

Limite d'âge pour les allocations de formation professionnelle et prestations familiales des organisations internationales

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite aux postulats 12.3973 CSSS-N
du 12 octobre 2012 et 14.3797 Maury
Pasquier du 24 septembre 2014

du 15 février 2017

Sommaire

1	Introduction	1
1.1	Interventions transmises.....	1
1.1.1	Postulat (12.3973) CSSS-N Conséquences sociales de la fixation d'un âge limite donnant droit aux allocations de formation.....	1
1.1.2	Postulat (14.3797) Maury Pasquier <i>Un enfant, une seule allocation</i>	1
1.2	Contenu et structure du rapport.....	1
1.3	Grandes lignes de la loi sur les allocations familiales	1
1.3.1	Genèse et champ d'application.....	2
1.3.2	Relation avec le droit international.....	4
1.4	Données statistiques sur les allocations familiales.....	4
2	Limite d'âge de 25 ans pour les allocations de formation professionnelle	7
2.1	Notion de formation et coordination avec les autres assurances sociales.....	7
2.2	Limites d'âge pour les allocations de formation professionnelle en comparaison européenne	8
2.2.1	Réglementations des États membres de l'UE ou de l'AELE	8
2.2.2	Exportation des allocations.....	8
2.3	Obligation d'entretien des parents	8
2.4	Âge à l'issue de la formation.....	9
2.5	Situation des étudiants	11
2.5.1	Soutien financier des pouvoirs publics aux étudiants.....	11
2.5.2	Situation financière des étudiants	11
2.6	Coûts supplémentaires dus à un relèvement éventuel de la limite d'âge	12
2.6.1	Méthode	12
2.6.2	Estimation des coûts supplémentaires.....	12
2.7	Conclusions.....	13
3	Allocations familiales pour les enfants de fonctionnaires employés par des organisations internationales	15
3.1	Contexte.....	15
3.1.1	Postulat (14.3797) Maury Pasquier <i>Un enfant, une seule allocation</i>	15
3.1.2	Les organisations internationales et leurs employés au regard de la LAFam.....	15
3.1.3	Arrêt du Tribunal fédéral du 10 avril 2014	16
3.1.4	Comparaison internationale.....	17
3.2	Cumul des allocations familiales selon la LAFam et des prestations familiales d'une organisation internationale	18
3.3	Implications financières pour le canton de Genève.....	18
3.4	Conclusions.....	20
4	Avis du Conseil fédéral	21

Sommaire

Annexes	23
Annexe 1 : Teneur des interventions parlementaires.....	23
Annexe 2 : Montants des allocations familiales (État au 1.1.2017)	25
Annexe 3 : Âge à l'issue de la formation.....	26
Annexe 4 : Système des contributions à la formation (bourses et prêts).....	28
Annexe 5 : Évaluation des coûts supplémentaires engendrés par l'arrêt du Tribunal fédéral du 10 avril 2014 pour le système des allocations familiales du canton de Genève	30

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre échange
APG	Régime des allocations pour perte de gain
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
FF	Feuille fédérale
LAA	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (RS 832.20)
LACI	Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (RS 837.0)
LAFam	Loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (RS 836.2)
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LFA	Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (RS 836.1)
LPC	Loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (RS 831.30)
Mo.	Motion
OAFam	Ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (RS 836.21)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
ONU	Organisation des Nations Unies
Po.	Postulat
RS	Recueil systématique du droit fédéral
UE	Union européenne

1 Introduction

La loi fédérale sur les allocations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Une première révision de cette loi, prévoyant la création d'un registre national des allocations familiales, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Une deuxième révision, qui inclut les indépendants dans le champ d'application de la loi fédérale, est entrée en force le 1^{er} janvier 2013.

Deux postulats relatifs à la LAFam, transmis par le Parlement, font l'objet du présent rapport. Le premier invite à étudier l'opportunité de prolonger le droit aux allocations de formation professionnelle ; le second demande un rapport sur les mesures à prendre pour éviter le cumul des allocations familiales prévues par le droit suisse et des prestations familiales servies par des organisations internationales.

1.1 Interventions transmises¹

1.1.1 Postulat (12.3973) CSSS-N Conséquences sociales de la fixation d'un âge limite donnant droit aux allocations de formation

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a déposé, le 12 octobre 2012, le postulat (12.3973) *Conséquences sociales de la fixation d'un âge limite donnant droit aux allocations de formation*, priant le Conseil fédéral de rédiger un rapport dans lequel il analyserait les conséquences sociales de la limite d'âge inscrite dans la loi fédérale sur les allocations familiales pour l'octroi des allocations de formation professionnelle.

Le Conseil fédéral a proposé l'acceptation du postulat, qui a ensuite été adopté par le Conseil national le 20 mars 2013. Avec la présentation du rapport, le Conseil fédéral propose de classer le postulat.

1.1.2 Postulat (14.3797) Maury Pasquier *Un enfant, une seule allocation*

Le 24 septembre 2014, la Conseillère aux États Liliane Maury Pasquier a déposé le postulat (14.3797) *Un enfant, une seule allocation*, par lequel elle demande un rapport sur les mesures à prendre pour éviter le cumul des allocations familiales prévues par le droit suisse et des prestations familiales servies par les organisations internationales en Suisse.

Le Conseil fédéral a proposé l'acceptation du postulat, qui a ensuite été adopté par le Conseil des États le 27 novembre 2014. Avec la présentation du rapport, le Conseil fédéral propose de classer le postulat.

1.2 Contenu et structure du rapport

Après un bref survol de la loi sur les allocations familiales, deux chapitres examinent, l'un, l'opportunité de légiférer en vue d'une adaptation de la limite d'âge pour les allocations de formation professionnelle, et l'autre, celle de légiférer sur les allocations familiales pour les enfants de fonctionnaires internationaux. Le rapport se conclut par un avis du Conseil fédéral.

1.3 Grandes lignes de la loi sur les allocations familiales

Au niveau fédéral, il existe deux lois sur les allocations familiales, la loi sur les allocations familiales (LAFam) et une loi spéciale, la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA). En outre, plusieurs lois fédérales contiennent des dispositions relatives aux prestations familiales qui sont applicables à titre subsidiaire : la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), la loi fédérale sur l'assurance-

¹ Pour la teneur des interventions, cf. annexe 1.

Introduction

invalidité (LAI) et la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA). Le survol qui suit ne s'attarde pas sur ces réglementations spéciales, qui sont sans effet sur l'appréciation des questions soulevées par les postulats.

1.3.1 Genèse et champ d'application

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, la loi sur les allocations familiales édicte sur des points importants des prescriptions que les lois cantonales en la matière doivent respecter. Elle fixe des montants minimaux pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle, et uniformise les conditions d'octroi. Elle règle les genres d'allocations familiales, le cercle des ayants droit, le début et la fin du droit, les limites d'âge, la coordination avec d'autres assurances sociales, la notion de formation², ainsi que la procédure.

Les cantons règlent la surveillance, le financement et l'organisation dans les limites du cadre prescrit par la LAFam. Ils peuvent prévoir des montants plus élevés que les montants minimaux prescrits par le droit fédéral, et prévoir aussi des allocations de naissance et d'adoption³.

Toute autre prestation des cantons ainsi que les autres prestations prévues dans un contrat individuel ou une convention collective de travail ne sont pas des allocations familiales au sens de la LAFam⁴. Ces prestations doivent être réglées et financées en dehors des régimes d'allocations familiales.

Ayants droit

Les allocations familiales sont destinées à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants⁵.

En principe, les personnes exerçant une activité lucrative – salariés et indépendants – ont droit aux allocations familiales pour leurs enfants (et aussi, à certaines conditions, pour les enfants du conjoint et les enfants recueillis). Sont réputés exercer une activité lucrative dépendante au sens de la LAFam les salariés qui sont obligatoirement assurés à l'AVS, qui travaillent pour un employeur soumis à la loi et qui touchent un salaire soumis à l'AVS d'au moins 7050 francs par an ou 587 francs par mois⁶. Sont réputés exercer une activité indépendante, les indépendants qui sont obligatoirement assurés à l'AVS et qui réalisent au moins le revenu minimal soumis à l'AVS.

Le droit aux allocations familiales des salariés prend naissance et s'éteint avec le droit au salaire. Celui des indépendants naît avec le début de l'activité lucrative indépendante et s'éteint avec la fin de celle-ci. Il a été dérogé à ce principe dans certains cas, pour des motifs de politique sociale. Si le salarié est empêché de travailler sans faute de sa part, en cas de congé non payé ainsi qu'après le décès, les allocations familiales sont versées pendant le mois en cours et les trois mois suivants⁷. Le droit aux allocations subsiste, même sans droit légal au salaire, pendant un congé de maternité de 16 semaines au maximum ainsi que pendant un congé pour activités de jeunesse⁸.

La LAFam prévoit un droit aux allocations également pour les personnes avec enfants qui n'ont qu'un revenu modeste ou pas de revenu. Il s'agit là des allocations familiales pour personne sans activité lucrative. Sont considérées comme sans activité lucrative les personnes obligatoirement assurées à l'AVS en tant que personnes sans activité lucrative, ainsi que celles qui sont obligatoirement assurées à l'AVS en tant que salariés ou que personnes exerçant une activité

² Pour la notion de formation, la loi et l'ordonnance sur les allocations familiales renvoient à la législation sur l'AVS. Cela signifie que la même notion s'applique aux allocations de formation professionnelle qu'aux rentes pour enfant et aux rentes d'orphelin.

³ Art. 3, al. 2, et art. 16 s. LAFam

⁴ Art. 3, al. 2, LAFam

⁵ Art. 2 LAFam

⁶ Etat en 2014

⁷ Art. 10 OAFam

⁸ Congé pour les activités de jeunesse extra-scolaires au sens de l'art. 329e, al. 1, CO

lucrative indépendante et qui n'atteignent pas le revenu minimal soumis à l'AVS (587 francs par mois)⁹. Une personne sans activité lucrative a droit aux allocations familiales si aucune personne active ne peut faire valoir un droit aux allocations pour le même enfant, que son revenu annuel imposable n'excède pas 42 300 francs et qu'elle ne perçoit pas de prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les cantons peuvent fixer une limite de revenu plus élevée ou la supprimer¹⁰.

Montants minimaux et montants cantonaux plus élevés

Les salariés et les indépendants ont droit aux allocations familiales conformément au régime d'allocations familiales du canton dans lequel ils travaillent (principe du lieu de l'activité lucrative). La caisse de compensation pour allocations familiales (CAF) compétente est celle à laquelle l'employeur ou l'indépendant est affilié. En règle générale, les personnes sans activité lucrative perçoivent les allocations familiales auprès de la CAF cantonale de leur canton de domicile.

La LAFam prescrit un montant minimum, par enfant et par mois, pour les allocations familiales versées dans tous les cantons¹¹ :

- 200 francs pour l'allocation pour enfant (jusqu'à 16 ans ; jusqu'à 20 ans pour ceux qui sont incapables d'exercer une activité lucrative) ;
- 250 francs pour l'allocation de formation professionnelle (jeunes en formation de 16 à 25 ans).

Seules des allocations entières sont versées¹² ; les allocations partielles ont été abolies à l'entrée en vigueur de la loi. Treize cantons prévoient des montants plus élevés, et neuf cantons connaissent des allocations de naissance ou d'adoption¹³.

Concours de droits

Le même enfant ne donne pas droit à plus d'une allocation du même genre¹⁴. La LAFam règle qui a droit aux allocations familiales lorsque plusieurs personnes peuvent prétendre aux allocations pour le même enfant¹⁵. Peut percevoir les allocations, en premier lieu, la personne qui exerce une activité lucrative et qui touche un revenu soumis à l'AVS d'au moins 587 francs par mois. Si les deux personnes exercent une activité lucrative, il faut examiner, dans l'ordre, qui détient l'autorité parentale, chez qui l'enfant vit la plupart du temps, qui travaille dans le canton de domicile de l'enfant, qui réalise le revenu soumis à l'AVS et provenant d'une activité lucrative dépendante le plus élevé, et enfin qui réalise le revenu soumis à l'AVS et provenant d'une activité lucrative indépendante le plus élevé. Dès que l'un des critères n'est rempli que par une seule personne, c'est elle qui va bénéficier des allocations.

Si deux personnes ayant droit aux allocations pour le même enfant travaillent chacune dans un canton différent et que les prestations sont plus basses dans le canton de l'ayant droit prioritaire que dans l'autre canton, le second ayant droit a droit au versement de la différence¹⁶. On parle alors d'allocation différentielle.

Le registre des allocations familiales a été mis en service le 1^{er} janvier 2011 pour empêcher la perception de plusieurs allocations pour un même enfant. Y figurent tous les enfants domiciliés en Suisse ou à l'étranger pour lesquels une allocation selon le droit suisse est versée. Les services chargés de l'exécution des allocations familiales (caisses de compensation pour allocations familiales, caisses de compensation AVS et caisses de chômage) fournissent les

⁹ Art. 19, al. 1 et 1^{bis}, LAFam

¹⁰ TI, GE et JU ont supprimé la limite de revenu, VD l'a relevée.

¹¹ Art. 5 LAFam

¹² Art. 13, al. 3, LAFam

¹³ Pour les montants, voir l'annexe 2.

¹⁴ Art. 6 LAFam

¹⁵ Art. 7, al. 1, LAFam

¹⁶ Art. 7, al. 2, LAFam

Introduction

données nécessaires à la Centrale de compensation. Le registre facilite le travail administratif de vérifier si une allocation est déjà versée pour un enfant.

Affiliation à une caisse de compensation pour allocations familiales et application

Les employeurs doivent, dans chaque canton où ils ont leur siège ou une succursale et y occupent des salariés, s'affilier à une CAF active dans ce canton. Les indépendants doivent s'affilier à une CAF du canton où ils ont leur siège principal¹⁷. Les employeurs qui n'occupent que des salariés sans enfants, de même que les indépendants qui n'ont pas d'enfants, sont également soumis à l'obligation de s'affilier.

Les CAF sont chargées de l'exécution des allocations familiales¹⁸ en collaboration avec les employeurs.

Financement

Les allocations familiales versées aux salariés sont financées par les employeurs, qui paient des cotisations sur les salaires soumis à l'AVS qu'ils versent. Le canton du Valais est le seul où les salariés doivent également cotiser, à hauteur de 0,3 % du salaire soumis à l'AVS. Les indépendants financent eux-mêmes les allocations par le biais de cotisations calculées en fonction de leur revenu soumis à l'AVS. Ces cotisations sont plafonnées¹⁹. Les allocations familiales des personnes sans activité lucrative sont financées principalement par les cantons, qui peuvent prévoir que ces personnes cotisent également²⁰.

Les taux de cotisation des diverses CAF présentent des différences considérables, qui résultent, d'une part, du niveau des prestations prescrit par le canton et, d'autre part, des risques inhérents à la branche (nombre d'allocations familiales par rapport à la somme globale des salaires). De ce fait, plus de la moitié des cantons ont mis en place des dispositifs de compensation des charges²¹.

1.3.2 Relation avec le droit international

Les allocations familiales ne sont versées pour les enfants vivant à l'étranger que si la Suisse y est obligée en vertu d'une convention de sécurité sociale²². La Suisse a conclu des conventions de sécurité sociale touchant les allocations familiales avec l'UE (à l'exception de la Croatie), avec l'AELE et avec certains États issus de l'ex-Yougoslavie. Afin d'éviter que des prestations familiales puissent être demandées dans plusieurs États pour le même enfant, des règles de priorité ont été instaurées dans les conventions avec les États de l'UE et de l'AELE. Si les prestations sont inférieures dans l'État compétent en priorité, la Suisse doit verser une allocation différentielle.

1.4 Données statistiques sur les allocations familiales²³

Les principales indications statistiques concernant les allocations familiales sont brièvement présentées ci-après. On trouvera des indications plus détaillées dans la Statistique des allocations familiales.

L'évolution financière des allocations familiales est déterminée, côté prestations, par le nombre d'enfants et de jeunes donnant droit aux allocations ainsi que par le montant de celles-ci et, côté

¹⁷ Art. 12 LAFam

¹⁸ En 2015, les allocations familiales au sens de la LAFam étaient versées par 229 CAF au total.

¹⁹ Les indépendants financent les allocations par des cotisations sur la part de leur revenu soumis à l'AVS qui ne dépasse pas 148 200 francs (état au 1.1.2016).

²⁰ Les personnes sans activité lucrative participent au financement des allocations dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Soleure, de Thurgovie et du Tessin.

²¹ Art. 17, al. 2, let. k, LAFam

²² Art. 4, al. 3, LAFam

²³ Cf. Statistique des allocations familiales 2014, disponible sous www.ofas.admin.ch > Assurances sociales > Allocations familiales > Statistique.

recettes, par les taux de cotisation. En 2014, les **dépenses totales**²⁴ se sont élevées à 5,761 milliards de francs, et les **recettes totales**²⁵, à 5,957 milliards de francs.

En 2014, près de 1,8 million d'allocations familiales au sens de la LAFam ont été versées au total. La majorité de ces allocations étaient des **allocations pour enfant** (74 %). Le nombre des **allocations de formation professionnelle** était nettement inférieur (24 %). Avec à peine 2 %, les allocations de naissance et d'adoption ne jouent qu'un rôle marginal. Les allocations différentielles représentent 3 % du total des allocations versées.

Le **montant moyen** des allocations pour enfant était de 241 francs par mois et celui des allocations de formation professionnelle, de 312 francs. La grande majorité des allocations sont versées à des salariés (95 %). Les 5 % restants se répartissent entre les indépendants (3 %) et les personnes sans activité lucrative (2 %).

En 2014, les **cotisations** sur les salaires soumis à l'AVS variaient, suivant la caisse et le canton, entre 0,3 et 3,63 %. Les indépendants payaient des cotisations comprises entre 0,5 et 2,8 % de leur revenu soumis à l'AVS²⁶.

²⁴ Les dépenses totales se composent des allocations familiales, d'autres prestations, de versements destinés à la compensation des charges au niveau cantonal, de la constitution de réserves de couverture des risques de fluctuation, de frais d'administration et de gestion ainsi que d'autres dépenses.

²⁵ Les recettes totales comprennent les cotisations des employeurs, des indépendants et des personnes sans activité lucrative, les contributions des pouvoirs publics, les recettes provenant de la compensation des charges et de la dissolution de réserves de couverture des risques de fluctuation ainsi que d'autres recettes.

²⁶ Statistique des assurances sociales 2015, disponible sous www.ofas.admin.ch > Assurances sociales > Aperçu > Compte global des assurances sociales (CGAS) > Statistique SAS.

2 Limite d'âge de 25 ans pour les allocations de formation professionnelle

Le postulat de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, adopté le 20 mars par le Conseil national²⁷, charge le Conseil fédéral de rédiger un rapport dans lequel il analysera les conséquences sociales de la limite d'âge inscrite dans la LAFam pour l'attribution des allocations de formation professionnelle et proposera, si nécessaire, des améliorations. Le postulat ne dit pas de combien d'années prolonger, le cas échéant, le droit aux allocations.

Les pages qui suivent considèrent les limites d'âge en vigueur dans les autres assurances sociales, comparent les allocations de formation professionnelle suisses avec celles des États de l'UE et de l'AELE, examinent combien de temps les parents doivent subvenir aux frais de formation de leurs enfants en vertu de leur obligation d'entretien, et comment se présente la situation des étudiants quant à leur âge au moment de l'achèvement de leurs études et à leurs conditions économiques et sociales. Ce chapitre examine également à quelles conditions les étudiants peuvent bénéficier de subsides à la formation après 25 ans. Une conclusion est tirée après une estimation des coûts supplémentaires qui résulteraient d'un relèvement de la limite d'âge.

2.1 Notion de formation et coordination avec les autres assurances sociales

Les allocations de formation professionnelle sont octroyées pour les enfants à partir de 16 ans qui suivent une formation, et ce jusqu'à l'achèvement de la formation, mais au plus tard jusqu'à la fin du mois au cours duquel ils atteignent l'âge de 25 ans²⁸. La notion de formation est définie dans le règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants²⁹ et dans les directives concernant les rentes de l'AVS/AI³⁰. La formation doit durer au moins quatre semaines et viser de manière systématique un objectif de formation, objectif auquel le jeune se voue de façon prépondérante. On considère que ce n'est le cas que si le temps consacré à la formation est d'au moins vingt heures par semaine. De plus, le revenu de l'activité lucrative (les revenus de remplacement y sont assimilés) exercée pendant la formation ne doit pas dépasser la limite de 28 200 francs par an (2350 francs par mois). Cette limite de revenu ne considère que la capacité financière des jeunes, non celle de leurs parents ou d'autres personnes ayant des obligations légales envers ces jeunes. La notion de formation se réfère non seulement à la formation initiale, mais aussi aux formations ultérieures et aux formations continues.

La limite d'âge de 25 ans applicable aux allocations de formation professionnelle est coordonnée avec les autres assurances sociales : rente pour enfant et rente d'orphelin de l'AVS³¹, rente pour enfant de l'AI³², prestation pour enfant accordée aux bénéficiaires d'indemnités journalières de l'AI³³, dépenses reconnues pour le calcul des prestations complémentaires et pour couvrir les besoins vitaux des enfants³⁴, rente d'orphelin de l'assurance-accidents³⁵ et cotisation AVS minimale des étudiants sans activité lucrative³⁶.

²⁷ Po. (12.3973) Conséquences sociales de la fixation d'un âge limite donnant droit aux allocations de formation

²⁸ Art. 3, al. 1, let. b, LAFam

²⁹ Art. 49^{bis} ss RAVS

³⁰ Ch. 3358 ss DR

³¹ Art. 22^{ter} et 25, al. 5, LAVS

³² Art. 35 LAI

³³ Art. 22, al. 3, LAI

³⁴ Art. 10, al. 1, LPC

³⁵ Art. 30, al. 3, LAA

³⁶ Art. 10, al. 2, let. a, LAVS

Limite d'âge de 25 ans pour les allocations de formation

2.2 Limites d'âge pour les allocations de formation professionnelle en comparaison européenne

2.2.1 Réglementations des États membres de l'UE ou de l'AELE

Parmi les États membres de l'UE ou de l'AELE, seul le Luxembourg (jusqu'à 27 ans) et la République tchèque (jusqu'à 26 ans) prévoient des allocations familiales pour les jeunes en formation de plus de 25 ans ; en République tchèque, ces allocations dépendent du revenu des parents. L'Allemagne, la Belgique et la Slovaquie connaissent une limite d'âge de 25 ans. En Autriche, la limite est en principe de 24 ans, mais, exceptionnellement (par exemple pour les femmes enceintes ou les femmes avec enfants), les prestations familiales peuvent être accordées jusqu'à 25 ans. La Roumanie verse des prestations familiales pour les jeunes en formation jusqu'à la fin des études dans une école supérieure ou post-secondaire.

Dans tous les autres États de l'UE (21 sur 28)³⁷, les allocations octroyées pour les jeunes en formation sont versées au plus jusqu'à l'âge de 24 ans. Plus d'un tiers des États membres de l'UE ne versent même plus de prestations familiales au-delà de l'âge de 18 ans³⁸. Une limite d'âge de 18 ans est également en vigueur dans les autres États de l'AELE (Islande, Liechtenstein et Norvège).

Pour résumer, on peut dire qu'avec 25 ans, la Suisse connaît une des limites d'âge les plus élevées de l'espace UE/AELE. À cela s'ajoute que la grande majorité des États membres de l'UE ou de l'AELE versent des prestations familiales pour jeunes en formation inférieures à celles accordées en Suisse. De plus, dans la moitié des États membres de l'UE, les prestations ou leur montant dépendent du revenu des parents.

2.2.2 Exportation des allocations

Les allocations familiales régies par le droit suisse sont versées pour des enfants domiciliés à l'étranger lorsque des conventions internationales le prévoient. De telles conventions ont été conclues entre la Suisse et les États membres de l'UE (à l'exception de la Croatie) et de l'AELE, ainsi qu'avec certains États issus de l'ex-Yougoslavie. En ce qui concerne les États de l'espace UE/AELE, le droit aux prestations en Suisse n'existe que si des allocations familiales fondées sur une activité lucrative exercée dans l'État de résidence de l'enfant ne peuvent pas être touchées dans ce pays. S'il existe un droit aux prestations dans l'État de résidence de l'enfant mais que les montants versés dans ce pays sont inférieurs à ceux octroyés en Suisse, le bénéficiaire a droit au versement de la différence (allocation différentielle).

Le total des allocations de formation professionnelle exportées actuellement n'est pas connu, faute de bases statistiques³⁹. Si la limite d'âge était relevée dans le droit suisse, le volume des prestations versées pour des jeunes en formation dans des États de l'UE ou de l'AELE augmenterait considérablement. À l'exception du Luxembourg et de la République tchèque, aucun État de l'espace UE/AELE n'octroie d'allocations au-delà de l'âge de 25 ans. Cela signifie que les allocations suisses versées pour des jeunes en formation de plus de 25 ans devraient être exportées intégralement.

2.3 Obligation d'entretien des parents

Les allocations de formation professionnelle sont versées aux parents pour leurs enfants en formation et visent à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants⁴⁰. À cet égard, la question se pose de savoir si, en vertu de l'obligation

³⁷ Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Royaume-Uni et Slovaquie.

³⁸ Voir à ce sujet, dans la base de données MISSOC, les tableaux comparatifs fournissant des informations détaillées sur la sécurité sociale dans 32 pays : www.missoc.org > Base d'information > Tableaux comparatifs.

³⁹ Ces données seront recueillies à partir de 2018.

⁴⁰ Art. 2 LAFam

Limite d'âge de 25 ans pour les allocations de formation

d'entretien légale, les parents sont tenus de subvenir aux frais de formation de leurs enfants au-delà de 25 ans.

Les parents sont en principe tenus de pourvoir à l'entretien de leur enfant. En vertu de l'art. 277, al. 1, du code civil (CC), l'obligation d'entretien des parents dure de la naissance à la majorité de l'enfant. Les parents doivent en outre lui donner une formation générale et professionnelle appropriée, correspondant autant que possible à ses goûts et à ses aptitudes⁴¹. Dans la mesure où l'on peut l'exiger d'eux au regard de leur situation économique et personnelle générale, ils doivent donc aussi subvenir à son entretien une fois la majorité atteinte jusqu'à ce qu'il ait acquis une telle formation, pour autant qu'elle soit achevée dans les délais normaux⁴².

Contrairement à diverses dispositions du droit des assurances sociales, le CC ne fixe pas expressément de limite d'âge maximale⁴³. Ce qui peut être considéré comme une formation appropriée dépend des circonstances concrètes. L'enfant doit être apte à suivre la formation entrant en ligne de compte, et la suivre avec tout le sérieux et le zèle requis⁴⁴. La contribution d'entretien doit être fixée en tenant compte du revenu effectif de l'enfant et des parents, ainsi que de celui que l'un et les autres pourraient réaliser⁴⁵.

Suivant le cas, les parents doivent donc aussi financer la formation de leurs enfants de plus de 25 ans si ceux-ci n'ont pas encore de formation appropriée et que l'on peut raisonnablement l'exiger des parents au vu de leur situation économique et personnelle globale.

2.4 Âge à l'issue de la formation

Après la réforme de Bologne, le système suisse de formation comprend les niveaux d'enseignement illustrés dans le graphique ci-après.

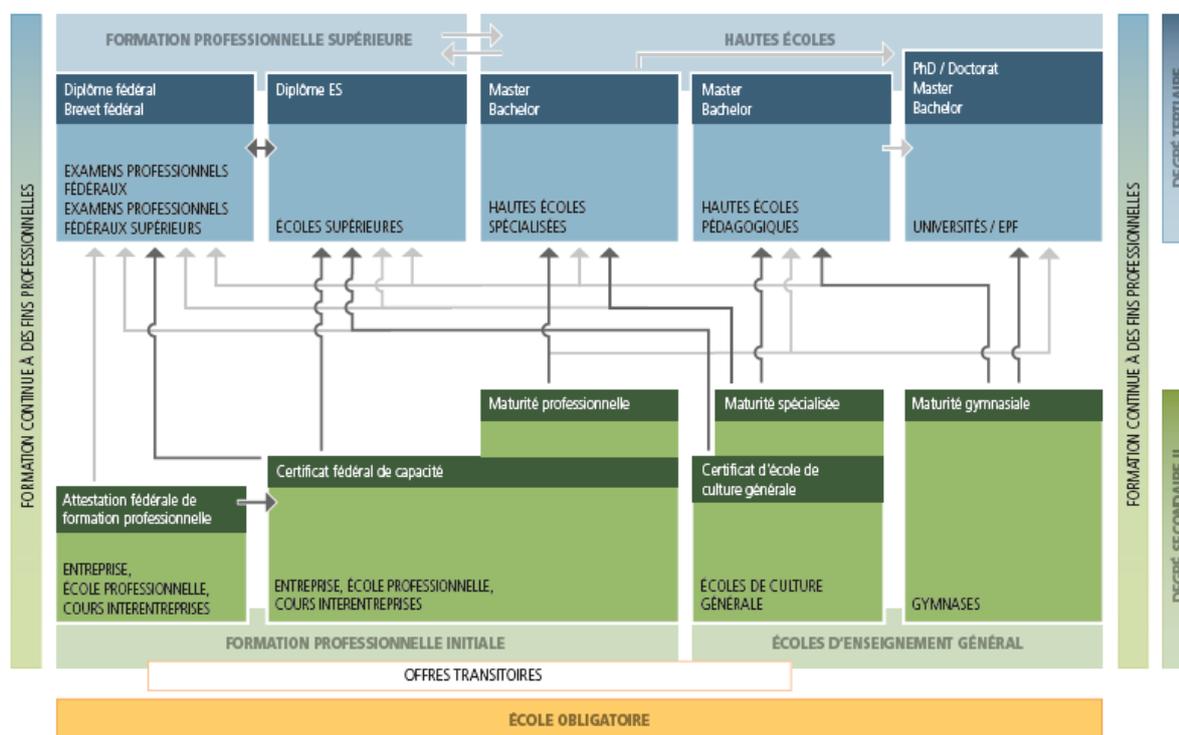


Illustration : SEFRI

⁴¹ Art. 302, al. 2, CC

⁴² Art. 277, al. 2, CC

⁴³ FF 1993 I 1093, ici 1107

⁴⁴ Cyril Hegnauer, Die Unterhaltspflicht der Eltern, Kommentar zu Art. 276-295 ZGB, Rz. 112, in : Berner Kommentar vol./n° II/2/2/1

⁴⁵ *Ibid.*

Limite d'âge de 25 ans pour les allocations de formation

La réforme de Bologne a eu un impact sur toutes les filières dans les hautes écoles suisses. Le plus grand changement est le remplacement des filières antérieures de diplôme et de licence par des études de bachelor, suivies éventuellement par des études de master. La réforme a été mise en œuvre dans les hautes écoles universitaires (HEU) à partir de 2001 et dans les hautes écoles spécialisées (HES) à partir de 2005, et a eu pour effet de raccourcir la durée des études jusqu'au premier diplôme (bachelor). Dans les HEU, la réforme a eu une influence positive sur le taux de succès dans l'acquisition du premier diplôme ; ce taux est supérieur à ce qu'il était dans l'ancien système pour le diplôme et la licence⁴⁶. Cependant, de manière générale, la réforme de Bologne n'a pas eu d'influence sur la durée totale des études⁴⁷. L'évolution future est illustrée dans les scénarios 2015-2024 pour le système de formation suisse. Selon ces scénarios, il ne faut pas s'attendre à un allongement de la durée totale des études ; on prévoit que la durée moyenne de fréquentation des établissements restera stable dans les HEU, les HES et les hautes écoles pédagogiques (HEP)⁴⁸.

Selon la statistique de l'OFS *Lernende nach Bildungsstufe, Bildungstyp, Programmjahr und Alter/Geburtsjahr*⁴⁹, près de 30 % des jeunes de 24 ans et 24 % des jeunes de 25 ans sont encore en formation. La proportion des jeunes en formation parmi les jeunes adultes diminue ensuite régulièrement et s'établit à 10 % à peine pour les jeunes de 29 ans.

L'âge à l'issue de la formation varie selon la filière. L'âge moyen au terme du degré secondaire II est nettement inférieur à 25 ans⁵⁰. On ne s'intéressera donc qu'à la fin des études au degré tertiaire.

Une proportion importante d'étudiants ont plus de 25 ans à l'issue de leur formation au degré tertiaire⁵¹. Beaucoup d'étudiants des HES, en particulier, ont déjà achevé auparavant une formation professionnelle ou des études dans une haute école. De plus, les HES offrent pour de nombreuses filières la possibilité de suivre une formation en cours d'emploi. Ce sont souvent des étudiants plus âgés, ayant déjà une formation professionnelle et plusieurs années, voire décennies d'expérience professionnelle, qui en profitent⁵².

⁴⁶ Voir Baromètre de Bologne (2012), www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogue et banque de données > Publications > Recherche dans le titre : Baromètre de Bologne, qui informe chaque année sur l'état de la mise en œuvre de la réforme et sur les principaux aspects de la mise en place des filières à deux niveaux dans les hautes écoles suisses.

⁴⁷ Voir la réponse du Conseil fédéral du 20.2.2013 à l'interpellation 12.4275 Recordon « Pression croissante sur les étudiants ».

⁴⁸ Scénarios 2015-2024 pour le système de formation, OFS, Neuchâtel, 2015, pp. 28, 32 et 36. Disponible sous www.bfs.admin.ch > Office fédéral de la statistique > Trouver des statistiques > 15 - Education et science > Scénarios pour le système de formation > Informations supplémentaires > Scénarios 2015-2024.

⁴⁹ OFS, T6.1 Lernende nach Bildungsstufe, Bildungstyp, Programmjahr und Alter/Geburtsjahr – geschätzte gesamte Wohnbevölkerung (Ende 2014) – Quoten nach Altern in % (Total) 2014/1015, disponible sous www.bfs.admin.ch > Office fédéral de la statistique > Trouver des statistiques > Education et science > Personnes en formation > Degré tertiaire - Formation prof. Supérieure > Informations supplémentaires > Élèves et étudiants 2014/2015.

⁵⁰ Au niveau secondaire II, la formation générale est achevée en moyenne à l'âge de 19,5 ans. L'âge moyen de l'obtention d'un certificat fédéral de capacité (CFC), d'un diplôme d'école de commerce ou d'une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) est de 21,5 ans. Voir Examens finals. Edition 2014, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, p. 12, disponible sous www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogue et banque de données > Publications > Recherche dans le titre : Examens finals.

⁵¹ Cf. annexe 3.

⁵² 10 % des étudiants dans les HEU, 14 % dans les HES et 29 % dans les HEP ont plus de 30 ans. Cf. Conditions d'études et de vie dans les hautes écoles suisses. Rapport principal de l'enquête 2013 sur la situation économique et sociale des étudiant-e-s, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2015, pp. 13-14, disponible sous www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogue et banque de données > Publications > Recherche dans le titre : Conditions d'études et de vie dans les hautes écoles suisses.

Limite d'âge de 25 ans pour les allocations de formation

2.5 Situation des étudiants

2.5.1 Soutien financier des pouvoirs publics aux étudiants

Le système des bourses d'études cantonales, qui a été harmonisé par le concordat sur les bourses d'études entré en vigueur le 1^{er} mars 2013, accorde aux jeunes adultes même âgés de plus de 25 ans le droit à un soutien financier jusqu'à la fin d'une formation de degré tertiaire, s'ils remplissent les conditions requises. Les aides à la formation sont ciblées sur les besoins des étudiants et ne sont accordées que si leur capacité financière n'est pas suffisante, compte tenu de celle de leurs parents.

En 2014, les dépenses totales au titre des aides à la formation ont atteint 321 millions de francs⁵³. Sur cette somme, 23 %, soit quelque 74 millions de francs, sont allés à des jeunes de 25 à 29 ans⁵⁴.

On trouvera une description plus détaillée du système suisse de bourses d'études en annexe 4.

2.5.2 Situation financière des étudiants

Dans le cadre de l'enquête 2013 sur la situation économique et sociale des étudiants, 27 000 étudiants des hautes écoles universitaires et des hautes écoles spécialisées ont été interrogés sur leurs conditions d'études et de vie. Publié en 2015, le rapport principal⁵⁵ résume leur situation économique et sociale. Y sont traités notamment le profil des étudiants, leurs recettes et leurs dépenses, ainsi que l'exercice d'une activité lucrative à côté des études.

Les étudiants disposent en moyenne de 2000 francs par mois⁵⁶ ; 83 % des étudiants disent être soutenus financièrement par leur famille⁵⁷ ; 14 % touchent des aides à la formation sous forme de bourse ou de prêt. Trois quarts exercent une activité lucrative⁵⁸. Parmi eux, quatre cinquièmes travaillent aussi pendant la période de cours. Leur taux d'occupation augmente avec l'âge ; à partir de 26 ans, ils couvrent leurs dépenses principalement au moyen du revenu de leur propre activité lucrative⁵⁹. Cela tient notamment au fait que les étudiants plus âgés sont plus fréquemment inscrits aux formations en cours d'emploi (avant tout en HES) que les plus jeunes.

Parmi les 26 à 30 ans, 45 % des étudiants disent ne pas avoir de difficultés financières, ou seulement de légères difficultés. Par contre, 24 % indiquent avoir de grosses ou de très grosses difficultés financières. En tout, 21 % des étudiants de 26 à 30 ans sont endettés⁶⁰. La situation des étudiants est grandement déterminée par la famille dont ils sont issus⁶¹. Les étudiants qui bénéficient d'aides à la formation ont plus souvent des problèmes financiers que ceux qui n'en obtiennent pas. Les aides à la formation ne permettent donc pas à leurs bénéficiaires d'équilibrer complètement leur situation économique plus mauvaise au départ⁶².

⁵³ Ce montant comprend les subsides fédéraux, de 25 millions de francs au total, que la Confédération verse aux cantons en vertu de la loi sur les contributions à la formation.

⁵⁴ Bourses et prêts d'études cantonaux 2014, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2015, pp. 34 ss, disponible sous www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogue et banque de données > Publications > Recherche dans le titre : Bourses et prêts d'études cantonaux

⁵⁵ Cf. note 52.

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 64

⁵⁷ *Ibid.*, p. 65

⁵⁸ 72 % des étudiants en HEU, 79 % en HES et 84 % en HEP

⁵⁹ *Op. cit.* (cf. note 52), p. 65

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 82-87

⁶¹ *Ibid.*, pp. 83 s.

⁶² *Ibid.*, pp. 84 s.

Limite d'âge de 25 ans pour les allocations de formation

2.6 Coûts supplémentaires dus à un relèvement éventuel de la limite d'âge

2.6.1 Méthode

Le nombre de jeunes adultes de 25 à 30 ans qui suivent une formation en Suisse peut être tiré de la statistique de l'OFS *Lernende nach Bildungsstufe, Bildungstyp, Programmjahr und Alter/Geburtsjahr*⁶³. Il est néanmoins vraisemblable que ces personnes ne suivent pas toutes une formation au sens de la loi sur les allocations familiales (ch. 2.1), ne fût-ce que parce qu'elles dépassent la limite de revenu fixée dans la LAFam. C'est pourquoi l'on a déterminé, sur la base de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA), combien de jeunes de 25 à 30 ans réalisent un revenu inférieur à 28 200 francs par an. Ce pourcentage a été appliqué au nombre de jeunes adultes en formation indiqué par la statistique de l'OFS⁶⁴. En outre, un scénario de référence a été établi sur la base de l'enquête Protection sociale et marché du travail (SESAM)⁶⁵. Les coûts supplémentaires sont du même ordre de grandeur selon l'estimation et selon ce scénario⁶⁶.

2.6.2 Estimation des coûts supplémentaires

Le postulat ne dit pas de combien d'années prolonger, le cas échéant, le droit aux allocations. Comme indiqué au ch. 2.3, les allocations de formation professionnelle sont versées aux parents pour compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants en formation. Même si le droit civil ne fixe pas de limite d'âge supérieure pour l'obligation d'entretien, l'on peut partir du principe, en se basant sur les considérations exposées jusqu'ici, qu'à 30 ans au plus tard, la majorité des jeunes adultes ont acquis une formation appropriée et qu'en conséquence, leurs parents ne sont plus tenus de pourvoir à leur entretien.

Les coûts supplémentaires sont donc estimés pour cinq scénarios successifs, jusqu'à une limite d'âge de 30 ans :

Prolongation du droit aux allocations de formation professionnelle	Nouvelle limite d'âge	Estimation du surcoût annuel
de 1 an	26 ans	70 millions de francs
de 2 ans	27 ans	120 millions de francs
de 3 ans	28 ans	155 millions de francs
de 4 ans	29 ans	185 millions de francs
de 5 ans	30 ans	200 millions de francs

Étant donné qu'avec l'âge, le nombre de jeunes en formation diminue et le pourcentage de ceux qui réalisent un revenu supérieur à la limite fixée augmente, le surcoût diminue pour chaque année d'âge supplémentaire.

L'estimation ci-dessus correspond aux coûts bruts. Il est à supposer qu'une partie des jeunes qui aujourd'hui ont droit à une bourse d'études perdraient ce droit. Les coûts nets d'une prolongation du droit aux allocations de formation professionnelle devraient donc être légèrement inférieurs. Les coûts additionnels généreraient en particulier pour les employeurs et les indépendants des charges sociales supplémentaires.

⁶³ Cf. note 49.

⁶⁴ Calculs effectués par l'OFAS

⁶⁵ Ces données reposent sur un très petit nombre d'observations dans l'échantillon.

⁶⁶ Il n'a pas été possible de prendre en compte la proportion de jeunes adultes qui suivent une formation dans un État (notamment de l'UE ou de l'AELE) ayant conclu une convention avec la Suisse.

Limite d'âge de 25 ans pour les allocations de formation

2.7 Conclusions

Quand bien même la limite d'âge actuelle de 25 ans n'entraîne pas, en pratique, l'octroi d'allocations de formation professionnelle pour tous les jeunes jusqu'au terme effectif de leur formation, une adaptation n'est pas indiquée, pour les raisons suivantes :

Pour les étudiants dont la capacité financière n'est pas suffisante, compte également tenu de celle de leurs parents, les cantons et la Confédération mettent à disposition un système de prestations sous condition de ressources, sous la forme d'aides individuelles à la formation (bourses et prêts d'études). Néanmoins, une part non négligeable des étudiants qui bénéficient de ces aides décrivent leur situation financière comme difficile. Un relèvement de la limite d'âge pour les allocations de formation professionnelle n'est malgré tout pas indiquée, car beaucoup d'étudiants de 26 ans et plus parviennent à couvrir leurs dépenses grâce au revenu de leur propre activité lucrative. Si la limite d'âge était relevée, de nombreux étudiants bénéficieraient d'une allocation de formation professionnelle sans en avoir réellement besoin. Pour cette raison également, la charge financière supplémentaire en résultant pour les employeurs et les indépendants ne peut se justifier.

La limite d'âge de 25 ans en vigueur en Suisse est l'une des plus élevées de l'espace UE/AELE ; par ce fait même, elle paraît appropriée. Si elle était relevée dans le droit suisse, le volume des prestations à exporter pour des jeunes en formation dans des États de l'UE ou de l'AELE augmenterait considérablement. À deux exceptions près, aucun État de l'espace UE/AELE n'octroie d'allocations au-delà de l'âge de 25 ans ; autrement dit, les allocations suisses devraient être exportées intégralement

La limite d'âge de 25 ans est parfaitement coordonnée dans le droit des assurances sociales. Le maintien de cette cohérence est raisonnable et judicieux pour l'application des assurances sociales.

3 Allocations familiales pour les enfants de fonctionnaires employés par des organisations internationales

3.1 Contexte

3.1.1 Postulat (14.3797) Maury Pasquier *Un enfant, une seule allocation*

La Conseillère aux États Liliane Maury Pasquier a déposé le 24 septembre 2014 un postulat⁶⁷ demandant au Conseil fédéral de rédiger un rapport examinant le droit fédéral actuel et les possibilités de modifier celui-ci afin d'empêcher le cumul de prestations familiales octroyées pour un enfant, d'une part en vertu de la LAFam et, d'autre part, en vertu des règlements applicables aux employés des organisations internationales.

L'auteure du postulat fait référence à un arrêt du Tribunal fédéral du 10 avril 2014 (ATF 140 V 227, voir ci-après) autorisant un tel cumul et souligne que cette nouvelle jurisprudence entraînera des frais supplémentaires importants pour le système des allocations familiales. Elle avance le chiffre de plusieurs dizaines de millions de francs par année pour le seul canton de Genève. Elle mentionne enfin le cas de la Belgique qui aurait tranché dans le sens d'une interdiction du cumul entre ces deux prestations.

Le 12 novembre 2014, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Ce dernier a été adopté par le Conseil des États le 27 novembre 2014.

3.1.2 Les organisations internationales et leurs employés au regard de la LAFam

Aux termes de l'art. 11 LAFam, sont assujettis à la LAFam les employeurs tenus de payer des cotisations à l'AVS en Suisse. En vertu de l'art. 13 LAFam, ont droit aux allocations familiales les salariés au service d'un employeur assujetti. Nombre d'organisations internationales ne sont pas soumises à la LAVS, et par conséquent à la LAFam, en vertu d'un accord de siège signé avec la Confédération suisse. Cela signifie que les organisations sont exemptées du paiement de cotisations aux assurances sociales suisses et que les fonctionnaires internationaux qu'elles emploient ne sont pas assurés aux assurances sociales suisses et ne peuvent pas, par conséquent, bénéficier pour leurs enfants des allocations familiales en vertu de la LAFam.

Les échanges de lettres conclus entre la Suisse et des organisations internationales sises à Genève concernant le statut de leurs fonctionnaires internationaux suisses à l'égard des assurances sociales prévoient que ces derniers sont exemptés de l'affiliation obligatoire au régime suisse de sécurité sociale, mais qu'ils peuvent adhérer volontairement à l'AVS/AI/APG/AC ou à l'AC seule. Cette adhésion volontaire ne s'applique toutefois pas au régime suisse d'allocations familiales et aucune cotisation n'est due pour le financement des allocations familiales.

Les statuts et règlements internes des organisations internationales prévoient en règle générale des indemnités pour compenser les charges familiales de leurs employés⁶⁸. Les fonctionnaires

⁶⁷ Po. (14.3797) Un enfant, une seule allocation

⁶⁸ Conformément à l'art. 19 de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (Ordonnance sur l'Etat hôte, OLEH, RS 192.121) les bénéficiaires institutionnels, dans la mesure où, en vertu du droit international, ils ne sont pas soumis, en tant qu'employeurs, à la législation sociale suisse obligatoire et où les membres du personnel du bénéficiaire institutionnel ne sont pas soumis à cette législation, déterminent les modalités de protection sociale applicables à leur personnel conformément au droit international et mettent en place leur propre régime d'assurances sociales.

Allocations familiales pour les enfants de fonctionnaires employés par des organisations internationales

internationaux de nationalité suisse ou étrangère peuvent en bénéficier s'ils remplissent les conditions voulues.

Au sein d'une même famille, un parent peut travailler pour une organisation internationale et l'autre pour un employeur tenu de payer des cotisations à l'AVS en Suisse et donc assujéti à la LAFam. Dans ce cas, l'enfant commun peut donner droit, d'une part, aux prestations familiales prévues par le règlement de l'organisation internationale et, d'autre part, aux allocations familiales prévues par la LAFam.

La question s'est posée de savoir si le cumul de ces deux prestations était autorisé ou s'il tombait sous le coup de l'art. 6 LAFam, ainsi libellé :

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

La loi sur les allocations familiales du canton de Genève prévoit expressément que les allocations familiales ne sont pas dues si le même enfant ouvre droit à des prestations familiales en vertu de rapports de service régis par le droit public international⁶⁹. En vertu de cette disposition cantonale, les caisses de compensation pour allocations familiales genevoises ont refusé d'octroyer des allocations familiales à des salariés au service d'employeurs assujettis au système suisse de sécurité sociale au motif que leurs enfants ouvraient par ailleurs droit à des prestations familiales d'une organisation internationale.

3.1.3 Arrêt du Tribunal fédéral du 10 avril 2014

Dans son arrêt du 10 avril 2014 qui est à l'origine du postulat, le Tribunal fédéral a considéré qu'il est possible de cumuler des allocations familiales au sens de la LAFam avec des prestations familiales versées par une organisation internationale à ses fonctionnaires. Le Tribunal fédéral s'est fondé sur les considérations suivantes :

- La règle de l'interdiction du cumul inscrite dans la LAFam ne s'applique qu'aux allocations du même genre, lesquelles sont énumérées de manière exhaustive par l'art. 3 LAFam. Sont ainsi visées l'allocation pour enfant, l'allocation de formation professionnelle, ainsi que l'allocation de naissance et l'allocation d'adoption que les cantons peuvent prévoir dans leur régime d'allocations familiales. Les indemnités versées par l'ONU à ses employés ne sont pas des prestations du même genre que celles définies et réglées par la LAFam.
- Lorsque plusieurs personnes peuvent prétendre aux allocations familiales, l'art. 7 LAFam prévoit un ordre de priorité permettant de déterminer qui des différents ayants droit touchera en priorité les allocations familiales. Ce régime en cascade ne s'applique, comme l'indique le texte même de la disposition, qu'aux cas de concours de droits entre allocations familiales régies par une législation fédérale ou cantonale.
- Après examen des travaux préparatoires à la LAFam, le Tribunal fédéral a considéré que le législateur a délibérément renoncé à une interdiction du cumul dans le cas où l'un des conjoints bénéficie d'une prestation à caractère familial d'une organisation internationale et l'autre des allocations familiales selon la LAFam en raison de l'exercice d'une activité lucrative. Dès lors, il n'appartient pas au juge de codifier cette situation à l'aide d'un raisonnement par analogie, notamment par comparaison avec des règles de la coordination européenne.
- L'art. 3A de la loi cantonale genevoise, qui interdit le cumul de ces deux genres de prestations, est dès lors contraire au droit fédéral.

⁶⁹ Art. 3A, al. 2, de la loi sur les allocations familiales du 1er mars 1996 de la République et canton de Genève (j5 10) : « 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 interne ou international... »

Allocations familiales pour les enfants de fonctionnaires employés par des organisations internationales

3.1.4 Comparaison internationale

L'auteure du postulat se réfère à la règle qui prévaudrait en Belgique. Un examen des réglementations applicables dans les Etats européens, en particulier les pays limitrophes, aux situations analogues à celles objet du présent rapport, paraît dès lors indispensable.

A titre liminaire, il convient de noter que dans nombre de pays européens, le droit aux allocations familiales est lié au domicile et non au statut professionnel des parents.

En Autriche⁷⁰, en Italie⁷¹ et au Luxembourg⁷², les prestations prévues par la législation nationale sont versées pour un enfant dont l'un des parents exerce une activité lucrative dans le pays concerné et l'autre travaille pour une organisation internationale. L'organisation internationale verse en général la différence.

En France, différents cas de figure existent. Certains accords internationaux prévoient un régime de prestations familiales propre à l'organisation, d'autres prévoient l'affiliation au régime français pour le bénéfice des prestations familiales. La législation interne française prévoit que les prestations familiales du régime français ne peuvent se cumuler avec les prestations pour enfant versées en application des traités, conventions et accords internationaux dont la France est signataire. Lorsque des avantages familiaux sont versés par une organisation internationale, seule une allocation différentielle peut alors être éventuellement servie à une famille résidant en France. Généralement, lorsqu'il existe un régime autonome de protection sociale pour la famille, l'accord consacre la priorité du régime de l'organisation internationale, mais le schéma inverse pourrait également se présenter.

En Belgique⁷³, pays mentionné par l'auteure du postulat, une distinction est également opérée⁷⁴. Pour les fonctionnaires internationaux, les prestations familiales accordées selon la législation nationale sont suspendues jusqu'à concurrence du montant des prestations prévues par l'organisation internationale. En revanche pour les fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne, l'intégralité du montant des prestations prévues par la législation belge est versée, les institutions européennes versant uniquement le complément.

Enfin, en Allemagne⁷⁵, le cumul pour un même enfant de prestations prévues par une organisation internationale et de prestations familiales du régime allemand est possible lorsque les ayants droit sont différents et à condition que l'un travaille pour une organisation internationale et l'autre pour un employeur assujéti au régime de sécurité sociale allemand.

⁷⁰ Siège notamment de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

⁷¹ Siège notamment de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

⁷² Siège de nombreuses institutions européennes

⁷³ Siège non seulement de nombreuses institutions européennes mais également de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN)

⁷⁴ L'art. 60 de la loi belge générale relative aux allocations familiales (en abrégé LGAF) est libellé en ces termes :
« Sans préjudice des dispositions des conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique, le montant des prestations familiales est réduit à concurrence du montant des prestations de même nature auxquelles il peut être prétendu en faveur d'un enfant bénéficiaire en application d'autres dispositions légales ou réglementaires étrangères ou en vertu des règles applicables au personnel d'une institution de droit international public, même si l'octroi de ces prestations est qualifié de complémentaire en vertu des dispositions et des règles précitées par rapport aux prestations familiales accordées en application de la présente loi. Ladite réduction ne s'applique pas lorsqu'il peut être prétendu à des prestations de même nature en faveur d'un enfant bénéficiaire en vertu des règles statutaires applicables aux fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes.

Le Roi détermine les institutions de droit international public dont les règles statutaires applicables à leur personnel peuvent être assimilées aux règles statutaires visées à l'alinéa précédent. »

⁷⁵ Siège de plusieurs institutions européennes mais également d'agences de l'ONU ou de l'OTAN

Allocations familiales pour les enfants de fonctionnaires employés par des organisations internationales

3.2 Cumul des allocations familiales selon la LAFam et des prestations familiales d'une organisation internationale

Le Conseil fédéral partage l'avis du Tribunal fédéral exposé ci-dessus selon lequel le droit actuel permet de cumuler pour un même enfant les prestations familiales prévues par un règlement d'une organisation internationale et les allocations familiales selon la LAFam versées au titre de l'exercice d'une activité lucrative auprès d'un employeur assujéti au régime de sécurité sociale suisse.

En effet, l'art. 6 intitulé *Interdiction du cumul* se réfère explicitement aux allocations du même genre. Par prestations du même genre, il convient d'entendre les prestations qui sont prévues par la LAFam et financées dans le cadre du régime des allocations familiales. Des autres prestations qu'un canton pourrait instituer (par exemple des prestations complémentaires pour les familles de condition modeste) ou que des employeurs octroient à titre complémentaire à leurs employés ayant des enfants ne sont pas visées. Ces autres prestations, en soutenant financièrement les personnes ayant des enfants à charge pour leur permettre de compenser partiellement les frais qu'elles doivent assumer à ce titre, poursuivent certes un but analogue à celui des allocations familiales selon la LAFam. Toutefois, conformément à l'art. 3, al. 2, LAFam, elles ne sont pas des allocations familiales au sens strict et sont dès lors réglées et financées en dehors du régime des allocations familiales.

Les allocations complémentaires versées par les employeurs suivent ainsi un régime qui leur est propre. Il appartient à chaque employeur de décider s'il entend tenir compte, le cas échéant, du montant plus élevé des allocations familiales perçues par l'autre parent qui travaille dans un autre canton. L'employeur peut également décider de ne verser d'allocations complémentaires que si son salarié est l'ayant droit prioritaire aux allocations familiales.

Par analogie, les prestations familiales prévues par les règlements des organisations internationales doivent être traitées comme des prestations d'un autre genre réglées et financées en dehors du système des allocations familiales. Partant elles peuvent être cumulées avec des allocations familiales dans l'hypothèse où l'un des parents d'un enfant travaille pour une organisation internationale et l'autre pour un employeur assujéti au régime de sécurité sociale suisse.

Par ailleurs, les allocations familiales sont financées par des cotisations des employeurs calculées en pourcentage des salaires soumis à l'AVS. L'employeur qui emploie une personne ayant un enfant commun avec un fonctionnaire international est également tenu de payer des cotisations sur le salaire qu'il verse à cette personne.

De l'avis du Conseil fédéral, des arguments juridiques plaidant en faveur d'une modification de la législation actuelle font défaut. Il appartient aux organisations internationales de décider si et comment elles entendent tenir compte du droit aux allocations familiales selon la LAFam dans le cadre du versement de prestations familiales à leurs employés. L'examen des règles applicables dans plusieurs pays européens a permis de montrer que, dans des situations similaires, les institutions européennes ne versent en général à leurs fonctionnaires que la différence entre les prestations prévues au niveau national et celles prévues par l'institution.

3.3 Implications financières pour le canton de Genève

Une problématique spécifiquement genevoise

À la connaissance du Conseil fédéral, seul le canton de Genève est visé par la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral précitée. En effet, ce canton a dans sa législation une disposition que les autres cantons ne connaissent pas et qui exclut explicitement le cumul des allocations familiales avec les prestations servies par les organisations internationales. Cette disposition a été jugée contraire au droit fédéral.

Allocations familiales pour les enfants de fonctionnaires employés par des organisations internationales

En pratique, le conjoint d'un fonctionnaire international peut travailler pour un employeur sis dans un canton autre que Genève ; de même, quelques organisations internationales ont leur siège en Suisse, sans être à Genève⁷⁶. Il ne semble pas que ces situations analogues aient soulevées de quelconques difficultés dans les autres cantons.

Les répercussions financières de l'arrêt du 10 avril 2014 concernent donc exclusivement le système des allocations familiales du canton de Genève. Ces dernières années, une augmentation de la somme totale des allocations familiales versées a effectivement été constatée. Toutefois, le Conseil fédéral considère que cette augmentation n'a pas de lien direct avec la population des fonctionnaires internationaux mais est imputable avant tout à deux changements survenus en 2015 qui touchent plus spécifiquement un canton ayant une forte proportion de frontaliers, à savoir :

- Dans un premier temps, en janvier 2015, la Banque nationale suisse (BNS) a décidé d'abandonner le taux plancher du franc suisse face à l'euro⁷⁷. Le poids du franc suisse s'en est trouvé nettement apprécié et cette appréciation a eu pour conséquence de voir augmenter les montants versés au titre du complément différentiel en vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes liant la Suisse à l'UE⁷⁸.
- Dans un deuxième temps, depuis le 1^{er} juillet 2015, les montants des allocations familiales françaises varient suivant le niveau de ressources de la famille. Le montant diminue plus les ressources de la famille sont élevées. Dans le cas des frontaliers, le niveau des salaires en Suisse en comparaison avec le niveau des salaires en France est plus élevé. Depuis l'entrée en vigueur de la modification de la législation française, nombre de familles de frontaliers ont vu les prestations familiales françaises diminuer au profit de l'augmentation du complément différentiel versé par les caisses de compensation pour allocations familiales suisses.

L'évaluation des coûts supplémentaires résultant de la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral est rendue difficile par le fait que le canton de Genève ne dispose pas d'une statistique permettant de quantifier la part de chaque cause ou évènement dans l'augmentation de la somme totale des allocations familiales versées. De même, il n'a pas été possible de connaître le nombre de demandes d'allocations familiales déposées auprès des caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Genève concernant des enfants dont l'un des parents est un fonctionnaire international.

Evaluation des coûts supplémentaires

En l'absence de données, le Département fédéral de l'intérieur (Office fédéral des assurances sociales et Office fédéral de la statistique), en collaboration avec le Département des affaires étrangères et le canton de Genève, a tenté d'évaluer au plus près de la réalité les coûts supplémentaires découlant pour le canton de Genève de l'arrêt du Tribunal fédéral du 10 avril 2014.

De nombreuses données n'étant pas connues, des extrapolations et des parallélismes ont dû être effectués. La méthode utilisée est décrite à l'annexe 5.

À l'heure actuelle, dans le canton de Genève, environ 20 000 fonctionnaires (17 622 ressortissants étrangers et 2177 ressortissants suisses) travaillent dans une organisation internationale. Selon les estimations effectuées, ces fonctionnaires internationaux ont près de 1700 enfants qui donnent droit à des allocations familiales selon la LAFam dans le canton de Genève. Dans ce canton, une allocation familiale occasionne des coûts moyens de 4700 francs

⁷⁶ Par exemple, l'Union postale universelle dont le siège est à Berne.

⁷⁷ Pendant plus de trois ans, le taux plancher de 1,20 CHF = 1 euro a été maintenu par le BNS.

⁷⁸ Lorsque l'un des parents travaille en France voisine où est domiciliée la famille et touche des allocations familiales françaises alors que l'autre travaille en Suisse, ce dernier a droit au versement de la différence entre le montant des prestations touchées en France et le montant des allocations familiales auxquelles il aurait droit en Suisse.

Allocations familiales pour les enfants de fonctionnaires employés par des organisations internationales

par an (montant moyen versé par enfant [allocation pour enfant et allocation de formation professionnelle]).

Le total des coûts supplémentaires s'élève donc à 8 millions de francs par an au maximum. Ce montant ne représente que 1 % des allocations familiales versées dans le canton de Genève, qui s'élèvent à 709 millions de francs.

3.4 Conclusions

Les allocations complémentaires versées par les employeurs suivent ainsi un régime qui leur est propre : elles sont réglées et financées en dehors du système des allocations familiales. Par analogie, les prestations familiales prévues par les règlements des organisations internationales doivent être traitées comme des prestations d'un autre genre. De la même manière que l'employeur détermine les conditions d'octroi et le montant des allocations complémentaires versées à ses salariés, il appartient aux organisations internationales d'évaluer si et comment elles entendent tenir compte des allocations familiales touchées selon le système suisse pour un enfant qui devrait donner droit par ailleurs à des prestations familiales selon leur propre règlement.

La comparaison internationale a permis de montrer que la situation de l'enfant pouvant donner droit à la fois à des prestations familiales de la part d'une organisation internationale et à des allocations familiales selon une législation nationale est traitée de manière différente suivant les pays examinés et qu'il n'est dès lors pas possible de dégager une règle uniforme.

Par ailleurs, les coûts engendrés par la mise en œuvre des règles dégagées par l'arrêt du Tribunal fédéral du 10 avril 2014, soit 8 millions de francs, sont relativement faibles par rapport au volume total des allocations familiales versées dans le canton de Genève. Le nombre de cas concernés par cette nouvelle jurisprudence devrait rester stable et marginal par rapport au nombre total d'allocations familiales versées.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas nécessaire ni opportun de modifier la LAFam en vue d'empêcher le versement d'allocations familiales selon le droit suisse pour un enfant dont l'un des parents perçoit des prestations familiales d'une organisation internationale. Le cas échéant, il appartient aux organisations internationales de se saisir de cette question et de décider si des prestations familiales selon leur propre règlement doivent être versées pour un enfant qui donne droit à des allocations familiales en vertu de la LAFam.

4 Avis du Conseil fédéral

Le présent rapport étudie la question de savoir s'il y a lieu de modifier la législation relative aux allocations familiales sur deux aspects spécifiques. Il a examiné, d'une part, s'il convient de relever la limite d'âge pour les allocations de formation professionnelle et, d'autre part, s'il faut empêcher la perception simultanée d'allocations familiales selon le droit suisse et de prestations familiales d'organisations internationales. Le rapport parvient à la conclusion qu'une révision de la loi sur les allocations familiales ne s'impose ni dans un cas ni dans l'autre.

Concernant la limite d'âge de 25 ans en vigueur pour la perception d'allocations de formation professionnelle, le Conseil fédéral prend acte du fait qu'une part non négligeable d'étudiants de plus de 25 ans qui touchent des aides à la formation ont des difficultés financières, mais il n'en estime pas moins qu'un *relèvement de la limite d'âge pour les allocations de formation professionnelle* n'est pas indiquée, car beaucoup d'étudiants de 26 ans et plus parviennent à couvrir leurs dépenses grâce au revenu de leur propre activité lucrative. Par conséquent, si la limite d'âge était relevée, de nombreux étudiants bénéficieraient d'une allocation de formation professionnelle sans en avoir réellement besoin. De plus, le volume des prestations à exporter pour des jeunes en formation dans des États de l'UE ou de l'AELE augmenterait considérablement, car la limite d'âge de 25 ans en vigueur en Suisse est l'une des plus élevées en comparaison internationale. Par ailleurs, on a pu constater que la limite d'âge de 25 ans est parfaitement coordonnée dans le droit des assurances sociales. Le maintien de cette cohérence est raisonnable et judicieux pour l'application des assurances sociales. Le Conseil fédéral juge par conséquent qu'une adaptation de la limite d'âge dans la loi sur les allocations familiales n'est pas indiquée.

Le Conseil fédéral partage l'avis du Tribunal fédéral selon lequel la *perception simultanée d'allocations familiales suisses et de prestations familiales d'organisations internationales* ne constitue pas une perception à double. Les prestations familiales de ces organisations sont des prestations qui s'apparentent aux prestations volontaires accordées par certains employeurs suisses. Une comparaison internationale montre par ailleurs que d'autres pays traitent de manière similaire à la Suisse le paiement d'allocations familiales étatiques à des partenaires actifs de fonctionnaires internationaux. Enfin, le Conseil fédéral estime que les craintes de l'auteure du postulat selon lesquelles l'arrêt du Tribunal fédéral entraînerait un surcoût massif pour le canton de Genève avec ses nombreuses organisations internationales ne sont pas fondées. Il considère par conséquent qu'une adaptation de la loi sur ce point n'est pas indiquée.

Le Conseil fédéral soumet le présent rapport aux Chambres fédérales et propose de classer les postulats (12.3973) *Conséquences sociales de la fixation d'un âge limite donnant droit aux allocations de formation* de la CSSS-N et (14.3797) *Un enfant, une seule allocation* de M^{me} Maury Pasquier.

Annexes

Annexe 1 : Teneur des interventions parlementaires

Postulat (12.3973) CSSS-N

Conséquences sociales de la fixation d'un âge limite donnant droit aux allocations de formation

Déposé par : C.S.S.S.-N

Date de dépôt : 12.10.2012

Déposé au : Conseil national

Etat des délibérations : Adopté

Texte du postulat du 12.10.2012

Le Conseil fédéral est chargé de rédiger un rapport dans lequel il analysera les conséquences sociales de la limite d'âge inscrite dans la loi fédérale sur les allocations familiales pour l'attribution des allocations de formation et proposera, si nécessaire, des améliorations.

Développement

Actuellement, l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam ; RS 836.2) prévoit que les allocations de formation professionnelle ne peuvent être versées que jusqu'à l'âge de 25 ans. Cet âge limite trouve sa source dans des dispositions de droit cantonal, qui ont été intégrées dans le droit fédéral lors de l'entrée en vigueur de la loi sur les allocations familiales, le 1^{er} janvier 2009. Il avait été fixé, à l'origine, de manière que la plupart des personnes concernées puissent percevoir les allocations en question jusqu'à la fin de leur formation. L'évolution des structures de formation et l'allongement de la durée de formation a changé la donne : aujourd'hui, les personnes qui suivent une formation – non seulement une formation professionnelle supérieure, mais aussi une formation universitaire ou dispensée par des hautes écoles spécialisées ou des hautes écoles pédagogiques – la terminent souvent entre 25 et 29 ans. Pourtant la durée moyenne de formation en Suisse reste légèrement inférieure à celles des autres pays de l'OCDE, qui est de 17,5 ans. En raison de cet allongement de la durée des études, de plus en plus de familles ne reçoivent plus d'allocations pour formation, alors même que leurs enfants poursuivent encore leurs études, une situation qui va à l'encontre même de l'esprit de la loi. Actuellement, aucune donnée ou chiffre – même approximatif – concernant cette tendance n'est disponible, ce qui ne permet ni d'évaluer les conséquences de cette évolution ni de déterminer si des mesures doivent être prises en la matière.

C'est pourquoi le Conseil fédéral est chargé de remettre un rapport répondant aux questions suivantes :

- Quel est l'âge moyen – par branche – des personnes qui terminent une formation ?
- Combien de familles sont affectées par les conséquences de l'âge limite fixé dans la loi (familles comptant au moins une personne de plus de 25 ans encore en formation) et quelles sont exactement les conséquences de cette disposition sur les familles concernées (en prenant en compte les autres assurances sociales, les allocations versées parallèlement par les cantons, etc.) ?
- Quelles mesures – prises au niveau de la loi sur les allocations familiales ou touchant d'autres domaines (bourses d'études ou durée des études) – permettraient, si nécessaire, de remédier aux problèmes posés par la limite d'âge inscrite dans la loi ?

Proposition du Conseil fédéral du 30.11.2012

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

Annexe

Postulat(14.3797) Maury Pasquier**Un enfant, une seule allocation**

Déposé par : Liliane Maury Pasquier

Date de dépôt : 24.09.2014

Déposé au : Conseil des Etats

Etat des délibérations : Adopté

Texte du postulat du 24.9.2014

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner dans un rapport les incertitudes suscitées par le droit fédéral actuel et les possibilités de modifier celui-ci afin d'empêcher le cumul des prestations familiales octroyées pour les enfants de parents dont l'un est employé d'une organisation internationale en Suisse.

Développement

La loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) prévoit que « le même enfant ne donne pas droit à plus d'une allocation du même genre » (art. 6), le paiement du complément différentiel entre les allocations prévues dans deux cantons différents demeurant réservé. L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2011, du registre fédéral des allocations familiales a du reste pour but premier d'empêcher la perception de plusieurs allocations pour un même enfant.

Le projet de loi élaboré suite à l'initiative parlementaire Fankhauser 91.411 prévoyait initialement l'interdiction du cumul des allocations familiales avec les prestations versées par d'autres Etats ou par les organisations internationales. L'époux d'une fonctionnaire internationale de l'ONU ne pourrait ainsi pas faire valoir un droit à l'allocation si sa femme bénéficiait déjà d'une prestation familiale versée par cette organisation. Cette disposition a été retirée du projet final, afin d'éviter d'éventuels cas de rigueur dans les relations avec d'autres Etats. Depuis, le cumul d'allocations familiales dans les relations entre la Suisse et les Etats de l'Union européenne est réglementé, mais la coordination entre les allocations familiales et les prestations versées par les organisations internationales en Suisse demeure non réglée par le droit fédéral.

Or, un récent arrêt du Tribunal fédéral (ATF 8C_223/2013) se base sur ce « silence » de la loi pour accorder le droit à des allocations familiales complètes au conjoint d'une fonctionnaire internationale, au motif que les indemnités pour enfant versées par l'ONU ne sont pas du même genre que les allocations familiales, malgré le fait qu'elles visent le même but.

La nouvelle jurisprudence entraînera des frais supplémentaires d'allocations familiales, parfois considérables. Dans le canton de Genève, où résident trois quarts des fonctionnaires internationaux, l'augmentation de ces allocations, exclusivement financées par les employeurs, pourrait ainsi atteindre plusieurs dizaines de millions de francs par an. Ce alors que les prestations familiales versées par l'ONU sont généreuses et qu'elles pouvaient jusqu'à présent faire l'objet d'un paiement différentiel par rapport aux allocations genevoises.

Dans une situation de droit similaire, la Belgique a tranché dans le sens d'une interdiction de cumul. Si la jurisprudence suisse n'entraîne pas d'inégalité de traitement au sens de la loi, elle en crée une au niveau du montant global octroyé aux parents pour l'entretien de leur enfant, ce qui ne correspond certainement pas à la volonté du législateur. En effet, chaque enfant vivant en Suisse doit donner droit à une allocation – ce qui n'est pas encore le cas! –, mais à une seule allocation.

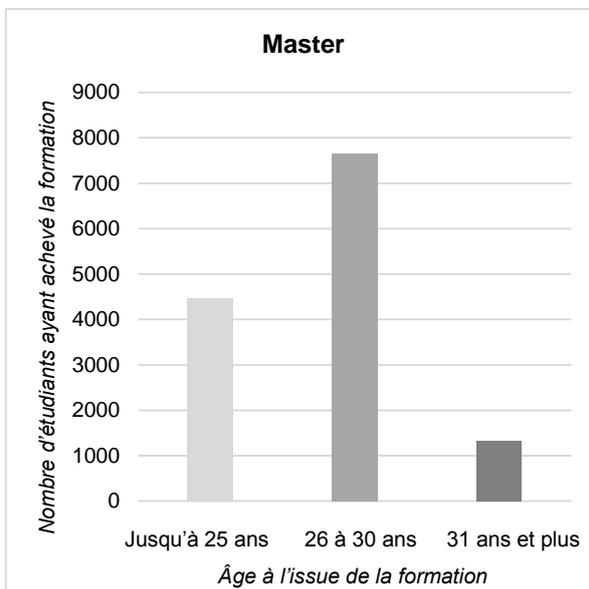
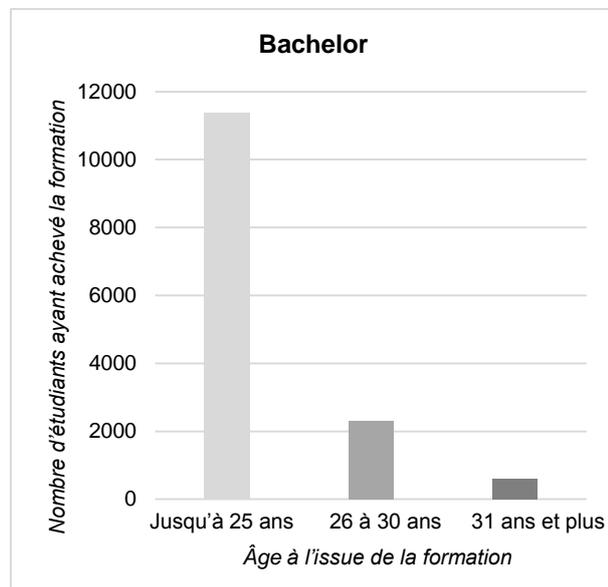
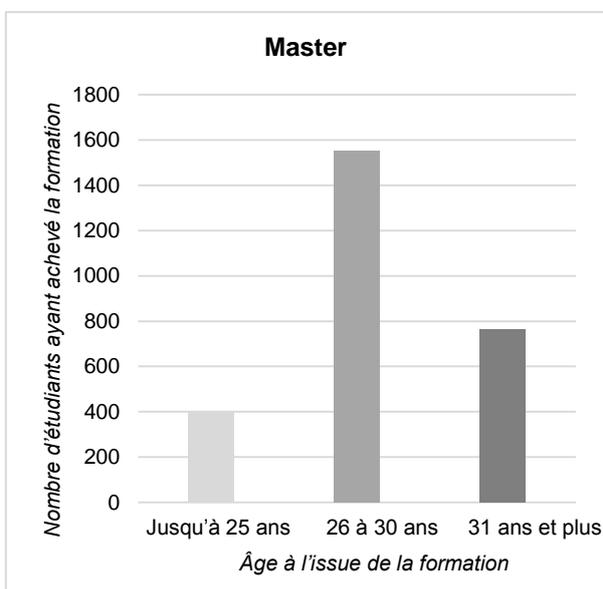
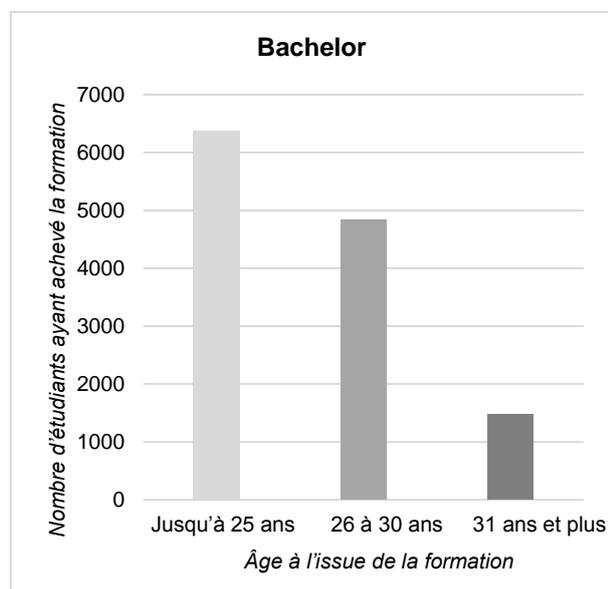
Proposition du Conseil fédéral du 12.11.2014

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

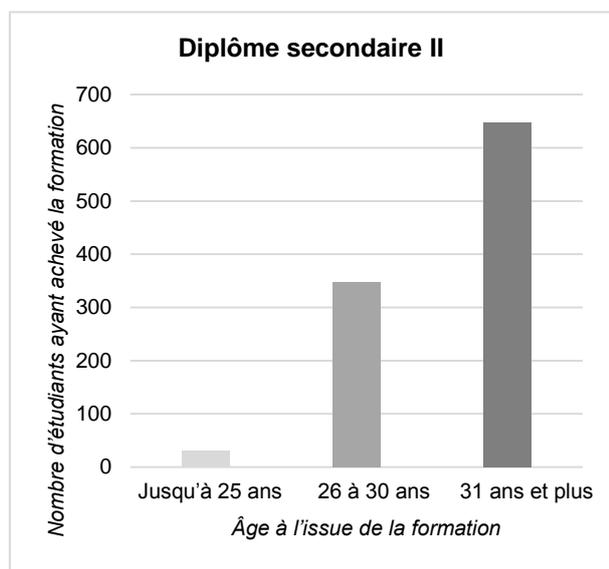
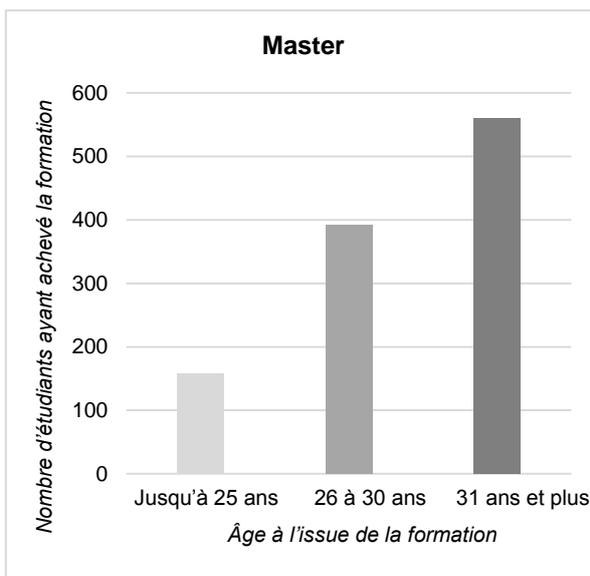
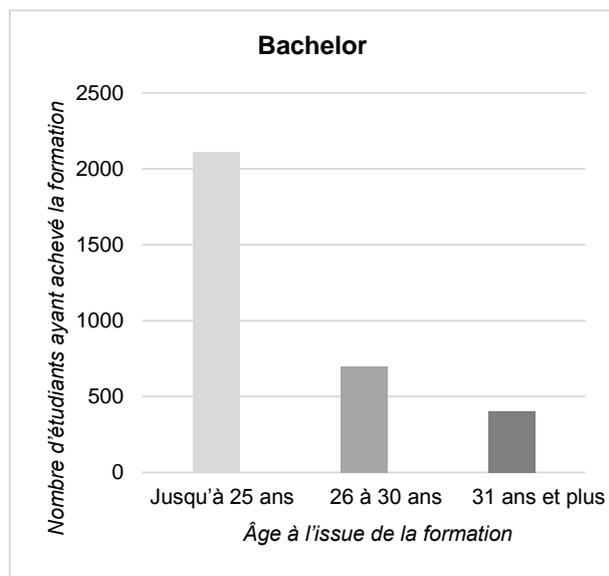
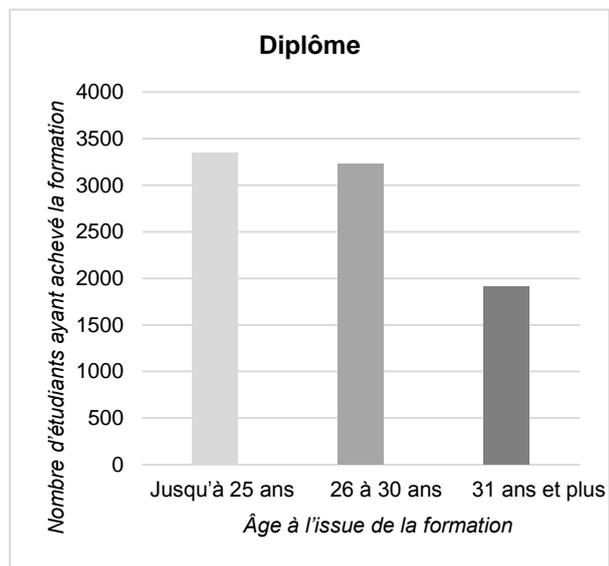
Annexe 2 : Montants des allocations familiales (État au 1.1.2017)

Canton	Allocation pour enfant	Allocation de formation professionnelle	Allocation de naissance	Allocation d'adoption
ZH	200/250	250	-	-
BE	230	290	-	-
LU	200/210	250	1000	1000
UR	200	250	1000	1000
SZ	220	270	1000	-
OW	200	250	-	-
NW	240	270	-	-
GL	200	250	-	-
ZG	300	300/350	-	-
FR	245/265	305/325	1500	1500
SO	200	250	-	-
BS	200	250	-	-
BL	200	250	-	-
SH	200	250	-	-
AR	200	250	-	-
AI	200	250	-	-
SG	200	250	-	-
GR	220	270	-	-
AG	200	250	-	-
TG	200	250	-	-
TI	200	250	-	-
VD	250/370	330/450	1500/3000	1500/3000
VS	275/375	425/525	2000/3000	2000/3000
NE	220/250	300/330	1200	1200
GE	300/400	400/500	2000/3000	2000/3000
JU	250	300	850	850

Annexe

Annexe 3 : Âge à l'issue de la formation⁷⁹**Hautes écoles universitaires (HEU)****Haute école spécialisée (HES), Haute école pédagogique (HEP)**

⁷⁹ Chiffres fondés sur des analyses spéciales de l'OFS (septembre 2016)

Haute école pédagogique (HEP)**Haute école spécialisée (HES)**

Annexe 4 : Système des contributions à la formation (bourses et prêts)

Concordat et contributions fédérales

En Suisse, ce sont les cantons qui sont responsables de l'octroi d'aides à la formation (bourses et prêts d'études)⁸⁰ aux étudiants suisses. Le concordat sur les bourses d'études⁸¹ est entré en vigueur le 1^{er} mars 2013. Deux tiers des cantons y ont adhéré. Dans ces cantons, la législation sur les bourses d'études est harmonisée selon les principes définis dans le concordat. Ainsi, notamment, les conditions d'octroi de bourses pour le degré secondaire II et le degré tertiaire ont été harmonisées et des montants maximaux ont été fixés pour une bourse complète. L'objectif de cette harmonisation matérielle est de garantir l'accès aux études pour les groupes de population à faibles revenus, ainsi que l'égalité de traitement pour la population étrangère, indépendamment de la région et du domicile. Dans tous les cantons, l'octroi d'aides à la formation est soumis au principe de subsidiarité. Bourses et prêts d'études ne sont accordés que si la capacité financière du requérant, de ses parents et d'autres personnes ayant des obligations légales envers lui n'est pas suffisante.

Les Chambres fédérales ont adopté la loi sur les aides à la formation le 12 décembre 2014⁸². Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. En vertu de la nouvelle loi, la Confédération alloue aux cantons – actuellement à hauteur de 25 millions de francs – des contributions pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire (hautes écoles et formation professionnelle supérieure). Les cantons qui ne respectent pas les critères d'octroi importants définis dans le concordat sur les bourses d'études perdent le droit à ces subventions fédérales.

Formations donnant droit à une allocation, limites d'âge et montants maximaux des allocations de formation

En vertu du concordat sur les bourses d'études, donnent droit à une aide les formations reconnues du degré secondaire II ou tertiaire, les mesures obligatoires de préparation aux études du degré secondaire II et du degré tertiaire, de même que les programmes passerelles et les solutions transitoires⁸³. Le *droit à une aide* échoit à l'obtention, au degré tertiaire A, d'un bachelor ou d'un master consécutif et, au degré tertiaire B, de l'examen professionnel fédéral, de l'examen professionnel fédéral supérieur ou d'un diplôme d'école supérieure. Les études dans une haute école qui suivent un diplôme du degré tertiaire B donnent également droit à une aide.

Les cantons peuvent fixer une *limite d'âge* tant pour les bourses que pour les prêts d'études. La limite d'âge au-delà de laquelle le droit à une bourse d'études est échu ne peut être inférieure à 35 ans au début de la formation⁸⁴. L'objectif de cette disposition est d'assurer qu'une formation puisse encore être suivie après une pause professionnelle ou familiale⁸⁵. Pour le calcul des besoins financiers partiellement indépendant des prestations parentales, l'âge limite est aussi de

⁸⁰ Les bourses et les prêts d'études sont des prestations en espèces, uniques ou périodiques, accordées pour suivre une formation, de base ou continue. Les bourses ne doivent pas être remboursées par les bénéficiaires, contrairement aux prêts d'études.

⁸¹ On trouvera de plus amples informations sur l'accord intercantonal du 18.6.2009 sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études) et sur l'état des procédures d'adhésion cantonales sur le site Internet de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique : www.cdip.ch > Domaines d'activités > Bourses d'études.

⁸² RS 416.0. La Confédération allouait déjà aux cantons des contributions pour l'octroi d'aides à la formation sous l'ancien droit (loi fédérale du 6.10.2006 sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire, abrogée le 1.1.2016).

⁸³ Art. 8 du concordat sur les bourses d'études

⁸⁴ Art. 12, al. 2, du concordat sur les bourses d'études

⁸⁵ Cf. Commentaire du 18.6.2009 de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études, p. 14.

25 ans, comme dans les assurances sociales⁸⁶ : on peut renoncer partiellement à tenir compte des prestations raisonnablement exigibles des parents lorsque la personne en formation a atteint l'âge de 25 ans, qu'elle a déjà terminé une première formation donnant accès à un métier et qu'elle était financièrement indépendante pendant deux ans avant de commencer sa nouvelle formation.

Le concordat sur les bourses d'études prescrit aux cantons que les *montants maximaux* d'une aide à la formation sont d'au moins 12 000 francs par personne et par an au degré secondaire II et d'au moins 16 000 francs au degré tertiaire. Ces montants sont majorés de 4000 francs par enfant pour les personnes en formation qui ont des obligations d'entretien envers des enfants. Au degré tertiaire, les cantons peuvent accorder au maximum un tiers de l'aide à la formation sous forme de prêt.

Le système des aides à la formation accorde aux jeunes adultes même âgés de plus de 25 ans le droit à un soutien financier jusqu'à la fin d'une formation de degré tertiaire, s'ils remplissent les conditions requises. Les aides à la formation sont ciblées sur les besoins des étudiants et ne sont accordées que si leur capacité financière n'est pas suffisante, compte tenu de celle des parents. De plus, à certaines conditions, les prestations raisonnablement exigibles des parents ne doivent plus être entièrement prises en compte lorsque la personne en formation a atteint l'âge de 25 ans.

Nombre de bénéficiaires d'aides à la formation au degré tertiaire, et dépenses

Sur les 289 699 personnes qui suivaient une formation de degré tertiaire en 2015⁸⁷, 20 960 bénéficiaient d'une aide à la formation (dont 18 880 sous forme de bourse⁸⁸ et 2080 sous forme de prêt⁸⁹), soit 7,2 %.

En 2014, les dépenses totales au titre des aides à la formation ont atteint 321 millions de francs⁹⁰. La majeure partie de ces aides ont été versées sous forme de bourses (95 %). Sur cette somme, 23 %, soit quelque 74 millions de francs, sont allés à des jeunes de 25 à 29 ans⁹¹.

⁸⁶ Art. 19 du concordat sur les bourses d'études

⁸⁷ Statistique de l'éducation 2014, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2015, p. 3, disponible sous www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogue et banque de données > Publications > Recherche dans le titre : Statistique de l'éducation

⁸⁸ Tableau général de l'OFS : « Bourses : montant et bénéficiaires selon le degré de formation et le canton (vue détaillée) 2015 », disponible sous www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > 15 – Education et science > Finances du système de formation > Bourses et prêts d'études > Informations supplémentaires > Bourses

⁸⁹ Tableau général de l'OFS : « Prêts d'études : montant et bénéficiaires selon le degré de formation et le canton en 2015 », disponible sous www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > 15 – Education et science > Finances du système de formation > Bourses et prêts d'études > Informations supplémentaires > Prêts d'études.

⁹⁰ Ce montant comprend les subsides fédéraux, de 25 millions de francs au total, que la Confédération verse aux cantons en vertu de la loi sur les contributions à la formation.

⁹¹ Bourses et prêts d'études cantonaux 2014, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2015, pp. 34 ss, disponible sous www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogue et banque de données > Publications > Recherche dans le titre : Bourses et prêts d'études cantonaux

Annexe 5 : Évaluation des coûts supplémentaires engendrés par l'arrêt du Tribunal fédéral du 10 avril 2014 pour le système des allocations familiales du canton de Genève

Dans le canton de Genève, **17 622** ressortissants étrangers travaillent dans une organisation internationale et sont titulaires à ce titre d'une carte de légitimation du DFAE. À ces personnes s'ajoutent **2177** ressortissants suisses qui sont également actifs au sein d'une organisation internationale. Ces **19 799** personnes composent la catégorie des fonctionnaires internationaux⁹².

Pour qu'existe un droit aux allocations familiales en vertu de la LAFam, l'ayant droit, généralement le père ou la mère partenaire du fonctionnaire international, doit :

- être titulaire d'une autorisation de travail en Suisse,
- exercer effectivement une activité lucrative dans une entreprise assujettie au régime de sécurité sociale suisse et donc à la LAFam, et
- avoir des enfants.

Les fonctionnaires internationaux ont été subdivisés en deux catégories distinctes : les fonctionnaires de nationalité étrangère et les fonctionnaires de nationalité suisse. Cette distinction fait sens dans la mesure où les partenaires de fonctionnaires suisses, par rapport aux partenaires de fonctionnaires étrangers, sont dans une plus forte proportion eux-mêmes de nationalité suisse ou titulaires d'un titre de séjour leur permettant sans restriction de travailler en Suisse. De plus, on peut raisonnablement penser que leur lien avec la Suisse est plus étroit et que, dès lors mieux intégrés, leur taux d'occupation est plus élevé que celui des partenaires de fonctionnaires étrangers.

Évaluation du nombre d'enfants de fonctionnaires internationaux de nationalité étrangère

Dans le canton de Genève, 17 622 ressortissants étrangers travaillent dans une organisation internationale. Le nombre d'enfants étrangers de fonctionnaires étrangers est connu car ceux-ci sont titulaires d'une carte de légitimation du DFAE. Il est de 6453.

Selon une estimation spécialement effectuée par l'OFS, 66% des fonctionnaires étrangers ne sont pas célibataires⁹³. Le modèle d'estimation considère, à défaut de donnée supplémentaire, que seules les personnes non célibataires ont des enfants.

On sait enfin que la moitié des fonctionnaires internationaux vivent en France⁹⁴, ce qui représente environ 8800 fonctionnaires internationaux étrangers. Il est supposé que la moitié des enfants étrangers de fonctionnaires internationaux étrangers vivent également en France, soit 3226.

Les partenaires de fonctionnaires internationaux ont un accès facilité au marché du travail dès lors qu'ils résident en Suisse. En effet, ils obtiennent de l'autorité cantonale compétente un permis spécial appelé « permis Ci » en échange de leur carte de légitimation, sur simple présentation d'un contrat de travail ou d'une proposition de travail ou sur déclaration de vouloir exercer une activité indépendante avec description de cette dernière. Par ailleurs, s'ils sont déjà titulaires d'un permis B, C ou L, ils peuvent décider de conserver ce permis. En revanche, si la famille du fonctionnaire international vit en France, le partenaire peut travailler en Suisse pour

⁹² Selon les données 2014 de la Mission permanente de la Suisse auprès de l'ONU, DFAE

⁹³ On considère comme non célibataires les personnes mariées, divorcées, non mariées (annulation du dernier mariage, déclaration d'absence), les veufs et les veuves, les partenaires enregistrés ou ayant appartenu à un partenariat dissolu, ainsi que les personnes pour qui aucune indication n'est disponible à l'état civil.

⁹⁴ Selon les données de l'Office cantonal de la statistique du canton de Genève (OCSTAT)

autant qu'il soit titulaire d'un permis G (autorisation de travail frontalière)⁹⁵, délivré selon le droit ordinaire, ou de nationalité suisse.

Peu d'informations sont disponibles à l'heure actuelle sur la catégorie des fonctionnaires internationaux vivant en France. On considère que sur les 8800 fonctionnaires internationaux étrangers vivant en France, 5815 ont un partenaire, pour un total de 3226 enfants. Ce qui nous donne un taux de 0,56 enfant par fonctionnaire international non célibataire. On peut raisonnablement supposer que la proportion de partenaires disposant d'un permis G ou de nationalité suisse et travaillant effectivement en Suisse est faible. En fixant cette proposition à 10 %, on arrive à un total de 582 personnes pour un total de 327 enfants donnant droit à une allocation familiale.

Pour les fonctionnaires internationaux étrangers résidant en Suisse, on sait que 429 permis Ci ont été délivrés à leurs partenaires. Ces derniers ainsi que ceux de nationalité suisse ou titulaires d'un permis B, C ou L sont autorisés à exercer une activité lucrative en Suisse. Selon une estimation spécialement effectuée par l'OFS, 33 % des partenaires de fonctionnaires étrangers, soit 1919 personnes environ, peuvent effectivement travailler en Suisse. À supposer que leur taux d'activité soit équivalent au taux d'activité relevé chez les couples avec enfants selon la statistique OFS-ESPA, soit 83 %, 1593 partenaires de fonctionnaires internationaux étrangers résidant en Suisse travaillent en Suisse⁹⁶. Vraisemblablement, la plupart de ces partenaires travaillent dans le canton de Genève (soit 80 %). Avec un taux d'enfant par fonctionnaire non célibataire de 0,56⁹⁷, les fonctionnaires internationaux en question ont au maximum 717 enfants donnant droit aux allocations familiales.

Au total **1044 enfants** de fonctionnaires internationaux étrangers **donnent droit à des allocations familiales** selon la LAFam dans le canton de Genève.

Evaluation du nombre d'enfants de fonctionnaires internationaux de nationalité suisse donnant droit à des allocations familiales en vertu de la LAFam

Pour les fonctionnaires suisses (au total 2177 personnes), le lieu de résidence est indifférent. On suppose en effet que 90 % environ des personnes non célibataires ont un partenaire autorisé à exercer une activité lucrative en Suisse, le restant des partenaires étant titulaires d'une carte de légitimation du DFAE.

Le nombre d'enfants qu'ont les fonctionnaires suisses n'est pas connu. Comme pour les fonctionnaires étrangers, on peut considérer que deux tiers des fonctionnaires internationaux suisses (soit 66 % ou 1437 personnes) ne sont pas célibataires. Si 90 % des partenaires de ces fonctionnaires (soit 1293 personnes) sont autorisés à exercer une activité lucrative et que 90 % d'entre eux travaillent effectivement on arrive à 1164 personnes au total. En supposant que le taux d'enfant parmi les fonctionnaires suisses non célibataires est le même que parmi les fonctionnaires étrangers (0,56), on arrive à près de **655 enfants donnant droit à des allocations**.

Coûts supplémentaires

Près de 1700 enfants de fonctionnaires internationaux, tant étrangers que suisses, donnent droit à des allocations familiales selon la LAFam dans le canton de Genève.

⁹⁵ Cette autorisation est délivrée en priorité aux ressortissants des États membres de l'UE/AELE. Les frontaliers ressortissants d'États tiers ne peuvent obtenir d'autorisation de travail frontalière que s'ils sont titulaires d'une carte de séjour de longue durée dans l'un des pays voisins de la Suisse et s'ils sont domiciliés dans la zone frontalière depuis six mois au moins. Par ailleurs, les prescriptions du marché du travail doivent être respectées.

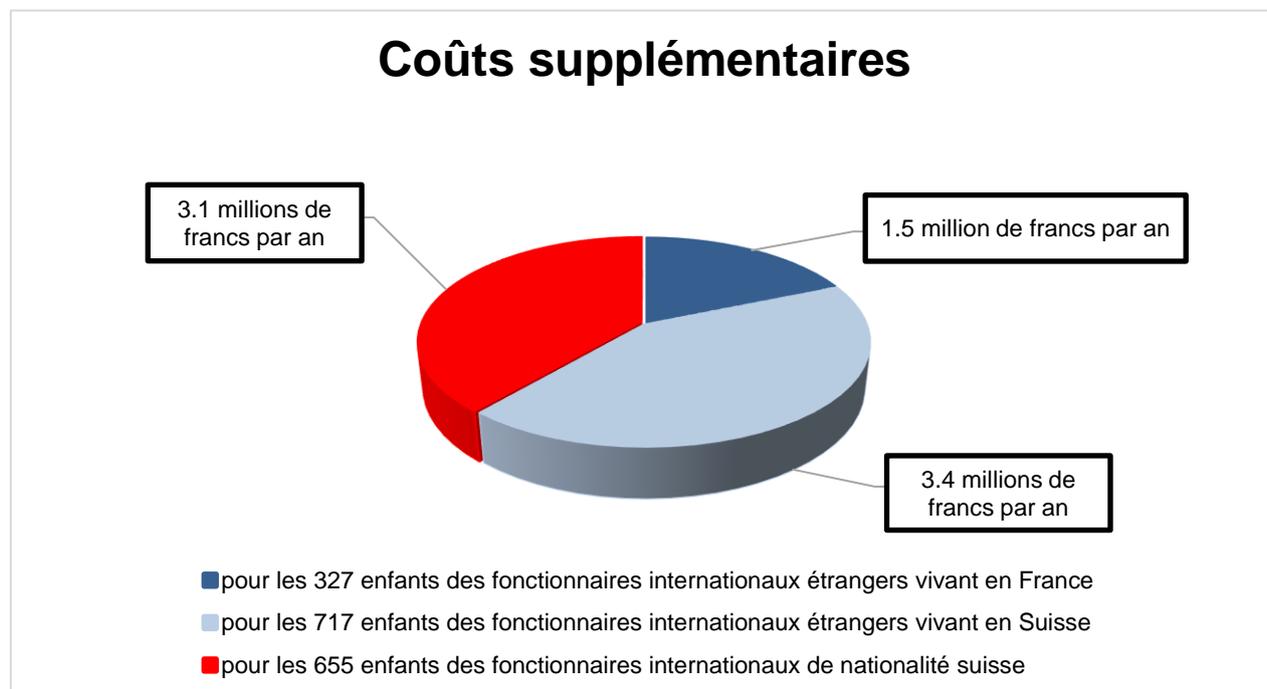
⁹⁶ Calculs effectués par l'OFAS

⁹⁷ Taux résultant du rapport entre les 3226 enfants étrangers pour 5815 fonctionnaires internationaux non célibataires vivant en Suisse

Annexe

Dans le canton de Genève, une allocation familiale occasionne des coûts moyens de 4700 francs par an (montant moyen versé par enfant [allocation pour enfant et allocation de formation professionnelle]).

Le total des coûts, toutes catégories confondues, s'élève donc à 8 millions de francs par an au maximum.



Graphique OFAS