

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 évalué les 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 Carences 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 intracantonal.

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 oeuvre 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 supplémentaires 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.

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.

91.411

**Initiative parlementaire
Prestations familiales (Fankhauser)**

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

du 20 novembre 1998

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), le présent rapport que nous transmettons par la même occasion au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'approuver le projet d'arrêté fédéral ci-annexé.

20 novembre 1998

Au nom de la commission:

Le président, Paul Rechsteiner

40288

Condensé

L'initiative parlementaire déposée le 13 mars 1991 par M^{me} Angeline Fankhauser, conseillère nationale, demande que tout enfant ait droit à une allocation d'au moins 200 francs. La mise en œuvre d'une telle solution à l'échelon fédéral sera confiée aux caisses de compensation existantes; en l'occurrence, il conviendra 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 ont droit à des prestations en cas de besoin. A la suite de la décision, prise le 2 mars 1992, de donner suite à l'initiative, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a été chargée de l'élaboration d'un projet en ce sens. Le présent projet de loi fédérale sur les allocations familiales se limite au premier alinéa de l'initiative.

Grâce au principe «un enfant = une allocation», appliqué dans la plupart des pays européens, les allocations familiales ne dépendent plus de l'exercice d'une activité lucrative; de même, le lien entre le degré d'occupation et le montant de l'allocation est désormais rompu. Ont droit à l'allocation les salariés, les indépendants exerçant une profession non agricole, les indépendants dans le secteur de l'agriculture ainsi que les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative. Les cantons obtiennent toutefois la compétence d'introduire des limites de revenu pour les indépendants de même que pour les personnes sans activité lucrative. En ce qui concerne les enfants domiciliés à l'étranger, le Conseil fédéral devrait avoir la possibilité de fixer le montant des allocations compte tenu du coût de la vie dans le pays de résidence, pour autant qu'il n'existe aucune convention internationale dans le domaine des assurances sociales.

Les régimes fédéraux en matière d'allocations familiales dans l'agriculture, pour le personnel fédéral et dans l'assurance-chômage sont en principe maintenus; ils devront être toutefois adaptés aux dispositions impératives de la présente loi concernant les genres et les montants des allocations, l'emploi de certaines notions, l'interdiction du cumul ainsi que le concours de droits. Les réglementations dans le domaine des allocations familiales seront ainsi harmonisées dans une large mesure.

Il incombera aux cantons, qui conservent leur compétence en matière de questions d'organisation, de mettre sur pied des caisses de compensation familiales cantonales pour les indépendants et les personnes sans activité lucrative. Tous les employeurs sont tenus de s'affilier à une caisse de compensation familiale et les exemptions en vigueur jusqu'ici de l'assujettissement sont supprimées. Le nombre des caisses diminuera étant donné que la loi prévoit un nombre minimum d'employeurs et de salariés affiliés pour la reconnaissance desdites caisses. Il peut être ainsi mieux tenu compte du principe de la péréquation des charges à l'intérieur des caisses. Le financement demeure lui aussi du ressort des cantons, la loi se bornant à fixer les différents modes de financement des prestations. Enfin, la procédure de recours est uniformisée.

Rapport

I Partie générale

1 Situation initiale

11 Dépôt de l'initiative parlementaire

Le 13 mars 1991, la conseillère nationale Fankhauser a déposé une initiative parlementaire rédigée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux dont le texte est le suivant:

«Chaque enfant donne droit à une allocation pour enfant d'au moins 200 francs. Ce montant est fixé en fonction du montant minimum actuel des allocations cantonales pour enfant et devra être adapté régulièrement selon l'indice des prix à la consommation. La mise en œuvre d'une telle solution doit être confiée aux caisses de compensation des cantons, des associations professionnelles et de la Confédération, la péréquation des charges devant s'effectuer à l'échelon national.

Les familles dont les enfants sont en âge où il faut s'occuper d'eux, plus particulièrement les familles monoparentales, ont droit, en cas de besoin, à des prestations analogues aux prestations complémentaires.»

12 Examen préalable

Le 20 août 1991, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du Conseil national, après avoir procédé à l'examen de l'initiative en vertu de l'art. 121^{er} de la loi sur les rapports entre les conseils, a entendu l'auteur de l'initiative. Le 2 mars 1992, le Conseil national a décidé, par 97 voix contre 89, de donner suite à l'initiative parlementaire, suivant ainsi la proposition de sa commission.

13 Déroulement des travaux au sein de la commission et de la sous-commission

Le Bureau du Conseil national lui ayant à nouveau attribué cet objet, lors de sa séance du 12 novembre 1993, la commission a demandé une prorogation du délai de traitement conformément à l'art. 21^{quater}, al. 5, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC). Elle a ensuite chargé une sous-commission de concrétiser les propositions de l'initiative sous la forme d'un projet de loi. La sous-commission se composait de M^{me} *Ursula Hafner*, conseillère nationale ainsi que de MM. *Bortoluzzi*, *Gysin*, *Deiss*, *Rudolf Hafner* et *Rudolf Keller*, conseillers nationaux. MM. *Rudolf Hafner* et *Rudolf Keller* ont quitté la sous-commission au cours des travaux; M^{me} *Gonseth* conseillère nationale, est ensuite devenue également membre de la sous-commission.

Lors de sa séance du 20 janvier 1994, la sous-commission a chargé trois experts de l'élaboration d'un projet de loi fédérale: M. *Germain Bouverat*, ancien chef de division de la Centrale pour les questions familiales de l'Office fédéral des assurances sociales, M. *François Cuénoud*, ancien collaborateur scientifique à l'Office fédéral

de la statistique ainsi que M. *Marcel Brenn*, directeur de l'Office des assurances sociales du canton de Schaffhouse. Lors de la séance de la sous-commission du 25 mai 1994, ces personnes ont présenté un premier projet de loi. Au cours de cette séance ainsi que de quatre séances consécutives, la sous-commission s'est penchée sur les propositions des experts puis a élaboré son propre projet. En perspective de la loi sur l'assurance-maternité prévue par le Conseil fédéral, la sous-commission a limité ses travaux à la première partie du texte de l'initiative parlementaire, laissant ainsi de côté la question des prestations en cas de besoin.

Le 6 avril 1995, la CSSS a approuvé le rapport ainsi que le projet de la sous-commission, susceptible de servir de bases pour la consultation, sans toutefois se prononcer du point de vue matériel. Elle a ensuite chargé la sous-commission de préparer la procédure de consultation. En date du 27 juin 1995, le Conseil fédéral a donné mandat au Département fédéral de l'intérieur d'ouvrir la procédure de consultation. Dans l'ensemble, 101 réponses (57 de participants officiels et 44 de participants non officiels) ont été reçues. Les résultats de la procédure de consultation font apparaître des divergences. 44 participants (29 officiels et 15 non officiels) sont favorables à une réglementation fédérale dans le domaine des allocations familiales car elle permettrait de réduire considérablement les lacunes inhérentes au système actuel (prestations différentes, solidarité insuffisante, complexité, coordination lacunaire). 53 participants (25 officiels et 28 non officiels, donc douze associations cantonales de cafetiers, restaurateurs et hôteliers) ont rejeté le projet, arguant qu'une réglementation sur le plan fédéral n'était pas nécessaire et même peu indiquée pour des raisons de politiques sociale et financière et de fédéralisme. onze cantons ont approuvé le projet, dont le Tessin et tous les cantons romands excepté Vaud. Dans l'ensemble, quinze cantons ont rejeté le projet; deux d'entre eux s'expriment en faveur d'une réglementation-cadre prévoyant des règles de coordination pour les régimes d'allocations familiales.

Lors de sa séance du 24 mai 1996, la commission, après avoir pris acte des résultats de la consultation sur l'initiative parlementaire Fankhauser, a chargé sa sous-commission d'étudier les résultats précités et de proposer également, en guise de solution de rechange éventuelle, un projet de loi-cadre fédérale.

Au cours de sa séance du 2 juillet 1996, la sous-commission a chargé les experts Germain Bouverat et Marcel Brenn de remanier le projet en fonction des résultats de la procédure de consultation et d'élaborer une loi-cadre en guise de solution alternative. Dans l'intervalle, à l'occasion de sa séance du 21 novembre 1996, la commission a demandé une nouvelle fois à son conseil une prolongation du délai de traitement de l'initiative tel que le prévoit l'art. 21^{quater}, al. 5, LREC.

Par la suite, lors de sa séance du 22 janvier 1997, la sous-commission a délibéré sur le projet remanié de loi exhaustive sur les allocations familiales ainsi que sur un premier projet, élaboré par les experts, de loi-cadre, lequel prévoyait la mise sur pied d'un système d'allocations partielles, c'est-à-dire le versement d'allocations en fonction du temps de travail effectué. Au cours de cette même séance, les membres de la sous-commission ont également étudié une variante proposée par les experts dans leur commentaire, à savoir le versement d'allocations complètes en cas d'activité lucrative exercée à temps partiel. Deux projets de loi-cadre fédérale ont été ensuite soumis à la sous-commission en vue de sa séance du 9 avril 1997: versement d'allocations partielles en cas d'activité lucrative à temps partiel; versement d'allocations complètes en cas d'activité lucrative à temps partiel. La sous-commission a donné sa préférence à la seconde variante.

En date du 14 août 1997, la commission a procédé à une audition sur les deux projets de loi élaborés par la sous-commission – loi fédérale exhaustive et loi-cadre –; à cette occasion, elle a entendu deux représentants des cantons, MM. *Eduard Belser*, chef du Département de l'économie publique et de la santé du canton de Bâle-Campagne et *Franz Marty*, chef du Département des finances du canton de Schwyz et président de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Enfin, le 28 novembre 1997, la commission a décidé, par douze voix contre onze, de soumettre le projet de loi-cadre au plénum.

14 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. En 1945, le peuple suisse accepte un contre-projet opposé à l'initiative «pour la famille» qui inscrit dans la constitution fédérale l'art. 34^{quinquies} autorisant notamment la Confédération à légiférer en matière de caisses de compensation familiales. Le texte de l'article prévoit ensuite les dispositions suivantes: «Elle (la Confédération) peut déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certains groupes de la population. Elle tient compte des caisses existantes, soutient les efforts des cantons et des associations professionnelles en vue de la fondation de nouvelles caisses et peut créer une caisse centrale de compensation. Elle peut faire dépendre ses prestations financières d'une participation équitable des cantons.»

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, malgré plusieurs dizaines d'interventions parlementaires fédérales, les initiatives de plusieurs cantons¹ et l'avis positif d'une commission fédérale d'experts en 1959, l'instauration d'une allocation familiale étendue à tous les enfants du pays n'est pas encore réalisée, alors que c'est le cas dans la plupart des autres pays européens.

Alors que de 1943 à 1965, les cantons ont progressivement mis en place des lois attribuant des allocations aux salariés et parfois aux indépendants, la Confédération s'est limitée en effet, à instaurer en 1952, une loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)², attribuant, dans un premier temps, des allocations aux paysans de montagne et aux travailleurs agricoles, puis étendant le bénéfice des allocations aux petits paysans de plaine.

15 Présentation du système actuel

151 Diversité des régimes

Notre pays connaît une superposition de 50 régimes d'allocations familiales.

- un régime fédéral d'allocations familiales dans l'agriculture selon la LFA s'étendant à l'ensemble du territoire national, à l'exception du canton de Genève.
- 26 régimes cantonaux d'allocations familiales pour les salariés.

¹ Initiatives des cantons de Fribourg (13 juil. 1956), du Valais (6 fév. 1957), de Lucerne (27 juin 1983), de Solcure (22 mai 1995) (voir annexe 2)

² RS 836.1

- 10 régimes cantonaux d'allocations familiales pour les indépendants non agricoles.
- 9 régimes cantonaux d'allocations familiales dans l'agriculture, qui viennent compléter les dispositions de la LFA ou s'y substituer dans le cas du canton de Genève.
- 4 régimes cantonaux d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative.

152 Champ d'application

La plupart des systèmes d'allocations familiales mis en place dans les pays industrialisés se fondent sur le postulat «un enfant=une allocation», c'est-à-dire que l'allocation est attribuée à tout enfant, quelle que soit la profession de ses parents et indépendamment de l'exercice d'une activité rémunérée. Par contre, l'organisation helvétique exclut certaines catégories de la population du bénéfice des allocations.

En effet, des allocations versées dans l'ensemble du pays et sans condition de revenu ne touchent que les salariés et les travailleurs agricoles.

Les agriculteurs indépendants ne reçoivent des allocations familiales fédérales qu'au-dessous d'une limite de revenu et seuls six cantons leur versent des allocations complémentaires sans limite de revenu.

Les indépendants non agricoles ne bénéficient d'allocations que dans dix cantons (un tel système est prévu dans le canton de Genève à partir de l'an 2000). Dans sept d'entre eux, une limite de revenu est appliquée.

Les personnes sans activité lucrative ne sont mises au bénéfice des allocations familiales que dans quatre cantons.

153 Organisation

L'organisation administrative du régime fédéral (LFA) est entièrement coordonnée avec celle de l'AVS (LAVS)³. Il appartient ainsi aux caisses cantonales de compensation AVS de prélever les cotisations des employeurs et de verser les prestations.

Les 26 régimes cantonaux d'allocations familiales pour les salariés reposent sur l'organisation des caisses de compensation pour allocations familiales. Les lois cantonales prévoient le plus souvent 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. L'employeur a ainsi la liberté d'adhérer soit à une des 830 caisses privées de nature professionnelle ou interprofessionnelle, soit à une des 25 caisses cantonales publiques. (Il n'existe pas de caisse cantonale en Valais.) Certaines lois cantonales prévoient de nombreuses exceptions à l'assujettissement, entraînant la non-affiliation à des caisses de compensation de près de 10 000 employeurs. Les exceptions se fondent sur des conventions collectives comprenant des dispositions sur les allocations familiales ou sur l'importance de certaines entreprises (nombre de salariés).

³ RS 831.1

De plus, les administrations et régies fédérales, plusieurs administrations cantonales et de nombreuses administrations communales sont également libérées de l'affiliation.

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 fixer et de payer les allocations ainsi que de fixer et de prélever des contributions.

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

154 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.

En ce qui concerne le financement des régimes pour les salariés, le versement des allocations familiales est couvert en principe par des cotisations des employeurs calculées en pour cent des salaires soumis à cotisation dans l'AVS. Les taux de contribution varient beaucoup d'une caisse à l'autre, dans une fourchette allant de 0,1 à 5,5 % des salaires. Il appartient aux associations fondatrices de la caisse (caisses privées) ou à l'organe compétent de celles-ci (caisses cantonales) de fixer le taux de cotisation des employeurs et de déterminer le mode de calcul et de prélèvement des cotisations.

Il n'existe en général pas de compensation entre les caisses au niveau cantonal.

Les allocations familiales pour les indépendants non agricoles sont généralement financées par des contributions de 1,5 % à 2,2 %, fixées soit en pour cent du revenu au sens de l'AVS, soit en pour cent du revenu imposable. De plus, dans certains cantons, toutes les caisses de compensation doivent prélever une contribution de 0,04 à 0,08 % sur les salaires payés par leurs membres.

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

Les allocations pour personnes sans activité lucrative sont financées soit par le canton, soit par les caisses reconnues, soit par un mode spécial comme dans le canton de Genève.

155 Evaluation du projet de loi

155.1 Inconvénients du système actuel

Les 26 régimes cantonaux d'allocations familiales aux salariés varient, selon le cercle des bénéficiaires, le genre de prestations, le montant des allocations, l'âge limite d'attribution des allocations, le taux de contribution. La disparité règne ici, en

règle générale dans tous les domaines et cette situation est lourde de conséquences sur plusieurs plans:

- elle induit une absence de solidarité, non seulement sur le plan national, mais aussi au niveau de la plupart des cantons, voire même de certaines branches économiques;
- elle exclut du bénéfice des allocations la plupart des indépendants et des personnes sans activité lucrative;
- elle pose de nombreux problèmes pratiques aux personnes résidant dans un canton et travaillant dans un autre ou exerçant une activité dans plusieurs cantons;
- elle met en péril le financement des régimes, le non-assujettissement, dans quelques cantons, des employeurs liés par des conventions collectives ou d'entreprises importantes représentant un problème majeur quant à sa répercussion sur la compensation des charges;
- elle rend complexe la tenue et la mise à jour de données chiffrées concernant les allocations familiales versées dans la plupart des cantons, toute planification devenant périlleuse, voire impossible en l'état actuel de la législation;
- elle décourage la plupart des velléités de réforme et laisse le monde politique fort désarmé devant la complexité du système;
- elle empêche, sauf à prendre la LFA ou un régime cantonal particulier, toute comparaison internationale avec les systèmes d'allocations familiales mis en place dans les autres pays.

Cette juxtaposition de régimes d'allocations familiales conduit à faire de ce domaine le plus disparate et le plus éclaté à l'intérieur de notre système de sécurité sociale. On peut sans doute affirmer qu'il est également le plus complexe de tous les régimes d'allocations familiales existant dans les pays industrialisés.

155.2 Avantages du nouveau système

Le fait que le présent projet de loi est applicable aussi bien aux indépendants non agricoles qu'aux personnes sans activité lucrative permet de combler deux lacunes dans le système en vigueur. Il convient néanmoins de préciser que les cantons reçoivent la compétence d'introduire des limites de revenu pour ces catégories d'ayants droit. S'ils devaient faire usage de cette compétence, le principe «un enfant=une allocation» ne serait alors plus suivi de manière systématique.

Une allocation entière est également versée même en cas d'activité lucrative à temps partiel.

Les deux principaux genres d'allocations prévus actuellement par les législations cantonales sur les allocations familiales, à savoir les allocations pour enfants et les allocations de formation professionnelle, seraient inclus dans le régime national.

Des allocations d'un montant plus élevé seraient octroyées pour une grande partie des enfants donnant déjà droit à l'heure actuelle au versement d'allocations. L'adoption d'un tel système permettrait de mieux tenir compte du coût de l'enfant. Une étude publiée depuis peu arrive à la conclusion que pour un couple disposant

d'un revenu moyen les coûts occasionnés directement ou indirectement par le premier enfant au cours de ses 20 premières années s'élèvent à quelque 340 000 francs⁴.

Les notions (employeurs, salariés, indépendants, personnes sans activité lucrative), ainsi que les conditions d'octroi, seraient uniformisées. Il n'y aurait plus de conflit de compétence sur le plan intercantonal. L'application serait très simplifiée, du moment que l'on s'en tiendrait, dans une large mesure, aux dispositions de la LAVS.

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.

Sur le plan de l'organisation, tous les employeurs sont tenus, selon le projet, de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales. Dans la mesure où les dérogations à l'affiliation obligatoire, telles que les prévoient certaines législations cantonales, sont supprimées, une péréquation renforcée des charges serait alors appliquée, tout au moins sur le plan du canton. La fixation d'un nombre minimal relativement élevé des employeurs affiliés ainsi que de leurs salariés en tant que condition préalable à la reconnaissance d'une caisse de compensation pour allocations familiales contribuerait également à une répartition plus équitable des charges.

Enfin, l'uniformisation des possibilités de recours entraînerait la mise sur pied d'une jurisprudence similaire dans les divers cantons.

155.3 Exposé de la minorité

Une minorité de la commission s'oppose au principe de l'introduction d'une loi fédérale sur les allocations familiales:

Le montant total des allocations pour enfant versé actuellement en Suisse n'a pas pu faire l'objet d'une évaluation: cette somme n'équivaut cependant certainement pas aux 4,9 milliards de francs que coûterait, selon les estimations, l'introduction d'une telle loi. Vu la situation actuelle dans le domaine des assurances sociales telle qu'elle a été présentée dans les deux rapports du groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo)», une loi fédérale sur les allocations pour enfants impliquant une nette augmentation des dépenses de la Confédération n'est pas envisageable pour le moment.

Qui plus est, aucun besoin ne se fait sentir dans le domaine des allocations pour enfant vu que chaque canton dispose d'un système d'allocations pour enfant suffisant. 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. De tels systèmes se sont pour ainsi dire formés au fil du temps et 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.

⁴ Kinder, Zeit und Geld. Une analyse des investissements en temps et en argent occasionnés aux familles par un enfant ainsi que des prestations de soutien octroyées par l'Etat en Suisse au milieu des années nonante. Rapport à l'intention de l'OFAS, Bureau d'études de politique de l'emploi et de politique sociale, BASS, Berne 1998.

Par ailleurs, il y a lieu de se demander 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 allouent des allocations pour enfant aux indépendants. Ceci s'explique par les difficultés que pose une évaluation dans ce domaine: contrairement à l'assurance-chômage et à l'assurance-accidents, pour les allocations familiales, la base d'évaluation n'est pas plafonnée: en d'autres termes, la cotisation devrait être versée en fonction de l'ensemble du revenu.

Les salariés ne pourraient sans doute pas accepter sans autre une formule prévoyant une cotisation calculée d'après l'ensemble du revenu. Pour l'instant, le projet ne précise pas si le financement doit être assuré uniquement par les cotisations des employeurs ou conjointement par les cotisations des salariés et des employeurs. Jusqu'à ce jour, il n'existe en Suisse aucune réglementation selon laquelle les salariés doivent s'acquitter d'une cotisation pour le financement des allocations pour enfant.

II Partie spéciale

2 Commentaire

21 Condensé

Le projet comporte quatre chapitres:

Le 1^{er} chapitre contient des dispositions à appliquer obligatoirement. Les régimes fédéraux en vigueur (agriculture⁵, personnel de la Confédération⁶, assurance-chômage⁷) devront être adaptés pour être conformes. Le 6 mai 1998, le Conseil fédéral a ouvert une consultation sur un projet de loi fédérale sur le personnel (LPers). Il prévoit de remplacer le Statut des fonctionnaires par la LPers au 31 janvier 2001. Une adaptation du Statut des fonctionnaires (art. 43, al. 3, ainsi que 43a et 43b) à la loi fédérale du . . . sur les allocations familiales ne s'avèrera nécessaire que si celle-ci entre en vigueur avant le 1^{er} janvier 2001. En revanche, si la LPers entre en vigueur en premier, elle devra être adaptée en conséquence (art. 15, al. 1, et art. 27, al. 1). Le projet de LPers est formulé de telle sorte du point de vue du contenu que lors de sa concrétisation dans les dispositions d'application (ordonnance et/ou convention collective), une concordance pourra être établie sans autre avec la loi fédérale du . . . sur les allocations familiales.

La formule prévoyant le versement d'allocations complètes même en cas de l'exercice par l'ayant droit d'une activité à temps partiel simplifie également en soi le système, avant tout en diminuant le nombre des décomptes avec les caisses. Dans les conditions actuelles, il convient notamment de prendre en compte l'augmentation considérable des personnes travaillant à temps partiel, avant tout des femmes, le changement d'employeur ainsi que le fait que les salariés exercent de plus en plus souvent plusieurs emplois à temps partiels. Un taux d'occupation minimal pour les personnes titulaires d'un emploi à temps partiel n'est pas prévu. Par ailleurs, si un enfant est placé sous la garde commune des parents, il existe une relation subsidiaire

⁵ Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA), RS 836.1

⁶ Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF) RS 172.221.1

⁷ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0)

entre les allocations pour les personnes sans activité lucrative et celles versées aux salariés et aux indépendants.

Le 2^e chapitre comprend des dispositions de base concernant l'assujettissement des salariés, des indépendants des professions non agricoles, des personnes exerçant une activité professionnelle dans le secteur agricole et des personnes sans activité lucrative.

Le 3^e chapitre traite du contentieux et des dispositions pénales. Le 4^e chapitre mentionne enfin les dispositions finales.

22 **Commentaire des dispositions**

Chapitre 1: Dispositions générales

Art. 1 Définition et but des allocations familiales

Cet article définit la notion et le but des allocations familiales. Seule une compensation partielle de la charge financière occasionnée par les enfants est prévue.

Art. 2 Genres; compétences des cantons

Les allocations familiales comprennent:

- l'allocation pour enfant;
- l'allocation de formation professionnelle;

Les allocations pour enfant sont ordinairement versées jusqu'à la fin du mois au cours duquel l'enfant atteint l'âge de seize ans révolus. Si l'enfant est incapable d'exercer une activité en raison d'une maladie ou d'une invalidité, les allocations sont versées jusqu'à ce qu'il atteigne 20 ans révolus.

Quelques cantons prévoient, aujourd'hui déjà, l'octroi d'allocations plus élevées ou d'allocations d'autres genres. onze cantons ont instauré des allocations de naissance, cinq cantons des allocations d'accueil et un canton des allocations de ménage. Les cantons pourront à l'avenir prévoir encore l'octroi de telles allocations, de même que de prestations familiales allant au delà des limites fixées par la loi. Ce principe est ancré expressément à l'art. 2, al. 2. Une telle compétence appartiendrait aux cantons même en l'absence d'une disposition légale, du moment que la Constitution n'attribue pas à la Confédération le pouvoir de légiférer en la matière de façon exhaustive.

Il va de soi que les employeurs seront, encore à l'avenir, autorisés à verser des allocations d'un montant plus élevé ou d'autres genres.

Art. 3 Droit aux allocations

Il existe un droit à une allocation familiale pour:

- les enfants de parents mariés ou non mariés;
- les enfants du conjoint;
- les enfants adoptés et les enfants recueillis;
- les frères, sœurs et petits-enfants à l'entretien desquels l'allocataire subvient en majeure partie.

On juge souvent choquant le fait que pour leurs enfants vivant hors de Suisse, les salariés étrangers reçoivent indifféremment des allocations pour enfant et en partie également des allocations de formation professionnelle. Dans les pays en développement, les allocations familiales versées en Suisse peuvent correspondre à un salaire mensuel, ce qui leur confère une tout autre signification. Pour les enfants vivant à l'étranger, les allocations ne doivent donc être versées que dans la mesure où une convention de sécurité sociale existe avec l'Etat de résidence; le montant des allocations peut être fixé dans une telle convention. Pour les Etats avec lesquels la Suisse n'est liée par aucune convention, il appartient au Conseil fédéral de régler les modalités d'octroi des prestations. S'agissant du montant des allocations, il pourra tenir compte du coût de la vie dans le pays de résidence. En vertu de l'art. 4 de la constitution, cette restriction dans le domaine des prestations est applicable non seulement aux étrangers mais aussi aux ressortissants suisses.

De tels accords internationaux ne peuvent guère être conclus sous l'empire des législations cantonales.

Art. 4 Montant des allocations; adaptation des montants

Le montant des allocations tel que le prévoit l'initiative parlementaire Fankhauser est fixé à au moins 200 francs par mois. L'allocation de formation professionnelle devrait par ailleurs s'élever à un minimum de 250 francs par mois.

En 1998, le montant des allocations varie entre 140 et 294 francs par mois et celui des allocations de formation professionnelle entre 165 et 378 francs. Pour les deux premiers enfants, les allocations pour enfants ne sont toutefois supérieures à 200 francs que dans un canton; quant aux allocations de formation professionnelle, elles n'excèdent, pour les enfants en cause, le montant de 250 francs que dans un canton.

L'allocation de formation professionnelle est fixée à 250 francs par mois, soit à un taux supérieur à l'allocation pour enfant, ceci afin de tenir compte des frais habituellement plus élevés occasionnés par un apprentissage ou des études.

Les allocations de formation professionnelle sont versées même si l'étudiant ou l'apprenti tire un certain revenu de ladite formation ou touche des revenus «accessoires» durant la période de formation. A l'heure actuelle, quelques cantons prennent en compte ce type de revenus pour le versement des allocations de formation professionnelle.

Le Conseil fédéral adapte le montant des allocations familiales au renchérissement lorsque l'indice des prix à la consommation a augmenté de 5 % au moins. L'adaptation devrait correspondre approximativement au taux de renchérissement. Une application de l'indice mixte de l'AVS n'entre pas en ligne de compte car les allocations familiales ne doivent couvrir qu'en partie les frais d'entretien de l'enfant, et ceci indépendamment de l'évolution des salaires.

Art. 5 Interdiction du cumul

Pour le même enfant, il ne peut être versé qu'une seule allocation du même genre.

L'al. 1 concerne l'interdiction du cumul sur le plan interne, dans le cadre du droit fédéral.

L'al. 2 vise à empêcher le cumul (interdiction de l'application simultanée de deux législations) dans les relations avec d'autres Etats ou en rapport avec des réglementations de droit public international appliquées, par exemple, au niveau des organi-

sations dépendant de l'ONU. C'est ainsi que l'épouse d'un fonctionnaire international de l'ONU ne pourrait pas faire valoir un droit à l'allocation fédérale, du moment que son mari bénéficie déjà d'une allocation. Cette question est à traiter de manière indépendante de celle du non-assujettissement (art. 10).

Art. 6 Concours de droits

Lorsque plusieurs personnes ont droit aux allocations familiales pour le même enfant, ce droit appartient en premier lieu à la personne détentrice de la garde de l'enfant. Le principe de la garde s'est imposé au niveau des législations cantonales; il s'avère judicieux car l'allocation est versée directement à la personne assumant les dépenses d'entretien. Si l'enfant se trouve sous une garde commune, les personnes détentrices de la garde peuvent déterminer elles-mêmes celle à qui l'allocation doit être versée. Il est ainsi tenu compte de la jurisprudence, qui considère comme anti-constitutionnel l'octroi systématique des allocations au père ou à la mère. Cette formule tient également compte de la diversité actuelle des structures familiales et de garde. C'est uniquement dans le cas où l'enfant ne se trouve pas sous la garde d'un allocataire que le droit aux allocations familiales appartient à la personne qui subvient en majeure partie à l'entretien de l'enfant.

S'y ajoute un nouveau principe, celui de la priorité du régime auquel est soumis celui des parents exerçant une activité lucrative (al. 2, let. a). Si, par exemple, le mari est sans activité lucrative et l'épouse salariée, c'est le régime des salariés qui interviendra, déchargeant ainsi financièrement le régime des personnes sans activité lucrative.

Art. 7 Allocations familiales et contribution d'entretien

Les allocations doivent être versées indépendamment d'éventuelles contributions d'entretien allouées en vertu du droit de la famille.

Art. 8 Versement à des tiers

Comme dans les autres domaines des assurances sociales, il convient de prévoir une disposition afin d'assurer que les allocations versées sont bien utilisées aux fins prévues. Toutefois, aucun «contrôle du style de vie» n'est lié à l'application de cette disposition.

Dans certains cas, il est prévu que les allocations de formation professionnelle soient versées directement aux personnes en formation. Une telle formule s'avère particulièrement judicieuse lorsque les personnes concernées n'entretiennent pas de bons rapports ou lorsque les personnes responsables soumises à une obligation d'entretien ne fournissent pas de prestations. Le Conseil fédéral fixe les dispositions d'exécution.

Art. 9 Nature juridique des allocations

Par analogie à la LAVS, les allocations familiales sont incessibles et insaisissables.

Chapitre 2: Régimes d'allocations

Etant donné le caractère de loi-cadre de la présente législation, les questions d'organisation et de financement demeurent en principe de la compétence des cantons. Le projet ne contient dès lors que certaines prescriptions minimales.

Section 1: Salariés

Art. 10 Assujettissement

L'al. 1 correspond aux réglementations édictées par la plupart des cantons. En principe, l'employeur est soumis à la loi en raison de tous les salariés à son service. Par conséquent, les allocations familiales dont doivent bénéficier ses salariés sont celles fixées non pas dans la loi du canton où ils sont domiciliés et occupés mais dans celle en vigueur au domicile de leur employeur. Ce principe est applicable, par exemple, pour un canton qui compléterait les allocations fédérales.

Aux al. 2 et 3, il y a corrélation avec l'AVS.

Art. 11 Effets de l'assujettissement

L'al. 1 prévoit l'obligation, pour l'employeur, d'adhérer à une caisse de compensation pour allocations familiales. Les exceptions à l'affiliation obligatoire prévues actuellement dans les lois cantonales en opposition au principe de la péréquation des charges ne sont pas reprises. C'est ainsi que dans certains cantons, les employeurs liés par des conventions collectives contenant des dispositions sur les allocations familiales ou les entreprises importantes, sont exemptés de l'affiliation obligatoire. Les cantons de Zurich, de Berne, d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville et du Jura connaissent de telles dérogations, à la condition toutefois que les allocations versées atteignent au minimum le montant prévu par la loi.

L'al. 2 est à mettre en relation avec le maintien du système d'allocations pour les fonctionnaires de la Confédération et d'autres établissements.

A l'al. 3, le droit à l'allocation est lié de manière absolue au droit au salaire.

Art. 12 Caisses de compensation admises

Les systèmes cantonaux en vigueur prévoient la coexistence de caisses privées et de caisses cantonales. Le Valais est le seul canton qui n'a pas créé jusqu'ici une caisse cantonale.

Art. 13 Reconnaissance des caisses

Dans les lois cantonales, la reconnaissance est notamment subordonnée à la condition qu'une caisse groupe un nombre minimum d'employeurs et de salariés. Les chiffres minima varient d'un canton à l'autre. La solution retenue tend à ce qu'une véritable compensation puisse être établie à l'intérieur d'une caisse. Le contrôle des caisses incombe aux cantons.

Art. 14 Tâches des caisses

Sont énumérées les tâches essentielles des caisses de compensation pour allocations familiales.

L'al. 2 a trait aux tâches confiées. Il reprend les critères de l'art. 63, al. 4, LAVS.

Art. 15 Financement

Sont indiquées les deux variantes de financement, à savoir celle reprenant le système actuel prévu par les lois cantonales, c'est-à-dire la couverture des allocations par les cotisations des employeurs seulement et celle reposant sur une couverture par les cotisations des employeurs et des salariés.

La référence à l'AVS, à l'al. 2, vise à ce que l'on n'ait qu'un seul mode de calcul en pour-cent. Il ne sera plus possible de prévoir des cotisations par tête.

Art. 16 Compétences des cantons

A relever dans les compétences cantonales, en particulier:

- la création obligatoire d'une caisse cantonale de compensation;
- la détermination de la clé de répartition entre les cotisations des employeurs et celles des salariés, si cette variante est retenue;
- la compensation éventuelle entre les caisses (surcompensation)

Section 2: Indépendants non agricoles

Art. 17 Droit aux allocations

Actuellement, neuf cantons (à partir de l'an 2000, Genève versera également des allocations aux indépendants) ont institué des allocations pour cette catégorie de personnes. Le droit aux allocations est reconnu en principe aux personnes exerçant à titre principal une activité indépendante et ayant leur domicile ou le siège de leur entreprise dans le canton.

Dans tous les cantons connaissant déjà un régime d'allocations pour les indépendants à l'exception de ceux d'Appenzell Rhodes-Extérieures et des Grisons, le droit aux prestations est soumis à la condition que le revenu net des intéressés n'excède pas une certaine limite. Le présent projet donne aux cantons la compétence de prévoir une limite de revenu. Afin d'obtenir un certain degré d'uniformisation, la limite de revenu fixée par les cantons ne peut dépasser celle prévue par la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture.

Art. 19 Caisses compétentes

Il est créé obligatoirement une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales aux personnes de condition indépendante (al. 1). Cette caisse aura pour tâche de prélever les cotisations, de payer les allocations, de prendre et notifier des décisions. Etant donné que plusieurs sources de financement sont prévues (art. 20), la caisse cantonale pourra fonctionner également comme office central administratif (al. 2).

A l'al. 2, il est prévu de pouvoir confier l'encaissement des cotisations et le paiement des allocations aux caisses de compensation pour allocations familiales aux salariés,

certains indépendants - en leur qualité d'employeurs - leur étant déjà affiliés. Lesdites caisses assument alors la fonction d'offices de décompte (Abrechnungsstellen). Il en résulte, dans ce cas, une simplification administrative.

Art. 20 Financement

Sont énumérés les modes possibles de financement. Les cantons sont libres de choisir un mode de financement ou plusieurs. A relever que les ressources prévues sont celles figurant dans les réglementations actuelles ad hoc des cantons.

Section 3: Personnes actives dans l'agriculture

Art. 22 Droit aux allocations; Compétences des cantons

Le régime fédéral dans le domaine de l'agriculture est maintenu.

L'al. 2 n'est qu'une reprise de l'art. 24, al. 1, let. a, LFA.

Section 4: Personnes sans activité lucrative

Art. 23 Droit aux allocations

Actuellement, seuls les cantons de Fribourg, Genève, du Jura et du Valais prévoient l'octroi d'allocations pour personnes sans activité lucrative. Une limite de revenu identique à celle de la LFA est fixée dans les cantons de Fribourg et du Valais. Le projet reprend ce dernier système.

Art. 25 Caisse compétente

Pour l'application du régime aux personnes sans activité lucrative, il se justifie de créer une caisse spéciale vu les particularités de l'affiliation et du financement (voir art. 26).

Art. 26 Financement

L'al. 2 confère aux cantons la compétence de prélever des contributions auprès des affiliés.

Chapitre 3: Contentieux et dispositions pénales

Art. 28 et 29

Les prescriptions de la législation sur l'AVS concernant le contentieux et les dispositions pénales sont applicables par analogie.

Chapitre 4: Dispositions finales

Art. 30 Application par analogie de la législation de l'AVS

L'étroite analogie avec la législation sur l'AVS permet de déclarer la LAVS applicable sous réserve de dispositions contraires. Certains domaines étant mentionnés en particulier dans la LAVS, une répétition en détail des dispositions en question s'avère superflue dans la présente loi.

Art. 33 Disposition transitoire

Compte tenu du problème du financement, il convient de fixer une période transitoire de cinq ans pour la mise en place des régimes cantonaux à l'intention des indépendants non agricoles et des personnes sans activité lucrative.

Pour le surplus, la disposition est analogue à celle de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal)⁸.

Annexe

Modification du droit en vigueur

1. Statut des fonctionnaires⁹

Art. 43, al. 3, let. a

Comme il est expliqué ci-après, la terminologie de la loi fédérale du ... sur les allocations familiales remplace la notion d'allocation pour enfant selon le droit en vigueur. En conséquence, a droit à une allocation familiale aux termes du Statut des fonctionnaires chaque fonctionnaire qui a droit à une allocation pour enfant ou à une allocation de formation professionnelle.

Art. 43a

Al. 1

A la différence du statut des fonctionnaires, qui connaît bien une allocation pour enfant, mais pas d'allocation de formation, la loi fédérale du ... sur les allocations familiales comprend les deux formes d'allocations familiales suivantes (art. 2, al. 1):

- l'allocation pour enfant, qui est octroyée jusqu'à l'âge de 16 ans révolus, et
- l'allocation de formation professionnelle, qui est octroyée jusqu'à la fin des études ou de l'apprentissage, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus.

Les genres d'allocations et les limites d'âge sont repris dans le Statut des fonctionnaires par renvoi à la loi fédérale du ... sur les allocations familiales.

Al. 2

Pour savoir quels enfants donnent droit à des allocations, on renvoie à l'art. 3 de la loi fédérale du ... sur les allocations familiales. Cette disposition correspond à l'art. 46 du règlement des fonctionnaires (1)¹⁰ du 10 novembre 1959 (RF1) ainsi

⁸ RS 832.10

⁹ RS 172.221.10

¹⁰ RS 172.221.101

qu'aux dispositions correspondantes du règlement des fonctionnaires (2) du 15 mars 1993 (RF2), du règlement des fonctionnaires (3)¹¹ du 29 décembre 1996 (RF3)¹² et du règlement des employés¹³ du 10 novembre 1959.

Al. 3

L'art. 43a, al. 3, let. a, de la version en vigueur charge le Conseil fédéral de régler les conditions ouvrant le droit aux allocations pour les enfants de 18 à 25 ans qui suivent une formation ou sont incapables de gagner leur vie. Selon le premier alinéa, le fonctionnaire a droit à des allocations pour enfants ainsi qu'à des allocations de formation, conformément à la loi fédérale sur les allocations familiales du . . . Le Conseil fédéral réglementera de manière plus précise dans les dispositions d'exécution de cette loi les notions de formation et de capacité à gagner sa vie. La norme de délégation de l'art. 34a, al. 3, let. a, du règlement en vigueur devient superflue et peut être biffée.

Art. 43b

Al. 1

En ce qui concerne le montant des allocations, on renvoie aux montants minimaux des allocations pour enfants et des allocations de formation selon l'art. 4 de la loi fédérale du . . . sur les allocations familiales. L'allocation pour enfant s'élève donc à 200 francs et l'allocation de formation à 250 francs, dans le cas des fonctionnaires. Si le Conseil fédéral devait adapter les montants minimaux au renchérissement, en vertu de l'art. 3, al. 2, de la loi fédérale du . . . sur les allocations familiales, les allocations pour fonctionnaires seraient augmentées en conséquence.

Al. 2

La loi fédérale du . . . sur les allocations familiales contient des dispositions contraignantes concernant l'interdiction du cumul (art. 5), le concours de droits (art. 6), la relation entre allocations familiales et contributions d'entretien (art. 7), le versement d'allocations à des tiers (art. 8) ainsi que sur la cessibilité et la saisissabilité des allocations familiales (art. 9). Afin d'assurer la meilleure coordination possible avec les autres réglementations concernant les allocations familiales, ces dispositions sont également rendues applicables au droit de la fonction publique par le biais de renvois. Le droit en vigueur régleme les questions d'interdiction du cumul, de concours de droits et de la possibilité de versement à des tiers de manière largement analogue (art. 43b, al. 2, statut des fonctionnaires; art. 46b et 46f RF 1; art. 63b et 63f RF 3; art. 52 et 56 RF 2, art. 53b et 53f règlement des employés). Si cela ne devait pas être le cas, les règlements en question devraient être modifiés et complétés.

Art. 45, al. 3^{bis}, 1^{re} phrase

Selon le droit en vigueur, le traitement, l'indemnité de résidence, les allocations pour enfants et l'allocation familiale sont soumis à une compensation équitable du renchérissement. Les allocations pour enfants peuvent être biffées de cette disposition, car les nouveaux montants des allocations pour enfants et des allocations de forma-

¹¹ RS 172.221.102

¹² RS 172.221.103

¹³ RS 172.221.104

tion, déterminants pour le statut des fonctionnaires, font déjà l'objet d'une indexation en vertu de l'art. 4, al. 2, de la loi fédérale du . . . sur les allocations familiales.

2. Loi fédérale du 20 juin 1952¹⁴ sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)

Généralités

La LFA règle l'octroi des allocations familiales aux travailleurs salariés de l'agriculture et aux agriculteurs dont le revenu net n'excède pas une certaine limite (petits paysans). Ces prestations font partie intégrante de la politique agricole et des paiements compensatoires versés à titre d'aide sociale en milieu rural, comme le relève le 7^e rapport du Conseil fédéral sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération, du 27 janvier 1992 (FF 1992 II 422).

Les allocations pour enfants sont versées selon un taux différencié en zone de montagne et en région de plaine. Le financement des allocations est mixte. Les employeurs de l'agriculture versent une contribution égale à 2 % des salaires de leur personnel agricole. La part des dépenses non couverte par les contributions des employeurs, ainsi que les dépenses résultant du versement d'allocations familiales aux petits paysans, sont à raison de deux tiers à la charge de la Confédération et d'un tiers à la charge des cantons. L'organisation du régime repose sur les caisses cantonales de compensation de l'AVS.

Art. 1, al. 3

Il est rappelé que les allocations de ménage ne sont pas versées aux salariés étrangers dont la famille vit hors de Suisse, car leur but initial et spécifique était de permettre aux travailleurs de fonder plus facilement un ménage. Leur montant n'a pas été relevé depuis le 1^{er} avril 1974, l'accent ayant été porté sur les allocations pour enfants.

Il s'impose en revanche de régler l'octroi des allocations pour les enfants à l'étranger de la même manière que pour les salariés non agricoles.

Art. 2

L'uniformisation des genres et montants des allocations est la résultante de la législation-cadre fédérale. Il convient toutefois de maintenir un taux différencié pour les régions de montagne, l'un des buts de la politique agricole fédérale étant d'accorder un large soutien à l'agriculture de montagne, en raison surtout des services éminents qu'elle rend pour la sauvegarde de l'environnement.

Art. 3, al. 2

Le droit d'option correspond à la réglementation de la loi fédérale sur les allocations familiales (art. 6, al. 2).

Art. 7

Les considérations énoncées ci-dessus pour les travailleurs agricoles (art. 2) sont également valables pour les petits paysans en zone de montagne.

¹⁴ RS 836.1

Actuellement, la plus grande partie des familles de paysans de montagne ayant des enfants en âge de bénéficier des allocations touchent celles-ci.

Art. 9

Il y a harmonisation avec la loi fédérale sur les allocations familiales.

Art. 24, al. 1, let. b et al. 2

Al. 1, let. b

La subordination du droit des petits paysans aux allocations à des conditions relatives à l'amélioration de la productivité de l'exploitation avait été demandée à l'époque par le canton de Vaud. La prescription en cause, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1962, n'a été appliquée dans ce canton que durant quelques années seulement; comme elle est tombée en désuétude, il y a lieu de supprimer la let. b.

Al. 2

Etant donné le but général d'harmonisation visé par la loi-cadre fédérale, la disposition sur la non-application de la LFA ne saurait être maintenue; seul le canton de Genève avait demandé, à l'époque, cette non-application.

3. Loi sur l'assurance-chômage¹⁵ (LACI)

Art. 22, al. 1

Le droit à des allocations pour enfants et à des allocations de formation existe en principe, selon le droit en vigueur, lorsqu'un salarié touche un salaire déterminant au sens de l'AVS. Quelques cantons prévoient que les allocations peuvent être maintenues durant un certain temps, même après l'extinction du droit au salaire, soit après la fin des rapports de travail. L'art. 22, al. 1, du texte en vigueur prévoit que le supplément pour allocations de formation et allocations pour enfants n'est versé, durant la période de chômage, que si les allocations pour enfants ne sont pas versées. On veut ainsi éviter qu'un assuré ne touche à la fois un supplément pour allocations de formation et allocations pour enfants, en vertu de la LACI, et des allocations en vertu du droit cantonal. L'art. 6 du présent projet de loi fédérale sur les allocations familiales régleme le concours de droits. En cas de garde exercée en commun, le droit est attribué en priorité au parent exerçant une activité lucrative. Si les deux parents exercent une activité lucrative, ils peuvent déterminer ensemble à qui les allocations seront versées. Si le parent à qui l'allocation a été versée devient chômeur, les allocations seront dès lors versées à l'autre parent qui exerce une activité lucrative. L'art. 22, al. 1, sera donc complété en conséquence, afin d'éviter, dans ce cas également, un cumul des allocations en vertu du droit cantonal et d'un supplément en vertu de la LACI.

¹⁵ RS 837.0

3 Aspects financiers

31 Coût des allocations et besoins financiers

Le présent projet distingue les salariés, les indépendants non agricoles, les personnes actives dans l'agriculture et les personnes sans activité lucrative.

Pour l'année 1996, au cas où aucune limite pour l'octroi d'allocations pour enfants n'aurait été appliquée pour les indépendants et les non-actifs, et qu'ainsi tous les enfants des personnes actives ou non actives en Suisse auraient eu droit à des allocations, le besoin de financement aurait été le suivant:

Nombre d'allocations pour enfants et de formation, et coûts annuels

(y compris saisonniers et frontaliers)

Tableau 1

| | Nombre d'allocations | Allocation par mois, en francs | Coûts par année, en mio. de fr. |
|---------------------------------|----------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Enfants 0-15 ans | 1 444 700 | 200 | 3470 |
| Enfants 16-25 ans, en formation | 363 500 | 250 | 1090 |
| Total d'allocations | 1 808 200 | | 4560 |
| Besoin de financement | | | 4900 |

Ce tableau, de même que les autres résultats présentés par la suite, retiennent l'hypothèse que dans la LFA, le montant des allocations serait augmenté au niveau prévu par le projet (avec un supplément de 20 francs en région de montagne).

Des estimations telles que celles établies ici sont inévitablement soumises à des risques d'erreur: les chiffres ci-dessus ne contiennent par exemple pas les enfants domiciliés à l'étranger, mais dont les parents résident en Suisse, leur nombre étant inconnu. Pour tenir compte de ces facteurs de risque, le besoin de financement retenu a été arrondi de 4,56 à 4,9 milliards de francs.

Ce besoin de financement se répartit de la manière suivante entre les différents groupes d'allocataires:

Répartition des allocations, sans limite de revenu

(en millions de francs)

Tableau 2

| Groupes de bénéficiaires | Besoin de financement |
|--------------------------|-----------------------|
| Salariés | 4060 |
| Indépendants non agr. | 400 |
| Agriculteurs | 190 |
| Non-actifs | 250 |
| Total | 4900 |

Les agriculteurs ont été définis ici selon la LFA, c'est-à-dire qu'ils comprennent les membres de la famille, qui sont par contre considérés dans l'AVS comme des salariés. Le montant que recevraient les agriculteurs indépendants s'élève à 110 millions de francs, celui des membres de leurs familles à 80 millions. Toujours dans le cadre

de la LFA, les salariés agricoles recevraient un montant de 30 millions de francs, montant compris dans le groupe des salariés dans les tableaux 2 et 3.

Le droit aux allocations peut être lié à une limite de revenu pour les indépendants non agricoles et les personnes non actives. La LFA connaît déjà une telle limite en son art. 5. Les calculs suivants retiennent cette limite LFA pour déterminer le droit aux allocations. Les statistiques faisant complètement défaut (on ne connaît p. ex. pas le lien entre le revenu AVS et le revenu net, ou entre le nombre d'enfants et le revenu), les estimations que l'on peut faire ne sont que très grossières.

Répartition des allocations, avec limites LFA de revenu pour les indépendants et les personnes non actives

(en millions de francs)

Tableau 3

| Groupes de bénéficiaires | Montant des allocations |
|---------------------------|-------------------------|
| Salariés | 4060 |
| Indépendants non agr. | 160 |
| Agriculteurs indépendants | 140 |
| Non-actifs | 240 |
| Total | 4600 |

Le besoin de financement se réduirait, pour le cas où des limites de revenu sont appliquées, de 0,3 milliard de francs, pour s'élever à 4,6 milliards de francs.

32 Financement

Le projet laisse tout loisir de régler le financement des allocations familiales. Seules les prescriptions de la LFA sont maintenues. Il s'ensuit que de nombreuses variantes de financement peuvent être envisagées, différentes aussi de canton à canton.

Pour illustrer la situation, nous présentons deux exemples de financement.

Dans le premier exemple, qui ne retient aucune limite de revenu, les pouvoirs publics supportent les dépenses qui leur incombent selon l'état actuel de la LFA; cela signifie qu'ils prennent aussi en charge la part des allocations aux salariés agricoles non couverts par les cotisations de leurs employeurs, soit environ 20 millions de francs.

Le solde du besoin de financement est à la charge des autres groupes de bénéficiaires et des employeurs; le taux de cotisation qui en découle est de 2,1 % des revenus soumis à cotisation. Comme le projet ne précise pas l'ampleur de la participation des employeurs, le taux moyen actuellement à leur charge pour les allocations aux salariés a été retenu, soit 1,8 % des revenus AVS. Les salariés devraient ainsi payer 0,3 % de leurs revenus AVS. Les non-actifs paieraient des cotisations sur le mode de l'AVS, ceux n'ayant que de faibles revenus étant toutefois libérés de cette obligation. Le financement prendrait alors l'allure suivante, compte tenu d'une échelle dégressive pour les indépendants, à l'instar de ce qui se fait pour l'AVS ou l'AI:

Financement des allocations, sans limite de revenu avec participation des indépendants (sauf des agriculteurs) et des personnes non actives

Tableau 4

| | Mio. fr. | en % |
|---------------------------|-------------|------------|
| Employeurs | 3690 | 75,4 |
| Salariés | 620 | 12,6 |
| Indépendants non agr. | 360 | 7,4 |
| Agriculteurs indépendants | — | — |
| Non-actifs | 20 | 0,4 |
| Pouvoirs publics | 210 | 4,3 |
| Total | 4900 | 100 |

Si, dans ce cas, la LFA était adaptée de sorte à mettre sur pied d'égalité agriculteurs et autres indépendants, la participation des pouvoirs publics pourrait être réduite du montant des cotisations des agriculteurs, soit 40 millions de francs. Cette participation ne s'élèverait alors plus qu'à 170 millions de francs.

Le second exemple prévoit que des limites de revenu sont imposées pour tous les indépendants et les personnes non actives, et que les pouvoirs publics prennent en charge l'ensemble des allocations versées à ces personnes, comme cela est actuellement le cas pour les agriculteurs.

Cette prise en charge par les pouvoirs publics permet, par rapport à l'exemple précédent, de réduire le taux de cotisation de 0,1 point, qui s'élèverait alors à 2,0 %. Les employeurs paieraient encore 1,7 % de la somme des revenus AVS; cette diminution profite aux employeurs, car ils participent actuellement dans certains cantons au financement des allocations versées aux indépendants non agricoles.

Financement des allocations sous condition de revenu, sans participation des indépendants et des non-actifs

Tableau 5

| | Mio. fr. | en % |
|---------------------------|-------------|------------|
| Employeurs | 3440 | 74,8 |
| Salariés | 600 | 13,0 |
| Indépendants non agr. | — | — |
| Agriculteurs indépendants | — | — |
| Non-actifs | — | — |
| Pouvoirs publics | 560 | 12,2 |
| Total | 4600 | 100 |

Si, dans ce cas, les indépendants (la LFA devrait alors être adaptée) et les personnes non actives devaient être mises à contribution, en exigeant par exemple ce qui se fait parfois déjà à l'heure actuelle, à savoir que seule la moitié des allocations leur sont versées, les pouvoirs publics se verraient alors déchargés de 270 millions de francs (les allocations aux salariés agricoles ne seraient pas touchées par cette mesure).

33 Commentaires pour les différents groupes d'allocataires

331 Salariés/employeurs

Pour le cas où les employeurs prendraient en charge globalement le même montant qu'aujourd'hui, soit 1,8 % de la somme des revenus AVS, cela signifierait que certains employeurs devraient payer 1,7 % de plus, d'autres par contre 3,7 % de moins. Il est vrai que dans ce dernier cas, d'autres allocations que celles pour enfants et de formation professionnelle devraient être couvertes. Le supplément de 0,3 %, à la charge des salariés, correspond à l'augmentation moyenne des allocations par rapport à la situation actuelle.

Selon la variante de financement choisie, employeurs et salariés participent au financement des allocations des autres groupes de bénéficiaires.

332 Indépendants non agricoles

Les cotisations des indépendants ne suffisent pas à couvrir leurs allocations, ceci pour différentes raisons: ils ont un nombre d'enfants supérieur à la moyenne (8 %), que ne compense pas un revenu moyen supérieur (2 %), et ils connaissent un taux dégressif de cotisations. Le sous-financement s'élève à environ 40 millions de francs, dont près de la moitié est due à l'échelle dégressive.

En cas de limite de revenu, environ 40 % des hommes et 80 % des femmes obtiendraient toujours des allocations. Les femmes indépendantes susceptibles d'obtenir des allocations sont fort peu nombreuses.

333 Agriculteurs indépendants

La LFA devrait être adaptée quant au montant des allocations. Dans les régions de plaine, les allocations pour enfant et de formation professionnelle correspondent à celles prévues par l'art. 4, al. 1 et 2, de la loi fédérale du . . . sur les allocations familiales. Les allocations sont augmentées de 20 francs dans les régions de montagne.

L'application de la limite de revenu fait qu'environ un quart des agriculteurs n'obtient pas d'allocations.

334 Personnes non actives

Les cotisations des personnes non actives sont peu élevées, 20 millions de francs, et ne couvrent de loin pas les allocations qu'elles recevraient, 250 millions de francs. L'exemption des personnes dont les revenus sont faibles entraîne une perte de cotisations d'un peu plus de 10 millions de francs.

Appliquer une limite de revenu aux personnes non actives n'aurait guère d'influence, puisqu'environ 97 % se trouveraient toujours au bénéfice d'allocations.

La participation des pouvoirs publics varie considérablement selon les cas de figure considérés. La Confédération aurait à sa charge les $\frac{2}{3}$ des allocations versées aux agriculteurs selon la LFA, tout le reste incombant aux cantons.

Selon les hypothèses retenues, la participation des pouvoirs publics prendrait la forme suivante:

Participation des pouvoirs publics

(en millions de francs)

Tableau 6

| Variante | Confédération | Cantons |
|---|---------------|---------|
| Sans limite de revenu (sauf agriculteurs), particip. des pouvoirs publics limitée à LFA | 140 | 70 |
| Avec limite de revenu, sans particip. indépendants et non-actifs | 110 | 450 |

Dans la première variante (correspondant au tableau 4), les pouvoirs publics feraient usage de la possibilité que leur donne le projet de ne pas participer au financement des allocations versées aux indépendants non agricoles et aux personnes non actives. Seule la LFA exigerait dans ce cas une participation des pouvoirs publics; mais dans ce cadre, le droit aux allocations des agriculteurs indépendants est lié à une limite de revenu.

La seconde variante correspond à ce qui a été retenu pour le tableau 5; les pouvoirs publics prennent en charge les allocations versées aux indépendants et aux personnes non actives.

4 Relation avec le droit européen

41 Le droit de la Communauté européenne

L'art. 48 du Traité CE, qui consacre le principe fondamental de la libre circulation des travailleurs, implique l'établissement d'un système de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale (art. 51 du Traité CE). Cette coordination est mise en oeuvre 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° 574/72¹⁶. Ces deux règlements visent uniquement la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, c'est-à-dire, 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.

¹⁶ Règlements tous deux codifiés par le Règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, JOCE n° L 28 du 30.1.1997, p. 1, et modifiés en dernier lieu par les Règlements (CE) n° 1223/98 du Conseil du 4 juin 1998 et (CE) n° 1606/98 du Conseil du 29 juin 1998, publiés respectivement aux JOCE n° L 168 du 13. 6. 1998, p. 1 et JOCE n° L 209 du 25.7.1998, p. 1

En revanche, ils ne visent pas l'harmonisation des régimes nationaux, laissant aux Etats membres la liberté de déterminer la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur système de sécurité sociale.

Par ailleurs, en application du principe fondamental de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la politique communautaire relative à l'égalité des chances, des directives axées sur l'égalité de traitement dans les régimes légaux et les régimes professionnels de sécurité sociale ont été adoptées. Il s'agit de la directive 79/7 du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale¹⁷ et la directive 86/378 du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale¹⁸, en sa teneur modifiée par la directive 96/97 du 20 décembre 1996¹⁹. A noter toutefois que la directive 79/7 ne s'applique pas aux prestations familiales et que la directive 86/378 ne s'applique aux prestations familiales que si celles-ci sont destinées à des travailleurs salariés et constituent dès lors des avantages payés par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier.

Enfin, dans sa recommandation du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale²⁰, le Conseil des Communautés européennes invite 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 les plus démunies. Là encore, les Etats membres demeurent libres de déterminer la conception, les modalités du financement et l'organisation de leur système de protection sociale.

42 Les instruments du Conseil de l'Europe

Le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964 a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977²¹. 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. 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, selon des modalités qui évitent que les personnes de faibles ressources n'aient à supporter une trop lourde charge et qui tiennent compte de la situation économique de la Partie contractante et de celle des catégories de personnes protégées (art. 70, par. 1).

Le Code européen de sécurité sociale (révisé) du 6 novembre 1990 élève les normes du Code européen de sécurité sociale, notamment par l'extension du champ d'application personnel et l'amélioration de la nature et du niveau des prestations et introduit parallèlement une plus grande flexibilité: les conditions de ratification ont

17 JOCE n° L 6 du 10.1.1979, p. 24

18 JOCE n° L 225 du 12.8.86, p. 40

19 JOCE n° L 46 du 17.2.97, p. 20

20 JOCE n° L 245 du 26.8.92, p. 49

21 RO 1978 1491

été assouplies, les normes sont formulées d'une manière suffisamment souple pour tenir compte au mieux des réglementations nationales. Le droit aux prestations familiales (partie VII) peut être soumis à condition de ressources lorsque les enfants de tous les résidents sont protégés (art. 46). En ce qui concerne le financement, le Code (révisé) prévoit une disposition analogue à l'art. 70, par. 1, du Code européen de sécurité sociale. N'ayant été ratifié par aucun Etat, le Code (révisé) n'est pas encore entré en vigueur.

La Charte sociale européenne, du 18 octobre 1961, est le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme pour ce qui est des droits économiques et sociaux. L'art. 12 de la Charte qui fait partie des sept articles formant le «noyau dur» de la Charte, dont au moins cinq doivent être intégralement acceptés pour pouvoir ratifier la Charte, porte sur le droit à la sécurité sociale. Son par. 4, en particulier, prévoit l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres Parties contractantes. Autrement dit, les conditions d'acquisition des prestations doivent être les mêmes pour les nationaux et les ressortissants des autres Etats parties à la Charte. Selon les termes mêmes de l'art. 12, par. 4, l'un des moyens de garantir l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres Parties contractantes est la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux. En outre, l'art. 16 de la Charte porte sur le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique. Les discriminations à l'égard des étrangers sont prohibées aussi dans le cadre de cet article. 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.

Les art. 12 et 16 sont repris dans la Charte sociale européenne (révisée) du 3 mai 1996, qui met à jour et adapte le contenu matériel de la Charte de 1961. Cet instrument n'est pas encore entré en vigueur.

Parmi les instruments du Conseil de l'Europe, il faut encore mentionner les résolutions et recommandations suivantes:

- Résolution (68) 37 sur les mesures législatives et réglementaires tendant à la compensation des charges familiales, adoptée par le Comité des ministres le 29 novembre 1968
- Recommandation n° R (92) 2 sur la généralisation des prestations familiales, adoptée par le Comité des ministres le 13 janvier 1992
- Recommandation n° R (94) 14 concernant les politiques familiales cohérentes et intégrées, adoptée par le Comité des ministres le 22 novembre 1994.

43 Compatibilité du projet avec le droit européen

Le projet de loi fédérale sur les allocations familiales est compatible avec le droit communautaire et les instruments du Conseil de l'Europe.

L'allocation pour enfant qu'il est prévu d'introduire s'élève à 200 francs par mois. Notre pays satisfait déjà à la norme de la partie VII du Code européen de sécurité sociale (prestations aux familles), avec une allocation familiale moyenne de 165 francs par mois (1996).

L'art. 3, al. 2, du projet règle la situation particulière des personnes dont les enfants vivent à l'étranger. Il faut distinguer deux cas de figure. Si un Etat est lié à la Suisse par une convention de sécurité sociale, l'octroi des allocations familiales sera réglé par cette convention. Cette solution est compatible avec la Charte sociale européenne, étant donné que l'art. 12, par. 4, prévoit expressément la conclusion

d'accords bilatéraux de sécurité sociale entre Etats pour régler la situation de leurs ressortissants au regard de la sécurité sociale. Par contre, s'il n'y a pas de convention de sécurité sociale, le Conseil fédéral détermine le droit à l'allocation et le montant de celle-ci. Pour ce faire, il prend en considération le coût de la vie du pays de résidence de l'enfant. Pour autant que les conditions fixées par le Conseil fédéral s'appliquent aussi bien aux Suisses qu'aux étrangers, cette deuxième hypothèse est également compatible avec la Charte.

Les différentes variantes de financement ne posent pas de problèmes au regard du Code européen de sécurité sociale.

Enfin, les cantons ont la possibilité de soumettre le droit aux allocations familiales à une condition de ressources pour les travailleurs indépendants et les personnes sans activité lucrative. Pour que cela ne devienne pas problématique au regard des dispositions de la partie VII du Code que la Suisse a ratifié, il suffit que notre pays continue d'appliquer ces dispositions sous l'angle des salariés. Pour ces derniers, en effet, le projet de loi ne prévoit pas de condition de ressources.

5 Constitutionnalité

L'art. 34^{quinquies} de la constitution attribue à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine des caisses de compensation familiales. Afin de mettre en évidence les limites de cet article, la commission se réfère au commentaire le plus récent écrit à son sujet, à savoir le commentaire Mahon²².

«L'al. 2 comporte une attribution de compétence législative en faveur de la Confédération en matière d'allocations familiales. Il s'agit d'une compétence facultative et non d'une obligation. La disposition accorde en outre à l'Etat central des pouvoirs étendus dans l'aménagement de cette compétence.

La Confédération peut déclarer l'affiliation aux caisses de compensation familiales obligatoire pour toute ou pour certains groupes de la population, c'est-à-dire instituer un régime universel ou un régime professionnel. L'initiative (constitutionnelle) ne contenait pas ce point, mais le Conseil fédéral estimait que la possibilité de rendre l'assurance obligatoire était indispensable dans l'optique de généraliser les prestations familiales et d'améliorer ainsi de façon efficace les conditions matérielles de nombreuses familles, ainsi que de garantir l'égalité de traitement sur tout le territoire.

La Confédération est autorisée, en outre, à créer une «caisse centrale de compensation», compétence que l'initiative ne prévoyait pas non plus. Cette faculté vise l'institution d'une compensation financière centrale à l'échelon national, entre les différentes caisses de compensation existantes. La Confédération peut enfin faire dépendre ses prestations financières d'une participation équitable des cantons. Elle a donc le pouvoir d'astreindre ces derniers à participer au financement des allocations familiales.

La seule limite imposée par l'al. 2 à l'intervention législative fédérale est l'obligation de tenir compte des caisses existantes et de soutenir les efforts des cantons et des associations professionnelles en vue de la création de nouvelles caisses. Le constituant voulait ainsi marquer sa volonté de laisser à l'économie privée et aux

²² Pascal Mahon, Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, III, numéro 54 ss, 1993

cantons, dans la plus large mesure du possible, le soin de développer les prestations familiales. Cette restriction signifie que la Confédération n'a pas le pouvoir d'instituer un monopole dans le domaine des allocations familiales, ni de prévoir que ces dernières sont versées directement par l'Etat, au moyen de ressources générales

Contrairement à l'initiative (constitutionnelle), qui entendait «assurer à la famille une sécurité matérielle suffisante», l'al. 2 est muet en ce qui concerne le montant et le niveau des allocations familiales. Le texte constitutionnel laisse ainsi ouverts les objectifs de ces prestations. Dans la doctrine, on admet que celles-ci relèvent à la fois de la sécurité sociale, dont elles constituent l'une des branches, et de la politique familiale, dont elles forment l'un des instruments principaux; elles peuvent poursuivre différents objectifs démographiques (encourager la natalité), de politique économique (éviter ou freiner l'abandon de régions ou de professions déterminées), d'assistance (éviter que les familles nombreuses ne tombent dans le dénuement) et de politique sociale (permettre une compensation des charges entre les personnes avec enfants et celles sans enfants)».

1. Allocations familiales selon le droit cantonal pour les salariés dont les enfants vivent en Suisse

(Etat au 1^{er} avril 1998)

Montant en francs

Tableau 1

| Canton | Allocation pour enfant | Allocation de formation prof. ¹¹ | Limite d'âge | | Allocation de naissance | Cotisations des employeurs affiliés à la caisse cantonale en % des salaires |
|------------------|------------------------|---|--------------|-----------------------|-------------------------|---|
| | | | ordinaire | spéciale ¹ | | |
| ZH | 150 | — | 16 | 20/25 | — | 1,5 |
| BE | 150/180 ³ | — | 16 | 20/25 | — | 1,9 |
| LU | 165/195 ³ | 225 | 16 | 18/25 | 800 ²¹ | 2,0 ¹⁰ |
| UR | 190 | — | 16 | 18/25 | 1000 | 1,9 |
| SZ | 160 | — | 16 | 18/25 ¹⁷ | 800 | 1,5 |
| OW | 170 | — | 16 | 25/25 | — | 1,8 |
| NW | 175/200 ³ | — | 16 | 18/25 | — | 1,7 |
| GL | 160 | — | 16 | 18/25 | — | 1,95 |
| ZG | 200/250 ² | — | 16 | 20/25 | — | 1,6 ¹⁰ |
| FR | 190/210 ² | 250/270 ² | 15 | 20/25 | 1500 ⁷ | 2,55 |
| SO | 170 | — | 18 | 18/25 ¹² | 600 | 1,9 |
| BS | 150 | 180 | 16 | 25/25 | — | 1,2 |
| BL | 150 | 180 ¹⁸ | 16 | 25/25 | — | 1,5 |
| SH | 160 | 200 | 16 | 18/25 ²⁰ | 660 ⁸ | 1,7 ¹⁰ |
| AR | 145 | — | 16 | 18/25 | — | 1,85 |
| AI | 150/160 ² | — | 16 | 18/25 | — | 1,85 |
| SG | 170/190 ² | 190 | 16 | 18/25 | — | 2,1 ¹⁰ |
| GR | 150 | 175 | 16 | 20/25 ⁶ | — | 1,75 |
| AG | 150 | — | 16 | 20/25 | — | 1,7 |
| TG | 150 | 165 | 16 | 18/25 | — | 1,9 |
| TI | 183 | — | 15 | 20/20 ²² | — | 2,0 |
| VD ¹⁴ | 140 ⁵ | 185 ⁵ | 16 | 20/25 ⁶ | 1500 ^{7, 16} | 1,9 |
| VS | 210/294 ² | 294/378 ² | 16 | 20/25 | 1365 ^{7, 19} | — ⁹ |
| NE ¹³ | 140/160 | 200/220 | 16 | 20/256 | 1000 | 1,8 |
| | 180/230 | 240/290 | | | | |
| GE | 170/220 ³ | — | 18 | 18/18 | 1000 ⁷ | 1,5 |
| JU | 146/170 ⁴ | 196 | 16 | 25/25 | 744 ⁷ | 3,0 |
| | 126 ¹⁵ | | | | | |

- 1 La première limite concerne les enfants incapables (ZH: partiellement capables) d'exercer une activité lucrative et la seconde, les étudiants et apprentis.
- 2 Le premier taux est celui de l'allocation versée pour chacun des deux premiers enfants; le second taux est celui de l'allocation versée dès le troisième enfant.
- 3 BE et LU: le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 12 ans; le second taux est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 12 ans.
NW: Le premier taux est celui de l'allocation pour les enfants au-dessous de 16 ans; le second taux est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 16 ans.
GE: Le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 15 ans; le second taux est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 15 ans.
- 4 Le premier montant concerne les familles avec un ou deux enfants; le second, les familles de trois enfants et plus.
- 5 Pour le troisième enfant et chacun des suivants, il est versé en plus 170 francs si les enfants résident en Suisse.
L'allocation pour enfant s'élève à 185 à francs par mois pour les enfants de 16 à 20 à ans incapables de gagner leur vie.
- 6 Il n'est pas octroyé d'allocations pour les enfants au bénéfice d'une rente de l'AI. Dans le canton de Vaud, l'allocation est réduite de moitié en cas d'octroi d'une demi-rente AI.
- 7 Il est versé une allocation d'accueil, du même montant que l'allocation de naissance, pour l'enfant placé en vue d'adoption.
- 8 Pour autant que le revenu soumis à cotisation dans l'AVS n'excède pas la limite de 47 300 francs.
- 9 Il n'y a pas de caisse cantonale de compensation pour allocations familiales.
- 10 Y compris la contribution au régime d'allocations familiales pour les indépendants.
- 11 L'allocation de formation professionnelle remplace l'allocation pour enfant; dans les cantons ne connaissant pas l'allocation de formation professionnelle, l'allocation pour enfant est versée jusqu'à la fin des études ou de l'apprentissage, mais au plus tard jusqu'à la limite d'âge.
- 12 La limite d'âge est de 25 ans pour les enfants invalides depuis la naissance ou qui le sont devenus pendant l'enfance.
- 13 Dans l'ordre, les montants correspondent à l'allocation versée pour le premier, le deuxième, le troisième et à partir du quatrième enfant.
- 14 Minimum légal: chaque caisse peut verser plus selon ses possibilités financières.
- 15 Les personnes bénéficiaires d'une allocation pour enfant ou d'une allocation de formation professionnelle ont droit à une allocation de ménage de 126 francs par mois.
- 16 En cas de naissances multiples, l'allocation de naissance est doublée. Il en va de même de l'allocation d'accueil lorsqu'il y a adoption de plus d'un enfant en même temps.
- 17 Les travailleurs ont droit aux allocations familiales pour leurs enfants légitimes vivant à l'étranger uniquement jusqu'à ce que ceux-ci aient atteint l'âge de 16 ans révolus.
- 18 Pour les enfants en formation professionnelle et vivant à l'étranger, l'allocation s'élève à 150 francs.
- 19 L'allocation est majorée de 50 pour cent en cas de naissances ou d'accueils multiples.
- 20 Dans certains cas déterminés, l'allocation de formation professionnelle peut être octroyée au-delà de la limite d'âge.
- 21 L'allocation de naissance n'est versée que pour les enfants nés en Suisse et inscrits dans un registre suisse des naissances.
- 22 Pour les enfants handicapés en formation spéciale et pour les enfants en formation en Suisse.

2. Allocations familiales aux indépendants non agricoles selon le droit cantonal

(Etat au 1^{er} avril 1998)

Montants en francs

Tableau 2

| Canton | Allocation pour enfant | Allocation de format. prof. ³ | Allocation de naissance | Limite de revenu | |
|--------|-------------------------|--|-------------------------|---------------------|-----------------------|
| | Taux mensuel par enfant | | | Montant de base | Supplément par enfant |
| LU | 165/195 ⁴ | 195 | 800 | 36 000 | 6000 |
| UR | 190 | — | 1000 | 45 000 | 4000 |
| SZ | 160 | — | 800 | 51 000 | 4000 |
| ZG | 200/250 ² | — | — | 34 000 | 2500 |
| SH | 160 | 200 | 660 | 55 400 | — |
| AR | 145 | — | — | — | — |
| AI | 150/160 ² | — | — | 26 000 ¹ | — |
| SG | 170/190 ² | 190 | — | 65 000 | — |
| GR | 150 | 175 | — | — | — |

¹ Donnent droit aux allocations: tous les enfants si le revenu imposable est inférieur à 26 000 francs; le deuxième enfant et les suivants si le revenu imposable varie entre 26 000 et 38 000 francs; le troisième enfant et les suivants si le revenu imposable excède 38 000 francs.

² Le premier taux est celui de l'allocation versée pour chacun des deux premiers enfants; le second taux est celui de l'allocation versée dès le troisième enfant.

³ Les allocations de formation professionnelle remplacent les allocations pour enfants; dans les cantons ne connaissant pas l'allocation de formation professionnelle, les allocations pour enfants sont versées jusqu'à la fin des études ou de l'apprentissage, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 20 ou 25 ans.

⁴ Le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 12 ans; le second taux est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 12 ans.

95.303 Initiative du canton de Soleure. Allocations familiales

Texte de l'initiative du 22 mai 1995

Le canton de Soleure, se fondant sur l'article 93, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, demande à l'Assemblée fédérale de fixer des dispositions unitaires pour l'ensemble de la Suisse dans le domaine des allocations pour enfant et de prévoir, dans le cadre de cette réglementation, l'octroi d'une allocation entière pour chaque enfant.

Lors de sa séance du 28 novembre 1997, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique a décidé, par 10 voix contre 9, de proposer au plénum de donner suite à l'initiative du canton de Soleure. Celle-ci pourra être classée en cas d'acceptation du projet.

40288

Loi fédérale sur les allocations familiales

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 34^{quinquies}, al. 2, de la constitution;
vu le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
du Conseil national, du 20 novembre 1998¹;
vu l'avis du Conseil fédéral du . . .²,

arrête:

Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 Définition et but des allocations familiales

¹ Les allocations familiales sont des prestations en espèces, uniques ou périodiques, destinées à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants.

² Elles doivent être affectées exclusivement à l'entretien de l'enfant.

Art. 2 Genres. Compétences des cantons

¹ Les allocations familiales au sens de la présente loi comprennent:

- a. l'allocation pour enfant; elle est octroyée dès et y compris le mois de la naissance de celui-ci, jusqu'à la fin du mois au cours duquel il a atteint l'âge de 16 ans révolus. Si l'enfant est incapable d'exercer une activité lucrative pour cause de maladie ou d'invalidité, l'allocation continue à être versée jusqu'à 20 ans révolus;
- b. l'allocation de formation professionnelle; elle est octroyée à partir du mois qui suit celui au cours duquel l'enfant a accompli sa seizième année jusqu'à la fin des ses études ou de son apprentissage, mais au plus tard jusqu'à la fin du mois au cours duquel il a atteint l'âge de 25 ans révolus.

² Les cantons peuvent prévoir dans leur législation l'octroi de prestations d'autres genres, telles qu'allocations de ménage, de naissance ou d'accueil ou allant au-delà de celles prévues dans la loi fédérale.

¹ FF 1999 2942

² FF 1999 . . .

Art. 3 Droit aux allocations

¹ Donnent droit aux allocations:

- a. les enfants de parents mariés ou non mariés;
- b. les enfants du conjoint de l'ayant droit;
- c. les enfants adoptés et les enfants recueillis;
- d. les frères, sœurs et petits-enfants de l'ayant droit, s'il en assume l'entretien de manière prépondérante.

² Pour les enfants vivant à l'étranger et en l'absence de convention de sécurité sociale avec l'Etat concerné, le Conseil fédéral détermine les conditions d'octroi des allocations ainsi que le montant de celles-ci, en tenant compte du coût de la vie dans le pays de résidence.

Art. 4 Montant des allocations. Adaptation des montants

¹ L'allocation pour enfants s'élève à 200 francs par mois au minimum.

² L'allocation de formation professionnelle s'élève à 250 francs par mois au minimum.

³ Le Conseil fédéral adapte les montants minima des allocations pour enfants et de formation professionnelle au début de l'année civile, lorsque l'indice des prix à la consommation a augmenté de 5 % au moins.

Art. 5 Interdiction du cumul

¹ Le même enfant ne donne pas droit à plus d'une allocation du même genre.

² Les allocations prévues par la présente loi ne sont pas dues si le même enfant ouvre droit à des prestations familiales en vertu d'une autre législation ou de rapports de service régis par le droit public international.

Art. 6 Concours de droits

¹ Lorsque deux ou plusieurs personnes assujetties à la loi peuvent prétendre chacune au même genre d'allocations, le droit aux prestations est reconnu selon l'ordre de priorité suivant:

- a. à la personne qui a la garde de l'enfant;
- b. à la personne qui subvient en majeure partie à l'entretien de l'enfant.

² Lorsque l'enfant est sous la garde conjointe de ses parents et qu'ils sont tous deux assujettis à la loi, les prestations sont accordées, par ordre de priorité:

- a. à celui des deux parents qui exerce une activité lucrative;
- b. à celui des deux parents qu'ils désignent conjointement, si tous deux exercent une activité lucrative.

Art. 7 Allocations familiales et contribution d'entretien

L'ayant droit tenu, en vertu d'un jugement ou d'une convention, de verser une contribution d'entretien en faveur d'un ou de plusieurs enfants, doit payer les allocations familiales en sus de ladite contribution.

Art. 8 Versement à des tiers

¹ En l'absence de toute garantie que l'allocataire emploiera les allocations familiales conformément à leur but, celles-ci devront être versées à la personne, l'autorité ou l'institution assumant la charge de l'enfant.

² Sur demande motivée, l'allocation de formation professionnelle peut être versée directement à l'étudiant ou à l'apprenti majeur.

Art. 9 Nature juridique des allocations

Les allocations familiales sont incessibles et insaisissables. Toute cession et toute saisie sont nulles.

Chapitre 2 Régimes d'allocations

Section 1 Salariés

Art. 10 Assujettissement

¹ Sont assujetties au régime d'allocations familiales aux salariés les personnes physiques ou morales ayant la qualité d'employeurs, qui ont leur domicile ou un siège, une succursale ou un établissement dans le canton pour toutes les personnes salariées qu'elles ont à leur service.

² La qualité d'employeur et de personne salariée est celle qui est définie par la législation fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS).

³ Ne sont pas assujettis: les employeurs et les organisations internationales et intergouvernementales exempts de l'obligation de payer des cotisations en vertu de la LAVS.

Art. 11 Effets de l'assujettissement

¹ Les employeurs assujettis doivent adhérer à une caisse de compensation pour allocations familiales au sens de l'art. 12.

² Ne sont pas soumis à cette obligation, les tribunaux, administrations et établissements de la Confédération, y compris la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et la Banque nationale suisse.

³ Les personnes salariées au service d'un employeur assujetti ont droit aux allocations familiales. Ce droit naît et expire, avec le droit au salaire.

Art. 12 Caisses de compensation admises

Les organes d'application sont:

- a. les caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles reconnues par les cantons;
- b. les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales.

Art. 13 Reconnaissance des caisses

Les caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles sont reconnues lorsqu'elles groupent au moins 300 employeurs occupant ensemble un nombre minimum de 2000 salariés.

Art. 14 Tâches des caisses

¹ Il incombe aux caisses de compensation pour allocations familiales de payer les allocations familiales, de prélever les cotisations, de prendre et de notifier les décisions.

² Les cantons peuvent confier encore d'autres tâches aux caisses de compensation pour allocations familiales en relation avec la présente loi ou ressortissant à d'autres domaines, en particulier en matière de soutien des militaires et de protection de la famille.

Art. 15 Financement

¹ Le financement des allocations est assuré, soit par les cotisations des employeurs, soit par les cotisations à charge des employeurs et des salariés.

² Les cotisations sont calculées en pour cent du revenu soumis à cotisations dans l'AVS.

Art. 16 Compétences des cantons

Sous réserve et en complément des art. 10 à 15, les cantons édictent les dispositions nécessaires concernant en particulier:

- a. la création obligatoire d'une caisse cantonale de compensation;
- b. l'affiliation des employeurs aux caisses respectives;
- c. les autres conditions et la procédure de reconnaissance;
- d. le retrait de la reconnaissance;
- e. la fusion et la dissolution de caisses;
- f. les tâches et obligations des caisses, des employeurs et des allocataires;
- g. les conditions pour le passage d'une caisse à une autre;
- h. le statut et les tâches de la caisse cantonale;
- i. la révision des caisses;

- j. l'exonération fiscale des caisses
- k. le financement, notamment la clef éventuelle de répartition des cotisations entre employeurs et salariés.
- l. la compensation éventuelle entre les caisses (surcompensation).

Section 2 Indépendants non agricoles

Art. 17 Droit aux allocations

¹ Ont droit aux allocations familiales prévues aux art. 2 et 4 les personnes de condition indépendante

- a. exerçant à titre principal ou accessoire une activité non agricole;
- b. ayant leur domicile ou le siège de leur entreprise dans le canton.

² Les cantons peuvent soumettre le droit aux allocations familiales à la condition que le revenu net des intéressés n'excède pas la limite fixée pour les petits paysans dans la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture³ (LFA).

Art. 18 Durée

Le droit aux allocations naît avec le début de l'activité indépendante et prend fin en même temps que cette dernière.

Art. 19 Caisses compétentes

¹ Il est créé une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales chargée de payer les allocations familiales, de prélever les cotisations, de prendre et de notifier les décisions.

² A titre de tâche confiée, les caisses de compensation pour allocations familiales aux salariés, professionnelles ou interprofessionnelles, peuvent procéder à l'encaissement des cotisations et au paiement des allocations familiales aux personnes de condition indépendante. Elles établissent les décomptes avec la caisse cantonale compétente et fournissent à celle-ci toutes les données nécessaires.

³ Les cantons règlent l'affiliation aux caisses.

Art. 20 Financement

Les allocations familiales sont financées

- a. par des cotisations des indépendants calculées en pour cent des revenus soumis à cotisations dans l'AVS ou
- b. par une contribution éventuelle des allocataires qui ne doit pas excéder par mois la moitié du montant de l'allocation versée ou

³ RS 836.1

- c. par d'éventuelles contributions des caisses de compensation pour allocations familiales aux salariés ou
- d. par d'éventuelles subventions des pouvoirs publics.

Art. 21 Compétences des cantons

Sous réserve et en complément des art. 17 à 20, les cantons édictent les dispositions nécessaires concernant les autres conditions pour l'octroi des allocations, l'organisation du régime et son financement.

Section 3 **Personnes actives dans l'agriculture**

Art. 22 Droit aux allocations. Compétences des cantons

¹ Les travailleurs agricoles et les agriculteurs indépendants ont droit aux allocations familiales aux conditions fixées dans la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA).

² Les cantons peuvent fixer des allocations plus élevées ainsi que des allocations d'autres genres et percevoir des contributions spéciales en vue de leur financement.

Section 4 **Personnes sans activité lucrative**

Art. 23 Droit aux allocations

¹ Ont droit aux allocations familiales prévues aux art. 2 et 4 les personnes sans activité lucrative ayant leur domicile dans le canton.

² Les cantons peuvent soumettre le droit aux allocations familiales à la condition que le revenu net global des intéressés n'excède pas la limite fixée pour les petits pay-sans dans la LFA.

Art. 24 Durée

Le droit aux allocations familiales prend naissance lorsqu'est acquis le statut de personne sans activité lucrative et expire avec la reprise d'une activité lucrative.

Art. 25 Caisse compétente

Il est créé une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales aux personnes sans activité lucrative chargée du service des prestations à cette catégorie de bénéficiaires ainsi que de la prise et de la notification des décisions.

Art. 26 Financement

¹ Les allocations familiales aux personnes sans activité lucrative sont financées par les pouvoirs publics.

² Afin d'alléger les charges de la caisse, les cantons peuvent prévoir que ces personnes paient une contribution fixée en pour cent des cotisations dues à l'AVS, si celles-ci dépassent le minimum prévu par l'art. 10 LAVS⁴.

Art. 27 Compétences des cantons

Sous réserve et en complément des art. 24 à 26, les cantons édictent les dispositions nécessaires concernant les autres conditions pour l'octroi des allocations, l'organisation du régime et son financement.

Chapitre 3 **Contentieux et dispositions pénales**

Art. 28 Contentieux

¹ Les décisions prises par les caisses de compensation pour allocations familiales en vertu de la présente loi peuvent être déférées aux autorités cantonales de recours de l'assurance-vieillesse et survivants.

² Un recours de droit administratif peut être formé auprès du Tribunal fédéral des assurances contre les décisions des autorités cantonales de recours.

Art. 29 Dispositions pénales

Les art. 87 à 91 de la LAVS⁵ sont applicables aux personnes qui violent les dispositions de la loi de l'une des manières qualifiées dans ces articles.

Chapitre 4 **Dispositions finales**

Art. 30 Application par analogie de la législation sur l'AVS

Sauf prescriptions contraires de la présente loi et des lois cantonales, sont applicables par analogie les dispositions de la législation sur l'AVS.

Art. 31 Exécution

Le Conseil fédéral se charge de l'exécution de la présente loi et édicte les dispositions d'application nécessaires.

Art. 32 Dispositions des cantons

Les dispositions d'application cantonales sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral dans un délai fixé par celui-ci.

⁴ RS 831.10

⁵ RS 831.10

Art. 33 Disposition transitoire

¹ Les régimes cantonaux d'allocations pour les indépendants non agricoles et les personnes sans activité lucrative peuvent être instaurés par étapes, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Les cantons édictent les dispositions d'exécution de l'art. 16 avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

³ Le Conseil fédéral fixe la date à laquelle ils doivent avoir édicté les autres dispositions d'exécution.

⁴ Lorsqu'il ne peut pas édicter à temps les dispositions définitives, le gouvernement cantonal peut arrêter une réglementation provisoire.

Art. 34 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Modification du droit en vigueur

Les textes législatifs suivants sont modifiés comme suit:

1. Statut des fonctionnaires⁶

Art. 43, al. 3, let. a

³ A droit à une allocation familiale de 1400 francs par année tout fonctionnaire:

- a. qui reçoit l'allocation pour enfant ou l'allocation de formation professionnelle.

Art. 43a, al. 1 et 2

¹ Le fonctionnaire a droit aux allocations pour enfant et formation professionnelle selon l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale du . . .⁷ sur les allocations familiales.

² Donnent droit aux allocations les enfants mentionnés à l'art. 3 de la loi fédérale du . . . sur les allocations familiales.

³ Le Conseil fédéral régleme l'obligation d'informer du fonctionnaire.

Art. 43b, al. 1 à 3

¹ Le montant des allocations pour enfant et de formation professionnelle correspond aux montants minima selon l'art. 4 de la loi fédérale du . . .⁸ sur les allocations familiales.

² Les dispositions de la loi fédérale du . . . sur les allocations familiales concernant

- a. l'interdiction du cumul (art. 5);
- b. le concours de droits (art. 6);
- c. les allocations familiales et la contribution d'entretien (art. 7);
- d. le versement à des tiers (art. 8) et
- e. la nature juridique des allocations familiales (art. 9)

sont applicables par analogie.

³ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'application.

Art. 45, al. 3^{bis}, 1^{re} phrase

^{3bis} Le traitement, l'indemnité de résidence et l'allocation familiale selon l'art. 43, al. 3, ainsi que les rentes des anciens agents fédéraux sont soumis à une compensation équitable du renchérissement. Celle-ci . . .

⁶ RS 172.221.10

⁷ RS . . . ; RO . . . (FF 1999 2975)

⁸ RS . . . ; RO . . . (FF 1999 2975)

2. Loi fédérale du 20 juin 1952⁹ sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)

Art. 1, al. 3

³ Les travailleurs agricoles étrangers n'ont droit aux allocations familiales que s'ils séjournent en Suisse avec leur famille. L'octroi des allocations pour enfants et de formation professionnelle, en faveur des enfants vivant à l'étranger, est réglé conformément à l'art. 3, al. 2, de la loi fédérale du . . .¹⁰ sur les allocations familiales.

Art. 2, al. 1, 3 et 4

¹ Les allocations familiales aux travailleurs agricoles consistent en une allocation de ménage, ainsi qu'en allocations pour enfants et de formation professionnelle, selon l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale du . . .¹¹ sur les allocations familiales.

³ Le montant des allocations pour enfants et de formation professionnelle correspond à celui fixé à l'art. 4, al. 1 et 2, de la loi fédérale du . . . sur les allocations familiales; il est toutefois supérieur de 20 francs en zone de montagne.

⁴ *Abrogé*

Art. 3, al. 2

² Si les deux conjoints ont la qualité de travailleurs agricoles, il n'est accordé qu'une seule allocation qui revient à celui d'entre eux qu'ils désignent conjointement. L'absence momentanée du conjoint ou des enfants est sans influence sur le droit à l'allocation.

Art. 7, al. 1 et 2

¹ Les allocations familiales aux petits paysans consistent en allocations pour enfants et en allocations de formation professionnelle, selon l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale du . . .¹² sur les allocations familiales. Leur montant correspond à celui fixé à l'art. 4, al. 1 et 2, de la loi fédérale du . . . sur les allocations familiales ; il est toutefois supérieur de 20 francs en zone de montagne.

² *Abrogé*

Art. 9 Allocations pour enfants et de formation professionnelle

¹ Donnent droit aux allocations selon l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale du . . .¹³ sur les allocations familiales les enfants désignés à l'art. 3, al. 1, de ladite loi.

² Les dispositions de la loi fédérale du . . . sur les allocations familiales concernant:

⁹ RS 836.1

¹⁰ RS . . . ; RO . . . (FF 1999 2975)

¹¹ RS . . . ; RO . . . (FF 1999 2975)

¹² RS . . . ; RO . . . (FF 1999 2975)

¹³ RS . . . ; RO . . . (FF 1999 2975)

- a. l'interdiction du cumul (art. 5);
- b. le concours de droits (art. 6);
- c. les allocations familiales et la contribution d'entretien (art. 7);
- d. le versement à des tiers (art. 8);
- e. la nature juridique des allocations (art. 9);

sont applicables par analogie.

³ à 7 *Abrogés*

Art. 10, titre médian, al. 2 et 3

Exercice simultané d'activités comme travailleur agricole et petit paysan

² Si les petits paysans exerçant leur activité à titre principal s'engagent pour un certain temps comme travailleurs agricoles, ils peuvent choisir pour cette période entre les deux sortes d'allocations.

³ Les petits paysans qui exercent leur activité à titre accessoire ainsi que les exploitants d'alpages n'ont droit aux allocations familiales que pour le temps qu'ils consacrent à l'exploitation de leur domaine agricole ou de l'alpage.

Art. 14, al. 3

Abrogé

Art. 24, al. 1, let. b et al. 2

Abrogés

Art. 25 Application de la loi fédérale sur les allocations familiales et de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants

A défaut d'une prescription d'exécution suffisante dans la présente loi, sont applicables, par analogie, les dispositions de la loi fédérale du . . .¹⁴ sur les allocations familiales et de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants.

3. Loi sur l'assurance-chômage¹⁵

Art. 22, al. 1

¹ L'indemnité journalière pleine et entière s'élève à 80 % du gain assuré. L'assuré touche en outre un supplément qui correspond au montant, calculé par jour, des allocations légales pour enfant et formation professionnelle auxquelles il aurait droit s'il avait un emploi. Ce supplément n'est versé que:

¹⁴ RS . . .; RO . . . (FF 1999 2975)

¹⁵ RS 837.0

- a. si les allocations pour enfants ne sont pas servies à l'assuré durant la période de chômage
- b. si aucun autre personne exerçant une activité lucrative ne peut faire valoir de droit pour ce même enfant.

Minorités

Minorité

(Gysin, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Egerszegi, Eymann, Heberlein, Pidoux, Schenk, Suter)

Ne pas entrer en matière sur le projet

Art. 4 Montant des allocations. Adaptation des montants

Minorité

(Gysin, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Egerszegi, Eymann, Heberlein, Philipona, Pidoux, Schenk, Suter)

La fixation et l'adaptation du montant des allocations incombent aux cantons.

40288

Initiative parlementaire Prestations familiales (Fankhauser) Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 20 novembre 1998

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1999 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 3 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 18 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 91.411 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 11.05.1999 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 2942-2986 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 109 828 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.