

## Le Parlement adopte la loi fédérale sur les allocations familiales

La nouvelle loi ne va pas révolutionner le système suisse des allocations familiales. Elle s'appuie sur l'acquis, fixe des montants minimaux pour allocation pour enfant et allocation de formation professionnelle, tout en instaurant une harmonisation et une meilleure coordination. Son champ d'application se limite aux salariés et aux personnes sans activité lucrative à revenu modeste.



**Maia Jaggi**  
Domaine Famille, générations et société, OFAS

Quinze ans durant, l'initiative parlementaire Fankhauser (91.411; Prestations familiales) est restée au menu des Chambres fédérales. La loi qui en est issue a été plusieurs fois sensiblement remodelée et a fait l'objet d'une procédure de consultation, de deux rapports de commission et de deux avis du Conseil fédéral. Telle que le Parlement l'a adoptée à la session de ce printemps, elle ne répond que partiellement aux objectifs de l'initiative. Elle fixe certes des montants minimaux pour allocation pour enfant et allocation de formation professionnelle (respectivement 200 et 250 francs par enfant et par mois), mais elle n'inclut pas les indépendants. Les personnes sans activité lucrative n'ont qu'un droit limité aux allocations, dépendant de leur revenu. Le principe «un enfant, une allocation» que posait l'initiative parlementaire n'a donc pas pu

se concrétiser au niveau fédéral. Les épisodes précédents, et notamment les différents modèles de loi fédérale sur les allocations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam), ont déjà figuré plusieurs fois au sommaire de «Sécurité sociale» (1995, p. 194 ss; 1996, p. 260 ss; 2000, p. 211 ss; 2004, p. 121 ss; 2005, p. 41 ss et 362 ss).

Les deux Chambres ont adopté le projet en vote final le 24 mars 2006, le National par 106 oui contre 85 non et 2 abstentions, les Etats par 23 oui contre 21 non. Un référendum a été annoncé séance tenante.

Le texte de la loi a été publié dans la Feuille fédérale du 4 avril 2006, p. 3389 ss, et se trouve sur Internet à l'adresse [www.admin.ch/ch/f/ff/2006/3389.pdf](http://www.admin.ch/ch/f/ff/2006/3389.pdf).

Le délai référendaire court jusqu'au 13 juillet 2006.

### La LAFam en bref

- Tous les salariés ont droit à des allocations pour enfant (enfants jusqu'à 16 ans) d'au moins 200 francs et à des allocations de formation professionnelle (pour les enfants de 16 à 25 ans en formation) d'au moins 250 francs par enfant et par mois. Les cantons peuvent accorder des montants plus élevés.
- Les cantons peuvent instaurer des allocations de naissance et des allocations d'adoption (mais ils n'y sont pas obligés) et en fixer le montant en toute liberté.
- Même une occupation à temps partiel donne droit à une allocation entière. Il n'est plus versé d'allocations partielles.
- Le Conseil fédéral détermine les conditions d'octroi des allocations pour les enfants vivant à l'étranger. Le montant des allocations est adapté au pouvoir d'achat du pays de résidence.
- Lorsque plusieurs personnes peuvent faire valoir un droit aux allocations familiales pour le même enfant, un ordre de priorité s'applique. Vient d'abord la personne qui détient l'autorité parentale. Si l'enfant vit sous le même toit que ses deux parents, le droit est reconnu en priorité à celui qui travaille dans le canton de domicile de l'enfant. Si l'allocation dont bénéficierait l'autre parent est plus élevée, la différence lui est versée.
- Tous les employeurs doivent s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales (CAF) dans le canton où leur entreprise a son siège. Les succursales sont assujetties au régime du canton où elles sont établies; les cantons peuvent néanmoins convenir ici de dispositions divergentes. Les

employeurs ne peuvent plus être exemptés de l'obligation de s'affilier à une CAF. Même la Confédération, les cantons et les communes doivent, en tant qu'employeurs, être affiliés à une CAF.

- Les cantons, comme par le passé, fixent les conditions de reconnaissance des CAF.
- Les indépendants ne sont pas assujettis à la loi, mais les cantons gardent la faculté de prévoir un régime d'allocations familiales à leur intention.
- Les personnes sans activité lucrative ont droit aux allocations familiales si leur revenu imposable ne dépasse pas une fois et demie le montant d'une rente de vieillesse complète maximale de l'AVS et qu'elles ne perçoivent aucune prestation complémentaire de l'AVS/AI. Les cantons doivent édicter les dispositions nécessaires sur l'octroi des allocations, l'organisation du régime et son financement.
- Les personnes travaillant dans l'agriculture continuent d'avoir droit aux allocations familiales conformément à la LFA. Elles touchent des allocations pour enfant de 200 francs et des allocations de formation professionnelle de 250 francs, montants augmentés de 20 francs en région de montagne. Nous n'entendons pas commenter ici la loi en détail, mais simplement indiquer quelles sont les principales modifications pour les différents acteurs.

### Pour les parents et les familles

S'ils sont salariés, les parents toucheront des allocations (tant pour enfant que de formation professionnelle) plus élevées dans 16 cantons, et des allocations de formation professionnelle plus élevées dans 6 autres cantons. Même les mères ou les pères employés à temps partiel toucheront des allocations entières mais, comme avant, seul un des deux

parents y a droit. Dans le cas où l'allocation dont bénéficierait l'autre parent serait plus élevée, la différence lui est versée, si bien que, dans tous les cas, la famille perçoit le montant le plus élevé. Ce principe s'applique déjà aujourd'hui en cas de concours de droits dans le contexte de l'UE ou de l'AELE.

S'ils sont indépendants, les parents continueront d'avoir droit aux allocations familiales uniquement dans les cantons dont le régime d'allocations familiales le prévoit. La LAFam ne fait pas obligation aux cantons d'instaurer un tel régime pour les indépendants, ni d'augmenter le montant des allocations qui leur sont versées. Les cantons restent seuls compétents en la matière.

Les personnes sans activité lucrative auront droit dans tous les cantons à des allocations familiales dans certaines limites de revenu. En sont toutefois exclues celles qui perçoivent des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les cantons peuvent cependant se montrer plus généreux et étendre le cercle des bénéficiaires.

### Pour les employeurs

Le système des allocations familiales continue de fonctionner par l'intermédiaire des employeurs. D'éventuels changements au chapitre du financement, aujourd'hui entièrement assuré par les employeurs (à l'exception du canton du Valais, où une cotisation de 0,3% est prélevée sur les salaires), relèvent de la compétence des cantons, auxquels la LAFam ne donne aucune prescription en la matière. Si des cotisations sont prélevées, elles devront l'être sous forme de supplément aux cotisations AVS, des primes par tête n'étant pas admissibles. Si le mode de financement reste inchangé, les employeurs devront supporter un surcoût de 455 millions de francs par an.

Désormais, les employeurs devront s'affilier à une caisse de com-

pensation pour allocations familiales (CAF) dans tous les cantons; l'exemption n'est plus possible, non plus que le versement d'allocations par l'employeur lui-même (au moyen d'une «caisse d'entreprise»).

### Pour les CAF

La reconnaissance et la surveillance restent l'affaire des cantons. Lorsqu'une CAF est active dans plusieurs cantons, elle doit remplir les conditions de reconnaissance et être reconnue dans chacun de ces cantons. Les cantons sont libres d'instaurer une compensation des charges entre les CAF. Il n'y a pas de telle compensation au niveau fédéral.

### Compétences partagées entre la Confédération et les cantons

La LAFam présente cette particularité que la compétence d'édicter les dispositions d'exécution et d'exercer la surveillance est partagée entre la Confédération et les cantons.

La LAFam vise une certaine uniformisation et prévoit que nombre de questions sont définitivement réglées par la Confédération. Elle n'a cependant jamais eu pour but de porter atteinte à des droits existants. A cet égard, la conseillère nationale Egerszegi, une des rapporteuses de la commission, a expliqué le 15 mars 2006, lors de la séance d'élimination des divergences, que la disposition relative aux personnes sans activité lucrative qui contient une limite de revenu est conçue de telle manière que les cantons puissent adopter des réglementations plus généreuses.

Les **cantons** peuvent fixer des prestations plus élevées que ne le prévoit la LAFam et développer ainsi le domaine des allocations familiales dans le cadre de leur politique sociale et familiale. Mais ils

peuvent aussi s'en tenir aux montants minimaux. Ils continuent de réglementer les conditions de reconnaissance des CAF et d'exercer la surveillance sur elles. La procédure dans le domaine des allocations familiales est aujourd'hui déjà réglée de façon passablement unifiée dans les cantons, dans la mesure où des dispositions de l'AVS sont appliquées à maints égards. La LAFam se réfère souvent à l'AVS elle aussi, et la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) est également applicable aux allocations familiales.

La **Confédération** règle les modalités quant aux conditions donnant droit aux allocations (naissance et extinction du droit, limites d'âge, notion de formation, poursuite du versement des allocations après l'expiration du droit au salaire par suite de maladie, d'accident, etc., et coordination avec les prestations d'autres assurances sociales). La Confédération édicte également les dispositions d'exécution, ainsi que les directives nécessaires lorsqu'une délimitation ou une coordination s'impose entre cantons ou entre ayants droit, par exemple les règles à appliquer en cas de concours de droit, lorsque les deux parents ont droit à des allocations familiales ou

qu'une personne a plusieurs employeurs.

### Coût et financement des allocations familiales

L'évaluation du coût des allocations familiales a été revue à l'occasion de l'adoption de la loi. Comme il n'existe pas de statistique nationale sur ces allocations, les chiffres indiqués reposent en partie sur des hypothèses et des estimations.

Pour 2006, le coût global des allocations familiales serait ainsi de 4079 millions de francs avec le système actuel, contre 4672 millions avec la nouvelle loi, ce qui représenterait un **surcoût de 593 millions de francs**. Cela dans l'hypothèse où les cantons qui aujourd'hui connaissent des allocations plus élevées que ne le prévoit la LAFam n'en réduiront pas le montant. Si le Parlement n'avait pas exclu les indépendants du champ d'application de la LAFam, le surcoût serait de 185 millions de francs supérieur.

Pour la Confédération, le surcoût dû à la LAFam sera de 12 millions de francs net, uniquement au titre des allocations familiales dans l'agriculture. Pour les cantons, il atteindra 126 millions de francs, surtout parce que les allocations versées aux per-

sonnes sans activité lucrative sont à leur charge.

On trouvera plus de détails sur les coûts dans un rapport de l'Office fédéral des assurances sociales, publié à l'adresse Internet suivante: [www.bsv.admin.ch/fam/projekte/f/zula-gen.htm](http://www.bsv.admin.ch/fam/projekte/f/zula-gen.htm).

Le **tableau 1** indique les coûts pour 2006, ventilés selon le statut des bénéficiaires.

Le **tableau 2** indique la manière dont le financement est réparti entre les agents payeurs, ainsi que le montant des surcoûts que chacun devra assumer. On part ici de l'hypothèse que les cantons ne modifieront pas le mode de financement des allocations familiales versées aux salariés.

### Préparation de l'ordonnance d'exécution

Une fois décidé que la LAFam pourra entrer en vigueur (c.-à-d. dès l'expiration du délai référendaire, si aucun référendum n'aboutit, ou dès l'adoption de la LAFam par le peuple), un projet d'ordonnance d'exécution sera soumis à l'avis des cantons et des partenaires sociaux.

Allocations familiales selon la situation actuelle et la nouvelle loi, évaluations en millions de francs pour l'année 2006

T1

Variante	Total En millions de francs	En % du revenu AVS <sup>1</sup>	Répartition selon le statut des bénéficiaires			
			Salariés en dehors de l'agriculture	Actifs dans l'agriculture	Indépendants en dehors de l'agriculture	Pers. sans activité lucrative
<b>Situation actuelle</b>	<b>4079</b>	1,43	3906	125	24	24
<b>Nouvelle loi</b>						
Coûts totaux	<b>4672</b>	1,63	4361	142	26	143
Surcoûts/économies	<b>593</b>	0,21	455	17	2	119
Surcoûts/économies en %	15 %	15 %	12 %	14 %	8 %	496 %

<sup>1</sup> somme des revenus AVS en 2006 : 286 milliards de francs

**Financement des allocations familiales selon la situation actuelle et la nouvelle loi, évaluations**  
en millions de francs pour l'année 2006

T2

	Variante	Situation actuelle	Nouvelle loi	Commentaires
<b>Employeurs</b>	Somme des allocations	3918	4373	Somme financée par les employeurs et cotisations des employeurs dans l'agriculture. Dans la situation actuelle, le taux de cotisation moyen sur la somme des revenus des salariés représente 1,52 %, dans la nouvelle loi 1,70 %.  Seul le canton du Valais prévoit une participation des salariés, soit 18 millions de francs. Ce montant est compris ici sous «employeurs».
	Différence par rapport à la situation actuelle	–	455	
<b>Confédération</b>	Somme des allocations	75	87	Ne concerne que la LFA
	Différence par rapport à la situation actuelle	–	12	
<b>Cantons</b>	Somme des allocations	86	212	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dont 38 millions pour la LFA dans le cadre de la situation actuelle, et 43 millions dans le cadre de la nouvelle loi.</li> <li>• Dont 24 millions pour les personnes sans activité lucrative dans le cadre de la situation actuelle, et 143 millions dans le cadre de la nouvelle loi.</li> <li>• Dont 24 millions pour les allocations familiales destinées aux indépendants dans la situation actuelle et 26 millions dans la nouvelle loi.</li> </ul> Cette somme n'est que partiellement financée par les cantons. Les autres sources sont les cotisations des indépendants et celles des CAF pour les salariés.
	Différence par rapport à la situation actuelle	–	126	
<b>Total</b>		<b>4079</b>	<b>4672</b>	

**Le peuple devrait pouvoir se prononcer sur la question des allocations familiales, même après le retrait de l'initiative «Pour de plus justes allocations pour enfant !»**

L'initiative populaire déposée le 11 avril 2003 par Travail.Suisse, qui demandait pour chaque enfant une allocation d'au moins 450 francs par mois, a été retirée après l'adoption de la LAFam, avant même que le Conseil national et le Conseil des Etats ne se soient prononcés à son propos. Elle ne sera donc pas sou-

mise au vote du peuple et des cantons. Avec la LAFam, le Parlement a opté pour une solution nettement plus modeste que celle préconisée par l'initiative populaire. Les prestations minimales sont plus basses et toute la population n'est pas prise en compte: des lacunes subsistent concernant les enfants des personnes de condition indépendante ou de parents sans activité lucrative.

Si le référendum annoncé aboutit, le peuple sera appelé à se prononcer sur la LAFam. La compétence de

légiférer en matière d'allocations familiales est inscrite depuis 60 ans déjà dans la Constitution fédérale, et il y a déjà eu plusieurs tentatives pour en faire usage, mais le peuple n'a encore jamais eu l'occasion de se prononcer sur un modèle concret.

Maia Jaggi, avocate, secteur Questions familiales, domaine Famille, générations et société, OFAS.  
Mél: maia.jaggi@bsv.admin.ch