

Réponse du Conseil d'Etat

D'un point de vue général, le Conseil d'Etat tient à saluer les objectifs de ce postulat qui portent sur une meilleure conciliation entre les responsabilités liées au travail et celles qui sont liées à la famille. Il salue l'idée d'encourager le travail à temps partiel pour les hommes aussi bien que pour les femmes. Il souligne que ce postulat se réfère à l'importance du partage des tâches au sein du couple parental, valorise le «métier de parent», mais aussi l'éducation en commun. Il met également en évidence la place des femmes dans les questions liées à leur carrière professionnelle et dans les domaines de la vie publique et sociale. Ce postulat se réfère encore aux enfants qui ne devraient pas être livrés à eux-mêmes en dehors du temps de classe et par cela à la prévention de la violence juvénile.

Ces objectifs correspondent pleinement aux défis actuels en la matière.

Les propositions de moyens à mettre en œuvre

Pour atteindre les buts décrits ci-dessus, le député et ses co-signataires prévoient des mesures dont les destinataires sont deux publics cibles différents. D'une part, les parents d'enfant(s) de 0 à 12 ans, travaillant tous deux entre 40 % et 60 %. Ces couples pourraient bénéficier d'une «réduction fiscale significative» (équivalant globalement à la «diminution des frais de structure de la petite enfance») et du «doublement des allocations familiales». D'autre part, les entreprises qui «créent des postes à mi-temps pour des personnes qui souhaitent pratiquer le time-sharing et qui ont des enfants en bas âge». Ces entreprises devraient être «exemptes de cotisations à la caisse d'allocation familiale pour les salaires concernés».

Bien qu'intéressant dans sa finalité, le postulat semble proposer a priori des mécanismes d'encouragements allant dans différentes directions et sans réelle coordination de fond. Parmi les problèmes soulevés par ces propositions, différentes interrogations se posent quant à l'impact de ces mesures et quant à leur réalisation pratique:

Face aux bénéficiaires «familles»:

- Dans la réalité de l'organisation familiale, il apparaît qu'on ne peut pas - sans arbitraire - déterminer de façon trop rigide des taux d'activité ouvrant un droit nouveau ou des avantages financiers. En effet, les couples doivent souvent prendre du temps pour arriver à un mode de fonctionnement. Ils sont dépendants des emplois existants et des employeurs. Ils ne peuvent pas forcément s'organiser de façon optimale en fonction de leur seule volonté. Il faut parfois changer d'employeur, voire de domaine professionnel, pour obtenir des conditions de travail permettant de concilier travail et famille. Par ailleurs, les taux d'activité peuvent varier pendant certaines périodes, même dans le cadre d'un même rapport de travail. Enfin, il faut relever que seuls certains niveaux de salaires permettent de limiter l'établissement du budget familial sur la base d'un 100 % ou 120 % correspondant aux salaires parentaux cumulés.

- Par ailleurs, il peut être difficile de justifier que certains enfants ne donnent pas droit aux allocations familiales, et que d'autres ouvrent le droit - dans le même canton - à une double allocation familiale.

Face aux bénéficiaires «entreprises»:

- Il faudrait savoir comment se gère la dimension dynamique d'une telle mesure: est-ce que l'exemption de cotisations à la caisse d'allocations familiales serait uniquement une mesure d'impulsion limitée dans le temps? Sinon, pendant combien temps ces dispositions seraient-elles valables au sein d'une entreprise? Comment intégrer toutes les entreprises qui pratiquent déjà le temps partiel, et vérifier que l'on vise bien avant tout le partage des tâches au sein du couple?

Cible limitée et enjeu administratif:

- Dans le contexte des remarques précitées, le postulat semble se référer à un système de critères restrictifs définissant les ayants droit. Dès lors, ces mesures ne toucheraient en définitive que peu de monde, mais impliqueraient par contre un investissement très important en terme de gestion administrative. En effet, la démarche est faite de plusieurs volets et touche des logiques administratives diverses: fiscalité d'une part, caisse d'allocations familiales d'autre part, et, finalement, gestion des structures de la petite enfance. Le postulat n'explique pas le mécanisme permettant d'effectuer des transferts financiers impliquant à la fois des subventionnements (communaux), des infrastructures de la petite enfance (diminutions financières envisagées), des baisses de rentrées fiscales (cantonales et communales), des baisses de cotisations patronales à la caisse d'allocations familiales et des augmentations de ces allocations.

Quelques réflexions complémentaires sur les visées de restreindre les infrastructures d'accueil extrafamilial

La Commission pour une politique familiale globale pose comme priorité première, l'amélioration de l'offre, du fonctionnement et du financement des accueils extrafamiliaux (de la petite enfance et extrascolaires). L'idée exprimée explicitement par le postulat va à l'encontre de cet objectif. Le postulat vise notamment à «diminuer l'expansion des structures d'accueil».

Contrairement aux objectifs énumérés en préambule, cette option ne prend pas en compte la réalité actuelle des besoins d'un grand nombre de familles. Elle ne prend pas non plus en considération la situation des familles monoparentales qui ne peuvent disposer que de ce type d'alternative pour assurer une réelle compatibilité entre les responsabilités familiales et professionnelles.

Le postulat se réfère encore à «l'expansion des structures d'accueil de la petite enfance qui ne cessent de grever les budgets des communes et du canton». Cette affirmation nécessite deux rappels:

- D'une part, une étude économique (Mackenzie) démontre que pour chaque franc investi dans une infrastructure telle qu'une crèche, la collectivité reçoit 3 à 4 francs en retour, par le biais de la fiscalité notamment. Ces rentrées financières touchent aussi bien la Confédération, les cantons que les communes.
- D'autre part, il est pertinent de souligner que, dans le canton de Fribourg, seules les communes participent (et selon des taux non imposés par la législation) au subventionnement des infrastructures de la petite enfance. Il est par conséquent

difficile de compter sur les économies possibles dans ce domaine pour financer les mesures de substitution envisagées.

Il faut encore rappeler que les infrastructures de la petite enfance sont aussi des lieux de socialisation et de prévention. Elles permettent la rencontre des différentes familles, des différentes couches de population et sont avant tout une source d'enrichissement mutuel plutôt que le facteur «d'uniformisation» craint par le député Deschenaux.

Réduction fiscale significative

Le postulat exige également une réduction fiscale significative pour les couples qui travaillent à mi-temps. Au préalable, il est important de signaler que la marge de manœuvre des cantons en matière fiscale s'est considérablement restreinte avec la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). En effet, en matière de déductions générales, l'article 9 de ladite loi énumère de façon exhaustive les déductions générales que les cantons sont en droit de prévoir dans leur législation. L'alinéa 4 de cette même disposition prévoit expressément qu'aucune autre déduction ne peut être admise. En définitive, la marge des cantons se limite principalement aux déductions sociales et au barème. En conséquence, la proposition du postulat ne pourrait s'intégrer dans la législation fiscale cantonale que par le biais des déductions sociales.

En examinant plus avant la proposition du député, le Conseil d'Etat est d'avis qu'elle créerait un certain nombre d'inégalités à ne pas négliger. En premier lieu, les couples dont un seul des conjoints exerce une activité lucrative et les personnes seules avec enfants ne peuvent pas en bénéficier. Ces deux catégories de contribuables se sentiraient pénalisées, à juste titre, par le fait que le fisc leur refuse des abaissements fiscaux dont bénéficieraient les structures à deux revenus. Cette situation pourrait être particulièrement choquante pour les couples à un revenu, au sein desquels un des conjoints consacre tout son temps à l'éducation de plusieurs enfants. Au surplus, avec cette déduction, le droit fiscal ne se contenterait plus d'appréhender les revenus en fonction de la capacité contributive mais poursuivrait également un but extra fiscal: il tendrait à favoriser la promotion du travail à temps partiel. Enfin, en fonction du taux progressif de l'impôt sur le revenu et en l'absence de propositions chiffrées du député, on ne peut exclure des situations où le rabais fiscal accordé constituerait un désavantage pour les catégories concernées. Certains contribuables pourraient se retrouver dans la situation où l'augmentation des frais de structure ne serait compensée qu'en partie par le rabais fiscal accordé.

On ne doit pas négliger non plus le fait que la proposition du postulat en matière fiscale soulèverait également des problèmes d'application difficiles à résoudre. Afin de déterminer les contribuables susceptibles de bénéficier de la déduction, l'autorité fiscale devrait connaître de manière précise le taux d'activité des contribuables, puisqu'il doit se situer entre 40 et 60 %. Or, cette donnée ne figure pas sur le certificat de salaire utilisé en Suisse. Au surplus, le montant du salaire ne permet en aucune manière d'estimer à quel pourcentage le contribuable exerce son activité. Ce dernier peut également exercer plusieurs activités accessoires en lieu et place d'une activité principale, ce qui impliquerait une addition des diverses activités afin de pouvoir déterminer le taux global d'activité du contribuable. On ne peut exclure non plus qu'un contribuable de profession indépendante attribue artificiellement une partie de son revenu à son conjoint afin de pouvoir bénéficier d'un rabais fiscal supplémentaire. Enfin, le problème des étrangers soumis à l'impôt à la source est loin d'être résolu puisque l'impôt est retenu séparément par l'employeur du contribuable et du conjoint.

Allocations familiales

La nouvelle Constitution exige que le canton mette en place un système de prestations en faveur de chaque enfant (art. 60 al 1er Const.). Actuellement, les couples qui pratiquent le time-sharing peuvent en principe bénéficier des allocations complètes, même si le taux d'activité le plus élevé n'atteint pas les 75 % requis. Conformément à l'article 3 alinéa 2 du Règlement du 18 février 1991 d'exécution de la loi sur les allocations familiales (RAFC), les taux d'activité des deux parents sont additionnés pour déterminer le droit à l'allocation familiale. Actuellement, il est toutefois possible que des parents qui pratiquent le time-sharing, mais qui travaillent chacun dans un canton différent, n'aient pas droit aux allocations familiales complètes, ceci par analogie aux règles des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, comme l'a recommandé le Tribunal fédéral dans ses deux arrêts de juillet 2003. Pour éliminer cette problématique très ponctuelle, le Conseil d'Etat prévoit de modifier l'article 12 al. 1 RAFC dans le sens que les allocations complètes soient versées dès que le taux d'activité atteint 50 %.

Rapport sur la politique familiale globale

Le Conseil d'Etat a, par arrêté du 18 décembre 2001, institué une Commission pour une politique familiale globale. Cette Commission a rendu son rapport. Un volet de ce rapport traite également de la conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle. En date du 5 octobre 2004 (cf. rapport No 151), il a été transmis au Grand Conseil. La conclusion du Conseil d'Etat est la suivante (cf. rapport 151 du 5 octobre 2004, page 4):

«Le Conseil d'Etat est conscient de l'évolution des besoins des familles. Doré et déjà, il a prévu que les travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution tiennent compte d'une vision globale de la politique familiale. De plus, par la mise en place d'un Comité de pilotage en matière de coordination des mesures de la politique familiale, il vise à renforcer l'efficacité des mesures existantes et à assurer la meilleure information possible au public.»

Le Conseil d'Etat exprime donc l'avis que le rapport sur la politique familiale globale tient déjà suffisamment compte des objectifs du présent postulat. Un nouveau rapport ne s'impose pas. De plus, les décisions du Conseil d'Etat en relation avec le rapport sur la politique familiale globale garantissent que des mesures concrètes en faveur des familles seront proposées.

Conclusion

Le Conseil d'Etat soutient l'objectif principal de ce postulat, à savoir l'encouragement d'une meilleure répartition des tâches parentales. Mais, comme il l'a exposé ci-dessus, il est d'avis que les mesures proposées ne sont pas adéquates pour atteindre cet objectif. La concrétisation de la nouvelle Constitution et les mesures proposées par le rapport sur la politique familiale globale contribueront cependant à la promotion du time-sharing, comme le souhaite le député Deschenaux. Le Conseil d'Etat propose donc de rejeter le postulat.

- La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat auront lieu ultérieurement.

Fribourg, le 9 novembre 2004