ARGUMENTAIRE

Département fédéral de l'intérieur et Office fédéral des assurances sociales

Votation fédérale du 26 novembre 2006 : OUI à la loi fédérale sur les allocations familiales

OUI à la loi fédérale sur les allocations fami-

liales

Le 26 novembre 2006, les citoyennes et les citoyens devront se prononcer sur la nouvelle loi sur les allocations familiales. Cette loi harmonise les réglementations cantonales et réduit les écarts actuels. Tous les salariés ayant des enfants recevront désormais une allocation d'au moins 200 francs par mois. Pour les enfants de 16 ans et plus encore en formation, l'allocation se monte à au moins 250 francs et est versée jusqu'à 25 ans révolus. Les conditions d'octroi des allocations sont harmonisées. Les parents sans activité lucrative à revenu modeste ont également droit aux allocations familiales ; les indépendants n'y ont en revanche pas droit. Le projet de loi représente un compromis équilibré ; il avait été conçu à l'origine en tant que contre-projet indirect à une initiative populaire, retirée entre-temps, qui demandait une allocation de 450 francs par mois pour chaque enfant.

La nouvelle loi constitue une solution mesurée et juste

- parce qu'elle fixe un montant minimum pour les allocations dans toute la Suisse et qu'elle réduit les écarts entre les montants des prestations versées d'un canton à l'autre ;
- parce que les cantons peuvent prévoir des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle plus élevées et qu'ils conservent ainsi dans une large mesure leurs compétences dans le domaine de la politique familiale ;
- parce qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place une nouvelle assurance sociale ni une nouvelle administration, et que l'application passera toujours par les employeurs et les caisses de compensation pour allocations familiales reconnues par les cantons.

Sommaire:

Que vise la loi?

Réglementation actuelle

Brève rétrospective

Le projet en détail

Coûts et financement

Arguments en faveur du projet

Que vise la loi?

La nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) fixe des montants minimaux pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle tout en instaurant une harmonisation et une meilleure coordination. Son champ d'application se limite aux salariés et aux personnes sans activité lucrative à revenu modeste. Dans les limites fixées par la loi fédérale, les cantons conservent la compétence de développer le domaine des allocations familiales dans le cadre de leur politique sociale et familiale.

Les cantons restent compétents pour régler le financement des allocations familiales. (A l'heure actuelle, les allocations familiales pour les salariés sont financées en totalité par les employeurs à l'exception du canton du Valais où une cotisation de 0,3 % est prélevée sur les salaires). Les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative doivent être financées par les cantons. Ces derniers peuvent toutefois prévoir que les personnes sans activité lucrative paient à certaines conditions une contribution.

La loi met enfin en œuvre le principe de la compétence de la Confédération en matière d'allocations familiales, inscrit depuis des décennies dans la Constitution. Elle fixe ainsi des normes fédérales dans ce domaine aussi, comme c'est déjà le cas dans toutes les autres assurances sociales. Cette solution, qui correspond à l'évolution historique des allocations familiales et aux conditions particulières de cette branche des assurances sociales, ne constitue toutefois pas une réglementation fédérale exhaustive. Elle prend appui sur ce qui existe et laisse aux cantons une grande latitude.

Règlementation actuelle

A ce jour, les allocations familiales sont essentiellement du ressort des cantons. 26 législations cantonales coexistent, déterminant chacune le genre et le montant des allocations versées, le cercle des bénéficiaires et l'organisation du système des allocations familiales. Tous les cantons connaissent ainsi des allocations familiales pour les salariés, dix cantons versent également des allocations familiales aux indépendants et cinq aux personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative. Seules les personnes actives dans l'agriculture et le personnel de la Confédération bénéficient d'allocations familiales versées en vertu de lois fédérales.

Le montant des allocations familiales versées diffère fortement d'un canton à l'autre. Ainsi, une famille de trois enfants dont deux ont plus de 16 ans et sont en formation reçoit des allocations mensuelles pour enfants et des allocations de formation professionnelle comprises entre 510 et 1064 francs selon le canton. Le système actuel présente des lacunes (par exemple pour les personnes sans activité lucrative et les personnes travaillant à temps partiel) et il est très complexe dans son application. La situation des parents exerçant tous deux une activité lucrative et pouvant prétendre chacun à des allocations familiales pour le même enfant (concours de droit) soulève dans la pratique des difficultés importantes et peut donner lieu à des solutions insatisfaisantes, notamment dans le cas

de parents divorcés, séparés ou travaillant à temps partiel (voir fiche d'information « Trois exemples »). Il est souvent difficile pour les bénéficiaires d'allocations familiales de faire valoir leur droit. Les divergences entre les différentes lois cantonales et les problèmes de coordination soulèvent également des difficultés pour les acteurs chargés de l'application des lois, caisses de compensation pour allocations familiales et employeurs.

Brève rétrospective

Les allocations familiales ont été introduites en tant que prestation volontaire, à l'époque de la Première Guerre mondiale, par certains employeurs qui trouvaient injuste que des salariés perçoivent le même salaire qu'ils aient ou non des enfants. A partir du milieu du siècle dernier, les cantons ont progressivement introduit les allocations familiales en tant que prestation obligatoire. Entre 1943 et 1965, tous les cantons ont inscrit dans leur législation le versement d'allocations familiales aux salariés hors secteur agricole. La Confédération dispose, depuis 1946 déjà, de la compétence constitutionnelle dans le domaine des allocations familiales. Elle n'en a toutefois fait usage jusqu'ici que dans le domaine de l'agriculture. De nombreuses interventions parlementaires et initiatives cantonales demandaient depuis longtemps une réglementation fédérale des allocations familiales s'appliquant également aux autres secteurs économiques. Différents modèles avaient d'ailleurs déjà été examinés à maintes reprises, et plusieurs procédures de consultation ont également été menées. Mais pour la première fois, ces efforts ont abouti à l'adoption d'une loi par les Chambres fédérales. C'est aussi la première fois que le peuple sera appelé à se prononcer au sujet d'une loi sur les allocations familiales.

Le projet en détail

Le Parlement a adopté le 24 mars 2006 une loi dont les principaux éléments sont les suivants :

- Des prestations minimales contraignantes sont fixées, les cantons pouvant toutefois décider de montants plus élevés.
- Les conditions d'octroi sont réglées de manière uniforme pour toute la Suisse.
- Le financement et l'organisation restent de la compétence des cantons, qui en outre reconnaissent et surveillent les caisses de compensation pour allocations familiales.

La loi prévoit pour l'essentiel les dispositions suivantes:

- Une **allocation pour enfant** d'au moins 200 francs par mois pour les enfants jusqu'à 16 ans.
- Une **allocation de formation professionnelle** d'au moins 250 francs par mois pour les jeunes de 16 à 25 ans qui suivent une formation.
- Les **cantons peuvent augmenter ces montants**. Ils peuvent également introduire des allocations de naissance et d'adoption.

- **Tous les salariés ont droit à ces allocations, ainsi que les personnes sans activité lucrative à revenu modeste.** Même les personnes travaillant à temps partiel ont droit à des allocations entières (si elles réalisent un salaire annuel d'au moins 6450 francs) ; il ne sera plus versé d'allocations partielles. Les activités exercées auprès de différents employeurs sont additionnées.
- Les **conditions d'octroi sont harmonisées.** Les mêmes limites d'âge s'appliquent dans tous les cantons, et la formation au cours de laquelle une allocation de formation professionnelle est versée est définie de la même manière dans toute la Suisse. Une réglementation uniforme s'applique pour la poursuite du versement des allocations familiales en cas d'incapacité de travail (accident, maladie, etc.).
- Les cas de **concours de droits**, autrement dit les cas où plusieurs personnes auraient droit à des allocations familiales pour le même enfant, seront réglés de manière uniforme partout en Suisse. La priorité revient toujours à la personne qui exerce une activité lucrative. Si les deux parents sont salariés, c'est en premier lieu celui qui détient l'autorité parentale qui a droit aux allocations. S'ils exercent conjointement l'autorité parentale, c'est le parent chez lequel vit l'enfant qui touchera les allocations. Si toute la famille vit sous le même toit, l'allocation est perçue dans le canton de domicile de la famille. Si les deux parents travaillent dans ce canton ou si aucun des deux n'y travaille, les allocations familiales sont versées au parent dont le revenu provenant d'une activité lucrative est le plus élevé. L'autre parent reçoit la différence, au cas où il aurait droit à une allocation plus élevée selon la législation cantonale déterminante. Le montant disponible pour l'enfant correspond toujours à l'allocation la plus élevée indépendamment du fait que la priorité du droit aux allocations revienne à la mère ou au père.
- L'**application** s'effectue comme par le passé via les **employeurs** et les **caisses de compensation pour allocations familiales**. Tous les employeurs, privés et publics, devront désormais s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales. Les succursales s'affilient dans le canton où elles sont établies et non dans le canton où l'entreprise a son siège. L'exemption de l'obligation de s'affilier et le versement des allocations familiales au moyen de fonds propres ne sont plus possibles. Les cantons déterminent les conditions de reconnaissance des caisses de compensation pour allocations familiales; la loi fédérale ne contient aucune prescription à ce sujet.
- La nouvelle loi ne changera pas fondamentalement le **versement** des allocations familiales à l'**étranger**, et les sommes versées à l'étranger ne seront pas significativement plus importantes que jusqu'à présent. Aujourd'hui déjà, des allocations familiales doivent être versées pour des enfants habitant dans les pays de l'UE ou de l'AELE lorsque leurs parents travaillent en Suisse. Le versement d'allocations familiales pour des enfants vivant dans d'autres pays sera restreint et le montant adapté au pouvoir d'achat, dans la mesure où aucune obligation découlant d'un accord international ne s'y oppose. Ce n'est pas encore le cas dans tous les cantons.

- Le **financement** des allocations familiales passe par les caisses de compensation pour allocations familiales ; il est réglé par les cantons. Ces derniers peuvent prévoir que les ressources nécessaires proviennent exclusivement des cotisations des employeurs (comme c'est en général le cas actuellement sauf en Valais, où les salariés cotisent à raison de 0,3 % de leur salaire), ou encore prélever des cotisations sur les salaires ou recourir aux fonds publics. Les cotisations doivent être calculées en tant que supplément aux cotisations AVS ; des cotisations par tête ne sont pas possibles. Les cantons peuvent prévoir une péréquation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales actives sur leur territoire. Il n'existe pas de péréquation des charges ni de fonds de compensation à l'échelon fédéral.
- **Les personnes sans activité lucrative** ont droit à des allocations familiales si leur revenu (p. ex. sous forme de rentes ou de bourses) n'excède pas 38 700 francs par an et qu'elles ne perçoivent pas de prestations complémentaires à l'AVS/AI. Ces allocations sont financées par les cantons, qui décident également de la manière dont s'effectuera la mise en œuvre. Ils peuvent créer une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative ou confier la mise en œuvre à un autre organisme ou à une autre autorité. Les cantons peuvent édicter des dispositions plus généreuses et prévoir une limite de revenu plus élevée, voire ne pas fixer de limite de revenu.
- La nouvelle loi ne s'applique pas aux **indépendants**. Les cantons peuvent continuer à prévoir des allocations familiales pour ce groupe de personnes; la loi fédérale ne donne aucune directive dans ce domaine.
- La loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA ; RS 836.1) continue de s'appliquer pour les salariés de **l'agriculture**. Actuellement, les allocations s'élèvent à 175 francs par enfant et par mois pour les deux premiers enfants et à 180 francs à partir du troisième enfant ; en région de montagne, ces montants sont majorés de 20 francs. Désormais, les allocations versées dans l'agriculture seront également de 200 francs pour l'allocation pour enfant et de 250 francs pour l'allocation de formation professionnelle ; ces montants seront majorés de 20 francs en région de montagne. Les cantons peuvent toujours édicter des dispositions complémentaires pour l'agriculture.
- Il est prévu d'établir une **statistique** des allocations familiales pour l'ensemble de la Suisse. Actuellement, les données disponibles à l'échelle du pays sont insuffisantes, raison pour laquelle on est obligé de se fonder sur des estimations, ce qui rend plus difficile l'évaluation de la situation et l'étude de nouvelles solutions.

Coûts et financement

En l'absence de statistique nationale sur les allocations familiales, leur coût global est estimé, pour 2006, à 4079 millions de francs dans le système actuel. Le système instauré

par la nouvelle loi reviendrait à 4672 millions de francs, ce qui représenterait un surcoût de 593 millions de francs. Si les cantons ne modifient pas le mode de financement actuel des allocations familiales, 455 millions de francs seraient à la charge des employeurs et 138 millions à la charge des pouvoirs publics, à raison de 126 millions supportés par les cantons (allocations familiales aux personnes sans activité lucrative ainsi que dans l'agriculture) et 12 millions par la Confédération (allocations familiales dans l'agriculture).

Le taux de cotisation pour les employeurs s'élève aujourd'hui à 1,52 % en moyenne. La nouvelle loi porterait ce taux à 1,7 %, soit une augmentation de 0,18 point.

Arguments en faveur du projet

Si les électeurs et les électrices acceptent la nouvelle loi, les familles seront les premières à en bénéficier. La mise en œuvre des allocations familiales sera simplifiée pour toutes les parties concernées. Comme les conditions d'octroi seront harmonisées, les employeurs et les caisses de compensation pour allocations familiales ayant des activités dans plusieurs cantons ne devront plus tenir compte d'une multitude de dispositions de détail cantonales pour déterminer le droit aux allocations.

► *Meilleur soutien aux familles*

Dans le cadre de la prévoyance vieillesse, la population active contribue largement à la sécurité sociale des personnes âgées. Les familles avec enfants ne peuvent toutefois pas compter dans une même mesure sur la solidarité de toute la collectivité, bien qu'elles fournissent des prestations indispensables à l'avenir du pays et au développement de la société ; elles sont par ailleurs de plus en plus souvent touchées par la pauvreté. La compensation des charges occasionnées par les enfants doit être renforcée dans le sens d'un contrat équilibré entre les générations et d'une reconnaissance des prestations fournies par les familles.

► *Investissement dans l'avenir*

Les parents investissent beaucoup de temps et d'argent dans l'éducation et les soins aux enfants. Les enfants assurent notre avenir. Le soutien apporté aux familles n'est pas simplement guidé par un souci d'équité : il s'agit d'un investissement nécessaire, qui permet d'améliorer les conditions dans lesquelles les enfants grandissent, pour une plus grande égalité des chances et moins de coûts sociaux subséquents.

► *Montants minimaux s'appliquant dans toute la Suisse (allocation pour enfant de 200 francs et allocation de formation professionnelle de 250 francs)*

Actuellement, les allocations familiales varient du simple au double selon les cantons pour des familles ayant le même nombre d'enfants. De telles différences sont injustifiées. Le montant minimal fixé dans la loi fédérale est raisonnable et ne couvre qu'une petite partie des coûts qu'occasionnent les enfants. Il n'augmente pas non plus de manière exa-

gérée les prestations, la moyenne des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle se situant actuellement déjà à 196 francs par enfant et par mois contre 218 francs avec la nouvelle loi.

► **Les lacunes existant en cas de travail à temps partiel sont comblées**

Actuellement, les personnes travaillant à temps partiel n'ont généralement droit qu'à une allocation réduite. La loi comble donc une lacune choquante : ces personnes touchent désormais des allocations familiales entières. Car les coûts inhérents à leurs enfants ne sont pas moins élevés que ceux que supportent les parents travaillant à plein temps.

► **Clarté accrue et application simplifiée**

Actuellement, selon les cantons, les limites d'âge fixées diffèrent, la définition de la notion de formation professionnelle n'est pas la même partout et la durée du droit à des allocations familiales en cas d'incapacité de travail varie. Grâce à la réglementation fédérale, la situation sera plus claire et l'application simplifiée.

► **Compétences claires lorsque les deux parents exercent une activité lucrative (concours de droits)**

En cas de concours de droits, les dispositions des cantons concernés peuvent être contradictoires en ce qui concerne le parent ayant droit aux allocations familiales. Il peut aussi arriver qu'une famille ne reçoive qu'une allocation partielle, par exemple lorsque la mère divorcée travaille à temps partiel et que son droit est prioritaire par rapport à celui du père, même si celui-ci travaille à plein temps. En vertu de la nouvelle loi, tous ces cas seront réglés de manière claire et harmonisée. Le droit au paiement de la différence a pour effet que la famille dispose toujours du montant le plus élevé, quel que soit celui des deux cantons concernés dans lequel existe le droit prioritaire.

► **Répartition plus équitable des charges : tous les employeurs doivent s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales**

Il ne sera plus possible aux employeurs de certains cantons d'être exemptés de l'obligation de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales et de se soustraire ainsi à la solidarité. Si le canton souhaite en plus une compensation entre les différents secteurs, il peut introduire une péréquation des charges entre les caisses de compensation. Il reste néanmoins toujours de la place pour des solutions basées sur le partenariat social, les prestations de ce type n'étant pas touchées par la nouvelle loi.

► **Une grande latitude est laissée aux cantons**

Les compétences des cantons en matière de politique familiale ne sont pas restreintes. Les montants fixés dans la loi fédérale pour les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle sont des valeurs minimales. Les cantons peuvent les aug-

menter et également les adapter régulièrement de leur propre chef. Ils peuvent ainsi coordonner cet élément important de la compensation des charges familiales avec les autres mesures mises en place pour soutenir les familles avec enfants (allègements fiscaux, subventions aux crèches, etc.).

► ***Pas de nouvelle assurance sociale ni de renforcement de l'appareil administratif***

Aujourd'hui déjà, des allocations familiales sont versées dans tous les cantons. De nombreux détails réglés de manière différente d'un canton à l'autre seront harmonisés, mais toujours sur la base de dispositions existant déjà dans les législations cantonales sur les allocations familiales ou dans l'AVS. L'application passera, comme par le passé, par les employeurs et les caisses de compensation pour allocations familiales reconnues par les cantons. Le financement et l'organisation restent du ressort des cantons et les structures existantes ne sont pas modifiées.

► ***Extension mesurée d'un système existant qui ne connaît pas de problèmes de financement***

Du fait de la baisse du nombre d'enfants, les cotisations aux caisses de compensation pour allocations familiales n'ont pas dû être relevées ces dernières décennies ; elles ont même pu être abaissées. Depuis 1979, malgré l'augmentation des montants des allocations familiales, la part des coûts a diminué d'environ 10 % par rapport à la masse salariale. Aussi, l'augmentation des montants fixée dans la nouvelle loi ne fait que compenser cette évolution.