



# Loi fédérale sur des mesures visant à alléger les finances fédérales à partir de 2025 : prise de position de kibesuisse

Zurich, le 21 septembre 2023

Madame la Conseillère fédérale Keller-Sutter  
Mesdames et Messieurs

Par un courrier du 28 juin, vous avez invité les parties intéressées à prendre position sur la loi fédérale sur des mesures visant à alléger les finances fédérales à partir de 2025. La fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant (kibesuisse) vous remercie de lui donner l'occasion de s'exprimer sur ce projet. Notre principal point d'attention réside dans la modification proposée de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), notamment la diminution envisagée de la contribution des cantons à cet impôt afin de compenser partiellement l'engagement prévu de la Confédération dans l'accueil de l'enfance.

## Remarques générales

Comme le montre le [rapport explicatif](#), le plan financier 2024-2026 présente d'importants déficits structurels. Par conséquent, kibesuisse reconnaît les efforts du Conseil fédéral pour stabiliser le budget fédéral, comme les mesures d'allégement de 2 milliards de francs décidées au printemps. Toutefois, il est essentiel de garder à l'esprit que ce n'est pas la Confédération qui supporte la majeure partie des coûts de l'accueil de l'enfance. Avec 80%, ce sont toujours les parents, les cantons et les communes qui en supportent la majorité. Du point de vue de kibesuisse, il est incompréhensible que la Confédération cherche à réaliser des économies dans ce domaine, où d'autres assument déjà le plus lourd fardeau. D'autant plus que la Confédération porte une coresponsabilité, qu'elle doit assumer et pour laquelle elle devrait également contribuer financièrement (cf. chapitre « La subsidiarité est préservée »).

## Il est indispensable d'agir face à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée

Dans le contexte actuel de rigueur budgétaire, il est essentiel d'évaluer minutieusement la pertinence de chaque investissement. À cet égard, kibesuisse est surpris que le Conseil fédéral semble remettre en question l'efficacité de la « loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance » (LSAcc).

**Contrairement à certaines autres dépenses, le rendement sur cet investissement est manifeste : pour chaque franc investi, il y a un retour de cinq francs.** C'est la conclusion majeure tirée de l'[étude réalisée par le bureau BAK Economics](#) (accessible en allemand). Ce modèle prévoit la création de 21 000 nouvelles places d'accueil et une réduction des contributions parentales. Avec un coût annuel de 794 millions de francs, cela dépasse légèrement le montant initial de 770 millions de francs prévu par la LSAcc. Résultat : le produit intérieur brut (PIB) suisse augmente d'environ 0,5%, ce qui correspond à l'équivalent d'environ 3,4 milliards de francs.

Cet investissement est également urgent face à la pénurie déjà critique de main-d'œuvre qualifiée. À l'horizon 2030, nous pourrions être confronté·e·s à une carence de près de 270 000 travailleur·euse·s (selon un article paru dans « [20 Minutes](#) », accessible en allemand). La baisse des tarifs parentaux envisagée par la LSAcc, ainsi que le renforcement et l'amélioration qualitative des services d'accueil de l'enfance, sont des conditions préalables pour encourager les parents à recourir davantage aux structures d'accueil pour leurs enfants et, par conséquent, à reprendre ou

kibesuisse

Verband Kinderbetreuung Schweiz

Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant

Federazione svizzera delle strutture d'accoglienza per l'infanzia

Josefstrasse 53, CH-8005 Zürich, T +41 44 212 24 44, [www.kibesuisse.ch](http://www.kibesuisse.ch)

accroître leur temps de travail. Dans son rapport « [réinsertion et maintien des femmes avec enfants dans le monde professionnel](#) » publié fin juin 2023, le Conseil fédéral reconnaît lui-même qu'il est essentiel de valoriser au maximum le potentiel national de main-d'œuvre et de spécialistes. Cela nécessite une « participation aussi élevée que possible des parents, et en particulier des mères, qui doivent concilier leurs responsabilités familiales avec leurs engagements professionnels. » (cf. p. 9).

Dans ce contexte, l'accessibilité financière des services d'accueil est cruciale. Parallèlement au rapport mentionné, le Conseil fédéral a mandaté le bureau de recherche et de conseil Ecoplan pour une [étude](#) sur le sujet. Les auteur·e·s soulignent que, pour de nombreuses femmes, le coût de l'accueil des enfants est perçu comme étant prohibitif. Ainsi, une femme sur trois, qu'elle soit en activité ou non, pourrait envisager d'augmenter son temps de travail ou de reprendre une activité professionnelle si les services d'accueil de l'enfance étaient financièrement plus accessibles (cf. p. 44). L'étude affirme clairement : « Ces résultats montrent qu'il est clairement nécessaire d'agir sur ce point. » (cf. p. 32).

### **Un cadre adapté aux besoins actuels et futurs**

Le Conseil fédéral, ayant déjà exprimé son opposition à la LSAcc dans son [communiqué du 15 février 2023](#), réitère son opposition lors de cette consultation. **kibesuisse estime ce rejet peu judicieux pour deux raisons principales.** Tout d'abord, au vu des circonstances actuelles, le Conseil fédéral devrait encourager des propositions concrètes comme cette loi, plutôt que de se baser sur des arguments financiers. Il est à noter que la situation financière, qui paraissait critique il y a un an, s'est nettement améliorée : selon les prévisions de 2023, le déficit attendu est de 1,5 milliard de francs, bien loin des 4,8 milliards initialement estimés, soit une différence favorable de 3,3 milliards (comme mentionné dans le [communiqué de presse du 16 août 2023](#)).

D'autre part, c'est aussi une vision à court terme. La Suisse a un besoin urgent de rattrapage sur trois points : la conciliation entre vie professionnelle et familiale ; l'égalité des chances pour tous les enfants ; et la qualité, l'accessibilité, et l'abordabilité des structures d'accueil de l'enfance. Sur le dernier point, la Suisse se classe particulièrement mal par rapport aux autres pays de l'OCDE : elle occupe la dernière place, à égalité avec les États-Unis, l'Australie, Chypre et la Slovaquie. C'est ce qu'a révélé l'étude comparative internationale de l'institut de recherche UNICEF Innocenti intitulée « [Where do rich countries stand on childcare?](#) » publiée en 2021.

Selon le [rapport « Financer l'accueil des enfants et aménager les tarifs parentaux »](#) publié en 2021 par la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), les pouvoirs publics suisses consacrent moins d'argent aux crèches et à l'accueil familial de jour que les autres pays de l'OCDE. En effet, cela représente uniquement 0,4% du produit intérieur brut (PIB), alors que la moyenne observée au sein de l'OCDE s'établit à 0,8%. De surcroît, en matière d'accueil de l'enfance, la Suisse affiche un taux de 40%, un chiffre largement inférieur aux contributions oscillant entre 65% et 98% consenties par les autres membres de l'OCDE. **Dans cette optique, il apparaît impératif de soutenir la LSAcc, laquelle se positionne comme un outil privilégié pour adresser efficacement ces déficits notoires.**

### **La subsidiarité est préservée**

kibesuisse s'étonne que le Conseil fédéral invoque, outre la situation financière, la subsidiarité pour rejeter la LSAcc. Il est désormais largement admis que la Confédération détient un rôle subsidiaire crucial en matière d'accueil de l'enfance, même si ces domaines relèvent

principalement de la compétence des cantons et des communes. Autrement dit, la proposition de la LSAcc ne perturbe pas la distribution des compétences actuellement en vigueur. **Le professeur Pascal Mahon, expert en droit constitutionnel, a démontré dans un [avis de droit](#) que la Confédération est co-responsable conformément à la Constitution fédérale, et que cette coresponsabilité n'a pas été suffisamment honorée jusqu'à présent.** L'article 116, al. 1, de la Constitution fédérale confère à la Confédération la compétence de soutenir les mesures prises par des tiers pour promouvoir la famille, tandis que l'article 67, al. 2, lui confère celle de soutenir le travail parascolaire avec les enfants et les jeunes, en complément des mesures cantonales.

La LSAcc s'inscrit parfaitement dans le respect du principe de subsidiarité, tel que défini aux articles 5a et 43a al. 1 (cf. p. 21 du [rapport explicatif](#)). Dans ce contexte, la Confédération assume ici une tâche qui dépasse la force des cantons. Elle profite toutefois, tout comme les cantons et les communes, des effets positifs de ce projet, comme une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Il en va de même pour la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, dont les effets se font sentir dans toute la Suisse et pas seulement au niveau local ou régional, contrairement à ce que suggère le [rapport explicatif](#) (cf. p. 21). **En outre, le principe d'équivalence fiscale, tel que stipulé à l'article 43 al. 2 de la Constitution, est respecté :** l'entité qui bénéficie d'une prestation publique en supporte les coûts. Il est donc légitime que les trois échelons politiques contribuent au financement. Il est à noter que, dans son [rapport explicatif](#), le Conseil fédéral fait preuve d'une certaine transparence quant à ses motivations : il laisse entendre que son inclination serait de remanier le P-LSAcc en s'appuyant davantage sur le principe « qui paie décide » (cf. p. 21).

### **La démarche du Conseil fédéral empiète sur la séparation des pouvoirs**

Le Conseil fédéral ne montre pas seulement une mauvaise compréhension de la conception du projet. La procédure suivie par le Conseil fédéral dans le cadre de cette consultation est également préoccupante en tant que telle. Premièrement, le texte de la modification de la LIFD proposée ici est identique à la proposition du Conseil fédéral du 15 février 2023, qui a été rejetée le 1er mars par le Conseil national par 108 voix contre 85 et 3 abstentions. Reposer une telle ébauche identique peut être perçu comme une tentative de contrecarrer la décision du Conseil national. Celui-ci a pris une décision qu'il convient de respecter, même si le Conseil fédéral n'est manifestement pas d'accord.

Deuxièmement, il est préoccupant, au regard de la compréhension de la démocratie et des institutions, que le Conseil fédéral intervienne, via cette consultation, dans un dossier actuellement à l'étude par le Parlement, avant que les deux Chambres n'aient finalisé leur délibération. **Le fait que le Conseil fédéral anticipe la décision du législatif ou tente de l'influencer constitue une atteinte inadmissible à la séparation des pouvoirs.** La Constitution fédérale détermine sans équivoque les tâches du législatif (article 163, al. 1) et de l'exécutif (article 182, al. 2).

Troisièmement, le Conseil fédéral, dans cette consultation, semble transférer une partie du fardeau aux cantons en leur demandant de proposer d'autres contreparties financières ou de suggérer des ajustements en lien avec la répartition actuelle des tâches (cf. p. 13 du [rapport explicatif](#)). Les cantons ont déjà assuré leur rôle lors de la consultation sur la LSAcc à l'été 2022, se prononçant clairement sur ce sujet. À cette occasion, 23 des 26 cantons avaient approuvé le projet, tout comme 8 des 10 partis nationaux, 8 des 10 fédérations économiques, ainsi que près de 200 autres organisations (cf. [rapport sur les résultats de la consultation](#)). **En somme, ce projet n'est pas**

**uniquement primordial pour quelques entités, mais bénéficie d'un soutien politique considérable.**

### **Utilisation douteuse voire erronée des terminologies**

Cela invalide l'argument selon lequel le projet résulte de « l'extension de l'accueil extrafamilial pour enfants souhaitée » par le Conseil national (cf. p. 2 du [rapport explicatif](#)). **Ce n'est pas seulement ici que la terminologie choisie est déconcertante, mais dans l'ensemble des documents de la consultation.** L'utilisation du terme « souhaits » semble minimiser l'importance du projet, comme s'il était le fruit d'une simple envie passagère du Conseil national. Cette interprétation est loin de refléter la réalité, étant donné l'importance stratégique de ce projet largement approuvé. Par ailleurs, l'expression « dépenses supplémentaires, notamment en matière d'accueil extrafamilial pour enfants » (cf. p. 7 du [rapport explicatif](#)) mérite une réflexion. Elle pourrait donner l'impression que les enfants sont perçus uniquement comme un coût, plutôt que comme l'avenir de notre nation – une vision constamment promue par nos élus dans un pays tel que la Suisse, reconnu pour son excellence en matière de formation.

Dernier point discutable et préoccupant, le document officiel désigne la LSAcc comme « projet des crèches » (cf. p. 3 de la [FAQ](#)). Cette qualification ne reflète pas fidèlement la portée de la loi. En réalité, la LSAcc englobe bien davantage que les seules crèches, puisqu'elle s'adresse à l'ensemble du dispositif d'accueil de l'enfance, comme stipulé à l'article 2, lettre a. L'article 3, lettre b, détaille plus avant cet accueil comme étant « la prise en charge régulière d'enfants en âge préscolaire ou en âge scolaire dans des structures privées ou publiques (crèches, garderies, école maternelle à horaire continu, accueil parascolaire, unités d'accueil pour écoliers) ou dans des familles d'accueil de jour dès lors qu'elles sont organisées sous la forme d'un organisme doté de la personnalité juridique ».

### **Finissons-en avec les vaines promesses**

Enfin, le Conseil fédéral a défini la facilitation de la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale comme l'un des objectifs de la législature. Dans les documents consultatifs, il est mentionné que les revenus supplémentaires de l'impôt minimum de l'OCDE pourraient être alloués à des initiatives visant à renforcer le secteur économique, parmi lesquelles figure explicitement la conciliation entre travail et famille (cf. p. 4 de la [FAQ](#)). La LSAcc représente précisément une de ces initiatives. Il est donc impératif que le Conseil fédéral appuie cette démarche plutôt que de la contrecarrer avec les « mesures d'allègement 2025 » proposées. **Le Conseil fédéral a, avec la LSAcc, une opportunité manifeste de démontrer que son engagement envers l'accueil de l'enfance n'est pas une vaine promesse mais une volonté ferme de passer à l'action.**

**Conclusion : kibesuisse se positionne fermement contre la modification de la Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), en particulier contre la réduction envisagée de la part des cantons dans cet impôt. Cette réduction est envisagée pour compenser l'engagement projeté de la Confédération en faveur de l'accueil de l'enfance. Plutôt que cette approche, nous suggérons une étude approfondie pour identifier d'autres mesures d'allègement afin de stabiliser le budget fédéral. Il semble, en effet, que le Conseil fédéral se soit exclusivement concentré sur la LSAcc, négligeant d'autres alternatives potentielles.**

## Commentaires sur les articles et dispositions spécifiques

### Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; 642.11)

#### *Ch. I art. 196 al. 1-1ter*

Comme précédemment mentionné, kibesuisse s'oppose à une adaptation de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD). C'est pourquoi kibesuisse propose de conserver les formulations actuelles de l'art. 196 al. 1 et 1bis.

#### *Ch. II, al. 2*

Comme précédemment mentionné, kibesuisse s'oppose à une adaptation de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD). C'est pourquoi kibesuisse propose de supprimer le ch. II, al. 2, sans le remplacer.

#### II

1 La présente loi est sujette au référendum.

~~2 Le ch. I/1, entre en vigueur en même temps que la loi fédérale du [date] sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance.~~

~~2 Le ch. I/2, entre en vigueur le [date], sous réserve de l'al. 4.~~

~~3 Le ch. I/2 n'entre pas en vigueur si le capital propre du fonds de compensation de l'assurance-chômage, y compris les fonds de roulement nécessaires à l'exploitation, est inférieur à 2,5 milliards de francs à la fin de l'année 2024.~~

kibesuisse vous remercie d'avoir pris en compte ses préoccupations et ses arguments et se tient à votre disposition pour toute question ou discussion ultérieure.

Avec nos meilleures salutations,

Franziska Roth, présidente de kibesuisse

Maximiliano Wepfer, responsable de la communication politique de kibesuisse