



5 avril 2017

Procédure de consultation sur la prise en compte fiscale des frais de garde des enfants par des tiers

Rapport explicatif

Condensé

Le projet soumis à la consultation a pour objectif de mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre indigène, en tenant mieux compte fiscalement des frais de garde des enfants par des tiers. Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les parents pourront déduire de leur revenu jusqu'à 25 000 francs par enfant et par an au titre des frais de garde des enfants par des tiers. Dans le cadre des impôts directs des cantons et des communes, le droit cantonal prévoira un plafond de la déduction d'au moins 10 000 francs par enfant et par an.

Contexte

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, une déduction maximale de 10 100 francs par enfant et par an est admise aujourd'hui au titre des frais de garde des enfants par des tiers dont le contribuable apporte la preuve. Dans le cadre des impôts cantonaux, le montant de la déduction varie entre 3000 et 19 200 francs par enfant et par an. Dans un canton, tous les frais de garde des enfants par des tiers dont le contribuable apporte la preuve peuvent même être déduits du revenu.

Dans certains cas, si la déduction des frais de garde des enfants par des tiers est plafonnée, les frais effectifs ne sont pris en compte que partiellement, étant donné qu'ils peuvent déjà dépasser le montant maximal de la déduction pour le taux d'occupation actuel des parents et, si ceux-ci désirent augmenter leur taux d'occupation, qu'ils le dépasseraient pour le taux d'occupation souhaité. Plus le plafond fixé est bas, plus il y a de contribuables qui ne peuvent déduire les frais de garde des enfants par des tiers que de façon restreinte.

L'actuelle limitation de la déduction touche avant tout les familles dont les deux parents travaillent à peu près autant et les familles à revenus élevés, car ces deux types de famille supportent des frais de garde élevés, en raison de l'absence de place subventionnée ou du montant trop faible des subventions, frais que la déduction fiscale ne prend pas entièrement en considération.

Contenu du projet

Le présent projet voit le jour dans le cadre de l'initiative du Conseil fédéral visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, laquelle a notamment pour objectif de limiter les effets pervers du système fiscal sur l'exercice d'une activité lucrative. Pour faire face à la pénurie de personnel qualifié en Suisse et améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale, à l'avenir les déductions pour frais de garde des enfants par des tiers seront plus élevées qu'aujourd'hui.

Le projet propose que les parents puissent déduire de leur revenu jusqu'à 25 000 francs par enfant et par an au titre des frais de garde de leurs enfants par des tiers dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Pour les impôts cantonaux et communaux directs, le droit cantonal prévoira un plafond de la déduction d'au moins 10 000 francs par enfant et par an.

Tant pour l'impôt fédéral direct que pour les impôts cantonaux et communaux, la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers doit continuer d'être conçue sous la forme d'une déduction anorganique, afin, comme aujourd'hui, de pouvoir bénéficier non seulement aux actifs mais aussi aux personnes en formation et en

incapacité de gain. Les autres conditions de ce droit doivent également être maintenues.

Conséquences financières

À court terme, la réforme entraînera une diminution annuelle des recettes de l'impôt fédéral direct estimée à environ 10 millions de francs et des recettes des impôts cantonaux et communaux estimée à environ 25 millions de francs. Mais à long terme, il faut s'attendre à ce que la hausse de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, grâce à la stimulation qu'elle exercera sur le volume de l'emploi, soit compensée fiscalement, voire crée de nouvelles recettes fiscales et recettes des assurances sociales.

Conséquences économiques

Grâce à la baisse des frais de garde (à la suite du relèvement de la déduction fiscale), la participation au marché du travail et par conséquent la demande d'offres d'accueil devraient augmenter. En raison de la qualification plutôt élevée des groupes cibles, cela devrait conduire à une meilleure exploitation du personnel qualifié, à la redynamisation du marché du travail et, enfin, à l'augmentation de l'ensemble de la productivité économique. A long terme, cela aura aussi des retombées positives sur les recettes fiscales. Les incitations à l'exercice d'une activité lucrative, pour les mères qui ont des qualifications professionnelles, tendront à augmenter.

À court ou moyen terme, l'augmentation du volume de l'emploi dans toute la Suisse est estimée à 2500 postes à plein temps environ. Cette estimation repose cependant sur de nombreuses hypothèses et comporte une grande part d'incertitude.

Sommaire

1 Grandes lignes du projet	5
1.1 Contexte	5
1.1.1 Mandat	5
1.1.2 Données statistiques	5
1.1.3 Droit en vigueur	6
1.1.4 Étendue actuelle de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers	7
1.2 Nouvelles dispositions proposées	8
1.3 Justification et appréciation des nouvelles dispositions proposées	9
1.4 Approches qui ont été examinées avant d'être rejetées	10
1.4.1 Déduction anorganique illimitée	10
Approche	10
Motifs du rejet	10
1.4.2 Reconnaissance des frais de garde des enfants par des tiers en tant que frais d'acquisition du revenu	11
Approche	11
Motifs du rejet	11
2 Conséquences financières	12
3 Conséquences économiques	14

Rapport explicatif

1 **Grandes lignes du projet**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Mandat**

Les frais de garde des enfants par des tiers et leur traitement fiscal peuvent avoir un effet sur l'activité des parents, en particulier des mères. Le 19 juin 2015, dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'examiner le traitement fiscal des frais de garde des enfants par des tiers. En se fondant sur l'évolution démographique et le besoin croissant de main-d'œuvre qualifiée en Suisse, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a lancé en 2011 l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Cette initiative a pour objectif de mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre indigène au moyen de mesures de formation et de mesures relatives au marché du travail. Suite à l'acceptation de l'initiative populaire contre l'immigration de masse, le 9 février 2014, l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié a gagné en importance.

Dans le cadre de ce mandat, le DFF doit déterminer si les frais de garde des enfants par des tiers doivent être considérés comme des frais d'acquisition du revenu et si le montant maximal de la déduction actuelle doit être relevé pour prévenir les effets pervers sur l'exercice d'une activité lucrative. Le 30 septembre 2016, le Conseil fédéral a adopté le rapport et décidé d'améliorer la prise en considération des frais de garde des enfants par des tiers sur le plan fiscal. Il a chargé le DFF d'élaborer, d'ici fin avril 2017, un projet de loi qu'il soumettra ensuite à une consultation.

1.1.2 **Données statistiques**

En 2013, 60 % des enfants âgés de 0 à 12 ans ont bénéficié d'un accueil extrafamilial et parascolaire institutionnel ou non (voir tableau infra). Dans ce groupe d'âge, 30 % des enfants au moins sont accueillis dans une institution (par exemple crèche, structure d'accueil de jour extra-familiale, famille de jour, assistante maternelle). Dans 44 % des cas, l'accueil est entièrement non institutionnel ou complété par un accueil non institutionnel. Les enfants sont gardés par une personne proche (parents, connaissances, voisins) ou par des employés de maison (au-pair, baby-sitter, nounou). Indépendamment de l'âge de l'enfant, l'accueil non institutionnel reste la forme la plus fréquente de garde des enfants. L'âge des enfants influence la durée et la forme d'accueil. En général, la part des enfants qui bénéficient d'un accueil extrafamilial à l'âge préscolaire (74 %) est nettement plus importante que pour les enfants en âge de fréquenter l'école (54 %). Par conséquent, 26 % des enfants âgés de 0 à 3 ans ne bénéficient pas d'un accueil extrafamilial. Pour les enfants âgés de 4 à 12 ans, cette part s'élève à 46 %. (Source: OFS 2014)

Vue d'ensemble en fonction de l'âge des enfants, de la forme d'accueil et du nombre d'heures d'accueil par semaine en %

	Total		Âge scolaire		Âge scolaire	
	Enfants de \pm^2 0 à 12 ans		Enfants de \pm^2 0 à 3 ans		Enfants de \pm^2 4 à 12 ans	
Total¹	60.3	2.7	73.8	3.9	54.1	3.2
Accueil institutionnel	29.8	2.4	38.8	4.3	25.7	2.8
1 à 9 heures	15.9	1.9	13.8	3.0	16.9	2.3
10 à 29 heures	11.7	1.7	19.9	3.7	7.9	1.6
30 heures et +	2.2	0.9	5.1	1.9	0.9	0.7
Accueil institutionnel non	44.4	2.8	56.3	4.6	38.9	3.2
1 à 9 heures	27.0	2.5	27.0	4.2	26.9	2.8
10 à 29 heures	14.2	2.0	23.1	3.9	10.1	1.9
30 heures et +	3.2	1.0	6.2	2.0	1.9	1.0

Source: enquête 2013 de l'OFS sur les revenus et les conditions de vie en Suisse (SILC), version 17.10.2014

1) au moins une forme d'accueil

2) limite de l'intervalle de confiance à 95 %. L'enquête SILC est une enquête par échantillonnage.

L'intervalle de confiance indique la précision des résultats.

1.1.3 Droit en vigueur

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

La déduction pour frais de garde des enfants par des tiers est limitée à un montant maximal par enfant et par an. En vertu de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct¹, une déduction maximale de 10 100 francs par enfant et par an est admise au titre des frais de garde des enfants qui n'ont pas encore atteint l'âge de 14 ans par des tiers dont le contribuable apporte la preuve. Les frais de garde documentés doivent avoir un lien de causalité direct avec l'activité lucrative, la

¹ RS 642.11

formation ou l'incapacité de gain du contribuable (art. 33, al. 3, LIFD). La déduction pour frais de garde des enfants par des tiers est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. En vertu de l'art. 9, al. 2, let. m, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)², les cantons sont également tenus d'admettre en déduction des frais de garde des enfants par des tiers sous la forme d'une déduction anorganique. Ils sont libres de fixer le montant maximal de cette déduction. Selon les cantons, la déduction est comprise entre 3000 et 19 200 francs par enfant et par an (état en 2016, voir à ce sujet la vue d'ensemble annexée). Dans le canton d'Uri, tous les frais de garde des enfants par des tiers dont le contribuable apporte la preuve peuvent même être déduits du revenu. En plus, certains cantons (LU, NW, ZG, VS) prévoient aussi une déduction pour la garde des enfants par les parents.

1.1.4 Étendue actuelle de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers

La déduction pour frais de garde des enfants par des tiers prévue par la LIFD couvre pour la plupart des ménages les frais effectifs³. D'après les données de l'enquête de 2013⁴, les parents paient en moyenne 825 francs par mois et par enfant pour une place en structure d'accueil de jour. En revanche, les frais de garde des enfants dans des structures d'accueil parascolaire ne s'élèvent en moyenne qu'à 314 francs par enfant et par mois. Cependant, les moyennes ne sont pas nécessairement appropriées pour déterminer si la déduction actuelle est suffisante.

Selon les relevés de l'Administration fédérale des contributions (AFC), les frais de garde des enfants par des tiers diffèrent beaucoup, surtout pour les enfants en bas âge, en fonction du revenu des parents et de la forme d'accueil⁵.

On retiendra que le montant maximal actuel de la déduction dans le cadre de l'impôt fédéral direct couvre environ le coût de deux journées hebdomadaires de garde environ dans une crèche *non subventionnée*. L'accueil non subventionné d'un enfant dans une structure d'accueil extra-familial de jour pendant cinq jours par semaine coûte dans la plupart des cantons entre 2200 et 2700 francs par mois. Pour deux jours d'accueil par semaine, le coût annuel est compris entre 10 500 et 13 000 francs. Comme, dans plusieurs cantons, les tarifs des crèches dépendent du revenu imposable, les ménages, qui supportent des frais de garde élevés, sont affectés à double titre. D'une part, ils ne peuvent déduire des impôts qu'une partie des frais de garde de leurs enfants par des tiers et ils ont de ce fait une charge fiscale plus lourde. D'autre part, leur revenu imposable augmente également, raison pour laquelle ils doivent acquitter un tarif de crèche plus élevé.

² RS 642.14

³ Voir à ce sujet l'avis du Conseil fédéral sur la motion du Groupe libéral-radical (11.3801).

⁴ Rapport sur l'évaluation des aides financières de la Confédération à la création de places d'accueil pour enfants, OFAS, 2013.

⁵ Voir le rapport *Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit*, Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern, du 11.05.2015 (en allemand uniquement). Rapport de l'AFC du 11 mai 2015: https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Dokumentation/Zahlen_fakten/berichte/2015/Kinderdrittbetreuungskosten_und_steuerliche_Abzugsfaehigkeit.pdf.download.pdf/2015_Kinderbetreuungskosten.pdf.

Les données fiscales du canton de Berne pour l'année 2012 montrent qu'aucune déduction pour frais de garde des enfants par des tiers n'a été accordée pour 71 % des enfants âgés de moins de 14 ans. Par conséquent, pour 29 % des enfants de moins de 14 ans, les frais effectifs de garde des enfants par des tiers ont été déduits du revenu imposable. Dans 1,47 % des cas, les frais effectifs de garde des enfants par des tiers sont supérieurs ou égaux à 10 100 francs. Les frais de garde des enfants par des tiers effectifs, lorsque la déduction maximale est atteinte, sont estimés à environ 16 800 francs par an⁶.

Dans l'ensemble, les données montrent que, la plupart du temps, les frais de garde des enfants par des tiers n'excèdent le montant maximal de la déduction accordée dans le cadre de l'impôt fédéral direct de 10 100 francs que pour les enfants en bas âge. En revanche, lors de l'entrée de l'enfant à l'école maternelle, en règle générale, le plafond de la déduction ne semble plus constituer une réelle limitation. Ce sont donc avant tout les parents d'enfants en bas âge qui bénéficieraient d'allègements si le plafond de la déduction était supprimé ou relevé dans le cadre de l'impôt fédéral direct.

D'après les données mentionnées, on ne peut cependant pas déduire que le relèvement du montant maximal de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers ne bénéficierait qu'à 1,47 % des parents. L'extension de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers peut influencer la décision d'exercer ou de développer une activité lucrative (voir le ch. 4).

1.2 Nouvelles dispositions proposées

Les nouvelles dispositions proposées prévoient d'augmenter le montant maximal de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers.

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, au lieu du plafond de 10 100 francs actuel, jusqu'à 25 000 francs pourront être déduits par enfant et par an.

En outre, dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, il sera prescrit aux cantons de prévoir un plafond de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers d'au moins 10 000 francs. Bien que la doctrine défende l'avis que la compétence en matière d'harmonisation de la Confédération permet à cette dernière de fixer un montant des déductions générales dans la LHID⁷, la Confédération, par souci de respecter le fédéralisme, devrait se limiter à inscrire un plafond minimal dans la LHID. Il ne convient pas non plus de fixer un plafond pour les cantons. Ainsi, les cantons peuvent continuer de fixer eux-mêmes le plafond de la déduction, sous réserve d'observer un plafond minimal. Les cantons qui aujourd'hui connaissent déjà un plafond de la déduction de 10 000 francs ou plus n'auront pas à changer leur législation.

La déduction pour frais de garde des enfants par des tiers doit continuer à être conçue sous la forme d'une déduction anorganique, c'est-à-dire ne pas être soumise à la condition d'exercer une activité lucrative. Les conditions d'octroi doivent aussi être maintenues. Par conséquent, seuls les contribuables qui vivent dans le même ménage que les enfants gardés par des tiers et pourvoient à leur entretien peuvent faire valoir

⁶ Voir le rapport de l'AFC mentionné dans la note 7.

⁷ Voir par exemple Markus Reich in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, volume I/1 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), 2^e édition, Bâle 2002, art. 9 LHID n° 28, avec d'autres renvois.

leur droit à la déduction. La déduction ne peut être demandée que pour les enfants qui n'ont pas encore 14 ans révolus⁸.

Comme aujourd'hui, le contribuable ne peut déduire de son revenu que les frais effectifs et prouvés de garde des enfants par des tiers pendant la durée effective de son activité lucrative, incapacité à exercer une telle activité ou formation s'il ne peut assurer cette garde lui-même qui sont dans un rapport de causalité direct avec son activité lucrative, sa formation ou son incapacité de gain⁹. La déduction maximale des frais de garde des enfants par des tiers effectifs est admise même si ces frais dépassent le revenu de l'activité lucrative le plus faible lorsque les deux conjoints travaillent. Il en est de même des familles monoparentales dont les frais de garde des enfants par des tiers dépassent le revenu de l'activité lucrative mais qui disposent encore d'autres revenus.

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

1.3 Justification et appréciation des nouvelles dispositions proposées

Si, en Suisse, la proportion de femmes qui travaillent est élevée en comparaison internationale, le nombre d'heures de travail effectuées reste très faible, étant donné le caractère très répandu du temps partiel. Selon une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le taux élevé de personnes qui travaillent à temps partiel s'explique notamment par le développement insuffisant et les coûts trop élevés du système d'accueil extra-familial des enfants¹⁰. En outre, la situation familiale, les revenus de l'activité lucrative de chaque conjoint, ainsi que les valeurs en matière de modèle de famille influencent aussi le choix du taux d'activité lucrative des parents.

L'accueil non subventionné d'un enfant dans une structure d'accueil extra-familial de jour pendant cinq jours par semaine coûte dans la plupart des cantons entre 2200 et 2700 francs par mois. Les frais de garde des enfants par des tiers à plein temps dans des structures d'accueil extra-familial de jour peuvent donc atteindre environ 32 000 francs par enfant et par an. Ils peuvent donc parfois dépasser nettement le plafond de la déduction. Dans ces cas, l'effet pervers sur l'activité lucrative des frais de garde élevés est encore renforcé par le système fiscal. Il s'exerce sur les contribuables à taux d'occupation élevé et à revenus moyens à élevés, c'est-à-dire, en règle générale, sur les personnes particulièrement qualifiées.

Ces personnes, en particulier les femmes, présentent un potentiel considérable de compensation quantitative de la pénurie de personnel qualifié en Suisse, soit par leur entrée sur le marché du travail, soit par l'augmentation de leur taux d'activité actuel. Pour mieux tirer profit de ce potentiel et améliorer la compatibilité entre vie professionnelle et familiale, les frais de garde des enfants par des tiers seront mieux

⁸ Voir à ce sujet la circulaire n° 30 de l'AFC du 21 décembre 2010 «Imposition des époux et de la famille selon la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)».

⁹ Voir à ce sujet le message sur la loi fédérale sur le dégrèvement des familles avec enfants, FF 2009 4237, en particulier p. 4271.

¹⁰ OCDE (2013), «Études économiques de l'OCDE: Suisse 2013», Paris, éditions de l'OCDE, novembre 2013.

pris en compte sur le plan fiscal. Une déduction plus élevée des frais de garde des enfants par des tiers nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle, tant sur le plan fédéral que cantonal, constitue pour la main-d'œuvre indigène une nouvelle incitation forte à participer au marché du travail.

Afin que les objectifs de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié soient atteints, une déduction plus élevée dans le cadre des impôts cantonaux aussi est nécessaire. Les cantons pourront continuer à définir eux-mêmes le plafond de la déduction. Cependant, un plafond minimal de la déduction leur sera prescrit, pour que la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers constitue pour la main-d'œuvre indigène une incitation efficace à participer au marché du travail.

En plus des frais de garde des enfants par des tiers nécessaires à l'exercice d'une profession, les frais de formation ou les frais liés à une incapacité de travail continueront d'être pris en compte fiscalement. C'est pourquoi la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers ne doit pas être conçue comme une déduction des frais professionnels, mais comme une déduction anorganique, comme c'est le cas aujourd'hui.

Les parents doivent donc pouvoir déduire de leur revenu les frais nécessaires effectifs de garde des enfants par des tiers qui leur incombent pendant la durée de leur activité lucrative, formation ou incapacité de gain jusqu'au plafond admis. Pour les contribuables exerçant une activité lucrative à temps partiel, les frais de garde en dehors du temps de travail ou du temps de formation des parents restent non déductibles.

L'augmentation de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers peut également se justifier par le fait qu'à moyen ou à long terme, la réforme devrait se financer d'elle-même, c'est-à-dire que, d'un point de vue dynamique, elle s'accompagnera plutôt de la création de nouvelles recettes fiscales que de diminution des recettes (voir à ce sujet le ch. 3).

1.4 Approches qui ont été examinées avant d'être rejetées

1.4.1 Déduction anorganique illimitée

Approche

Afin d'éliminer entièrement les effets pervers sur l'exercice d'une activité lucrative au sens de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, les frais effectifs de garde des enfants par des tiers devaient être admis entièrement en déduction. Les seuls frais admis dans cette approche étaient les frais de garde des enfants par des tiers nécessaires et effectifs qui ne constituaient ni des dépenses liées au train de vie ni un luxe. Sont considérées comme un luxe les dépenses qui dépassent le cadre des frais habituels et nécessaires de garde des enfants par des tiers et qui, par exemple, ne sont effectuées que pour des raisons de prestige ou de statut social personnel et sont par conséquent très coûteuses (nounou ou crèches de luxe, etc.).

Motifs du rejet

La différenciation des frais de garde des enfants par des tiers des frais effectifs nécessaires des dépenses liées au train de vie ou de luxe ne devrait pas être aisée dans

la pratique. Un plafond permet d'éliminer les difficultés de différenciation et limiter les obstacles administratifs qui y sont liés. Il devrait être possible d'éviter la complication du droit fiscal à ce sujet.

Aujourd'hui, la part des contribuables qui dépassent le plafond de la déduction est déjà plutôt faible. C'est pourquoi le plafond proposé de 25 000 francs par enfant et par an dans le cadre de l'impôt fédéral direct devrait déjà permettre d'éliminer dans de nombreux cas les effets pervers du système fiscal sur l'exercice d'une activité lucrative. Eu égard au fait qu'une part considérable des couples mariés qui ont des enfants ne doivent de toute façon pas payer d'impôt fédéral direct, ce sont avant tout des parents gagnant bien leur vie que la moyenne qui bénéficieront de cette déduction. Les groupes à revenus faibles et moyens sont plus fortement allégés par une éventuelle augmentation du plafond cantonal de la déduction. C'est pourquoi le plafond empêche non seulement que cette possibilité de déduction ne soit utilisée dans une mesure inappropriée, mais il augmente aussi la compatibilité sociale de cette mesure.

Si la déduction illimitée était en outre, comme aujourd'hui, conçue comme une déduction anorganique, il serait nécessaire de prescrire aux cantons dans la LHID d'admettre dorénavant la déduction illimitée des frais de garde des enfants par des tiers. La Confédération a jusqu'ici fait preuve d'une grande retenue eu égard à l'inscription dans la LHID de montants de déduction. Interdire aux cantons de prévoir un plafond à une déduction anorganique pourrait être considéré par ces derniers comme une atteinte à leur souveraineté fiscale.

1.4.2 Reconnaissance des frais de garde des enfants par des tiers en tant que frais d'acquisition du revenu

Approche

Les frais de garde des enfants par des tiers pourraient à l'avenir être considérés comme des frais d'acquisition du revenu. Par conséquent, les frais de garde des enfants par des tiers seraient entièrement déductibles, pour autant qu'ils sont directement liés à l'exercice d'une activité lucrative.

Pour les parents exerçant une activité lucrative d'enfants dont l'âge nécessite qu'ils soient gardés, le recours à un accueil extra-familial institutionnel ou non est indispensable. Par conséquent, d'un point de vue économique, les frais de garde des enfants par des tiers constituent des frais d'acquisition du revenu. Dans la mesure où l'objectif est d'éliminer les effets pervers du droit fiscal sur l'exercice d'une activité lucrative, les frais de garde des enfants par des tiers nécessaires à l'exercice d'une activité lucrative devraient donc être admis en déduction de manière illimitée.

Motifs du rejet

Selon la jurisprudence avant l'introduction de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers dans la LIFD et dans la LHID, les frais de garde des enfants par des tiers ne sont pas considérés comme des frais d'acquisition du revenu qui peuvent être déduits du revenu, bien qu'ils puissent être étroitement liés à l'acquisition du revenu. Selon le Tribunal fédéral, les frais de garde des enfants par des tiers sont des dépenses effectuées non pas pour réaliser un certain revenu mais pour atteindre ou

maintenir la capacité de gain en général¹¹. Ce sont donc des dépenses considérées par le droit fiscal comme typiques qui dépendent surtout de la situation personnelle du contribuable. Ils sont considérés comme des frais fixes qui incombent au contribuable indépendamment d'une activité lucrative concrète exercée en un lieu défini.

Si la déduction était conçue comme une déduction des frais d'acquisition du revenu, seuls les frais de garde des enfants par des tiers nécessaires à l'exercice d'une activité lucrative seraient pris en compte. Si, comme dans le droit en vigueur, une déduction doit aussi être accordée aux personnes en formation et en incapacité de gain, la forme d'une déduction pour frais d'acquisition du revenu n'est pas appropriée pour cette déduction qui alors ne peut être accordée, faute d'exercice d'une activité lucrative et d'un revenu de l'activité lucrative. Rien ne s'oppose à ce que la dernière décision politique concernant le droit à la déduction des frais de garde des enfants par des tiers soit maintenue. D'autant que l'octroi de la déduction, en cas de formation, poursuit également les objectifs de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

1.5 Mise en œuvre

La taxation et la perception de l'impôt fédéral direct sont effectuées par les cantons, sous la surveillance de la Confédération. Comme seul le plafond de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers sera relevé, hormis les frais uniques d'adaptation informatique, les charges d'exécution ne devraient pas augmenter.

Pour les impôts cantonaux et communaux, les cantons qui prévoient aujourd'hui un plafond relativement bas de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers devront relever ce plafond. Les autres cantons, dans lesquels la déduction est plafonnée à 10 000 francs ou davantage, en revanche, ne devront pas adapter leur législation, étant donné que la déduction conçue comme une déduction anorganique et les conditions du droit à la déduction demeurent similaires à celles de l'impôt fédéral direct. L'éventuel relèvement du plafond de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers n'entraînera pas d'augmentation des charges d'exécution non plus, hormis les frais uniques d'adaptation informatique.

Il est prévu que le Conseil fédéral définit la date de l'entrée en vigueur de la loi. À cet égard il est rappelé que les cantons ont en général deux ans pour adapter leur législation aux nouvelles dispositions de la LHID. Le projet de loi prévoit que, si le droit cantonal n'est pas conforme à la LHID à la date de l'entrée en vigueur de la loi, cette dernière s'applique directement. Dans ce cas, le gouvernement cantonal doit édicter les dispositions provisoires nécessaires.

2 Commentaire des dispositions

Art. 33, al. 3, LIFD.

Le plafond de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers dans le cadre de l'impôt fédéral direct doit être relevé. Au lieu de 10 100 francs, dorénavant 25 000 francs au plus par enfant et par an pourront être déduits du revenu imposable. En revanche, les conditions du droit à la déduction demeurent inchangées. Seuls les frais de garde des enfants par des tiers effectifs dont le contribuable apporte la preuve peuvent être déduits du revenu.

¹¹ Cf. ATF 124 II 29, consid. 3d avec d'autres renvois.

Art. 9, al. 2, let. m, LHID

Selon la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, les cantons déterminent aujourd'hui sans restriction le plafond de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers. Dorénavant, il leur sera prescrit de prévoir un plafond de la déduction d'au moins 10 000 francs. Comme dans le cadre de l'impôt fédéral direct, la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers restera conçue comme une déduction anorganique dans le cadre des impôts directs des cantons et des communes. Les conditions du droit à la déduction resteront aussi inchangées.

3 Conséquences financières

L'augmentation du plafond de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers à 25 000 francs par enfant et par an entraînera à court terme une diminution des recettes fiscales annuelles d'environ 10 millions de francs pour la Confédération.

L'obligation faite aux cantons de prévoir un plafond de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers de 10 000 francs au moins par enfant et par an se traduira à court terme par une diminution des recettes fiscales annuelles d'environ 25 millions de francs pour les cantons et les communes. Pour estimer les conséquences sur les recettes des cantons et des communes, on a émis l'hypothèse que seuls les cantons qui connaissent actuellement une déduction inférieure à 10 000 francs par enfant et par an relèveront le plafond à exactement 10 000 francs. A plus long terme, il faut s'attendre à ce que la hausse de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, grâce à la stimulation qu'elle exercera sur l'exercice d'une activité lucrative et le volume de l'emploi, se finance d'elle-même, voire crée de nouvelles recettes fiscales et recettes des assurances sociales.

Si les frais de garde des enfants par des tiers effectifs étaient admis en déduction de manière illimitée dans la Confédération et dans les cantons, il en résulterait par rapport au droit actuel une diminution des recettes fiscales de l'impôt fédéral direct estimée à environ 10 millions de francs par an, étant donné que les frais de garde des enfants par des tiers ne dépassent 25 000 francs que pour peu de contribuables. La diminution des recettes fiscales pour les cantons et les communes dans cette hypothèse peut être estimée grossièrement à environ 50 millions de francs pour toute la Suisse. Ici aussi, l'hypothèse est qu'à plus long terme, le relèvement de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers sera compensé fiscalement, grâce à la stimulation qu'il exercera sur l'emploi¹².

¹² Voir le rapport *Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit, Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern* (en allemand uniquement). Rapport de l'AFC du 11 mai 2015: https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Dokumentation/Zahlen_fakten/berichte/2015/Kinderdrittbetreuungskosten_und_steuerliche_Abzugsfaehigkeit.pdf.download.pdf/2015_Kinderbetreuungskosten.pdf.

4 Conséquences économiques

Un rapport de l'AFC rédigé dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié¹³ a montré que ce sont principalement les parents qui ont des enfants en bas âge ou en âge préscolaire et les parents à revenus moyens à élevés qui bénéficieraient du développement de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers:

- La plupart du temps, les frais de garde des enfants par des tiers ne dépassent le montant maximal admis de 10 100 francs que pour les enfants en bas âge et parfois ne sont pas déduits fiscalement. Lors de l'entrée de l'enfant à l'école maternelle, en revanche, la limite maximale ne semble plus constituer une réelle limitation. Ce sont donc avant tout les parents d'enfants en bas âge qui seraient incités à augmenter leur activité par l'augmentation du plafond de la déduction. C'est dans ce domaine que le plus fort potentiel existe, car les mères d'enfants en bas âge, d'une part ont un taux d'activité nul ou faible dans une proportion supérieure à la moyenne, et d'autre part, selon les résultats de diverses études, réagissent relativement fortement aux incitations (fiscales ou non) à l'activité.
- De plus, la limitation de la déduction actuelle touche avant tout les familles dont les deux parents travaillent à peu près autant et les familles à revenus élevés, car ces deux types de famille supportent des frais de garde élevés, en raison de l'absence de place subventionnée ou du montant trop faible des subventions, frais que la déduction fiscale ne prend pas entièrement en considération. En raison de la progressivité de l'impôt, les ménages à revenus élevés bénéficieraient d'allègements plus importants que ceux à revenus plus faibles. L'augmentation de la déduction bénéficierait ainsi de manière ciblée aux personnes qui, en raison de frais de garde et d'impôts élevés, renoncent à augmenter leur taux d'activité.

Grâce à la baisse des frais de garde (à la suite du relèvement de la déduction fiscale), la participation au marché du travail et par conséquent la demande d'offres d'accueil devraient augmenter. En raison de la qualification plutôt élevée des groupes cibles, cela conduirait à une meilleure exploitation du personnel qualifié, à la redynamisation du marché du travail et, enfin, à l'augmentation de l'ensemble de la productivité économique. À plus long terme, cela aurait aussi des retombées positives sur les recettes fiscales. L'incitation à l'activité tendrait à être renforcée en particulier pour les mères professionnellement qualifiées.

Un document de travail élaboré par l'AFC¹⁴ a montré que, si les frais de garde des enfants par des tiers étaient reconnus comme des frais d'acquisition du revenu

¹³ Discrimination des couples mariés par rapport aux concubins dans le cadre de l'impôt fédéral direct et imposition des frais de garde des enfants par des tiers; rapport de l'AFC dans le cadre de l'examen de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, 12.06.2015.

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39968.pdf>.

¹⁴ Document de travail de l'AFC du 17 décembre 2015: «Quels sont les effets sur l'emploi de certains allègements fiscaux en faveur des couples mariés et des parents? Connaissances tirées de publications scientifiques internationales et appliquées à de possibles réformes fiscales en Suisse.» (disponible en allemand uniquement, résumé en français). Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz.
<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/42375.pdf>.

entièrement déductibles du revenu, tant sur le plan fédéral que cantonal, à court terme ou à moyen terme, on pourrait s'attendre à une hausse du volume de l'emploi estimée à environ 5000 postes à plein temps. Pour les dispositions proposées, un plafond augmenté de la déduction permettrait d'exploiter environ la moitié de ce potentiel de main-d'œuvre, c'est-à-dire d'obtenir une hausse d'environ 2500 postes à plein temps (estimations fondées sur l'hypothèse que seuls les cantons qui connaissent aujourd'hui un plafond de la déduction inférieur à 10 000 francs par enfant et par an porteraient le plafond de la déduction à ce montant exact). À long terme, on pourrait s'attendre à des effets nettement plus importants sur le volume de l'emploi. On retiendra ici que les présentes estimations sur les conséquences pour le volume de l'emploi reposent sur de nombreuses hypothèses et comportent donc une grande part d'incertitude. Par conséquent, les chiffres présentés dans le document de travail de l'AFC ne peuvent être utilisés comme valeurs de référence exactes pour une réforme fiscale. Ils ne font que brosser un tableau grossier du potentiel approximatif des allégements fiscaux pour les parents.

Annexe:

Vue d'ensemble des déductions des frais de garde des enfants par des tiers dans les cantons