

Initiative parlementaire Un enfant, une allocation

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 4 mai 2009

Avis du Conseil fédéral

du 26 août 2009

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹, un avis sur le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 4 mai 2009² concernant une révision de la loi fédérale sur les allocations familiales.

Veillez agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 août 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

¹ RS 171.10
² FF 2009 ...

Avis

1 Contexte

L'initiative parlementaire Fasel a été déposée immédiatement après l'adoption de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam) ³ lors du vote référendaire du 26 novembre 2006. Le but de la révision proposée est d'étendre le champ d'application de la LAFam aux indépendants. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (commission) a chargé sa sous-commission «Politique familiale» de préparer un projet de révision de la LAFam. Elle a approuvé ce projet et le rapport qui l'accompagne le 4 mai 2009 (FF 2009 ...).

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Régime actuel des allocations familiales et droit des indépendants aux prestations

La nouvelle loi a considérablement amélioré le système suisse des allocations familiales:

- Les conditions d'octroi et les règles en cas de concours de droits ont été unifiées.
- Des montants minimaux valables dans toute la Suisse ont été fixés (200 fr. pour l'allocation pour enfants et 250 fr. pour l'allocation de formation professionnelle par mois et par enfant).
- Des lacunes ont été comblées en ce qui concerne le travail à temps partiel et les personnes sans activité lucrative.

Par contre, le principe «Un enfant, une allocation» n'a pas pu être concrétisé pour les indépendants. Le Conseil national avait inclus cette solution dans son examen de la loi, mais le Conseil des Etats l'a rejetée et a imposé ses vues lors de la procédure d'élimination des divergences. Les cantons, qui jusqu'alors réglementaient seuls les allocations familiales versées en dehors de l'agriculture, avaient déjà pour certains d'entre eux adopté des régimes applicables aux indépendants. Ils sont treize aujourd'hui dans ce cas, comme l'expose la commission dans son rapport.

2.2 Appréciation du projet de la commission

Le Conseil fédéral estime lui aussi qu'il est nécessaire d'entreprendre quelque chose au niveau fédéral dans le domaine des allocations familiales destinées aux indépendants. Du point de vue de la politique familiale, il serait judicieux d'accorder aux indépendants le droit aux allocations, tout comme aux salariés, sans limite de revenu. L'inclusion des indépendants dans le régime applicable aux salariés constituerait, également sur le plan de l'exécution, le meilleur moyen de combler cette

³ RS 836.2

lacune. En effet, aucune nouvelle structure ne devrait alors être créée. Aujourd'hui déjà, des allocations sont versées dans de nombreux cas pour des enfants d'indépendants. Tel est le cas lorsque l'autre parent est salarié (souvent d'ailleurs dans l'entreprise du conjoint indépendant) ou lorsque l'indépendant lui-même exerce aussi une activité salariée. Cependant, les prestations sont alors financées exclusivement par les cotisations des employeurs. La participation des indépendants à leur financement renforcerait la solidarité aussi dans cette assurance sociale.

Cette innovation engendrerait, comme l'indique la commission dans son rapport, un surcoût estimé à 167 millions de francs; celui-ci serait assumé par les indépendants, qui seraient tenus de verser des cotisations sur leur revenu soumis à l'AVS. Si les prestations destinées à l'ensemble des indépendants sont financées par les seules contributions de ces derniers, le taux de cotisation devrait être fixé à 1,2 % en moyenne. Si tous les cantons font usage de leur pouvoir de ne percevoir des cotisations que sur un revenu plafonné, ce taux devrait être fixé à 1,6 %. Mais dans les huit cantons où les indépendants paient aujourd'hui déjà des cotisations, il n'y aurait pas de surcoût.

Les indépendants s'affilieraient aux mêmes caisses de compensation pour allocations familiales (CAF) que les employeurs et cotiseraient au même taux qu'eux. Il n'est cependant pas possible de chiffrer dans un cas particulier le montant des cotisations des indépendants, car il dépend du canton, de la branche, et aussi de l'existence ou non d'une compensation des charges entre les CAF du canton.

L'innovation n'entraînerait pas de surcoût pour la Confédération.

Là où les indépendants ont déjà droit aux allocations jusqu'à une certaine limite de revenu, mais ne versent pas de cotisation sur leur revenu soumis à l'AVS, les prestations sont aujourd'hui financées en partie par des contributions des CAF (donc des employeurs), et en partie par les cantons. La révision de la loi pourrait, dans certains de ces cantons, décharger quelque peu les employeurs ou les pouvoirs publics.

Cette innovation n'accroîtra pas les besoins en personnel de la Confédération. Les enquêtes statistiques sur les allocations familiales incluent déjà depuis 2009 les prestations allouées aux indépendants en vertu des régimes cantonaux.

Le Conseil fédéral approuve aussi qu'on comble la lacune qui apparaît lorsque salariés et indépendants ne réalisent pas le revenu minimum exigé par l'art. 13, al. 3, LAFam pour toucher les allocations. Près de la moitié des cantons ont déjà procédé à ce correctif dans leurs dispositions d'exécution de la LAFam applicables aux salariés.

Pour ce qui est des dispositions particulières, le Conseil fédéral ne fait pas de propositions. Il fait remarquer que la notion de siège contenue à l'art. 12, al. 2, LAFam doit être comprise, dans un souci de coordination entre les assurances sociales, comme étant la même que celle qui est déterminante pour l'enregistrement à l'assurance-vieillesse et survivants.

Une minorité de la commission a proposé une modification de l'art. 16, al. 1, LAFam selon laquelle les allocations familiales des salariés devraient être financées par des cotisations paritaires. Le Conseil fédéral ne peut pas adhérer à cette proposition. Aucun des cantons connaissant déjà un système unifié pour les salariés et les indépendants ne prélève de cotisations auprès des salariés. Seul le canton de Vaud a prévu que les CAF pouvaient introduire un cofinancement par les salariés, avec le consentement des associations de travailleurs. Comme jusqu'à présent, il convient

de laisser aux cantons la compétence de régler le financement et, s'ils l'estiment nécessaire, d'adapter leur réglementation à la suite de l'extension du champ d'application de la LAFam.

2.3 Conclusions

Le Conseil fédéral a déjà appuyé ce modèle dans son avis complémentaire du 10 novembre 2004⁴ sur le rapport complémentaire de la commission du 8 septembre 2004 concernant l'initiative parlementaire Fankhauser⁵. Depuis lors, huit cantons ont introduit un modèle de ce type. La voie empruntée par la commission va donc dans la bonne direction. Le Conseil fédéral approuve en conséquence la modification de la loi sur les allocations familiales que la commission propose.

⁴ FF 2004 6513

⁵ FF 2004 6459