise en œuvre de manière ciblée et efficace.

Un problème fondamental inhérent au subventionnement du prestataire de garde des enfants réside dans la diversité des formules proposées sur le marché en matière d'offres payantes d'accueil des enfants en complément à la garde assumée par les parents: crèches, assistances parentales de jour, écoles de jour, accueil de midi, garderies, gouvernantes/au pair, grands-parents, voisins, etc. Cette diversité d'offres d'accueil montre à elle seule qu'un subventionnement de ces prestataires serait confronté aux plus grandes difficultés et - si tant qu'il soit tout simplement possible - qu'un dispositif d'exécution et de contrôle disproportionné devrait être élaboré (aux fins de la garantie notamment du transfert des subventions aux parents).

Conclusion: un subventionnement de l'ensemble des prestataires d'accueil extra-familial pour enfants n'est pas un instrument pertinent pour minimiser le coût des frais de garde supportés par les parents.

Il faut également vérifier si seules les institutions proposant des offres de garde couvrant toute la journée (crèches, écoles de jour) doivent bénéficier des subventionnements. Cette possibilité n'est toutefois pas réalisable pour trois raisons notamment:

- Premièrement, le libre choix des parents quant au choix du mode de garde qu'ils estiment leur convenir, à eux ainsi qu'à leur enfant, serait de fait restreint. Il serait difficile de justifier pourquoi p. ex. la garde via des assistances parentales de jour, des personnes au pair ou une garderie pour enfants ne pourraient pas prétendre au subventionnement.
- Deuxièmement, un subventionnement des prestataires serait contraire à l'actuelle orientation politique en matière d'accueil extra-familial pour enfants, laquelle s'éloigne de ce qu'il est convenu d'appeler le financement de l'objet, en

faveur du financement du sujet. Le financement de l'objet signifie que les pouvoirs publics subventionneraient les prestataires principalement par le biais de contrats de prestations. Le financement du sujet signifie que les pouvoirs publics (à défaut) subventionneraient *grosso modo* les parents demandeurs au moyen de bons. Par ce biais-là, notamment la liberté de choix et le pouvoir de la demande des parents devraient être renforcés et résulter en une dynamique accrue suscitée auprès des prestataires d'accueil extra-familial pour enfants.

- Troisièmement, un cercle de bénéficiaires des subventions restreint se verrait également confronté à des exigences tout particulièrement difficiles à remplir en matière de législation et de mise en œuvre. La garantie du transfert effectif des subventions des parents au bénéfice des prestataires apparaît comme particulièrement problématique également.

Conclusion: le subventionnement d'un cercle restreint de prestataires de gardes d'enfants n'est pas une solution appropriée permettant de réduire les frais de garde d'enfants des parents.

6.3 Variantes de réforme possibles

6.3.1 Nouvelle assurance pour les allocations familiales (variante de réforme 1)

La création d'une nouvelle assurance pour les allocations familiales permettant de couvrir les frais liés aux enfants constitue une variante de réforme possible. Les allocations pour enfants sont versées mensuellement en vertu du droit applicable. Le versement des fonds ferait néanmoins l'objet d'une nouvelle centralisation, c'est-à-dire qu'ils ne transiteraient plus via l'employeur sous la forme d'une composante du salaire ou via les actuelles caisses de compensation, mais plutôt par l'intermédiaire d'une autorité administrative fédérale.

Les nouvelles allocations familiales seraient toujours financées par les employeurs, les travailleurs indépendants ainsi que les pouvoirs publics. Le législateur devrait en outre décider si les employés doivent eux aussi verser des contributions à la nouvelle assurance pour les allocations familiales. Les employeurs ne verseraient plus les contributions prélevées sur les salaires soumis à l'AVS qu'ils règlent aux actuelles caisses de compensation pour allocations familiales mais plutôt directement à l'autorité administrative fédérale. Il en irait de même dans le cas des travailleurs indépendants. Une autre nouveauté introduite porterait sur le fait que le montant des contributions ne varierait plus par canton, branche ou caisse de compensation pour allocations familiales mais qu'un taux unique serait appliqué sur l'ensemble du territoire fédéral suisse à tous les employeurs.

Les travailleurs indépendants participeraient financièrement aux allocations à concurrence du montant actuel via des contributions prélevées sur leur revenu soumis à l'AVS jusqu'à 126 000 francs. Le plafonnement serait maintenu. En outre, les pouvoirs publics (Confédération et cantons) continueraient d'assumer la même participation par laquelle ils financent aujourd'hui les allocations des travailleurs indépendants, des agriculteurs indépendants, des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires d'une rente AI.

La nouvelle assurance pour les allocations familiales serait par ailleurs alimentée par des contributions fédérales résultant de recettes fiscales supplémentaires dégagées par la suppression des déductions liées aux enfants et du barème parental. A cet

égard, il faut tenir compte du fait que les nouvelles allocations familiales seraient exonérées d'impôt. Le supplément de recettes fiscales encaissé par la Confédération serait à nouveau quelque peu réduit du fait de cette exonération fiscale. Dès lors que les déductions liées aux enfants seront supprimées du droit fiscal, les recettes supplémentaires annuelles ne pourront plus être calculées. La Confédération devrait ainsi participer aux allocations familiales à hauteur d'une contribution par enfant sur la base des chiffres actuels.

Dans le cadre de cette variante, il est prévu que les cantons versent également à la nouvelle assurance pour les allocations familiales leurs recettes fiscales supplémentaires dégagées par la suppression des déductions liées aux enfants. La suppression de ces déductions serait néanmoins volontaire, puisqu'en raison de l'autonomie tarifaire des cantons garantie par la Constitution, aucune prescription relative aux déductions sociales et aux barèmes ne peut être édictée. Les cantons devraient ainsi, de leur propre initiative, supprimer les déductions sociales liées aux enfants du droit fiscal cantonal⁷⁹ à moins que cela ne soit prévu au niveau de la Constitution. Pour autant que la nouvelle assurance pour les allocations familiales soit couverte par l'article 116 Cst, les cantons pourraient être tenus de verser une contribution à cette assurance (p. ex. un montant x par enfant au sein de leur canton).

Les taux des allocations familiales seraient harmonisés sur l'ensemble du territoire de la Confédération, c'est-à-dire qu'un montant d'aide égal serait versé pour chaque enfant, indépendamment du revenu ou du type d'activité professionnelle des parents ou du lieu de résidence. Mais il serait néanmoins possible d'envisager le versement à l'échelle de toute la Suisse d'un montant unitaire; les cantons pourraient toutefois verser un montant supérieur. Il serait également envisageable que soit versée pour les enfants, à compter de leur seizième anniversaire et jusqu'à l'achèvement de leur formation initiale, une allocation supérieure à celle versée pour les enfants de moins de seize ans, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

Si la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers tout comme les autres déductions fiscales liées aux enfants étaient supprimées, les parents faisant appel à des services d'accueil extra-familial pour les enfants devraient se voir aussi soulagés d'une autre manière (cf. à ce sujet ch. 6.3.5).

6.3.2 Actuel système des allocations familiales associé à des crédits d'impôt (variante de réforme 2)

S'agissant de la variante de réforme 2, le système d'allocations familiales en vigueur ne souffrirait aucune modification. Le versement et le financement des allocations pour enfants s'effectueraient selon le même système qu'aujourd'hui. Les allocations pour enfants seraient ainsi toujours versées mensuellement. Ce qui serait nouveau en revanche serait que les recettes fiscales supplémentaires dégagées par la Confédération et les cantons par la suppression des déductions liées aux enfants et du barème parental soient restituées par des crédits d'impôt fixes aux contribuables avec enfants. Le crédit d'impôt est notamment lié de manière formelle à l'imposition du revenu, et ce pour des raisons purement administratives. Il est important que les charges que représentent les enfants soient prises en compte en dehors du principe de l'imposition selon la capacité économique subjective. Le montant de la contribu-

⁷⁹ Cf. à ce sujet ch. 6.1.1.1 et 6.1.1.2.

tion par enfant ou du crédit d'impôt par enfant devrait être défini notamment sur la base des chiffres actuels. Une fois que les déductions liées aux enfants seront supprimées du droit fiscal, les recettes supplémentaires annuelles ne pourront plus être calculées.

Les contribuables ayants droit se verraient imputer le crédit d'impôt à leur dette fiscale. En d'autres termes, le crédit d'impôt serait déduit du montant de l'impôt dû. Si la dette fiscale d'un contribuable était inférieure au crédit ou qu'en raison de revenus moindres, aucun impôt n'était dû, la différence au sens d'un impôt négatif serait rétrocédée par les autorités fiscales. L'ayant droit se verrait accorder une somme égale sur l'ensemble du territoire fédéral suisse pour chaque enfant indépendamment de son revenu. Ceci aurait pour effet que l'allègement en francs demeure toujours constant, indépendamment du niveau de revenu. La réduction fiscale relative en pourcentage diminue en revanche de manière continue à mesure que le revenu augmente. Il serait également envisageable dans ce cadre que pour les enfants, à compter de leur seizième anniversaire et jusqu'à l'achèvement de leur formation initiale, un crédit d'impôt supérieur à celui accordé pour les enfants de moins de seize ans soit octroyé.

Contrairement au versement mensuel des allocations familiales, les crédits d'impôt supplémentaires seraient compensés ou versés une fois par an *ex post* au terme de la décision de taxation en vigueur pour la période fiscale concernée.

L'impôt fédéral direct étant déterminé et perçu par les cantons, le versement du crédit d'impôt dans le cadre de l'impôt fédéral direct et des impôts cantonaux se ferait par le biais de l'autorité fiscale de taxation cantonale.

Pour cette variante, il conviendrait d'évaluer l'éventuelle nécessité d'une modification constitutionnelle permettant de prescrire le remboursement des recettes fiscales supplémentaires par les cantons via un crédit d'impôt.

Si la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, tout comme les autres déductions fiscales liées aux enfants, étaient supprimées, les parents faisant appel à des services d'accueil extra-familial pour les enfants devraient se voir aussi soulagés d'une autre manière (cf. à ce sujet ch. 6.3.5).

6.3.3 Actuel système des allocations familiales associé à une nouvelle allocation pour enfants (variante de réforme 3)

Tout comme pour la variante de réforme 2, on s'appuierait sur l'actuel système d'allocations familiales. Les actuelles caisses de compensation pour allocations familiales subsisteraient. Les employeurs et les travailleurs indépendants continueraient de verser leurs contributions, dans les mêmes proportions qu'aujourd'hui, aux caisses de compensation pour allocations familiales. Les allocations continueraient d'être versées mensuellement par les employeurs directement aux employés et par les caisses de compensation pour allocations familiales aux travailleurs indépendants. Les recettes fiscales supplémentaires dégagées par la Confédération et les cantons par la suppression des déductions liées aux enfants et du barème parental alimenteraient un fonds de compensation suisse à créer. Les recettes fiscales supplémentaires dégagées tant par la Confédération que par les cantons étant de montant inégal selon les années - en raison entre autres du nombre fluctuant d'enfants - ces recettes devraient être déterminées une fois pour toutes au terme d'un calcul

statique. Sur la base dudit calcul, les contributions respectives de la Confédération et de chaque canton à verser au fonds de compensation seraient déterminées. A ce sujet, il ne faut pas oublier que chaque canton enregistrerait des recettes supplémentaires différentes (en fonction du barème et du niveau des déductions) et que d'un canton à l'autre, on recense un nombre d'enfants relativement disparate (en pourcentage).

Le fonds de compensation devrait assurer la répartition, en fonction d'une clé de répartition à définir au préalable, des moyens financiers à mettre à disposition aux nombreuses caisses de compensation pour allocations familiales existantes. Cette ventilation par caisses de compensation pour allocations familiales ne se ferait néanmoins pas tous les mois, mais plutôt une fois par an. Le versement d'une allocation pour enfants se ferait ainsi une fois par an par les actuelles caisses de compensation, au bénéfice des ayants droit. Il conviendrait de résorber toutes les lacunes actuellement non comblées eu égard au droit aux prestations.

Il serait également envisageable, en lieu et place d'un fonds de compensation central, de créer 26 fonds de compensation cantonaux, qui régleraient les comptes avec les caisses de compensation pour allocations familiales existantes.

Les montants des allocations familiales actuelles demeureraient inchangés. Cela signifie que le montant des allocations familiales par branche ou canton resterait différent. Eu égard à la nouvelle allocation pour enfants à verser annuellement, un montant d'aide équivalent pour chaque enfant serait néanmoins prévu sur l'ensemble du territoire national suisse, sauf dans le cas de la création de 26 fonds de compensation cantonaux.

Si la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers tout comme les autres déductions fiscales liées aux enfants étaient supprimées, les parents faisant appel à des services d'accueil extra-familial pour les enfants devraient se voir aussi soulagés d'une autre manière (cf. à ce sujet ch. 6.3.5).

6.3.4 Actuel système d'allocations familiales associé à une exonération ou à une réduction des primes d'assurance-maladie pour les enfants (variante de réforme 4)

S'agissant de cette variante de réforme, le système d'allocations familiales en vigueur ne souffrirait également aucune modification. Le versement et le financement des allocations pour enfants s'effectueraient selon le même système qu'aujourd'hui. Les allocations pour enfants seraient ainsi toujours versées mensuellement. Ce qui serait nouveau en revanche serait que les recettes fiscales supplémentaires dégagées par la Confédération et les cantons grâce à la suppression des déductions liées aux enfants et du barème parental ne reviendraient pas aux familles sous la forme d'allocations familiales ou d'allocations pour enfants. Les recettes fiscales supplémentaires seraient à cet égard plutôt employées à faire en sorte que les enfants jusqu'à leur 18^e anniversaire ainsi que les jeunes adultes suivant une formation jusqu'à leur 25^e anniversaire soient exonérés des primes de l'assurance obligatoire des soins ou bénéficient au moins d'une réduction de ces primes.

Pour chaque enfant, le même montant d'aide serait alloué sur l'ensemble du territoire suisse. Pour des raisons administratives, les primes d'assurance-maladie de montants divers en fonction du lieu de vie ne seraient pas prises en compte. Le

versement aux familles avec enfants se ferait une fois par mois, tel que c'est le cas pour les allocations familiales.

Si la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers tout comme les autres déductions fiscales liées aux enfants étaient supprimées, les parents faisant appel à des services d'accueil extra-familial pour les enfants devraient se voir aussi soulagés d'une autre manière (cf. à ce sujet ch. 6.3.5).

La mise en œuvre de cette variante de réforme pourrait en tout état de cause engendrer des difficultés qu'il convient de ne pas sous-estimer. Pour les revenus faibles à moyens, les cantons réduisent déjà à ce jour le montant des primes des enfants et jeunes adultes en formation d'au moins 50 %. En outre, nombre d'adultes de condition économique modeste se voient également accordés des réductions de primes. Le lieu de résidence tout comme la situation économique des ayants droit ne pouvant être prise en compte pour des raisons pratiques, les parents profiteraient de manière très disparate du montant d'aide prévu. Pour les parents bénéficiant de réductions des primes, le montant d'aide ne serait peut-être qu'en partie utile. Afin de parvenir à une répartition juste des montants de prestations, il devrait dans ces cas y avoir des versements aux ayants droit.

6.3.5 Subventionnement complémentaire de l'accueil extra-familial pour enfants

6.3.5.1 Bons de garde

L'une des possibilités résiderait dans l'introduction, à l'échelle de l'ensemble du territoire suisse, de bons de garde pour les familles avec enfants (cf. à ce sujet ch. 3.4). Cela signifierait que l'offre de places en crèches devrait être étendue. La concurrence entre les institutions pour l'offre d'accueil extra-familial pour enfants serait à cette occasion forcée.

Il faudrait définir si toutes les familles ayant recours à une garde externe ont droit aux bons de garde ou si la réduction - comme dans le cas des modèles actuels - est toujours fonction du revenu, du patrimoine ou du volume horaire des parents.

Les parents pourraient librement choisir, en fonction de leurs besoins et de ceux de leur enfant, entre structures d'accueil collectif de jour, assistantes parentales de jour, etc. Ils pourraient notamment choisir un mode correspondant au mieux à leurs souhaits en matière de site, de coûts, d'horaires d'ouverture, de concepts pédagogiques etc. La position des parents s'en trouverait ainsi renforcée. De plus, pour nombre de familles, l'accueil extra-familial des enfants serait pour la première fois financé à l'aide du subventionnement via des bons de garde.

Si la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers était supprimée, les bons de garde pourraient être combinés avec l'ensemble des quatre variantes de réforme proposées (ch. 6.3.1 à 6.3.4).

Il faudrait déterminer si les bons de garde seraient distribués par la Confédération, les cantons ou les communes. Les recettes fiscales supplémentaires engrangées via la suppression des déductions pour frais de garde des enfants par des tiers au niveau des cantons et de la Confédération pourraient à cette occasion, par exemple, être versées dans un fonds de compensation central. Cette évolution nécessiterait en tous les cas une modification de la Constitution.

6.3.5.2 Complément au bon de garde par enfant

Les explications au ch. 6.3.2 ont montré que le crédit d'impôt pouvait être un instrument servant au versement d'une allocation pour enfants: avec cette mesure, pour chaque enfant d'un contribuable ou d'un couple marié de contribuables, un montant égal serait déduit de la dette fiscale.

Le crédit d'impôt pourrait se voir adjoindre un complément pour les frais attestés d'accueil extra-familial pour les enfants.

Le montant de ce supplément pourrait par exemple être défini comme suit: un taux de pourcentage à définir serait défrayé en sus du complément pour les frais de garde attestés. Les frais seraient reconnus à concurrence maximale de 25 000 francs par an et par enfant (= frais moyens pour une garde sur une année entière au sein d'une crèche).

Si l'on table sur un taux de 10%, les parents qui pourraient justifier de 10 000 francs de frais de garde des enfants par des tiers pour un enfant percevraient un supplément de 1000 francs en sus du crédit d'impôt.

Cette variante pourrait en premier lieu être combinée avec la variante de réforme 2 (ch. 6.3.2).

6.4 Conséquences sur le droit constitutionnel

6.4.1 En matière d'impôts

Il convient d'examiner également la constitutionnalité du changement de conception de capacité économique, à savoir le passage du principe d'une imposition selon la capacité économique subjective à celui d'une imposition selon la capacité économique objective en matière de frais liés aux enfants.

Le principe d'une imposition selon la capacité économique concrétise en droit fiscal, conjointement aux principes de l'universalité et de l'égalité de traitement de l'imposition, le principe global de l'égalité de traitement devant la loi (art. 8, al. 1, Cst.). Ainsi, la qualité du droit fondamental est assortie du principe de la capacité économique. A titre de principe fondamental, le principe d'équité en matière de répartition des charges fiscales doit être observé et conduire à la mise en place d'une imposition selon un traitement égal et non arbitraire.

La question de savoir sur lequel des deux concepts de capacité économique la Constitution se fonde ne peut être déduit ni du texte ni du cadre général de l'art. 127, al. 2, Cst. La doctrine et la jurisprudence jugent le principe d'imposition selon la capacité économique comme étant peu défini et le cadre d'expression du législateur, dans sa conception, comme étant plutôt étendu, notamment eu égard à la mise en œuvre de l'équité fiscale verticale. A l'échelle du débat politique, il est en conséquence régulièrement fait appel aux réaffirmations de positions fiscales de toute orientation. D'un point de vue historique, le principe de la capacité économique a pour la première fois été déduit de l'art. 4a, Cst. et transcrit en droit en 1973 par le Tribunal fédéral (ATF 99 Ia 638, consid. 9). Ce concept a toutefois été énoncé précédemment, en lien avec la notion de barème progressif de l'impôt. Le message relatif à la Constitution fédérale révisée évoque le principe d'imposition selon la capacité économique en lien avec l'interdiction d'introduire une taxation significative sous un certain seuil de revenus⁸⁰. Dans le cadre des débats du Conseil national,

⁸⁰ FF 1997 I 348.

la proposition de la commission a été rejetée par une minorité, cette minorité souhaitant garantir que la charge fiscale des particuliers ne commence qu'à partir d'un certain revenu net défini, c'est-à-dire l'exonération fiscale d'un revenu minimum. Le rejet a été motivé par le fait que cette position de politique sociale aurait déjà été prise en compte par l'art. 118, al. 1^{bis}, Cst. (aujourd'hui: art. 127, al. 2, Cst.; Principes régissant l'imposition). « Le principe de la capacité économique doit en ce sens non seulement être respecté et satisfait au niveau de chaque strate fédérale, mais aussi eu égard à la pleine mesure de la charge globale d'un un seul et même sujet fiscal par toutes les strates de l'appareil suisse. » La proposition de la minorité a de ce fait été jugée inutile⁸¹. On en conclut que l'art. 127, al. 2, Cst., fixe, d'un point de vue historique, le principe de l'imposition selon la capacité économique subjective.

La jurisprudence et la doctrine dominante suivent aujourd'hui cette interprétation. L'imposition selon le principe de la capacité économique est donc comprise dans le sens que chaque personne doit contribuer à répondre au besoin financier de l'Etat en fonction des moyens dont elle dispose et de sa situation personnelle. On part du revenu net, c'est-à-dire du revenu brut déduction faite des frais d'acquisition du revenu. L'élément faisant foi pour la détermination de la capacité économique est en second lieu la situation personnelle, à savoir la situation subjective et financière. Celle-ci est notamment déterminée en se fondant sur les obligations d'entretien imposées par le droit de la famille à l'égard des couples mariés. Les déductions sociales, à savoir la déduction pour enfants de l'assiette fiscale, les montants exonérés tout comme les différents barèmes, intègrent le potentiel de satisfaction des besoins du revenu brut sur la base des obligations d'entretien.

En conclusion, il convient de relever que le principe de la capacité économique contenu dans le droit constitutionnel doit être interprété aujourd'hui par le législateur, la jurisprudence ainsi que la doctrine comme principe de l'imposition selon la capacité économique *subjective*. Cette interprétation correspond également à la position actuelle du Conseil fédéral⁸².

Dans le cadre du passage au principe de l'imposition selon la capacité objective, objet de la présente étude, il serait ensuite tenu compte, en dehors des frais liés aux enfants, des autres aspects de la situation personnelle sous la forme de déductions anorganiques et de déductions sociales de l'assiette fiscale et ce, dans le sens du principe de l'imposition selon la capacité économique subjective. Il en résulterait un dualisme entre les concepts de capacité économique au niveau de l'impôt sur le revenu.

Il conviendrait dans un second temps de vérifier à cet égard si un changement de conception de la capacité économique exigerait une modification constitutionnelle de l'ensemble du système fiscal. Une éventuelle modification constitutionnelle serait avant tout également dépendante de la définition concrète de l'allocation pour enfants et du subventionnement de l'accueil extra-familial des enfants.

6.4.2 En matière d'assurances sociales

Conformément à l'art. 116, al. 1 et 2, Cst., la Confédération tient compte des besoins des familles dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches. Elle peut ainsi encou-

⁸¹ Office Bull. N 1998 346 ss

⁸² Cf. Rapport du groupe de travail « Allègement pour les familles » du 26.09.2008; FF 2009 4729.

rager la prise de mesures visant à soutenir les familles. Il est en outre de la compétence de la Confédération de prévoir des directives sur les allocations familiales et d'administrer une caisse de compensation pour allocations familiales fédérale.

Le degré de compatibilité avec les dispositions constitutionnelles en vigueur des variantes de réforme énoncées, sans oublier le fait de savoir si certaines variantes exigent éventuellement une modification de la Constitution, feront ensuite l'objet d'un examen approfondi une fois que les mesures individuelles seront définies d'une manière plus concrète.

7 Conclusion

La présente étude doit offrir un premier aperçu du sujet. La première analyse des différentes possibilités de prise en compte des frais liés aux enfants exclusivement via des mesures relevant du droit des assurances sociales fait apparaître qu'un passage à l'imposition selon la capacité économique objective aurait des effets considérables sur de nombreux acteurs relevant du domaine des assurances sociales (caisses de compensation, employeurs, structures d'accueil collectif de jour des enfants, etc.) et, selon la variante de réforme, aurait des répercussions dans le domaine fiscal (autorités fiscales de taxation).

L'AFC attend du passage à l'imposition selon la capacité économique objective s'agissant des frais liés aux enfants une simplification significative du droit fiscal. Au regard de la diversité et du nombre d'aides familiales prévues dans certains pays, qui sont en partie fonction du niveau de revenu ou du nombre d'enfants, on ne peut toutefois pas exclure que la discussion controversée sur la prise en compte équitable des frais liés aux enfants pourrait ne plus relever de la fiscalité mais des assurances sociales.

Du point de vue de l'OFAS, on peut de manière générale retenir, eu égard aux variantes de réforme proposées, que les critères d'une mise en œuvre souple, sûre et transparente de la prise en compte des frais liés aux enfants seraient difficilement réalisables par des mesures relevant uniquement de la politique sociale. Des éléments fondamentaux essentiels de l'actuel système d'allocations familiales ne seraient que peu compatibles avec une nouvelle allocation pour enfants, que ce soit sous la forme d'un complément aux allocations familiales existantes ou qu'il s'agisse d'une nouvelle allocation pour enfants. Les raisons sous-tendant les difficultés tiennent notamment au rattachement de l'actuel droit aux allocations au statut professionnel, aux montants des allocations familiales définis à l'échelon cantonal, à la structure complexe et sectorielle des modalités de mise en œuvre, ainsi qu'au financement majoritaire par les employeurs. Il convient à cet égard de souligner que l'actuelle loi fédérale sur les allocations familiales donne uniquement un cadre d'harmonisation aux lois sur les allocations familiales des 26 cantons, de sorte que la structure fondamentale du système des allocations familiales suisses reste encore fortement fédéraliste. La loi fédérale constitue un compromis permettant aux cantons de définir les allocations, tel qu'ils l'estiment approprié dans le cadre de leur système de prestations globales à l'intention des familles (eu égard également aux déductions liées aux enfants définies au niveau cantonal dans leurs lois fiscales respectives). Les Chambres fédérales auraient donc également besoin de 15 ans jusqu'à ce qu'elles puissent adopter la loi. Une révision totale du système des allocations suisses apparaît de ce fait peu porteuse d'un point de vue politique. En conclusion, il faut noter qu'avec l'introduction d'une telle prestation, la question de

l'exportation se poserait également. Si l'allocation pour enfants avait le statut de prestations familiales, elle serait soumise aux normes de coordination des accords bilatéraux conclus avec l'UE et devrait ensuite être intégralement exportée.

La question de savoir s'il doit être donné suite au projet est principalement déterminée par l'évaluation qui sera faite au niveau politique des effets de redistribution d'un changement de système. Puisque les parents ne pourraient plus faire valoir de déductions liées aux enfants, le revenu imposable augmenterait donc. Selon le groupe de revenus auquel les parents appartiennent et en fonction de leur lieu de résidence, le montant de la charge additionnelle serait différent. D'autre part, tous les parents percevraient, indépendamment du système de versement (crédit d'impôt ou assurance sociale), le même montant par enfant. Cela aurait pour corollaire que – en fonction notamment du montant de la nouvelle allocation pour enfants – les contribuables à faible revenu auraient tendance à avoir davantage de revenu disponible que dans le cas du *statu quo* et que les contribuables dont le revenu est élevé auraient tendance à avoir un plus faible revenu disponible que dans le cas du *statu quo*. Les redistributions des plus disparates qui en résulteraient devraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

En ce qui concerne les objectifs visés, on peut se demander si un passage au principe de l'imposition selon la capacité économique objective permettrait de réaliser une simplification importante et un allègement. Pour savoir s'il est possible de mettre en œuvre un tel changement de système, il faudrait effectuer une analyse approfondie des variantes de réforme proposées. Les salariés devraient à cet égard être davantage soutenus au cours de la phase suivante, de sorte que le changement de système puisse, notamment dans le droit des assurances sociales, être analysé à la lumière de toutes les perspectives importantes et que les conséquences profondes soient éclairées selon les variantes. Il conviendrait notamment d'impliquer les cantons, les caisses de compensation pour allocations familiales et éventuellement les représentants patronaux dans la poursuite des analyses. Un éventuel projet de loi ne serait réalisable qu'à moyen terme.

Rapport

«Passage du principe de l'imposition selon la capacité économique subjective au principe de l'imposition selon la capacité économique objective en ce qui concerne les frais liés aux enfants»

Annexe

Imposition, en matière d'impôt fédéral direct, des parents séparés, divorcés ou non mariés faisant ménage commun

- 1 Imposition des parents séparés, divorcés ou non mariés (deux ménages) avec enfant mineur commun**
- 1.1 Déductions**
- 1.1.1 Déduction pour enfant et déduction pour les primes d'assurance de l'enfant**

Lorsque les parents vivent séparément, les contributions d'entretien pour l'enfant sont généralement versées au parent qui détient l'autorité parentale. Celui-ci peut demander la déduction pour enfant et le parent qui verse les contributions peut les déduire entièrement de son revenu.

Lorsque les parents séparés exercent l'autorité parentale en commun, la déduction est répartie par moitié, dans la mesure où aucun des deux parents ne demande la déduction d'une contribution d'entretien pour l'enfant selon l'art. 33, al. 1, let. c, LIFD.

La déduction pour les primes d'assurance de l'enfant va de pair, en principe, avec la déduction pour enfant. Pour les parents qui ne sont pas taxés conjointement, le parent qui vit avec l'enfant mineur et qui reçoit des contributions d'entretien pour l'enfant peut en général demander la déduction pour les primes d'assurance de l'enfant. Si les parents détiennent l'autorité parentale en commun et qu'aucun d'eux ne demande une déduction pour des contributions d'entretien selon l'art. 33, al. 1, let. c, LIFD, chacun d'eux peut demander la moitié de la déduction.

1.1.2 Déduction pour frais de garde des enfants par des tiers

Pour les parents séparés, divorcés ou non mariés, c'est en principe le parent qui vit avec l'enfant et qui est empêché de le garder parce qu'il exerce une activité lucrative, est frappé d'une incapacité de gain ou suit une formation, qui peut demander la déduction. En général, il s'agit du parent qui détient l'autorité parentale (seul ou en commun) et qui reçoit les contributions d'entretien pour l'enfant selon l'art. 23, let. f, LIFD.

En cas de garde alternée, chaque parent peut déduire les frais de garde prouvés, mais au maximum 5050 francs. Les parents peuvent cependant demander une autre répartition. Si la déduction des frais demandée par les parents dépasse 10 100 francs, les déductions sont réduites sur ce montant en proportion des frais prouvés.

1.2 Barèmes

Pour les parents séparés, divorcés ou non mariés qui ont chacun leur propre ménage, il faut distinguer, pour attribuer le barème parental, selon que les parents exercent l'autorité parentale en commun ou non. Si seul l'un des parents détient l'autorité parentale, il faut partir de l'idée que c'est lui qui pourvoit à l'essentiel de l'entretien de l'enfant et qu'il a donc droit au barème parental. En cas d'exercice commun de l'autorité parentale, le parent qui reçoit les contributions d'entretien est imposé selon le barème parental. En l'absence de contributions d'entretien entre les parents, il faut déterminer si l'enfant fait l'objet d'une garde alternée. S'il n'y a pas de garde alternée, le parent qui vit avec l'enfant est imposé selon le barème parental. En cas de garde alternée, il faut partir de l'idée que le parent qui possède le revenu net le plus élevé est aussi celui qui pourvoit à l'essentiel de l'entretien de l'enfant et qui a donc droit au barème parental.

L'autre parent est soumis au barème de base.

2 Imposition des parents séparés, divorcés ou non mariés (deux ménages) avec enfant commun majeur suivant une formation

2.1 Déduction pour enfant, déduction pour personne à charge et déduction pour les primes d'assurance de l'enfant

La déduction pour un enfant majeur suivant une formation n'est autorisée que s'il a effectivement besoin de ces contributions au moment déterminant. S'il obtient un revenu qui lui permet de pourvoir seul à son entretien, la déduction ne peut plus être demandée.

Le parent qui verse les contributions d'entretien peut demander la déduction pour enfant. Si les deux parents versent des contributions d'entretien, celui qui réalise le revenu le plus élevé peut demander la déduction pour enfant. L'autre parent peut

demander la déduction pour personne à charge, à condition que le montant de ses contributions soit au moins égal au montant de la déduction.

La déduction pour les primes d'assurance de l'enfant va de pair avec la déduction pour enfant, autrement dit le parent qui peut demander la déduction pour enfant se voit aussi accordée la déduction pour les primes d'assurance de l'enfant. Si les deux parents versent des contributions d'entretien, ils peuvent tous les deux demander la déduction.

2.2 Barèmes

Le barème parental est accordé au parent qui vit avec l'enfant. Il faut partir de l'idée que ce parent pourvoit effectivement ou financièrement à l'essentiel de l'entretien de l'enfant même si l'autre parent verse des contributions d'entretien à l'enfant. Cet autre parent est imposé selon le barème de base.

Si l'enfant majeur en formation ne vit chez aucun des deux parents et a son propre domicile, les deux parents sont imposés selon le barème de base.

3 Couples de concubins avec enfant mineur commun

3.1 Déductions

3.1.1 Déduction pour enfant et déduction pour les primes d'assurance de l'enfant

Le parent qui reçoit des contributions d'entretien pour l'enfant peut demander la déduction pour enfant et le parent qui verse les contributions peut les déduire entièrement de son revenu.

Lorsque les concubins exercent l'autorité parentale en commun, la déduction est répartie par moitié, dans la mesure où aucun des deux parents ne demande la déduction d'une contribution d'entretien pour l'enfant selon l'art. 33, al. 1, let. c, LIFD.

Si l'autorité parentale n'est pas exercée en commun et qu'aucune contribution d'entretien n'est versée entre les parents, la déduction pour enfant est accordée au parent qui détient l'autorité parentale.

La déduction pour les primes d'assurance de l'enfant va de pair, en principe, avec la déduction pour enfants. Si les parents détiennent l'autorité parentale en commun et qu'aucun d'eux ne demande une déduction pour des contributions d'entretien, chacun d'eux peut demander la moitié de la déduction.

3.1.2 Déduction pour frais de garde des enfants par des tiers

Si l'autorité parentale n'est pas exercée en commun et qu'aucune contribution d'entretien n'est versée entre les parents, le parent qui détient l'autorité parentale peut déduire les frais de garde qu'il justifie.

Lorsque les parents exercent l'autorité parentale en commun ou qu'ils versent des contributions d'entretien à l'autre, chaque parent peut déduire au maximum 5050 francs des frais prouvés pour la garde des enfants par des tiers. Une autre répartition doit être justifiée par les parents. Si la déduction des frais demandée par les parents dépasse 10 100 francs, les déductions sont réduites sur ce montant en proportion des frais prouvés.

3.2 Barèmes

En ce qui concerne les concubins, pour attribuer le barème parental il faut déterminer si l'autorité parentale est exercée en commun et s'il y a versement, entre les parents, de contributions d'entretien pour l'enfant.

Si l'autorité parentale n'est pas exercée en commun, le parent qui détient cette autorité et qui, en général, reçoit les contributions d'entretien pour l'enfant, bénéficie du barème parental. En l'absence de contributions d'entretien, c'est aussi le parent qui détient l'autorité parentale qui a droit au barème parental.

En cas d'exercice commun de l'autorité parentale, le bénéficiaire des contributions d'entretien pour l'enfant est imposé au barème parental. En l'absence de contributions d'entretien, il faut partir de l'idée que le parent qui possède le revenu le plus élevé pourvoit à l'essentiel de l'entretien de l'enfant et a donc droit au barème parental.

4 Couples de concubins avec enfant commun majeur suivant une formation

4.1 Déduction pour enfant, déduction pour personne à charge et déduction pour les primes d'assurance de l'enfant

Le parent qui verse les contributions d'entretien peut demander la déduction pour enfant. Si les deux parents versent des contributions d'entretien, celui qui réalise le revenu le plus élevé peut demander la déduction pour enfant. L'autre parent peut demander la déduction pour personne à charge à condition que le montant de ses contributions soit au moins égal au montant de la déduction.

La déduction pour les primes d'assurance de l'enfant va de pair avec la déduction pour enfant, autrement dit le parent qui peut demander la déduction pour enfant se voit aussi accordée la déduction pour les primes d'assurance de l'enfant. Si les deux parents versent des contributions d'entretien, ils peuvent tous les deux demander la déduction.

Si aucun des deux parents ne verse de contributions d'entretien à l'enfant qui vit avec lui, le parent qui a le revenu le plus élevé peut demander la déduction pour enfants et la déduction pour les primes d'assurance de l'enfant.

4.2 Barèmes

Lorsqu'un parent ou les deux parents versent des contributions d'entretien à l'enfant, le parent qui peut demander la déduction pour enfant se voit accordé le barème parental. L'autre parent est imposé selon le barème de base.

Si aucune contribution d'entretien n'est versée à l'enfant, le parent qui a le revenu le plus élevé est soumis au barème parental. L'autre parent est imposé selon le barème de base.

Si l'enfant majeur en formation ne vit chez aucun des deux parents et a son propre domicile, les deux parents sont imposés selon le barème de base.