



21.xxx

Message concernant la modification de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture

du ...

Madame la Présidente du Conseil national,
Monsieur le Président du Conseil des Etats,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente du Conseil national, Monsieur le Président du Conseil des Etats, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

...

Condensé

Un fonds a été créé à partir de la réserve constituée au départ pour le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants (Fonds LFA). Ses intérêts sont utilisés pour diminuer les contributions des cantons à ces allocations. Or, aujourd'hui que les taux d'intérêt sont descendus à un niveau extrêmement bas, cette réduction est devenue insignifiante. C'est pourquoi il est prévu de dissoudre le fonds et d'en transférer le capital aux cantons. Une modification de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) est nécessaire à cette fin.

Contexte

Au printemps 2018, le Contrôle fédéral des finances a procédé auprès de l'Office fédéral des assurances sociales à un audit des subventions versées en vertu de la LFA, au terme duquel il a recommandé de mettre en route la dissolution du Fonds LFA.

Contenu du projet

Le financement des allocations familiales dans l'agriculture est réglementé aux art. 18 ss LFA. L'art. 20, al. 1, LFA prévoit la constitution d'une réserve pour le régime des allocations familiales destinées aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants. Dans le bilan de la Confédération, cette réserve figure en tant que financement spécial (« compte témoin ») au sens de l'art. 53 de la loi sur les finances du 7 octobre 2005. Son solde se monte invariablement à 32,4 millions de francs. Cette réserve avec affectation a été créée avec une partie du capital de l'ancien Fonds pour la protection de la famille, qui était financé à l'origine par la Confédération, les cantons et l'économie. Avec l'entrée en vigueur de la LFA en 1953, le financement spécial, autrement dit le Fonds « Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne » (Fonds pour les allocations familiales dans l'agriculture ou Fonds LFA) a été créé à partir de cette réserve. Les intérêts servis sur ce fonds (art. 20, al. 2, LFA) sont utilisés pour diminuer les contributions des cantons au financement des allocations familiales dans l'agriculture (art. 21, al. 2, LFA). Conformément à la loi fédérale du 17 mars 2017 sur le programme de stabilisation 2017–2019, le taux d'intérêt applicable est fixé depuis 2018 aux conditions usuelles du marché (jusqu'en 2017, le taux d'intérêt légal était de 4 %). Dans les faits, cela signifie que le fonds ne génère plus de recettes d'intérêts, raison pour laquelle il doit être dissout. Sa dissolution simplifiera les flux financiers entre la Confédération et les cantons. Elle n'aura cependant aucun impact sur les bénéficiaires des prestations.

L'objectif du fonds étant de diminuer la part des dépenses que les cantons doivent assumer, le capital du Fonds LFA doit être intégralement versé aux cantons dans un délai de deux ans. La part revenant à chaque canton sera définie proportionnellement aux allocations familiales dans l'agriculture versées dans le canton au cours des cinq dernières années avant la dissolution du fonds. Cette procédure sera réglée dans une disposition transitoire de la LFA.

Message

1 Contexte

1.1 Aperçu du système des allocations familiales dans l'agriculture

La loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)¹ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1953.

Ayants droit et prestations

En vertu de la LFA, les agriculteurs indépendants, les travailleurs agricoles, les exploitants d'alpages et les pêcheurs professionnels ont droit aux allocations familiales pour leurs enfants (et, à certaines conditions, pour les enfants du conjoint, pour les enfants recueillis et pour leurs petits-enfants).

Les allocations familiales au sens de la LFA se composent de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation. Les montants des allocations prévues par la LFA correspondent aux montants minimaux prescrits par la loi sur les allocations familiales du 24 mars 2006 (LAFam)², à savoir 200 francs pour l'allocation pour enfant et 250 francs pour l'allocation de formation. En région de montagne, ces montants sont majorés de 20 francs. De plus, une allocation de ménage de 100 francs est versée aux travailleurs agricoles.

Financement des allocations familiales versées en vertu de la LFA

Les allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles sont financées en partie par les employeurs (en 2020 : 21,6 millions de francs). Ceux-ci paient à la caisse cantonale de compensation AVS 2 % des salaires, en espèces et en nature, versés à leur personnel agricole et soumis à cotisation AVS. Le solde ainsi que les dépenses résultant du versement des allocations familiales aux agriculteurs indépendants sont assumés à raison de deux tiers par la Confédération (en 2020 : 47,5 millions de francs) et d'un tiers par les cantons (en 2020 : 23,7 millions de francs ; art. 18 s. LFA).

Le tiers à la charge des cantons est réduit grâce aux recettes d'intérêts provenant d'une réserve créée, à l'entrée en vigueur de la LFA en 1953, au moyen d'une partie du Fonds pour la protection de la famille qui existait à l'époque. Cette réserve, d'un montant de 32,4 millions de francs, constitue dans le bilan de la Confédération le solde d'un financement spécial au sens de l'art. 53 de la loi sur les finances du 7 octobre 2005³. C'est à partir de cette réserve que le Fonds pour les allocations familiales dans l'agriculture (Fonds LFA) a été créé. La Confédération sert sur le solde de celui-ci des intérêts, dont les recettes annuelles sont intégralement versées aux cantons. De ce fait, ce solde reste stable d'année en année (cf. aussi art. 20 LFA).

Jusqu'en 2017, le taux d'intérêt était fixé par la loi à 4 %. Il permettait de réduire les contributions des cantons de 1,3 million de francs par an. Avec le programme de stabilisation 2017–2019, l'inscription dans la loi d'un taux d'intérêt prescrit a été supprimée afin de permettre l'application d'un taux d'intérêt conforme aux conditions du marché. Depuis lors, l'Administration fédérale des finances (AFF) fixe chaque année

¹ RS 836.1

² RS 836.2

³ RS 611.0

ce taux en tenant compte de l'état du marché ainsi que de la nature et de la durée des avoirs⁴. Aucun intérêt n'a été versé pour les années 2018, 2019 et 2020.

1.2 Nécessité d'agir et objectifs

Le Fonds LFA ne joue aujourd'hui pratiquement plus aucun rôle. Même avec un taux d'intérêt légal fixé à 4 %, la contribution des cantons ne pouvait être réduite que de 5 % environ. Ces trois dernières années, le Fonds LFA n'a plus produit de recettes d'intérêts et n'a donc plus pu remplir son rôle (décharger les cantons). C'est pourquoi – suivant aussi une recommandation du Contrôle fédéral des finances (CDF)⁵ – il est proposé de dissoudre le financement spécial et, au lieu d'intérêts servis annuellement, d'en verser le solde aux cantons proportionnellement aux allocations familiales dans l'agriculture octroyées dans le canton. Le versement du capital du fonds aux cantons correspond tout à fait à l'objectif initial de ce dernier, qui était de réduire les contributions cantonales au financement des allocations.

1.3 Relation avec le programme de la législature, la planification financière et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁶ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁷.

La révision de la LFA, c'est-à-dire l'abrogation des art. 20 et 21, alinéa 2, LFA, est néanmoins appropriée, car le niveau actuellement faible des taux d'intérêt rend ces dispositions obsolètes.

2 Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a adopté l'avant-projet le 29 avril 2020 et l'a mis en consultation jusqu'au 9 septembre 2020. Il a pris connaissance des résultats de la consultation⁸ lors de sa séance du 25 août 2021. La dissolution du Fonds LFA a été unanimement saluée, raison pour laquelle le projet doit être maintenu.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le droit de l'UE ne comprend pas de dispositions sur la problématique en question.

⁴ Art. 70, al. 2, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération, RS 611.01

⁵ Rapport « Subventionsprüfung Familienzulagen in der Landwirtschaft » du 28 octobre 2019 (en allemand, avec résumé en français), disponible sous : www.cdf.admin.ch > Publications > Assurances sociales & prévoyance vieillesse.

⁶ FF 2020 1709

⁷ FF 2020 8087

⁸ Le rapport sur les résultats de la consultation est accessible sur www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2020 > DFI.

Chaque État a sa propre réglementation relative aux prestations familiales. Ces prestations sont financées de différentes manières dans les États européens. Le mode de financement le plus fréquent passe par les recettes fiscales. Aucune comparaison avec les réglementations des États de l'espace UE ni avec les autres États de l'espace AEELE n'est donc possible pour la question de la dissolution du Fonds LFA.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Le projet prévoit que la Confédération dissolvent le Fonds LFA, créé à partir de la réserve prévue par la loi pour les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants, et en verse le capital, qui se monte à 32,4 millions de francs, aux cantons dans un délai de deux ans. Ce capital sera réparti entre eux proportionnellement aux allocations familiales dans l'agriculture versées dans chaque canton au cours des cinq années précédant l'entrée en vigueur de la modification de la LFA. La réserve a été constituée initialement au moyen de contributions de la Confédération, des cantons et de l'économie. Mais comme les recettes d'intérêts ont toujours été versées intégralement aux cantons, il paraît juste de répartir le capital du fonds exclusivement entre les cantons.

4.2 Adéquation des moyens requis

La dissolution du Fonds LFA simplifiera les flux financiers entre la Confédération et les cantons pour le financement des allocations familiales dans l'agriculture. Du reste, comme le fonds ne produit plus d'intérêts depuis trois ans, il ne remplit plus sa fonction (réduction des contributions cantonales). Dans ces circonstances, le CDF estime que les coûts administratifs dus à la gestion du financement spécial ne se justifient plus.

4.3 Mise en œuvre

Le versement du solde du Fonds LFA aux cantons nécessite un crédit de subventionnement. La demande correspondante sera soumise aux Chambres fédérales, après l'adoption de la base légale, dans le cadre du budget ou sous forme de demande de crédit supplémentaire.

5 Commentaire des dispositions

Remplacement d'une expression

L'expression « *allocation de formation professionnelle* » utilisée dans le texte français de la LFA (art. 1a, al. 3, 2, al. 1 et 3, 7 et 9, titre) est remplacée par celle d'« *allocation de formation* », afin d'harmoniser la terminologie avec celle de la LAFam.

Art. 20 Réserve pour le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants

L'art. 20 est abrogé. La réserve pour le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants et le Fonds LFA institué à partir de celle-ci perdent ainsi leur base légale. L'obligation de la Confédération de servir des intérêts disparaît par voie de conséquence.

Art. 21 Contributions des cantons

Al. 2

L'art. 21, al. 2, est abrogé. Avec l'abrogation de l'art. 20, l'art. 21, al. 2, devient caduc, puisqu'il se réfère à la réserve qui sera dissoute. Les contributions des cantons ne seront dès lors plus réduites au moyen des intérêts produits par le capital du Fonds LFA.

Art. 25a Disposition transitoire de la modification du ...

L'abrogation de l'art. 20, al. 1, LFA fait disparaître la base légale de la réserve et donc du Fonds LFA. La disposition transitoire règle le versement du capital du fonds aux cantons. La Confédération a pour ce faire deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification de la LFA. Ce laps de temps doit permettre de procéder aux modalités de paiement dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Le versement aux cantons des fonds affectés du Fonds LFA entraîne pour la Confédération un flux négatif unique de 32,4 millions de francs. Simultanément, celle-ci est libérée de son obligation de servir des intérêts. Les modalités seront réglées dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire de la Confédération.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La suppression du financement spécial et l'abandon de la budgétisation et du versement annuels des recettes d'intérêts entraîneront une très légère réduction de la charge de travail de l'Office fédéral des assurances sociales et de l'AFF.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

6.2.1 Conséquences financières

Après la dissolution du Fonds LFA, les cantons ne toucheront plus de recettes d'intérêts. Cela dit, en raison de la situation actuelle sur le front des taux d'intérêt, il n'en avait déjà plus été versé en 2018, 2019 et 2020. En contrepartie, les cantons obtiendront, sous forme de versement unique, une part du capital du fonds. La part du capital

du Fonds LFA de 32,4 millions de francs revenant à chaque canton résultera du rapport entre les allocations familiales dans l'agriculture versées dans le canton et le total des allocations versées dans toute la Suisse. Les allocations familiales versées en vertu de la LFA au cours des cinq années précédant l'entrée en vigueur de la modification législative serviront de base de calcul. Si les années 2016 à 2020 étaient retenues comme base de calcul, il en résulterait la répartition suivante :

Répartition du capital du Fonds LFA entre les cantons (base de calcul : 2016 à 2020)

Cantons	Montant total des paiements 2016–2020 (en francs)	Part (en %)	Répartition du fonds (en francs)
Zurich	41 851 005	8,2	2 650 551
Berne	75 578 787	14,8	4 786 633
Lucerne	52 655 296	10,3	3 334 819
Uri	5 091 506	1,0	322 460
Schwyz	16 875 642	3,3	1 068 785
Obwald	6 716 677	1,3	425 387
Nidwald	4 061 385	0,8	257 220
Glaris	4 043 005	0,8	256 056
Zoug	6 024 625	1,2	381 558
Fribourg	26 105 893	5,1	1 653 365
Soleure	12 433 712	2,4	787 465
Bâle-Ville	134 938	0,0	8 546
Bâle-Campagne	10 183 524	2,0	644 953
Schaffhouse	4 490 670	0,9	284 408
Appenzell Rho-	8 505 557	1,7	538 683
Appenzell Rho-	5 803 075	1,1	367 526
Saint-Gall	46 439 499	9,1	2 941 154
Grisons	23 908 495	4,7	1 514 197
Argovie	24 084 669	4,7	1 525 355
Thurgovie	36 206 202	7,1	2 293 048
Tessin	6 520 218	1,3	412 945
Vaud	41 814 362	8,2	2 648 230
Valais	26 216 332	5,1	1 660 359
Neuchâtel	8 287 951	1,6	524 901
Genève	7 623 976	1,5	482 849
Jura	9 924 477	1,9	628 547
Total	511 581 478	100,0	32 400 000

6.2.2 Conséquences sur l'état du personnel

La modification de la LFA n'a aucun effet significatif sur la dotation en personnel des cantons.

6.3 Conséquences économiques

La dissolution du Fonds LFA n'entraîne aucune conséquence économique.

6.4 Conséquences sociales

Les conséquences du présent projet sont trop faibles pour avoir un impact perceptible sur la société suisse.

6.5 Conséquences environnementales

Le présent projet n'a aucune incidence sur l'environnement.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 116, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.)⁹, qui confère à la Confédération une compétence réglementaire complète dans le domaine des allocations familiales.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

7.2.1 Droit de l'Union européenne

L'UE a mis en place des règles visant à coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale afin de faciliter la libre circulation. La Suisse participe au système de coordination depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes, ALCP)¹⁰¹¹. Les principes fondamentaux de ce système sont l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États parties, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire européen. Par contre, le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer comme ils

⁹ RS 101

¹⁰ RS 0.142.112.681

¹¹ La coordination des systèmes nationaux est mise en œuvre par le règlement (CE) n° 883/2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et par le règlement (CE) n° 987/2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

l'entendent la conception, le champ d'application personnel, l'organisation et en particulier les modalités de financement de leur propre système, à condition de respecter les principes de coordination du droit européen. En vertu de la Convention AELE du 4 janvier 1960¹², cela vaut aussi pour les relations entre la Suisse et les autres États de l'AELE. Le projet concerne un aspect partiel du financement que la Suisse peut réglementer de manière autonome.

7.2.2 Autres engagements internationaux

Il n'y a pas de normes internationales concernant l'objet de la présente révision. Celle-ci ne pose dès lors pas de problème au regard des obligations internationales de la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet de modification de la LFA est donc soumis à la procédure législative ordinaire.

7.4 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., la modification de l'art. 25a LFA doit être adoptée à la majorité des membres de chaque conseil, car elle entraîne une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs. La Confédération accorde actuellement chaque année une subvention à affectation liée dont le montant correspond à celui des recettes d'intérêts du Fonds LFA. Avec la dissolution du fonds et le transfert aux cantons du solde de 32,4 millions de francs prévu dans la disposition transitoire de la modification de la LFA, cette subvention s'accroît, une unique fois avant sa suppression, de plus de 20 millions de francs. Par conséquent, l'art. 25a LFA doit être soumis au frein aux dépenses.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Les cantons sont responsables du financement d'un tiers des coûts des allocations familiales dans l'agriculture qui ne sont pas couverts. La dissolution du fonds, la répartition du capital de celui-ci entre les cantons et donc l'abandon de la gestion par la Confédération des fonds affectés à la réduction du tiers à la charge des cantons respectent le principe de subsidiarité.

Les compétences législatives des cantons touchant l'organisation des allocations familiales dans l'agriculture ne sont pas affectées par la dissolution du fonds.

De plus, la répartition entre les cantons des fonds affectés du Fonds LFA renforce l'autonomie financière des cantons.

¹² RS 0.632.31

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

En principe, toutes les subventions sont examinées et indiquées dans le compte d'État. Font exception les subventions pour lesquelles un tel examen ne serait pas pertinent, soit parce qu'elles arrivent de toute façon à échéance (durée limitée), soit parce que le Conseil fédéral a déjà arrêté le principe d'une réforme structurelle de la subvention en question. La présente révision de la LFA modifie des bases légales en matière de subventions. En raison de la dissolution du Fonds LFA, l'obligation de la Confédération de servir des intérêts disparaît. Cela signifie la suppression d'une subvention récurrente à durée indéterminée. La dissolution du fonds se traduit par un versement unique du capital aux cantons. Un examen de la conformité à la loi sur les subventions n'est par conséquent pas nécessaire.

7.7 Délégation de compétences législatives

La disposition transitoire de la LFA est directement applicable. Aucune adaptation n'est requise au niveau de l'ordonnance.

7.8 Protection des données

La mise en œuvre du présent projet ne nécessite pas le traitement de données personnelles ni la réalisation d'autres mesures qui pourraient avoir une incidence sur la protection des données.

