

91.411

Initiative parlementaire Prestations familiales

Rapport complémentaire de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

du 8 septembre 2004

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport complémentaire, nous vous soumettons le projet d'un acte sur les allocations familiales que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint par 12 voix contre 6 et 3 abstentions.

Une minorité de la commission (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Eggly, Gysin Hans Rudolf, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez), propose de ne pas entrer en matière sur ce projet.

8 septembre 2004

Pour la commission:

La présidente, Christine Goll

Condensé

Le 2 mars 1992 déjà, le Conseil national donnait suite à l'initiative parlementaire déposée par Mme Angeline Fankhauser, conseillère nationale à l'époque: l'initiative vise à ce que chaque enfant domicilié en Suisse ait droit à une allocation d'au moins 200 francs; les familles avec des enfants en âge nécessitant une assistance doivent, de plus, toucher des allocations d'assistance. Le 18 novembre 1998, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, chargée de mettre au point un projet de texte, a approuvé, à l'intention du Conseil national, un projet de loi dont la portée se limitait aux objectifs du premier alinéa de l'initiative. Comme l'examen de l'objet a été ajourné jusqu'à l'été 2001 à la suite de la «Table ronde» sur l'assainissement des finances, la commission a décidé de réviser son projet initial à la lumière des nouveaux développements en matière de politique familiale. Le projet actuel de loi fédérale sur les allocations familiales se fonde sur le premier projet datant du 18 novembre 1998.

Le projet de la commission se fonde sur le postulat «un enfant – une allocation», comme c'est le cas dans la plupart des pays européens. Deux points sont abandonnés: l'activité lucrative n'est plus une condition donnant droit à une allocation et le montant de l'allocation n'est plus fonction du degré d'occupation. Ont droit à l'allocation tous les parents, qu'ils soient salariés, indépendants ou sans activité lucrative. Concernant ces derniers toutefois, les cantons sont habilités à fixer des limites de revenus. Le montant minimum de l'allocation s'élève pour chaque enfant à 200 francs et pour chaque enfant en formation 250 francs.

Les allocations versées par la Confédération aux bénéficiaires du secteur agricole sont maintenues. Des adaptations du système sont toutefois nécessaires concernant les catégories et les montants minimaux des allocations, les définitions, l'interdiction de la double perception et le concours de droits. Quant au régime particulier prévu pour le personnel de la Confédération, il est aboli.

Les cantons restent compétents en matière d'exécution et sont tenus de mettre en place des caisses de compensation pour les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative. Tous les employeurs et tous les indépendants ont l'obligation de s'affilier à une caisse. Les dérogations qui existaient jusqu'ici sont abolies. Le nombre de caisses diminuera du fait que la loi fixe comme condition de leur reconnaissance un nombre minimum d'employeurs ou de salariés affiliés. Le principe d'une péréquation des charges à l'intérieur des caisses s'en trouvera ainsi mieux pris en compte.

Le financement continue d'être du ressort des cantons. La loi se limite à fixer les différents modes de financement pour les prestations. Les coûts supplémentaires imposés ainsi aux cantons résultent du fait que les personnes sans activité lucrative ont dorénavant droit à des allocations familiales également. La Confédération voit ses charges augmenter dans le secteur de l'agriculture; mais comme, d'un autre côté, le nouveau système engendre aussi des recettes supplémentaires, le projet peut être mis en oeuvre au niveau fédéral sans incidences sur le coût.

Table des matières

Condensé	6460
1 Genèse du projet	6463
2 Grandes lignes du projet	6465
2.1 Allocations familiales en Suisse	6465
2.1.1 Historique	6465
2.1.2 Droit fédéral	6465
2.1.3 Droit cantonal	6466
2.1.4 Organisation	6467
2.1.5 Financement	6467
2.1.6 Carences du système actuel	6468
2.1.7 Comparaison internationale	6469
2.2 Le principe «un enfant – une allocation»	6470
2.2.1 Grandes lignes du nouveau système	6470
2.2.2 Changements par rapport au projet du 20 novembre 1998	6471
2.2.3 Différences par rapport à l’initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!»	6471
2.2.4 Non entrée en matière: motifs invoqués par la minorité	6472
3 Partie spéciale	6473
3.1 Aperçu et comparaison avec le projet de 1998	6473
3.2 Explications relatives aux différentes dispositions	6474
3.2.1 Chapitre 1 Applicabilité de la LPGGA	6474
3.2.2 Chapitre 2 Dispositions générales	6474
3.2.3 Chapitre 3 Régime d’allocations familiales	6479
3.2.3.1 Section 1 Personnes exerçant une activité lucrative en dehors de l’agriculture	6479
3.2.3.2 Section 2 Personnes actives dans l’agriculture	6482
3.2.3.3 Section 3 Personnes sans activité lucrative	6482
3.2.4 Chapitre 4 Contentieux et dispositions pénales	6483
3.2.5 Chapitre 5 Relation avec le droit européen	6484
3.2.6 Chapitre 6 Dispositions finales	6484
3.3 Modification du droit en vigueur acte	6485
3.3.1 Loi sur le personnel de la Confédération (LPers)	6485
3.3.2 Loi fédérale sur les allocations familiales dans l’agriculture (LFA)	6486
3.3.3 Loi fédérale sur l’assurance-chômage obligatoire et l’indemnité en cas d’insolvabilité (LACI)	6488
4 Répercussions financières	6489
4.1 Vue d’ensemble	6489
4.2 Répercussions sur la Confédération	6489
4.3 Répercussions sur les cantons	6490

5 Relation avec le droit européen	6491
5.1 Le droit de la Communauté européenne	6491
5.2 Les instruments du Conseil de l'Europe	6491
5.3 Compatibilité avec le droit européen	6493
Loi fédérale sur les allocations familiales (<i>Projet</i>)	6499

Rapport complémentaire¹

1 Genèse du projet

L'initiative parlementaire déposée le 13 mai 1991 par la conseillère nationale Angelina Fankhauser vise à ce que chaque enfant résidant en Suisse ait droit à une allocation d'au moins 200 francs. La mise en œuvre d'une telle solution à l'échelon fédéral serait confiée aux caisses de compensation existantes; il conviendrait en outre de procéder à une péréquation des charges sur le plan national. Par ailleurs, les familles dont les enfants sont en âge où il faut s'occuper d'eux auraient droit à des prestations en cas de besoin.

Le 2 mars 1992, le Conseil national, suivant la proposition de la Commission de la sécurité sociale et de la santé, a donné suite à l'initiative parlementaire par 97 voix contre 89.

Le Bureau du Conseil national ayant attribué l'objet une nouvelle fois à la commission, celle-ci a mis en place une sous-commission et l'achargée d'élaborer un projet de loi dans le sens de l'initiative. Compte tenu de l'assurance-maternité que le Conseil fédéral projetait d'instaurer – projet qui devait initialement englober aussi la question d'éventuelles prestations à verser aux parents en cas de besoin – la commission s'est limitée, dans la préparation du projet de loi, à la première partie de l'initiative Fankhauser². Une très large consultation sur le projet été lancée en 1995/96 et a suscité des prises de position controversées. C'est pourquoi la sous-commission «Politique familiale» a été chargée de mettre au point un projet de loi-cadre faisant office de solution de rechange à une loi complète. Le 17 août 1997, la commission a procédé à une audition sur les deux textes, à laquelle les cantons étaient également conviés. Après avoir évalués résultats de cette audition, la commission a tranché en faveur d'une loi-cadre prévoyant le versement d'allocations familiales complètes en cas d'activité lucrative à temps partiel; elle a approuvé le texte en question le 20 novembre 1998³ à l'intention du Conseil national.

Dans le contexte de la «Table ronde» sur l'assainissement des finances fédérales, organisée par le conseiller fédéral Kaspar Villiger, il a été décidé de suspendre l'examen de l'objet jusqu'en été 2001. A part quelques propositions de modification d'ordre rédactionnel, le Conseil fédéral a émis un avis favorable concernant la loi-cadre proposée⁴. Il a cependant indiqué qu'un autre texte était à l'étude, à savoir le modèle proposé dans le cadre du projet de nouvelle péréquation financière soumis à consultation: ce modèle – prévoyant un régime fédéral global, neutre sur le plan des coûts et garantissant une allocation de 175 francs par enfant et par mois – constituerait en fait une solution plus uniforme. Or, au motif que, de fait, les allocations familiales ne faisaient pas partie intégrante de la péréquation financière, cette proposition de loi fédérale n'a pas été intégrée dans le message du Conseil fédéral du

¹ En complément au rapport du 20 novembre 1998.

² Dans l'intervalle, la sous-commission «Politique familiale» a entamé l'élaboration d'un projet de loi se fondant sur les deux initiatives parlementaires «Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois» 00.436 et 00.437). La procédure de consultation s'est achevée à la fin de juin 2004.

³ FF 1999 2942

⁴ FF 2000 4422

14 novembre 2001⁵. Le Conseil fédéral a privilégié une formule visant à trouver un régime d'allocations familiales applicable à toute la Suisse dans le cadre de l'initiative parlementaire Fankhauser.

Le 30 janvier 2002, la commission a repris le projet et examiné l'avis du Conseil fédéral. Elle a, en outre, chargé sa sous-commission «Politique familiale» de réexaminer le texte à la lumière des développements qui se sont produits entre temps en matière de politique familiale et de mettre au point une proposition destinée à adapter le projet à la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)⁶.

Au cours de ses travaux, la sous-commission a discuté aussi d'un régime qui divergeait du projet initial; le nouveau concept présentait deux différences principales par rapport au texte de la commission de 1998: d'une part, il prévoyait le droit aux allocations pour tous les parents exerçant une activité lucrative indépendamment de leur revenu; d'autre part, il proposait un double financement, par des cotisations analogues à celles que prévoit la LAVS et par une compensation des charges au niveau de toute la Suisse.

Compte tenu de ce nouveau concept et de différentes autres propositions émises par la commission, celle-ci a chargé la sous-commission d'un nouveau mandat le 16 juin 2002: cette dernière devait présenter un rapport intermédiaire et, le cas échéant, formuler de nouvelles propositions concernant le projet.

Dans son rapport à la commission du 21 octobre 2002, la sous-commission a exprimé son scepticisme s'agissant de l'intégration dans le projet de loi d'un taux unique et de la compensation des charges que cette mesure entraînerait. Elle craignait que ces éléments ne mettent en danger le texte en vue de la votation populaire. En revanche, la commission s'est prononcée en faveur du principe selon lequel tous les parents exerçant une activité lucrative doivent avoir droit à des allocations familiales. Elle a donc proposé d'abandonner le schéma prévoyant que les cantons seraient compétents pour fixer des limites de revenu pour les indépendants.

A sa séance du 3 juillet 2003, la commission a discuté dans le détail des travaux préparatoires de la sous-commission. Or, entre-temps, Travail.Suisse a déposé, en date du 11 avril 2003, l'initiative populaire intitulée «Pour de plus justes allocations pour enfant!». La commission s'était donc mise d'accord pour ne pas arrêter d'autres décisions jusqu'à l'adoption du message du Conseil fédéral sur l'initiative, afin de concevoir éventuellement l'initiative parlementaire comme contre-projet indirect à l'initiative de Travail.Suisse. Dans le but de s'informer dès que possible de l'état actuel du système en matière d'allocations pour enfant avant la publication du message, la commission a procédé, le 12 février 2004, à des auditions avec des experts des caisses de compensation AVS et d'allocations pour enfant.

Le 18 février 2004, le Conseil fédéral a adopté son message sur l'initiative «Pour de plus justes allocations pour enfant!»⁷; il a renoncé à présenter un contre-projet en se référant explicitement aux travaux de la commission au sujet de l'initiative parlementaire Fankhauser. Après une nouvelle audition des représentants des cantons tant devant la sous-commission que devant la commission, cette dernière a repris l'examen du texte révisé à sa séance du 1^{er} juillet 2004. Elle a approuvé à cette

5 FF 2002 2155

6 RS 830.1

7 FF 2004 1195

occasion le droit de tous les parents exerçant une activité lucrative à des allocations familiales. Concernant les indépendants, le revenu soumis à cotisation doit toutefois être plafonné à hauteur du revenu maximum fixé pour l'assurance accidents. S'agissant des points restants, la commission s'en est généralement tenue, quant au fond, au projet qu'elle avait adopté déjà le 18 novembre 1998 (cf. ch. 2.2.2).

Conformément à l'art. 50, al. 2, de la loi sur le Parlement⁸ la Commission des finances a été invitée à présenter un co-rapport. A sa séance du 20 août 2004, elle s'est prononcée en faveur du texte, et ce par 9 voix contre 7 et une abstention.

Le 8 septembre 2004, la commission a enfin adopté le présent projet de loi par 12 voix contre 6 et 3 abstentions.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Allocations familiales en Suisse

2.1.1 Historique

Les allocations familiales apparaissent en Suisse pendant la Première Guerre mondiale, mais il faut attendre le second conflit mondial pour que leur développement connaisse un véritable essor. Depuis le 1^{er} avril 1946, la législation en matière d'allocations familiales est une attribution fédérale. Selon l'art. 116 de la Constitution fédérale, la Confédération peut légiférer en matière d'allocations familiales et gérer des caisses de compensation familiales (al. 2); la Confédération peut déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certains groupes de la population (al. 4). Jusqu'à ce jour, elle n'a fait usage que partiellement de cette compétence.

De 1943 à 1965, les cantons ont édicté des lois prévoyant l'octroi d'allocations aux salariés et parfois aux indépendants.

L'instauration d'une allocation familiale s'appliquant à tous les enfants du pays n'a cependant toujours pas vu le jour, en dépit de plusieurs douzaines d'interventions parlementaires, d'initiatives déposées par plusieurs cantons⁹ et de l'avis positif d'une commission d'experts en 1959 visant à ce qu'une allocation de ce type soit introduite. C'est en 1986 que le Parlement a, pour la dernière fois, rejeté la proposition de créer une allocation familiale s'étendant à tout le pays.

2.1.2 Droit fédéral

Au niveau fédéral, seuls deux systèmes d'allocations familiales existent au niveau de la loi.

La loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)¹⁰ règle les allocations accordées aux petits paysans et aux travailleurs agricoles. Les premiers n'ont droit à une allocation que si leur revenu annuel ne dépasse

⁸ RS 171.10

⁹ Initiatives des cantons de Fribourg du 13 juillet 1956, du Valais, du 6 février 1957, de Lucerne, du 27 juin 1983, de Soleure, du 22 mai 1995 et de Lucerne du 9 avril 2003 (03.307).

¹⁰ RS 836.1

pas 30 000 francs; le montant des allocations est actuellement de 170 francs par mois et par enfant pour les paysans de plaine, et de 190 francs en région de montagne. L'allocation est augmentée de 5 francs à partir du 3^e enfant.

La loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)¹¹ prévoit des allocations familiales pour le personnel de la Confédération. Pour tout employé à plein temps et indépendamment de son revenu, le montant est de 4063 francs par an pour le premier enfant et de 2623 francs pour chaque enfant suivant, ce qui correspond à une allocation mensuelle par enfant de 338 francs et de 218 francs respectivement. En règle générale, les employés à temps partiel ne touchent une allocation complète que si leur taux d'occupation dépasse 50 %.

2.1.3 Droit cantonal

La Suisse aligne 26 régimes cantonaux différents en matière d'allocations familiales qui, s'ils présentent de nombreuses similarités, n'en comportent pas moins, dans le détail, des différences notables, notamment dans les montants des prestations¹². A relever notamment:

- tous les cantons ont instauré un régime d'allocations familiales pour salariés.
- 10 cantons connaissent des allocations familiales pour indépendants en dehors du secteur de l'agriculture, parmi lesquels 3 seulement prévoient ce droit indépendamment du revenu.
- 10 cantons ont introduit des systèmes complémentaires d'allocations pour l'agriculture.
- 5 cantons connaissent, sous certaines conditions, les allocations familiales pour personnes sans activité lucrative.
- en lieu et place des allocations familiales, 12 cantons prévoient, pour les enfants de plus de 16 ans en formation, des allocations pour formation professionnelle plus élevées.
- 10 cantons ont instauré des allocations de naissance.

Seuls deux cantons connaissent un régime d'octroi d'allocations complètes indépendamment du taux d'occupation. Dans les autres cantons, les salariés à temps partiel touchent une allocation complète ou partielle en rapport avec le taux d'occupation. Dans 14 cantons, le degré d'occupation exigé pour le droit à une allocation complète est plus bas pour les personnes élevant seules un enfant.

¹¹ RS 172.220.1

¹² A ce sujet, et concernant d'autres différences, cf. Tableaux à l'annexe 1 du message du 18 février 2004 relatif à l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» (FF 2004 1195) ainsi que le rapport «Genre et montants des allocations familiales, Régimes cantonaux, état au 1^{er} janvier 2004», de l'Office fédéral des assurances sociales.

2.1.4 Organisation

Une coordination complète existe entre l'organisation administrative du régime prévu par la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) et celle prévue par la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants (LAVS)¹³. Ce sont ainsi les caisses cantonales de compensation AVS qui prélèvent les cotisations des employeurs et qui versent les allocations.

Les 26 régimes cantonaux d'allocations familiales pour les salariés reposent sur l'organisation des caisses de compensation pour allocations familiales. En règle générale, les lois cantonales prévoient que les employeurs assujettis à la loi doivent s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales et verser à cette dernière des cotisations. Ce système donne à l'employeur le choix entre l'affiliation à une caisse cantonale privée ou publique d'allocations familiales. Ces caisses existent dans tous les cantons, sauf dans le Valais. A côté de ces caisses cantonales, il existe quelque 90 caisses de compensation paritaires qui, pour la plupart, sont gérées par les caisses de compensation paritaires de l'AVS. La Suisse compte donc au total environ 115 caisses de compensation, qui sont reconnues dans un ou dans plusieurs cantons. Si l'on additionne toutes les caisses en tenant compte de tous les cantons où elles sont actives, on obtient un chiffre total atteignant près de 800 caisses.

Certaines lois cantonales prévoient de nombreuses exceptions à l'assujettissement, ce qui a pour résultat que près de 10 000 employeurs ne sont pas affiliés à une caisse. Les dérogations sont parfois liées aux conventions collectives comprenant des dispositions sur les allocations familiales, ou alors elles se justifient par l'importance de certaines entreprises (nombre de salariés).

De plus, plusieurs administrations cantonales et de nombreuses administrations communales sont également libérées de l'obligation de s'affilier à une caisse.

Les dix régimes cantonaux d'allocations familiales pour les indépendants non agricoles imposent en général aux personnes de condition indépendante de s'affilier à la caisse cantonale de compensation pour allocations familiales ou à une caisse reconnue. Ces dernières sont chargées de déterminer et de payer les allocations familiales ainsi que de fixer et de prélever les contributions.

Les dix régimes cantonaux d'allocations familiales dans l'agriculture et les cinq régimes cantonaux d'allocations familiales aux personnes sans activité lucrative sont également gérés par les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales (et par la caisse de compensation AVS pour le canton du Valais).

2.1.5 Financement

Le financement du régime fédéral dans l'agriculture est assuré par les pouvoirs publics à raison de $\frac{2}{3}$ pour la Confédération et de $\frac{1}{3}$ pour les cantons. Les employeurs agricoles sont également appelés à verser une contribution de 2 % des salaires.

La Confédération finance les allocations familiales de son personnel.

¹³ RS 831.1

Les lois cantonales ont pour point commun de prévoir la couverture des allocations familiales par les cotisations des employeurs qui leur sont affiliés, à l'exception du Valais qui prévoit aussi une contribution des salariés à raison de 0,3 % de leur salaire. Les cotisations sont calculées en règle générale en pour-cent du montant du salaire et sont prélevées en même temps que la cotisation prévue par la LAVS. Les cotisations des employeurs aux caisses cantonales de compensation varient, selon les cantons, dans une fourchette allant de 1,3 à 3 % des salaires.

En règle générale, les lois cantonales ne prévoient, pour les caisses de compensation privées, ni minimum ni maximum pour les employeurs. Il appartient à l'association faitière ou à l'organe compétent de la caisse de compensation de fixer le taux de cotisation des employeurs et de procéder au calcul et au prélèvement des cotisations. S'agissant du montant des cotisations, les différences sont très grandes: il se situe dans une fourchette allant de 0,1 et 5 % du salaire.

Peu nombreux sont les cantons qui connaissent une compensation des charges intra-cantonale entre les caisses d'allocation familiale.

Les allocations familiales pour les indépendants non agricoles sont financées en partie par ces personnes. Dans la plupart des cantons, un financement supplémentaire s'effectue par les caisses de compensation reconnues. Dans certains cantons, l'obligation de cotiser, s'agissant des indépendants, est limitée à la période pendant laquelle une allocation peut être allouée et le montant des cotisations est fonction soit du revenu (entre 1,6 et 2,6 % du revenu) soit du montant de l'allocation versée dans le canton. Le canton de Lucerne connaît un montant fixe de 80 francs par mois pour les indépendants.

Les allocations familiales complémentaires dans l'agriculture sont financées en partie par une contribution des agriculteurs indépendants à laquelle vient habituellement s'ajouter une participation cantonale.

Les allocations familiales pour personnes sans activité lucrative sont financées soit par le canton, soit par le canton et les communes et/ou par les caisses d'allocations familiales reconnues.

2.1.6 Caresnces du système actuel

Le système actuel est extrêmement disparate, tant dans sa réglementation que dans son fonctionnement. Il en résulte des inégalités et des lacunes au niveau des droits ainsi que des lourdeurs dans l'exécution. Quant à une coordination au niveau international, elle est difficile.

Cette situation exclut du bénéfice des allocations familiales la plupart des indépendants et des personnes sans activité lucrative. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, quelque 180 000 enfants en Suisse (10 %) n'ont pas droit à une allocation.

Elle pose de nombreux problèmes pratiques aux personnes travaillant dans plusieurs cantons. De même, la coordination est insuffisante s'agissant des droits revenant à plusieurs personnes au sujet d'un même enfant. La mobilité croissante de la population et le nombre plus élevé de familles dans lesquelles les deux parents exercent une activité lucrative a aggravé ce problème au cours de ces dernières années.

Les dispositions régissant le droit à des allocation familiales pour les personnes travaillant à temps partiel conduisent, notamment du fait de la «collision» des modalités résultant du concours de droits, à des situations aberrantes. C'est ainsi que, par exemple, le droit qu'une mère de famille divorcée peut faire valoir pour obtenir une allocation partielle au titre du droit de garde empêche, selon les cantons, le père employé à plein temps de prétendre à l'allocation; si, en revanche, la mère n'exerçait pas une activité lucrative, le père divorcé pourrait toucher les allocations dans leur intégralité.

2.1.7 Comparaison internationale

La majorité des pays européens connaît le principe du domicile et ne fait pas de distinction entre salariés, indépendants et personnes sans activité lucrative. Les pays du Sud – Italie, Espagne, Grèce – et la Belgique font exception: ils accordent des allocations familiales aux seuls salariés. L'ayant droit est, selon le pays, la personne en charge de l'éducation ou l'enfant lui-même (Irlande, Luxembourg et Portugal), la première variante étant la plus répandue.

Le droit à l'allocation implique dans la plupart des pays le domicile ou le séjour de l'enfant dans l'Etat compétent, respectivement dans un autre Etat membre de la CE ou de l'AELE. Dans quatre Etats seulement – Islande, Portugal, Italie et Espagne – le droit est lié au revenu familial, un revenu annuel maximum d'environ 8500 euros étant prévu en Espagne et d'environ 45 500 euros en Italie.

L'âge maximal qui donne droit à une allocation se situe, en règle générale, entre 16 et 18 ans – seule la France prévoit une limite fixée à 20 ans. Si le jeune est encore en formation, quelques pays prévoient un âge limite supérieur, pouvant aller jusqu'à 27 ans. Seuls la Belgique, l'Irlande et le Portugal fixent une limite d'âge pour les enfants handicapés.

Dans la plupart des pays, les montants mensuels par enfant varient entre 80 et 150 euros. En général, les pays échelonnent le montant de leurs allocations suivant le nombre d'enfants et non selon l'âge des enfants.

En règle générale, les allocations familiales sont financées dans une large mesure par la fiscalité. La France, l'Autriche, le Portugal et le Luxembourg prévoient en outre des cotisations des employeurs. L'Italie et le Liechtenstein financent les allocations familiales exclusivement par les cotisations des employeurs et la Grèce par les cotisations des employeurs et des employés (*source*: Système d'information mutuelle sur la protection sociale dans les Etats membres de l'UE et de l'EEE [MISSOC]), Commission européenne, Situation au 1^{er} janvier 2004; sur Internet sous:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/missoc2004_fr.pdf .)

2.2 Le principe «un enfant – une allocation»

2.2.1 Grandes lignes du nouveau système

La plupart des systèmes d'allocations familiales mis en place dans les pays industrialisés se fondent sur le postulat «Un enfant – une allocation». Le projet de loi présenté permet la réalisation aussi étendue que possible de ce principe pour la Suisse aussi. L'allocation serait versée pour chaque enfant pris en charge par un parent exerçant une activité lucrative, indépendamment du revenu de la famille. L'allocation serait entière même si l'activité est exercée à temps partiel. Uniquement dans le cas des personnes sans activité lucrative, les cantons ont la compétence d'introduire des limites de revenu à partir desquelles l'allocation ne serait pas versée.

De plus, par le fait que le projet s'applique également aux indépendants en dehors de l'agriculture et aux personnes n'exerçant aucune activité lucrative, deux importantes lacunes du système actuel peuvent être comblées.

Les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle – les deux plus importantes formes d'allocation prévues par les législations cantonales en matière d'allocations familiales – sont reprises dans le nouveau système.

En ayant droit à une allocation fixée à 200 francs au moins et à une allocation pour formation professionnelle correspondant à au moins 250 francs par mois, une grande partie des enfants se verraient garantir une allocation plus élevée que les 184 francs correspondant à la moyenne actuelle. Les frais engendrés par chaque enfant, soit, selon une étude de 1998, quelque 1100 francs par mois, seraient mieux pris en compte.¹⁴ Les cantons sont libres de prévoir des allocations plus élevées; ils peuvent aussi instaurer des allocations de naissance et d'accueil.

Le nouveau système débouche sur une harmonisation entre les différents systèmes cantonaux, ce qui répond à un souhait des cantons eux-mêmes. La mise en œuvre des modalités s'en trouverait considérablement simplifiée. Les notions utilisées – employeur, travailleur, indépendant, sans activité lucrative – seraient uniformisées, les conditions d'octroi seraient réglées dans tout le pays de manière uniforme, les problèmes de coordination au cas où différentes personnes ont droit aux allocations pour un même enfant résolus et les conflits de compétence au niveau intercantonal éliminés.

Si la structure actuelle des caisses ne se trouve pas foncièrement modifiée, des bases seraient néanmoins prévues pour que les employeurs puissent organiser leur caisse de manière efficace. Par le fait que tous les employeurs ainsi que les indépendants en dehors de l'agriculture seraient obligés de s'affilier à une caisse de compensation, une meilleure compensation des charges en résulterait, au moins sur le plan intracantonnel.

¹⁴ T. Bauer: «Kinder, Zeit und Geld», Rapport de recherche de l'Office fédéral des assurances sociales No 10/98. – Il n'existe pas d'études détaillées plus récentes sur le sujet. Le rapport sur les familles 2004 se fonde sur l'hypothèse d'un coût de 1400 francs par enfant et par mois (cf. Rapport sur les familles 2004: Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins, Département fédéral de l'intérieur, 2004, pp. 40). S'agissant du coût des enfants, cf. aussi le message du 18 février 2004 concernant l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» (ch. 3.1.2).

En ce qui concerne le droit aux allocations des salariés étrangers dont les enfants vivent hors de Suisse, des conventions internationales pourraient être passées. Les accords en vigueur qui ne s'appliquent qu'aux allocations familiales versées dans le secteur de l'agriculture seraient, selon toute vraisemblance, adaptés. Sauf réglementation contraire prévue par une convention de sécurité sociale, il pourrait être tenu compte des coûts d'entretien et d'éducation de l'enfant dans les pays concernés.

Enfin, la création de la possibilité de recourir au Tribunal fédéral des assurances déboucherait sur une uniformisation au niveau de l'application du droit et de la jurisprudence.

2.2.2 Changements par rapport au projet du 20 novembre 1998

Le projet initial de la commission, en date du 28 novembre 1998, prévoyait que les cantons puissent fixer des limites de revenu pour l'octroi d'allocations aux indépendants. Cette modalité aurait cependant constitué une entorse au principe «un enfant – une allocation», entorse que le présent projet évite. Ainsi, toutes les catégories de personnes exerçant une activité lucrative seraient placées sur un pied d'égalité concernant leur droit à l'allocation. Les cantons ne pourraient fixer des limites de revenu que pour les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative.

Contrairement à ce que prévoyait le premier projet, un plafonnement du revenu soumis à cotisation des indépendants est fixé à 106 800 francs, soit le revenu maximum prévu par la loi sur l'assurance-accident.

Le personnel de la Confédération serait, à l'instar de tous les salariés, soumis au nouveau régime, ce qui entraînerait l'abrogation du régime spécial auquel il est soumis. La LFA serait, quant à elle, maintenue.

Selon le texte de 1998, les taux minimaux des allocations familiales auraient dû être adaptés à l'indice national des prix à la consommation. Le nouveau texte prévoit une adaptation à l'indice mixte de l'AVS.

En outre, le projet de loi a été adapté aux dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)¹⁵.

2.2.3 Différences par rapport à l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!»

Aussi bien l'article constitutionnel proposé par l'initiative populaire que le présent projet de loi visent à régler l'allocation familiale au niveau de la législation fédérale et prévoient l'application du postulat «Un enfant – une allocation», certaines lacunes existent cependant concernant les personnes sans activité lucrative. Les deux textes présentent des différences très nettes sur plusieurs points:

L'initiative populaire vise à instaurer une allocation minimale de 15 francs par enfant et par jour, ce qui revient à une allocation mensuelle de 450 francs par enfant, une somme supérieure au double de ce que propose la commission.

¹⁵ RS 830.1

L'initiative populaire prévoit que les allocations familiales seront financées par les employeurs et au moins pour moitié par les pouvoirs publics. Cette forte implication des pouvoirs publics constituerait une différence fondamentale par rapport au modèle de financement actuel et à celui que propose la commission dans son projet. Ce dernier prévoit que le financement des allocations pour les personnes n'exerçant pas une activité indépendante serait assuré par des cotisations des employeurs ou par des cotisations versées par les employeurs et les salariés, et que les allocations pour les indépendants seraient financées pour une large part par les cotisations de ces personnes elles-mêmes. Les pouvoirs publics garantissent – comme c'est le cas jusqu'ici – le financement des allocations familiales pour les personnes n'exerçant aucune activité lucrative.

Contrairement à l'initiative populaire, le présent projet d'acte – qui se limite à une loi-cadre – ne prévoit aucune compensation des charges dans tout le pays. Il est cependant loisible aux cantons d'introduire cette compensation au niveau cantonal.

2.2.4 Non entrée en matière: motifs invoqués par la minorité¹⁶

Une minorité s'oppose quant au principe à l'introduction d'une loi fédérale sur les allocations familiales, en faisant valoir les arguments suivants:

Selon elle, l'augmentation du champ d'action et du travail engendrée par la mise en oeuvre de la loi équivaut à une extension de l'État social, une évolution que la situation financière des pouvoirs publics ne permet pas d'assumer actuellement.

De plus, fait valoir cette minorité, aucun besoin ne se fait sentir dans le domaine des allocations pour enfant dans la mesure où chaque canton dispose d'un système qui fonctionne. Les allocations cantonales sont intégrées dans un ensemble d'autres prestations à l'intention de la famille ou des enfants, telles que les déductions fiscales et les bourses. Ces systèmes se sont formés pour ainsi dire au fil du temps et, rappelle cette minorité, aussi longtemps que la Suisse disposera d'un système fiscal fédéraliste ainsi que d'un système fédéraliste d'assistance sociale, le montant des allocations pour enfant devra être adapté à la situation du canton concerné. Même la discussion qui a cours actuellement sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le cadre de la nouvelle péréquation financière renforce l'idée que le domaine des allocations familiales ne relève pas des tâches incombant à la Confédération.

La minorité se demande par ailleurs si la majorité des indépendants désire l'instauration d'un système rendant obligatoire le versement d'allocations familiales pour ces catégories professionnelles. Aujourd'hui, seuls de rares cantons octroient des allocations pour enfant aux indépendants. Les salariés, quant à eux, ne pourraient sans doute pas accepter non plus une formule prévoyant qu'une déduction serait opérée sur leur revenu.

¹⁶ Le développement des propositions des minorités visant à modifier le texte proposé se trouve au chap. 3, sous chaque article.

3

Partie spéciale

3.1

Aperçu et comparaison avec le projet de 1998

Le projet tend à une certaine harmonisation des allocations familiales, tout en laissant aux cantons une importante marge de manœuvre sur de nombreux points.

- Le montant des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle est fixé par les cantons – dans le cadre du minimum légal de respectivement 200 et 250 francs. Les cantons peuvent également instaurer des allocations de naissance et des allocations d'accueil.
- Par souci d'harmonisation, les conditions ouvrant le droit aux allocations doivent être définies de manière uniforme.
- La mise en œuvre reste l'affaire des cantons. Aucune surveillance fédérale n'est prévue. La Confédération ne définit ici que des conditions générales dans le cadre desquelles les cantons reconnaissent les caisses de compensation pour allocations familiales et adoptent des dispositions concernant les tâches de ces dernières, le financement, une éventuelle compensation des charges, etc.

Le projet inclut désormais un chap. 1 consacré à l'applicabilité de la LPGA, qui n'existait pas encore en 1998. Les dispositions des autres chapitres ont par conséquent été ajustées à la LPGA lorsque cela s'imposait.

Le chap. 2 présente les dispositions générales applicables à toutes les catégories de bénéficiaires ainsi qu'à tous les genres d'allocations familiales. Ces dispositions générales ne s'appliquent pas uniquement aux genres et montants prévus par la loi fédérale, mais également aux autres allocations familiales et aux allocations familiales plus élevées prévues par les lois cantonales, ainsi qu'aux allocations familiales prévues par la LFA. La loi fédérale ne prescrit que des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle dont le montant minimum est fixé – comme dans le projet de 1998 – à 200 francs pour les premières et à 250 francs pour les secondes. Les cantons sont libres d'introduire des montants plus élevés, ainsi que des allocations de naissance et des allocations d'accueil.

Les personnes occupées à temps partiel touchent aussi des allocations familiales complètes. Dans l'intérêt d'une harmonisation aussi large que possible, les conditions ouvrant le droit aux allocations familiales (enfants bénéficiaires, limites d'âge, notion de formation, durée du droit, réglementation en cas de concours de différents droits, etc.) doivent être définies par la Confédération. Dans ce domaine, il n'y a plus place pour des normes cantonales divergentes.

Le chap. 3 présente les régimes applicables aux différentes catégories de bénéficiaires.

- La section 1 s'applique désormais à l'ensemble des personnes exerçant une activité lucrative en dehors de l'agriculture. Cela concerne les salariés dont l'employeur est assujéti et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations. Les personnes de condition indépendante ont également droit aux allocations familiales. Aucune disposition particulière ne devra être édictée pour les personnes de condition indépendante et le droit de ces dernières ne pourra plus non plus être soumis à une limite de revenu. Tous les employeurs, les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer

des cotisations et les personnes de condition indépendante doivent s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales. Les employeurs de droit public sont également soumis à cette obligation. La mise en oeuvre des régimes d'allocations familiales relève comme précédemment des caisses de compensation pour allocations familiales reconnues par les cantons, et les personnes de condition indépendante peuvent s'affilier aux mêmes caisses que les employeurs.

- La section 2 précise que les personnes travaillant dans l'agriculture continuent d'avoir droit aux allocations familiales aux conditions fixées dans la LFA. Le droit des agriculteurs indépendants aux allocations familiales financées par les pouvoirs publics est soumis à une limite de revenu, en contre-partie de quoi les agriculteurs indépendants ne sont toujours pas soumis au versement de cotisations.
- La section 3 régit le droit aux allocations des personnes sans activité lucrative. Qui ne peut prétendre à des allocations familiales en qualité de personne exerçant une activité lucrative a droit à des allocations pour personnes sans activité lucrative. Les cantons instituent une caisse de compensation pour allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative. Elles édictent les dispositions correspondantes et peuvent aussi soumettre l'octroi d'allocations familiales à une limite de revenu.

Le chap. 4 traite du contentieux et des dispositions pénales. Le chap. 5 porte sur la relation avec le droit européen. Enfin, le chap. 6 contient les dispositions finales.

3.2 Explications relatives aux différentes dispositions

3.2.1 Chapitre 1 Applicabilité de la LPGA

Art. 1

Conformément aux dispositions des autres assurances sociales (assurance-vieillesse et survivants, assurance-invalidité, prestations complémentaires, assurance-maladie, assurance-accidents, assurance militaire, régime des allocations pour perte de gain, allocations familiales dans l'agriculture et assurance-chômage), la LPGA est considérée comme s'appliquant également aux allocations familiales en dehors de l'agriculture. Font exception les art. 76 et 78 de la LPGA (surveillance et responsabilité de la mise en œuvre par la Confédération), dans la mesure où les caisses de compensation pour allocations familiales sont appelées à rester soumises à la surveillance des cantons.

3.2.2 Chapitre 2 Dispositions générales

Art. 2 Définition et but des allocations familiales

Comparées à la charge financière effective représentée par un ou plusieurs enfants, les allocations familiales constituent une simple compensation partielle. Lorsqu'elles ne sont pas affectées à l'entretien de l'enfant, elles peuvent être servies à des tiers (cf. infra art. 9).

Art. 3 Genres d'allocations familiales; compétences des cantons

L'al. 1 définit les genres d'allocations familiales prévues et la durée du droit. La loi prévoit une allocation pour enfant et une allocation de formation professionnelle, mais pas d'allocation de naissance.

L'al. 2 précise expressément que les cantons peuvent prévoir un montant plus élevé ainsi qu'une allocation de naissance et une allocation d'accueil. Les dispositions de la loi fédérale sont également applicables à ces prestations. Toute autre prestation (p.ex. aides au logement, bourses, prestations d'aide sociale) doit être réglée et financée en dehors du régime des allocations familiales, afin d'éviter les problèmes de délimitation et de coordination.

L'al. 3 définit les conditions donnant droit à l'allocation de naissance et à l'allocation d'accueil. C'est toutefois aux cantons de décider s'ils entendent introduire de telles allocations et de quels montants. Ils déterminent également si l'allocation doit être versée plusieurs fois en cas de naissance ou d'adoption multiples.

Art. 4 Droit aux allocations familiales

Les enfants donnant droit aux allocations sont dans les grandes lignes les mêmes que ceux prévus par les dispositions cantonales actuelles. Les détails sont réglés par le Conseil fédéral, afin que les mêmes conditions ouvrant le droit aux allocations s'appliquent dans tous les cantons.

L'al. 3 attribue à la Confédération la compétence de déterminer pour les enfants vivant à l'étranger les conditions ouvrant le droit aux allocations ainsi que leur montant, et ce indépendamment de la nationalité, pour des raisons d'égalité des droits. Sont réservées les conventions internationales.

Art. 4, al. 3

Minorité (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Hassler, Parmelin, Perrin, Stahl)

Une minorité rejette la mention d'une allocation minimale pour les enfants vivant à l'étranger. Le coût de la vie dans les autres Etats étant très différent de celui que connaît la Suisse, le Conseil fédéral devrait avoir toute latitude pour fixer les allocations à un taux plus bas en fonction du pouvoir d'achat dans le pays des ayants droit. Il est par ailleurs superflu de faire état des accords entre Etats dans la mesure où ceux-ci sont a priori à respecter sans qu'une référence doive figurer dans le texte de loi.

Art. 5 Montant des allocations familiales; adaptation des montants

Le montant de l'allocation pour enfant a été fixé par la Commission sur la base de l'initiative parlementaire de 1991. L'indexation avait elle aussi été exigée dans l'initiative. L'initiative demandait une allocation pour enfant de 200 francs au minimum, s'alignant ainsi sur les montants maximum appliqués dans les cantons. La Commission n'a pas tenu compte de l'évolution de l'allocation pour enfant enregistrée depuis lors, mais elle a proposé en revanche une allocation de formation professionnelle de 250 francs au minimum. L'indexation doit intervenir selon les principes applicables en matière d'AVS, c'est-à-dire sur la base de l'indice mixte.

Art. 5, al. 1 et 2

Minorité I (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Eggly, Gysin Hans Rudolf, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez)

Le montant de 150 francs correspond aux allocations les plus basses versées actuellement par les cantons. Etant donné que le nouveau texte a pour objet la création d'une loi-cadre, il serait judicieux de fixer l'allocation minimale de telle sorte que tous les cantons puissent continuer leur pratique. De plus, tous les cantons ne connaissent pas une allocation de formation professionnelle plus élevée: c'est pourquoi il ne convient pas de la prescrire au niveau fédéral.

Minorité II (Triponez, Egerszegi, Eggly, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Hassler, Parmelin, Perrin, Stahl)

Comme la loi fait état d'allocations minimales, celles-ci ne doivent pas être fixées à un niveau trop élevé et doivent pouvoir être versées par tous les cantons. Une allocation de 175 francs correspond à l'allocation minimale proposée par le Conseil fédéral lors de la consultation concernant la nouvelle péréquation financière.

Minorité III (Rossini, Goll, Maury Pasquier, Teuscher)

Aux yeux de cette minorité, des allocations s'élevant à 235 et 295 francs par enfant et par mois répondraient aux exigences initiales de l'initiative: ces deux sommes correspondraient – compte tenu du renchérissement – aux montants de 200 et 250 francs respectivement, proposées par l'initiative l'année où elle a été déposée. Il est indiqué non seulement dans le texte d'origine de l'initiative mais aussi dans l'al. 3 du projet que le renchérissement doit être pris en compte dans la fixation des allocations minimales. Comme il est prouvé que c'est pendant leur période de formation que les enfants constituent la plus grande charge financière pour leur famille, une allocation de formation professionnelle plus élevée se justifie.

Minorité IV (Fasel, Goll, Rechsteiner Paul, Teuscher)

Une allocation minimale de 450 francs par enfant et par mois répond aux exigences de l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!». Ce montant est nécessaire eu égard au système salarial actuel qui voit le nouveau système du salaire au mérite supplanter l'échelle des salaires de caractère plus social; cette mesure permet de suivre la courbe ascendante du coût de la vie. Une allocation de 450 francs serait conforme à d'autres dispositifs actuels: ainsi, les rentes pour enfant versés au titre de la LAVS sont comprises dans une fourchette située entre 14 et 28 francs par jour et par enfant, le chiffre de 450 francs correspondrait aussi aux montants des allocations dans les prestations complémentaires; de plus, les soldats ont droit à une allocation de 29 francs par mois et par enfant. Autre argument invoqué: le canton du Valais verse déjà aujourd'hui des allocations de 14,80 francs par jour.

Minorité V (Gysin Hans Rudolf, Bortoluzzi, Eggly, Guisan, Hassler, Parmelin, Perrin, Scherer Marcel, Stahl, Triponez)

La détermination des allocations minimales doit continuer de relever des cantons. La minorité estime que le montant à fixer doit être considéré dans le contexte des autres prestations en faveur des familles dans un même canton. Une allocation minimale unique valable pour toute la Suisse, qui ne tient pas compte des conditions régnant dans les cantons, n'est donc pas judicieuse. De plus, la fixation d'une allocation

minimale ne tient pas compte du principe de base selon lequel les cantons doivent être en possession d'un instrument permettant de créer une politique familiale efficace. Pour que ce but soit atteint, il faut laisser aux cantons la latitude nécessaire.

Art. 5, al. 3

Minorité I (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Eggly, Gysin Hans Rudolf, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez)

Pour des raisons de coût, les taux minimaux ne doivent être adaptés au début d'une année civile que lorsque l'indice national des prix à la consommation a augmenté d'au moins 7 points.

Minorité II (Egerszegi, Eggly, Guisan, Hassler, Humbel Nâf, Triponez)

Un ajustement des taux minimaux en fonction de l'évolution des salaires n'est pas envisageable en raison des coûts engendrés. L'adaptation doit donc se faire exclusivement en fonction de l'indice national des prix à la consommation et, comme l'avait suggéré le projet initial de la commission en 1998, au début d'une année civile une fois que l'augmentation de cet indice dépasse 5 points.

Art. 6 Interdiction du cumul

L'interdiction du cumul figure déjà dans les lois cantonales. Il est toutefois précisé que le paiement de la différence prévu à l'art. 7, al. 2, ne constitue pas un cumul.

Art. 7 Concours de droits

Les réglementations cantonales actuelles du concours de droits manquent d'uniformité. Il est indispensable que la loi fédérale règle tous les cas (plusieurs droits de la même personne, droits de différentes personnes), et cela selon les mêmes critères pour les parents mariés et non mariés. Il a même été tenu compte des considérants du Tribunal fédéral qui, dans sa décision du 11 juillet 2003, a déclaré anticonstitutionnelle la règle fribourgeoise accordant un droit prioritaire à l'époux et père (dossier N° 2P.131/2002).

Al. 1

Conformément à la plupart des dispositions cantonales, la disposition a été aménagée sous forme de classement par ordre de priorité.

Le droit accordé à une personne exerçant une activité lucrative passe toujours avant le droit d'une personne sans activité lucrative (let. a). Les allocations servies aux personnes sans activité lucrative ont un caractère supplétif et ne donnent pas droit au paiement de la différence (art. 20, al. 1).

Les effets de la disposition sur les cas pratiques les plus fréquents sont expliqués ci-après:

- La let. b s'applique aux parents divorcés qui n'ont pas l'autorité parentale conjointe. Le détenteur de l'autorité parentale est prioritaire, ce qui correspond aux règles appliquées par la plupart des cantons (principe de la garde). Cette lettre établit également la priorité de la mère biologique sur le beau-père.

- La let. c concerne les parents qui partagent l'autorité parentale mais n'habitent pas ensemble, ce qui est souvent le cas après un divorce. Ici, c'est le parent chez qui l'enfant habite qui passe avant l'autre. Cette lettre établit également la priorité du beau-père sur le père biologique qui n'est pas détenteur de la garde des enfants.
- La let. d s'applique aux parents qui partagent l'autorité parentale et vivent ensemble avec l'enfant, qu'ils soient mariés ou non.

Si les critères établis aux let. a à d n'apportent aucune solution, c'est alors la personne dont le revenu soumis à l'AVS est le plus élevé qui obtient le droit aux prestations. Par rapport au critère de la personne subvenant en majeure partie à l'entretien de l'enfant, cet élément est beaucoup plus clair et plus facile à vérifier.

Al. 2

Selon le Tribunal fédéral, il n'est pas licite de choisir pour bénéficiaire la personne touchant les allocations les plus élevées ou de lui accorder la priorité pour cette raison. Le fait que la famille touche des allocations plus élevées ou au contraire plus basses ne doit pas dépendre de quelle personne obtient prioritairement le droit aux prestations. La famille doit dans tous les cas bénéficier de la prestation la plus élevée. Le Tribunal fédéral a par conséquent exigé le paiement de la différence lorsque le bénéficiaire prioritaire a droit à une prestation inférieure. C'est aussi ce que prône les règles de conflits de l'UE. La Suisse procède aujourd'hui déjà au paiement de la différence dans ses relations avec l'UE, mais pas dans les relations entre cantons, ce qui désavantage dans certaines circonstances les familles au sein desquelles les deux parents exercent une activité lucrative en Suisse par rapport aux familles où l'un des parents travaille à l'étranger. Le droit au versement de la différence ne saurait être réservé aux parents mariés: il doit aussi s'étendre aux parents non mariés. Cette disposition présente par conséquent une formulation neutre du point de vue de l'état civil, mais elle précise néanmoins que seul le deuxième ayant droit a droit au paiement de la différence.

Art. 8 Allocations familiales et contribution d'entretien

L'art. 285, al. 2, CC précise déjà que les allocations pour enfant, rentes d'assurances sociales et autres prestations destinées à l'entretien de l'enfant doivent être servies en sus de la contribution d'entretien.

Art. 9 Versement à des tiers

Cette disposition doit garantir que les allocations sont effectivement utilisées pour l'entretien de l'enfant. C'est dans ce but que le versement à un tiers (la personne ou l'autorité qui s'occupe de l'enfant, ou l'enfant majeur lui-même) doit être possible.

Le texte établit ici une dérogation à la LPGA: l'art. 20, al. 1, LPGA n'autorise le versement à des tiers que lorsque l'enfant dépend de l'assistance publique ou privée. Cette condition ne figure dans aucune loi cantonale et elle n'est d'ailleurs pas opportune. La formulation choisie correspond à la version déjà en vigueur de l'art. 14, al. 3, LFA.

Dans certains cas, il est prévu que l'allocation de formation professionnelle puisse être versée directement à l'enfant majeur. Cette possibilité est en particulier judiciaire lorsque les parties entretiennent des relations tendues ou que les personnes assumant une obligation d'entretien ne fournissent plus de prestations d'assistance.

Art. 10 Exclusion de l'exécution forcée

Cette exclusion figure également à l'art. 20 de la LAVS.

3.2.3 Chapitre 3 Régime d'allocations familiales

3.2.3.1 Section 1

Personnes exerçant une activité lucrative en dehors de l'agriculture

Art. 11 Assujettissement

Pour la définition de l'assujettissement, le texte se réfère à l'AVS. Cette solution a également été choisie dans l'art. 2, al. 1, let. b, LACI.

Le champ d'application de la section 1 comprend tous les salariés dont l'employeur est assujetti et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations. Les personnes de condition indépendante ont également droit aux allocations familiales.

Art. 12 Effets de l'assujettissement

Toutes les personnes assujetties à la loi sont tenues de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales reconnue. Ainsi, tous les employeurs, les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations ainsi que toutes les personnes de condition indépendante doivent s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales. Contrairement à certaines lois cantonales, le texte de la loi n'offre plus de possibilité d'être exempté de l'obligation de s'affilier (ni donc pour l'employeur de verser les allocations sur ses propres moyens). Les employeurs sont assujettis dans le canton où ils emploient des salariés. De cette manière, il est également précisé quelles dispositions d'exécution du droit cantonal sont déterminantes. Un employeur disposant de plusieurs succursales doit s'affilier dans tous les cantons concernés à une caisse de compensation pour allocations familiales reconnue. L'assujettissement concerne tous les salariés employés, y compris ceux dont le poste de travail est itinérant, sans lien fixe avec la succursale (p.ex. employés travaillant sur les chantiers). L'enregistrement des succursales à l'endroit où elles sont établies est important pour assurer l'efficacité de la compensation des charges si le canton en a introduite une sur son territoire. Si une succursale était affiliée dans le canton de l'établissement principal de l'entreprise, ses cotisations à la caisse de compensation pour allocations familiales ne seraient pas intégrées à la compensation des charges instaurée par le canton où elle est établie.

Art. 13 Droit aux allocations familiales

S'agissant du régime d'allocations familiales applicable et déterminant le montant des prestations, cet article renvoie à la disposition de l'art. 12 relative à l'assujettissement.

Le Conseil fédéral règle le droit aux allocations familiales après l'expiration du droit au salaire. De leur côté, les cantons règlent diversement le droit aux allocations en cas de maladie, d'accident ou de décès. Ces diverses initiatives doivent être harmonisées et coordonnées avec d'autres prestations des assurances sociales. Le Conseil fédéral règle également la naissance et la fin du droit des personnes de condition indépendante.

Art. 14 Caisses de compensation pour allocations familiales reconnues

Les organes d'exécution sont

- les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales
- les caisses de compensation pour allocations familiales gérées par les caisses de compensation AVS professionnelles ou par la Caisse fédérale de compensation. Ces caisses de compensation peuvent gérer une caisse de compensation pour allocations familiales dans chaque canton, pour autant qu'elles en fassent la demande. Elles n'y sont toutefois pas obligées. Toutefois, si elles se font reconnaître comme caisses de compensation pour allocations familiales indépendantes, elles doivent regrouper, dans l'intérêt de la compensation des charges, l'ensemble de leurs membres au sein du canton. Les caisses de compensation peuvent aussi agir en qualité d'organe chargé des décomptes pour les caisses de compensation cantonales pour allocations familiales, lorsque les cantons le prévoient.
- d'autres caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles reconnues par les cantons et remplissant les conditions de l'art. 15.

Art. 15 Reconnaissance des caisses de compensation pour allocations familiales

Aujourd'hui, pour être reconnues au plan cantonal, les caisses de compensation pour allocations familiales doivent satisfaire à certaines exigences. Elles doivent parfois regrouper un nombre minimum d'employeurs et de salariés. Les exigences relativement élevées du projet doivent avoir pour effet une réelle compensation des charges au sein des caisses. En revanche, il suffit que la caisse de compensation pour allocations familiales satisfasse à ces exigences dans l'ensemble de la Suisse, et non dans chaque canton. Si une caisse de compensation pour allocations familiales n'est active que dans un canton, la condition du nombre minimum d'employeurs et de salariés doit être remplie dans ce canton. En revanche, si elle est active dans plusieurs cantons, ce nombre minimum ne doit pas être atteint dans chaque canton mais sur l'ensemble des cantons.

Art. 16 Tâches des caisses de compensation pour allocations familiales

Les principales tâches des caisses de compensation pour allocations familiales sont énumérées sur le modèle de l'art. 63 LAVS. Selon l'art. 17, al. 2, let. f, les cantons règlent les tâches des caisses dans le détail.

Art. 17 Financement

Le financement des dépenses des caisses de compensation pour allocations familiales est assuré par des cotisations exprimées en pour-cent du salaire soumis à cotisations dans l'AVS. Le principe des cotisations par tête n'est pas admis.

Il n'est toutefois pas précisé si les cotisations sur les salaires sont versées uniquement par les employeurs ou également par les employés. Dans ce dernier cas, les cotisations ne doivent pas obligatoirement être paritaires, une autre répartition est aussi envisageable.

Aujourd'hui, seul le canton du Valais pratique le cofinancement par le biais de cotisations de 0,3 % versées par les salariés, et ce dans l'ensemble de ses caisses de compensation pour allocations familiales.

Les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations payent eux-même leurs cotisations. Les personnes de condition indépendante sont aussi tenues de payer des cotisations mais ces dernières sont plafonnées. Leurs cotisations ne sont prélevées que jusqu'à un revenu équivalent au montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents qui s'élève actuellement à 106 800 francs.

Art. 17, al. 1

Minorité I (Meier-Schatz, Bühlmann, Fasel, Fehr Jacqueline, Goll, Gross Jost, Maury Pasquier, Rechsteiner Paul, Rechsteiner-Basel, Robbiani, Rossini)

D'une manière générale il ne faut pas que les employeurs soient libérés de leur responsabilité pour le financement des allocations familiales. Or étant donné que la charge imposée aux entreprises s'alourdira avec l'instauration d'une allocation minimale de 200 francs, il faut que l'implication des salariés dans le financement soit possible sans toutefois qu'un financement paritaire, donc un abandon du système de financement actuel, ne soit instauré. Les salariés ne doivent donc être tenus de verser une cotisation que quand les besoins en financement des caisses dépassent 2 % des revenus déterminants.

Minorité II (Rechsteiner Paul, Bühlmann, Fasel, Fehr Jacqueline, Goll, Gross Jost, Maury Pasquier, Rechsteiner-Basel, Rossini)

La minorité refuse toute participation des salariés au financement des allocations familiales. Ces dernières ont toujours constitué une prestation sociale financée par le patronat et, dans le système actuel, sont financées par les cotisations des employeurs. Toute forme de financement se distançant du système en cours jusqu'ici irait à l'encontre de l'esprit de la loi dont l'objectif est bien de décharger les familles, et non les employeurs.

Minorité III (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Eggly, Guisan, Hassler, Miesch, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez)

Si le projet de la commission permet de solliciter les salariés pour le financement des allocations, il n'exclut pas un financement relevant exclusivement des employeurs. Au vu du montant des allocations fixé à l'art. 5, ceci impliquerait une charge supplémentaire pour les employeurs, ce qui ne serait pas acceptable pour ces derniers. En revanche, un financement paritaire par les cotisations des employeurs et des salariés répondrait davantage aux principes régissant l'AVS et correspondrait à la mission de solidarité qui sous-tend aux allocations familiales.

Art. 18 Compétences des cantons

Chaque canton doit créer une caisse de compensation pour allocations familiales et en transférer la gestion à la caisse cantonale de compensation AVS. Tous les cantons, excepté le Valais, l'ont déjà fait.

Il est expressément établi que les caisses de compensation pour allocations familiales sont placées sous la surveillance des cantons. Cela correspond aussi à la non-applicabilité de l'art. 76 LPGA établie à l'art. 1 (ce n'est pas à la Confédération, mais aux cantons de surveiller la mise en œuvre).

S'agissant des dispositions relatives aux caisses de compensation pour allocations familiales, les cantons doivent s'inspirer du modèle de l'AVS, ce qui est déjà pratiquement la règle aujourd'hui.

3.2.3.2 Section 2 Personnes actives dans l'agriculture

Art. 19

Le régime des allocations de la Confédération dans l'agriculture est maintenu.

3.2.3.3 Section 3 Personnes sans activité lucrative

Art. 20 Droit aux allocations familiales

Actuellement, cinq cantons prévoient – sous certaines conditions – des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative.

Les allocations familiales pour cette catégorie de bénéficiaires continueront d'être réglées par les cantons. Les montants des allocations sont les mêmes que ceux pour les personnes exerçant une activité lucrative. Il n'existe cependant, sur la base de la loi fédérale, aucun droit au paiement de la différence. Les cantons peuvent introduire une limite de revenu, mais celle-ci ne doit toutefois pas être inférieure à celle fixée dans la LFA. Ils peuvent aussi établir d'autres conditions, par exemple exclure du droit aux allocations les enfants pour lesquels une rente pour enfant ou une rente d'orphelin est déjà versée. Les cantons peuvent ici développer des solutions différenciées dans le cadre de leur politique sociale.

La définition des personnes sans activité lucrative n'a volontairement pas été établie sur le modèle de l'obligation de cotiser à l'AVS, mais formulée de telle manière que toutes les personnes qui ne peuvent faire valoir leur droit aux allocations en tant que salariés ou en tant que personnes de condition indépendante puissent le faire en tant que personnes sans activité lucrative. Ainsi, elle inclut même les parents de moins de 20 ans sans activité lucrative qui ne sont pas encore soumis à l'obligation de cotiser à l'AVS en tant que personnes sans activité lucrative. Les personnes qui perçoivent un revenu issu d'une activité lucrative mais qui n'atteignent pas le taux d'occupation minimum ou le revenu minimum nécessaire à l'octroi d'allocations entrent également dans le champ d'application de la réglementation sur les personnes sans activité lucrative. Il en va de même pour les personnes actives dans l'agriculture qui n'ont pas droit aux allocations familiales selon la LFA car leur exploitation ne correspond pas à la taille exigée ou leur revenu dépasse la limite de revenu, si par ailleurs elles remplissent les conditions pour l'octroi d'allocations fixées par le canton.

Art. 21 Caisse de compensation pour allocations familiales compétente

Les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative sont gérées par des caisses spécialement créées à cet effet par les cantons.

Art. 22 Financement

Le financement de ces allocations est assuré par les pouvoirs publics. Les cantons sont libres de faire participer les communes. Aux termes de l'al. 2, les cantons peuvent également prescrire que les personnes sans activité lucrative doivent s'acquitter de cotisations.

Art. 23 Compétences des cantons

Les cantons jouissent d'une grande liberté dans la création des régimes correspondants, mais ils sont toutefois tenus par les dispositions de la loi (p.ex. pour les montants minimum et les limites d'âge).

3.2.4 Chapitre 4 Contentieux et dispositions pénales

Art. 24 Particularités du contentieux

Al. 1

Dans ses art. 56 à 62, la LPGA règle la procédure de contentieux. Selon l'art. 57 LPGA, chaque canton institue un tribunal des assurances qui statue en instance unique sur les recours dans le domaine des assurances sociales. Aux termes de l'art. 58, al. 1, LPGA, le tribunal des assurances compétent est celui du domicile de la personne qui dépose un recours.

Par analogie avec l'art. 84, LAVS et l'art. 22, al. 1, LFA, le tribunal des assurances compétent dans le domaine des allocations familiales est celui du canton dont le régime d'allocations familiales est déterminant.

Al. 2

Selon l'art. 58, al. 2, LPGA, pour les personnes domiciliées à l'étranger, le tribunal des assurances compétent est celui du canton de leur dernier domicile en Suisse ou celui du canton de domicile de leur dernier employeur suisse. On applique ici la même règle que pour l'AVS et les allocations familiales dans l'agriculture (compétence de la Commission fédérale de recours). La teneur de l'art. 22, al. 2, LFA a été reprise.

Art. 25 Dispositions pénales

A l'instar des allocations familiales dans l'agriculture (art. 23, LFA) et de l'assurance-invalidité (art. 70, LAI), les dispositions pénales de la LAVS sont déclarées applicables aux allocations familiales.

3.2.5 Chapitre 5 Relation avec le droit européen

Art. 26

Contrairement aux conventions internationales de sécurité sociale proprement dites, les dispositions sur la sécurité sociale de l'Accord sur la libre circulation conclu avec la CE et ses Etats membres et celles de la Convention AELE révisée ne sont pas directement applicables. En concluant ces accords, la Suisse s'est toutefois engagée à en respecter les dispositions lorsqu'elle applique sa législation nationale. Pour ce faire, un article de renvoi sur le droit européen, d'une teneur identique, est introduit dans toutes les lois. Il est dès lors nécessaire d'introduire une telle disposition dans le présent projet de loi.

3.2.6 Chapitre 6 Dispositions finales

Art. 27 Application de la législation sur l'AVS

L'applicabilité de la LPGA est déjà établie dans l'art. 1, raison pour laquelle il convient de préciser que les dispositions applicables de la loi sur l'AVS s'appliquent, y compris dans leurs éventuelles divergences de la LPGA.

Afin de satisfaire aux exigences d'une base légale en bonne et due forme, les domaines dans lesquels la loi sur l'AVS s'applique doivent être expressément mentionnés, d'autant que dans le cas du traitement des données et de la communication des données, il s'agit de domaines particulièrement sensibles.

Art. 28 Dispositions des cantons

Le délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi ménagé pour l'instauration des régimes d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative paraît indiqué, en particulier si l'on considère qu'il s'agit de régler son financement. Pour le reste, les dispositions relatives aux allocations familiales doivent être édictées ou adaptées jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi; les personnes de condition indépendante doivent être prises en compte dans ces dispositions. Il s'agit

tions. Il s'agit avant tout ici des questions en lien avec la reconnaissance et l'activité des caisses de compensation pour allocations familiales et de celles concernant le financement où il convient de déterminer la clé de répartition des cotisations entre employeurs et salariés.

Art. 29 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Peuvent ainsi être réglés pour toute la Suisse les détails concernant les conditions matérielles du droit aux allocations, p. ex. le revenu et le taux d'occupation nécessaire à l'ouverture du droit, ou la coordination entre les droits d'une même personne qui est à la fois salariée et à la fois de condition indépendante. Il détermine également pendant combien de temps les allocations familiales doivent continuer à être versées après expiration du droit au salaire, en cas de maladie, accident, maternité ou service militaire. Les cantons connaissent aujourd'hui des règles très différentes.

Art. 31 Référendum et entrée en vigueur

Les art. 18 et 28 (adoption des dispositions d'exécution par les cantons) ne peuvent déployer leurs effets avant l'entrée en vigueur de la loi. Pour que les cantons puissent édicter leurs prescriptions d'exécution dans les délais, les dispositions correspondantes de la loi doivent être préalablement entrées en vigueur. C'est pourquoi elles entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant l'expiration du délai de référendum ou à la date de l'adoption de la loi en votation populaire.

3.3 Modification du droit en vigueur acte

3.3.1 Loi sur le personnel de la Confédération (LPers)

Art. 31, al. 1

L'art. 31 LPers concerne les mesures et prestations sociales. Selon l'al. 1, le Conseil fédéral définit les prestations minimales versées pour l'entretien des enfants.

Contrairement au projet de 1998 les employeurs au sens de la LPers sont soumis à la loi fédérale sur les allocations familiales et par conséquent également aux régimes cantonaux.

L'al. 1 ne doit pas être abrogé mais adapté. Les prestations servies actuellement selon la LPers sont plus élevées que les montants minimaux prévus par le projet de la Commission. Afin de permettre aux employeurs au sens de la LPers de compléter les prestations dans le cadre du droit sur le personnel et conformément aux accords passés avec les associations du personnel, la compétence du Conseil fédéral doit être maintenue. Elle doit être cependant modifiée de manière à ce que les prestations éventuelles de l'employeur ne constituent plus qu'un complément aux prestations cantonales, par exemple pour pouvoir compenser les différences entre les différents montants cantonaux ou maintenir le niveau actuel des prestations. Ces prestations complémentaires ne peuvent cependant pas être versées et financées via les caisses de compensation pour allocations familiales.

3.3.2

Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)

En général

La LFA règle le versement d'allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles et des exploitants dont le revenu ne dépasse pas une certaine limite (petits paysans).

Les allocations versées en région de montagne sont supérieures de 20 francs à celles versées en région de plaine. Le financement des allocations est mixte. Les employeurs agricoles doivent payer une contribution correspondant à 2 % des salaires versés à leur personnel agricole. La part des coûts non couverte par les contributions des employeurs et les coûts des allocations familiales servies aux petits paysans sont financés à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons. Les caisses cantonales de compensation AVS sont chargées de l'exécution.

Les modifications proposées par la Commission en 1998 ne pouvaient pas prendre en compte la LPGA. Depuis lors, de nombreuses dispositions de la LFA ont été modifiées en annexe à la LPGA, sans qu'il soit possible de tenir compte du projet de loi fédéral sur les allocations familiales. Il s'agit maintenant de réunir les deux trains de modifications.

Art. 1a, al. 3

L'objectif des allocations de ménage était de rendre plus facile aux travailleurs agricoles la fondation de leur propre ménage. Le montant de l'allocation de ménage (100 fr.) n'a plus été revu à la hausse depuis le 1^{er} avril 1974. Cette allocation a donc perdu de son importance au profit de l'allocation pour enfant, mais elle ne doit pas être supprimée pour autant. Actuellement, l'allocation de ménage n'est pas servie aux employés étrangers dont la famille vit à l'étranger. Cette disposition doit être maintenue, mais par souci d'égalité des droits, elle doit s'appliquer indépendamment de la nationalité, c'est-à-dire également aux personnes au bénéfice de la citoyenneté helvétique. Les obligations contraaires résultant de l'Accord sur la libre circulation, resp. de la Convention AELE révisée sont réservées pour les ressortissants d'un Etat membre de l'UE/AELE et les ressortissants suisses résidant sur le territoire de l'un de ces Etats.

S'agissant des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle versées pour des enfants vivant à l'étranger, il convient de reprendre la règle de l'art. 4, al. 3 du projet de la Commission qui s'applique également aux personnes exerçant une activité lucrative en dehors de l'agriculture et indépendamment de leur nationalité.

Art. 2, al. 1, 3 et 4, et art. 7

L'art. 2 établit les genres et les taux d'allocation pour les travailleurs agricoles, l'art. 7 fait de même pour les petits paysans. La seule différence réside dans le fait que le droit à l'allocation de ménage est réservé aux travailleurs agricoles.

Dans l'agriculture également, les allocations servies doivent être équivalentes à celles préconisées par la loi fédérale sur les allocations familiales. L'un des objectifs de la politique agricole consiste à offrir un soutien généreux à l'agriculture de montagne, car celle-ci apporte notamment une contribution importante à la conservation du paysage. Il semble donc logique de maintenir un taux d'allocation plus élevé pour les régions de montagne.

Dans le détail, les propositions sont les suivantes:

- maintenir l'allocation de ménage de 100 francs par mois pour les salariés;
- maintenir le supplément de 20 francs concédé à l'allocation pour enfant et à l'allocation de formation professionnelle dans les régions de montagne par rapport aux régions de plaine;
- supprimer l'augmentation des montants de 5 francs à partir du troisième enfant introduite le 1^{er} avril 1980.

Pour tous les enfants dans l'agriculture, les montants des allocations pour enfant sont aujourd'hui plus bas que ceux préconisés par le projet de la Commission. Suivant le nombre d'enfants et le lieu de l'exploitation agricole, ils varient entre 170 et 195 francs par enfant et par mois. Désormais, des allocations pour enfant de 200 francs (220 fr. en région de montagne) et des allocations de formation professionnelles de 250 francs (270 fr. dans les régions de montagne) seront servies pour tous les enfants.

La disposition de l'al. 4, selon laquelle le Conseil fédéral adapte périodiquement les montants des allocations pour enfant est abrogée puisque l'art. 5, al. 3, du projet la Commission prévoit une indexation des allocations.

Art. 9

La référence aux dispositions de la loi fédérale sur les allocations familiales permet d'assurer l'harmonisation avec cette loi. Cela concerne en particulier la définition de l'enfant donnant droit à l'allocation, le concours de droits et la durée du droit. En dépit des différences de formulation, seule une petite modification a été apportée par rapport à la réglementation actuelle de la LFA: dans certaines circonstances, les petits-enfants donnent eux aussi droit à des allocations.

Art. 10, titre médian et al. 2 et 3

L'interdiction du cumul des allocations mentionnée dans les al. 2 et 3 de cet article est supprimée, car elle est déjà mentionnée par le biais de la référence à l'art. 6 de la loi fédérale sur les allocations familiales. Le titre médian est aussi modifié en conséquence.

Dans les cas où une personne travaille à la fois en tant que travailleur agricole et en tant que petit paysan, elle aura le choix de percevoir l'allocation en référence à l'une ou à l'autre activité. Les cas dans lesquels une personne exerçant à la fois une activité de petit paysan et une activité en dehors de l'agriculture a droit à des allocations sont réglés dans les dispositions d'exécution de la loi fédérale sur les allocations familiales.

Art. 14, al. 3

La disposition doit être abrogée car l'art. 9 LFA renvoie en son al. 2, let. d pour le versement à des tiers à l'art. 9 de loi fédérale sur les allocations familiales.

Art. 24

Al. 1

Le rattachement du droit aux allocations des petits paysans à des conditions visant à améliorer les conditions de l'existence paysanne a été prôné en son temps par le canton de Vaud. Entrée en vigueur le 1^{er} avril 1962, la disposition controversée n'a été appliquée que durant quelques années dans ce canton. Etant devenue obsolète, elle peut être supprimée. La let. a est rattachée à la phrase d'introduction de l'al. 1. La compétence des cantons pour introduire des allocations complémentaires dans l'agriculture est maintenue.

Al. 2

L'objectif de la loi fédérale sur les allocations familiales est d'harmoniser les différents textes législatifs portant sur les allocations. La possibilité de non-application de la LFA – dont seul le canton de Genève fait usage aujourd'hui – devrait par conséquent disparaître.

Art. 25

Désormais, outre à la LPGA et à la loi sur l'AVS, le texte fera également référence à la loi fédérale sur les allocations familiales.

3.3.3 Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)

Art. 22, al. 1

Selon le droit en vigueur, le droit à l'allocation pour enfant et à l'allocation de formation professionnelle existe en règle générale lorsqu'un salarié perçoit un salaire déterminant au sens de la législation sur l'AVS. Certains cantons prévoient que les bénéficiaires d'allocations peuvent continuer à recevoir ces allocations pendant un certain temps après la fin du droit au salaire ou après la fin des rapports de travail. Le Conseil fédéral va édicter sur ce point une disposition correspondante dans le cadre de la loi fédérale sur les allocations familiales (art. 13 du projet de la Commission). Dans sa teneur en vigueur, l'art. 22, al. 1, LACI prévoit que le supplément au montant des allocations pour enfant et formation professionnelle n'est versé que dans la mesure où les allocations pour enfant ne sont pas servies durant la période de chômage. On vérifie aujourd'hui déjà si l'autre parent n'est pas en mesure de toucher des allocations familiales. Afin de le préciser, cette condition d'obtention du montant pour allocation pour enfant servi en supplément de l'indemnité journalière est mentionnée expressément sous la forme d'une let. b: lorsqu'une autre personne exerçant une activité lucrative a droit à l'allocation pour enfant, le droit de cette personne est prioritaire. Cette précision correspond à la disposition de l'art. 7, al. 1, let. a du projet de la Commission, selon laquelle la

personne qui exerce une activité lucrative arrive en tête de l'ordre de priorité. Si l'autre parent n'exerce pas d'activité lucrative, est prioritaire le droit selon la LACI.

4 Répercussions financières

4.1 Vue d'ensemble

Les prestations versées conformément au système d'allocations familiales actuellement en place s'élevaient en 2002 à environ 4,1 milliards de francs. Celles qui sont à verser selon la loi proposée par la commission s'élèveraient à 5,0 milliards de francs (cf. tableau 1 en annexe). Les frais supplémentaires sont en premier lieu à la charge des employeurs et des cantons. Le tableau 1 montre en plus comment la situation se présenterait si l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» était acceptée. Les différences par rapport aux chiffres figurant dans le message du Conseil fédéral au sujet de l'initiative résultent d'une actualisation des bases de calcul. Le tableau 2 montre à qui (incombe le financement des allocations versées dans le cadre de la nouvelle loi.

Les allocations versées aux salariés et aux indépendants non agricoles sont à la charge des employeurs (avec éventuellement une participation des salariés) et des indépendants (avec toutefois un plafonnement). La charge pour les indépendants est nouvelle, mais ils bénéficient tous d'allocations selon le projet de la Commission, alors qu'actuellement, rares sont ceux qui reçoivent des allocations. Le taux de cotisation moyen pour l'ensemble des employeurs et des indépendants hors agriculture est de 1,82 %, soit environ 0,1 % plus élevé qu'aujourd'hui pour les employeurs. L'augmentation s'explique essentiellement par l'augmentation de l'allocation moyenne.

Les personnes non actives ont droit à des allocations si leur revenu ne dépasse pas une certaine limite. Ces allocations sont à la charge des cantons; pour s'en alléger quelque peu, ceux-ci peuvent soumettre les personnes non actives à cotisation.

Les allocations versées dans le cadre de la LFA sont adaptées et entraîneraient une charge supplémentaire pour les pouvoirs publics.

4.2 Répercussions sur la Confédération

Pour la Confédération, le nouveau système implique aussi bien des frais supplémentaires, d'un côté, que des recettes supplémentaires de l'autre. Finalement, le texte peut être mis en œuvre sans incidence sur les coûts au niveau fédéral.

Le coût supplémentaire incombant à la Confédération ne porte que sur les allocations familiales dans l'agriculture et – dans une moindre mesure – sur celles qu'elle verse en tant qu'employeur du personnel fédéral. Des économies interviendraient dans le domaine des subventions des primes à la LAMal. Des changements auront lieu parallèlement au niveau des recettes fiscales du fait de l'augmentation des allocations familiales.

En 2002, l'allocation versée au titre de la LFA (dans le domaine de l'agriculture) était de 180 francs en moyenne. La Confédération a contribué à ce montant à raison de 82 millions de francs. Si l'allocation atteint 200 francs et l'allocation au titre de la formation professionnelle 250 francs, avec un supplément de 20 francs en région de montagne, la moyenne pondérée de l'allocation serait de 220 francs environ. La part de la Confédération atteint alors 100 millions de francs, donc quelque 20 millions de francs de plus qu'aujourd'hui. Cette augmentation est soumise au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let b Cst.).

En 2002, la Confédération a versé un montant total de 80 millions de francs sous forme d'allocations familiales à ses employés. Comme elle n'est pas affiliée à une caisse d'allocations familiales, elle prélève ce montant de ses ressources générales. Le projet de loi présenté oblige tous les employeurs à s'affilier à une caisse et à verser les cotisations. La Confédération devra verser des allocations plus élevées dans les cantons qui connaissent des allocations supérieures à celles que verse la Confédération. Dans la mesure où elle compte maintenir son niveau de prestations dans les autres cantons, le supplément de charge sera finalement insignifiant.

L'économie dans le domaine des subventions aux primes d'assurance LAMal est particulièrement difficile à estimer. On peut tabler sur un montant de 30 millions de francs.

On observe, du côté des recettes, une augmentation de 20 millions de francs au titre l'impôt fédéral direct (personnes physiques) du fait de l'augmentation des revenus des familles, les allocations étant soumises à l'impôt.

Il en va de même des recettes fiscales au niveau des sociétés du fait de l'accroissement des dépenses incombant aux employeurs: en effet, dans la mesure où le coût engendré par l'augmentation des cotisations peut se répercuter sur les prix, le produit de la taxe à la valeur ajoutée s'en trouve augmenté de quelque 10 millions de francs; si, par contre, cette répercussion sur les prix ne se faisait pas, la diminution du bénéfice des entreprises entraînerait une baisse du produit de l'impôt fédéral direct (personnes morales) de quelque 30 millions de francs.

On peut donc admettre que le système aura un effet favorable pour la Confédération de l'ordre de 40 millions de francs ou alors un effet neutre, selon que les charges supplémentaires pour les employeurs et les indépendants peuvent ou non être répercutées sur les prix (voir tableau 3).

4.3 Répercussions sur les cantons

Les conséquences de la nouvelle loi sont globalement plus importantes pour les cantons que pour la Confédération. Demeure pour ceux-ci une inconnue, celle de l'influence de la nouvelle loi sur la charge des allocations en tant qu'employeurs. Le tableau 4 montre qu'il résulte une économie de 25 millions ou une diminution de recettes de 85 millions de francs, selon que les charges supplémentaires pour les employeurs et les indépendants peuvent ou non être reportées sur les prix.

5 Relation avec le droit européen

5.1 Le droit de la Communauté européenne

Dans l'Union européenne, la libre circulation des travailleurs est consacrée à l'art. 39 du traité CE. Cette libre circulation des travailleurs requiert la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, ce que prévoit l'art. 42 du traité CE. Cette coordination est mise en œuvre par le Règlement du Conseil n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et par son Règlement d'application n° 574/72¹⁷. Le Règlement n° 1408/71 prévoit, notamment, l'égalité de traitement entre nationaux et autres ressortissants communautaires, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur le territoire communautaire.

L'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et la CE implique que depuis le 1^{er} juin 2002 la Suisse participe à ce système de coordination multilatérale.

Si le droit communautaire prévoit la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, il ne prévoit pas, en revanche, leur harmonisation. Les Etats membres sont libres de déterminer comme ils l'entendent la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur système de sécurité sociale.

Par une recommandation du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale¹⁸, le Conseil invite simplement les Etats membres à développer les prestations servies aux familles, pour lesquelles la charge d'enfants est la plus lourde, par exemple en raison du nombre d'enfants et/ou de leur situation économique.

5.2 Les instruments du Conseil de l'Europe

La Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 est le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme pour les droits économiques et sociaux. L'art. 16 de la Charte garantit le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique. Il oblige les Etats à mettre en œuvre une véritable politique familiale au moyen d'instruments diversifiés. Cet article, outre les aspects strictement civils du droit de la famille, englobe certains éléments de droit social et de droit fiscal (politique familiale). Pour se conformer à l'art. 16, les Etats sont donc tenus d'avoir un régime de prestations familiales. Ces prestations doivent couvrir un nombre significatif de familles et doivent, par un montant approprié, leur assurer un complément de revenu suffisant. Elles doivent être régulièrement revalorisées compte tenu de l'inflation. L'art. 12 de la Charte porte sur le droit à la sécurité sociale. Son par. 1 impose aux Etats parties à la Charte d'établir ou de maintenir un régime de sécurité sociale et donc de prévoir, notamment, l'octroi de prestations familiales. Quant à son par. 4, il prévoit l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants

¹⁷ Règlements codifiés par le règlement du Conseil n° 118/97, JO n° L 28 du 30.1.1997, p. 1; modifiés en dernier lieu par le règlement du Parlement européen et du Conseil n° 631/2004, JO n° L 100 du 6.4.2004, p. 1.

¹⁸ JO n° L 245 du 26.8.92, p. 49.

des autres Parties contractantes. Dès lors, les conditions d'acquisition des prestations doivent être les mêmes pour les nationaux et les ressortissants des autres Etats parties à la Charte. Par ailleurs, la Charte condamne les discriminations indirectes, à savoir les prescriptions qui visent aussi bien les nationaux que les étrangers (notamment celles qui concernent l'obligation de résidence) mais qui dans les cas concrets visent exclusivement ou principalement les étrangers. C'est ainsi que depuis plusieurs cycles de contrôle, le fait que certains pays imposent aux enfants de résider sur leur territoire pour bénéficier des prestations familiales est jugé contraire à l'art. 12, par. 4, par le Comité européen des Droits sociaux qui est l'organe qui apprécie, d'un point de vue juridique, la conformité des législations et pratiques nationales avec la Charte. En revanche, le Comité admet la modulation du montant des allocations familiales exportées en fonction du coût de la vie dans l'Etat de résidence mais il se réserve le droit d'apprécier si la réduction opérée est proportionnée à l'objectif de la Charte.

La Suisse a signé la Charte le 6 mai 1976, mais le Parlement en ayant refusé la ratification en 1987, ce traité ne lie pas notre pays.

La Charte sociale européenne (révisée) du 3 mai 1996 met à jour et adapte le contenu matériel de la Charte de 1961. Elle constitue un accord distinct de la Charte sociale européenne qu'elle n'abroge pas. Les art. 12 et 16 sont repris dans la (nouvelle) Charte. La Suisse n'a pas signé cet instrument.

Le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964 a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977¹⁹. Notre pays en a accepté notamment la partie VII relative aux prestations familiales. Le cercle des personnes protégées doit comprendre soit certaines catégories de salariés, soit certaines catégories de la population active (art. 41). Les prestations familiales versées aux personnes protégées ne peuvent pas être soumises à condition de ressources. L'art. 44 impose que la valeur totale des allocations pour enfant atteigne au moins 1,5 % du salaire d'un manœuvre adulte masculin tel que le définit le Code, multiplié par le nombre total des enfants de tous les résidents. Pour ce qui est du financement des systèmes de sécurité sociale, le Code prévoit que le coût des prestations et les frais d'administration doivent être financés collectivement par voie de cotisations ou d'impôts ou par les deux voies conjointement (art. 70, par. 1).

Le Code européen de sécurité sociale (révisé) du 6 novembre 1990 constitue aussi un accord distinct du Code européen de sécurité sociale de 1964 qu'il n'abroge pas. Le Code (révisé) étend certaines normes du Code de 1964 (extension du champ d'application personnel et amélioration du niveau des prestations, par exemple) et institue parallèlement une plus grande flexibilité en formulant les normes de manière à tenir compte au mieux des réglementations nationales. N'ayant été ratifié par aucun Etat, le Code (révisé) n'est pas encore entré en vigueur.

Parmi les instruments du Conseil de l'Europe, il faut encore mentionner la Recommandation du Comité des Ministres n°R (92) 2 sur la généralisation des prestations familiales, aux termes de laquelle les allocations familiales devraient être accordées en faveur de tous les enfants résidant sur le territoire d'un Etat membre. Un ajustement des prestations familiales devrait être prévu afin de prendre en compte l'évolution du coût de la charge d'un enfant ou du niveau général du coût de la vie.

¹⁹ RO 1978 1518; RS 0.831.104

Enfin, les allocations familiales au taux minimal devraient être accordées sans condition de ressources (ch. 3, 9b et 10a de l'annexe à la recommandation).

5.3 Compatibilité avec le droit européen

Aux termes de l'art. 44 du Code européen de sécurité sociale de 1964, la valeur totale des prestations familiales attribuées aux personnes protégées doit représenter au moins 1,5 % du salaire d'un manœuvre ordinaire masculin, tel que défini par le Code, multiplié par le nombre total des enfants de tous les résidents. Notre pays atteignait en 2001 un taux de 3,28 % avec une allocation moyenne pour enfant de 175 francs par mois et de 2,63 % si l'on opérait le calcul compte tenu de l'allocation cantonale la moins élevée qui était de 140 francs par mois.

Une revalorisation régulière de l'allocation pour enfant correspond aux exigences des instruments du Conseil de l'Europe (art. 16 de la Charte sociale européenne et Recommandation n° R [92] 2).

Le financement proposé par le projet ne pose pas de problèmes au regard du droit européen.

En ce qui concerne la Charte sociale européenne (ou la Charte révisée) et plus particulièrement ses art. 12 et 16, le projet de loi institue l'égalité de traitement entre Suisses et étrangers, ce qui est conforme à la Charte. Il y a toutefois lieu de remarquer que le Comité européen des Droits sociaux demande que des allocations familiales soient versées même si l'enfant réside à l'étranger. Il admet que leur montant soit fonction du coût de la vie dans le pays de résidence de l'enfant mais il se réserve la possibilité d'examiner le caractère proportionné de la réduction par rapport aux différences de coût de la vie entre les pays concernés. Pour les pays liés à la Suisse par une convention portant sur les allocations familiales, ce sera la convention qui déterminera l'ampleur du droit. Quant aux ressortissants des pays non liés à la Suisse par une telle convention, ce sera au Conseil fédéral de déterminer le droit à l'allocation et le montant de celle-ci. Dans les deux cas, le Comité européen des Droits sociaux se réserve la possibilité d'examiner la compatibilité de la réglementation (convention ou réglementation nationale) avec la Charte.

En ce qui concerne les autres allocations, la Charte sociale impose l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers. La Suisse devrait donc veiller à ce que les cantons qui introduiraient des allocations de naissance ou d'adoption les octroient aux mêmes conditions aux Suisses et aux étrangers ressortissants d'Etats parties à la Charte.

Le présent projet est compatible avec le droit européen qui lie la Suisse.

Allocations selon différents modèles, estimations en millions de francs pour l'année 2002

Régime	Statut de l'allocataire			Coûts totaux		En points de TVA
	Salariés (sans l'agriculture)	Personnes actives dans l'agriculture	Indépendants non agricoles	Non actifs	En millions de francs	
Situation actuelle (selon allocations par cantons en 2002)	3 910	130	20	20	4 080	1,54 %
Remarques	<ul style="list-style-type: none"> – L'allocation moyenne pour enfant est de 179 francs par mois, celle pour jeune en formation de 202 francs; la moyenne pondérée s'élève à 184 francs. – Environ 6 % des enfants ou jeunes en formation n'ont pas droit à des allocations, les parents étant indépendants ou non actifs. 					
Projet de la Commission	4 460	160	180	170	4 970	1,88 %
Remarques	<ul style="list-style-type: none"> – Les enfants donnent droit à une allocation de 200 francs par mois, les jeunes en formation une allocation de 250 francs; la moyenne pondérée s'élève à 210 francs. – Une limite de revenu est appliquée dans l'agriculture et aux personnes non actives. 					

Régime	Statut de l'allocataire		Coûts totaux				
	Salariés (sans l'agriculture)	Personnes actives dans l'agriculture	Indépendants non agricoles	Non actifs	En millions de francs	En % du total du revenu AVS	En points de TVA
Initiative «Pour de plus justes allocations pour enfant!»	9 570	330	390	390	10 680	4,03 %	3,96
Remarques – <i>Chaque enfant ou jeune en formation donne droit à une allocation de 450 francs par mois.</i>							

Les points de TVA sont calculés en valeur linéaire; un point de TVA représente 2,7 milliards de francs.

Le taux de cotisation de 1,54 % sur les revenus AVS dans la situation actuelle se réfère au total de ces revenus, et comprend aussi les allocations versées selon la LFA. Il ne correspond pas au taux moyen à charge des employeurs pour financer les allocations des salariés; le taux moyen actuel à charge des employeurs peut être estimé à 1,64 % pour l'année 2002.

Tableau 2

Financement des allocations versées selon le projet de la Commission

Allocations aux ...	Montant en mio. de francs	Financement
Salariés non agricoles	4460	Le taux de cotisation moyen s'élève à 1,82 % du revenu AVS, les cotisations des indépen- dants étant plafonnées.
Indépendants non agricoles	180	
Personnes actives dans l'agriculture	160	10 mio. à charge des employeurs, le reste se répartissant ainsi: – deux tiers à charge de la Confédération (100 mio. de fr.) – un tiers à charge des cantons (50 mio. de fr.)
Personnes non actives	170	A charge des cantons

Charge nette en millions de francs pour la Confédération découlant du projet de la Commission

Chiffre positif: dépenses supplémentaires ou recettes inférieures

Chiffre négatif: dépenses inférieures ou recettes supplémentaires

	Report de charge pour les entreprises		
	Avec report	Sans report	Commentaire
LFA	20	20	Dépenses supplémentaires pour l' agriculture
Confédération en tant qu'employeur	0	0	La Confédération maintient ses prestations actuelles; très légères dépenses supplémentaires dans quelques cantons
Imposition des personnes physiques	-20	-20	Recettes supplémentaires dues à l'imposition d'allocations d'un <i>montant plus élevé</i>
TVA	-10	0	Recettes supplémentaires en cas de report intégral sur les consommateurs
Imposition des personnes morales	0	30	Recettes inférieures dues à la diminution du bénéfice si le report n'est pas possible
Subsides des primes AMal	-30	-30	Estimation grossière de la diminution de la charge
Total	-40	0	

Les économies dans le domaine des prestations complémentaires sont trop faibles pour être relevées dans le tableau.

Charge nette en millions de francs pour les cantons et les communes découlant du projet de la Commission

Chiffre positif: dépenses supplémentaires ou recettes inférieures

Chiffre négatif: dépenses inférieures ou recettes supplémentaires

	Report de charge pour les entreprises		Commentaire
	Avec report	Sans report	
LFA	10	10	Dépenses supplémentaires pour l'agriculture
Allocations aux personnes non actives	170	170	Avec prise en compte d'une limite de revenu
Imposition des personnes physiques	-150	-150	Recettes supplémentaires dues à l'imposition des allocations
Imposition des personnes morales	0	110	Recettes inférieures dues à la diminution du bénéfice
Aide sociale	-40	-40	Estimation grossière de la diminution de la charge
Subventions aux primes AMal	-15	-15	Estimation grossière de la diminution de la charge
Total	-25	85	

Les économies dans le domaine des prestations complémentaires sont trop faibles pour être relevées dans le tableau.

La répartition de ces chiffres par cantons devrait être très inégale, mais elle est impossible à estimer en l'état des connaissances.

Cantons et communes connaissent très probablement d'autres revenus et d'autres dépenses (p.ex.: allocations plus élevées aux agriculteurs dans certains cantons), qui seraient touchés en cas d'acceptation du projet de la Commission; les estimations ci-dessus n'en tiennent pas compte.

Sont également inconnues les répercussions sur les cantons et les communes en tant qu'employeurs.