

Commentaire relatif à l'Ordonnance sur les adaptations à l'évolution des prix dans le régime des allocations familiales

Situation initiale

Les allocations familiales ont pour but de compenser une partie des frais que doivent assumer les parents pour l'entretien de leurs enfants.

La loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam : RS 836.2) prescrit un montant minimal, par enfant et par mois, pour les allocations familiales versées dans les cantons, à savoir : 200 francs pour l'allocation pour enfant et 250 francs pour l'allocation de formation. Conformément à l'art. 3, al. 2, LAFam, les cantons peuvent prévoir des montants d'allocations familiales plus élevés que ceux prévus par la LAFam ainsi qu'une allocation de naissance et une allocation d'adoption.

Ont droit aux allocations familiales tous les salariés, tous les indépendants ainsi que les personnes sans activité lucrative ayant un revenu modeste et les mères au chômage qui perçoivent une allocation de maternité, sans limite de revenu. Une réglementation spéciale s'applique aux personnes travaillant dans l'agriculture conformément à la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA : RS 836.1).

Selon les termes de l'art. 2, al. 3, LFA, l'allocation pour enfant et l'allocation de formation versées aux travailleurs agricoles correspondent aux montants minimaux fixés à l'art. 5, al. 1 et 2, LAFam. Ils sont toutefois supérieurs de 20 francs en zone de montagne.

Considérations

1. Condition de l'augmentation

Conformément à l'article 5, alinéa 3, LAFam, le Conseil fédéral adapte les montants minimaux des allocations familiales au renchérissement en même temps que les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), à condition que l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) ait augmenté d'au moins 5 % depuis la dernière fixation des montants. À noter que, par analogie au contenu du commentaire de l'art. 5, al. 3 LAFam de, il convient de se référer à une augmentation de l'IPC de cinq pourcents et non de 5 points¹. L'adaptation des montants minimaux des allocations familiales se fonde, conformément à l'art. 5, al. 3, LAFam, sur une augmentation de l'IPC et non sur une augmentation de l'indice mixte, contrairement à ce qui prévaut pour les rentes AVS.

Depuis l'entrée en vigueur de la LAFam au 1^{er} janvier 2009, les montants minimaux des allocations familiales n'ont jamais été adaptés. En janvier 2024, l'évolution constatée de la moyenne annuelle de l'IPC entre 2009 et 2023 s'élève à 5,1 %, déclenchant ainsi le processus d'adaptation au renchérissement. Selon les termes de l'art. 5, al. 3, LAFam, les nouveaux montants minimaux entreront en vigueur au même moment que l'adaptation des rentes AVS, à savoir au 1^{er} janvier 2025.

2. Cantons concernés

Il convient de distinguer la situation des cantons qui versent les montants minimaux, de ceux qui prévoient des montants plus élevés conformément à l'art. 3, al. 2, LAFam.

L'augmentation des montants minimaux des allocations familiales entraînera une augmentation automatique dans les cantons qui versent les montants minimaux fixés par le droit fédéral. En 2024, pour ce qui est de l'allocation pour enfant, seuls 7 cantons versent les montants minimaux prévus par la LAFam, à savoir : ZH², GL, SO, BL, AG, TG et TI. Pour ce qui est de l'allocation de formation, 6 cantons versent les montants minimaux prévus par la LAFam : ZH, GL, SO, BL, AG et TI.

¹ Kieser/Reichmuth, Praxiskommentar FamZG, art. 5, N. 32 s.

² À noter que le canton de ZH prévoit des allocations pour enfant de 250 francs par mois pour les enfants entre 13 et 16 ans.

3. Interventions parlementaires

Diverses interventions parlementaires concernant l'augmentation des allocations familiales sont actuellement discutées au parlement. Il s'agit, d'une part, de l'initiative parlementaire Piller Carrard 22.499 "Renforcer le pouvoir d'achat des familles", qui prévoit une augmentation de 100 francs des allocations pour enfants et des allocations de formation, et d'autre part, de l'initiative parlementaire Jost 23.406 "Des familles fortes grâce à des allocations adaptées", prévoyant une augmentation de 50 francs pour l'allocation pour enfants et pour l'allocation de formation.

La motion Jost 23.4523 "Aligner le mécanisme de compensation du renchérissement des allocations familiales sur celui de l'AVS", demandant une adaptation des montants minimaux des allocations familiales selon l'indice mixte, et la motion Piller Carrard 23.4526 "Droit aux allocations familiales en cas de maladie", demandant une prolongation du droit aux allocations familiales en cas de maladie de longue durée d'au moins un an, que le Conseil fédéral recommande de rejeter, méritent également d'être mentionnées. Enfin, lors de la session de printemps 2024, l'initiative parlementaire Bircher 24.411 "Alléger les familles de la classe moyenne : exonérer les allocations familiales et les allocations de formation professionnelle des impôts" a été déposée et vise à exonérer les allocations familiales des impôts cantonaux dans toute la Suisse.

Titre et préambule

Dans le préambule, sont énumérées les normes légales qui autorisent le Conseil fédéral à adapter les valeurs fixées dans les lois, en fonction de l'évolution de l'économie. Une telle adaptation n'entraîne toutefois pas une modification des lois elles-mêmes.

Art. 1

(Montants minimaux des allocations familiales)

L'art. 5, al. 3, LAFam donne au Conseil fédéral la compétence d'adapter au renchérissement les montants minimaux des allocations familiales en même temps que les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) à condition que l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) ait augmenté d'au moins 5 % depuis la dernière fixation des montants.

Dans le cas présent, l'indice de référence correspondant à la dernière fixation des montants est la moyenne annuelle de l'indice des prix de l'année 2009 (base septembre 1977=100), qui est de 198.9 points.

Le calcul des nouveaux montants minimaux des allocations familiales comporte deux composantes. La première composante consiste à comparer l'IPC annuel moyen de l'année vérifiée à l'indice de référence. En l'occurrence, en comparant l'IPC annuel moyen de l'année 2023 (209.1) à celui de 2009 (198.9), il est apparu que l'IPC avait progressé de 5,128 % depuis la dernière fixation des montants.

La seconde composante du calcul consiste à tenir compte d'une partie de l'évolution annuelle moyenne de l'IPC jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux montants afin qu'ils reflètent au mieux la réalité. Étant donné que les nouveaux montants entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2025, conformément à l'art. 5, al. 3, LAFam, la présente augmentation tient compte d'une prévision sur l'évolution annuelle moyenne des prix pour l'année 2024, établie trimestriellement par un Groupe d'experts de la Confédération³. Afin de permettre la mise en œuvre, l'adaptation prend uniquement en considération la prévision de l'évolution annuelle moyenne des prix établis au mois de décembre. En l'espèce, le pronostic établi le 13 décembre 2023 s'élève, pour l'année 2024, à 1.9%. Par conséquent, le taux d'adaptation des montants minimaux des allocations familiales est de 7,1 %.

Selon l'art. 2, al. 3, LFA, l'allocation pour enfant et l'allocation de formation versées aux travailleurs agricoles correspondent aux montants minimaux fixés à l'art. 5, al. 1 et 2, LAFam ; ils sont toutefois supérieurs de 20 francs en zone de montagne. En l'absence de base légale prévoyant une compétence du Conseil fédéral pour adapter au renchérissement le supplément de 20 francs pour la zone de montagne dans la LFA, seule la partie du montant

³ <https://www.seco.admin.ch> >SECO – Secrétariat d'Etat à l'économie > Le SECO > Communiqués de presse > Prévisions conjoncturelles : une accélération de la croissance attendue en 2025

renvoyant l'art. 5, al.1 et 2, LAFam est adaptée au renchérissement conformément à la méthode de calcul présentée ci-dessus.

Art. 2

(Arrondissement)

En répercutant le taux d'adaptation de 7,1% aux montants minimaux prévus à l'art. 5, al. 1 et 2, LAFam, nous obtenons les nouveaux montants suivants non arrondis : l'allocation pour enfant s'élève à : 214,25 francs par mois et l'allocation de formation s'élève à : 267,80 francs par mois. Ces montants sont arrondis au franc supérieur. Respectivement, l'allocation pour enfant est fixée à 215 francs et l'allocation de formation est fixée à 268 francs.

L'art. 5, al. 3, LAFam délègue au Conseil fédéral la compétence d'adapter au renchérissement les montants minimaux des allocations familiales sans lui conférer de compétence formelle pour arrondir les nouveaux montants. Par conséquent, les nouveaux montants des allocations familiales sont, pour des raisons de simplification administrative, arrondis au franc supérieur.

L'adaptation des montants minimaux des allocations familiales, non arrondis et versés dans le cadre de la LAFam, entraînera à l'échelle nationale un coût total d'environ 341,3 millions de francs, à savoir 242,1 millions de francs pour l'adaptation de l'allocation minimale pour enfant et 99,2 millions de francs pour l'allocation de formation. Cette estimation a été établie en considérant que tous les cantons adaptent leur législation cantonale pour tenir compte de l'adaptation au renchérissement des montants minimaux des allocations familiales et est basée sur le nombre d'allocations familiales versées en décembre 2021.

L'adaptation des montants minimaux des allocations familiales, non arrondis et versés dans le cadre de la LFA, entraînera à l'échelle nationale un coût total d'environ 5,1 millions de francs. Conformément à l'art. 19, LFA le coût des allocations familiales ci-dessus étant financé à hauteur d'un tiers par les cantons et de deux tiers par la Confédération, le coût induit pour la Confédération par les nouveaux montants des allocations familiales, arrondis au franc supérieur, s'élèverait au maximum à environ 3,5 millions de francs.

Art. 3

(Niveau de l'indice)

Le niveau de l'indice des prix moyen estimé pour 2024 est de 213,8175 points (base septembre 1977=100). Arrondi à la décimale (213,8), il constitue le nouvel indice de référence pour la prochaine adaptation au renchérissement des montants minimaux des allocations familiales.

Art. 4

(Entrée en vigueur)

La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Conséquences financières

1. Conséquences financières des nouveaux montants des allocations familiales versées dans le cadre de la LAFam

À l'échelle nationale, l'adaptation des montants minimaux non arrondis dans le cadre de la LAFam entraînera un coût total d'environ 341,3 millions de francs. Cette estimation a été établie en considérant que tous les cantons adaptent leur législation cantonale pour tenir compte de l'adaptation au renchérissement des montants minimaux des allocations familiales et est basée sur le nombre d'allocations familiales versées en décembre 2021. Arrondis au franc supérieur, le surcoût additionnel induit par l'arrondissement au franc supérieur des nouveaux montants minimaux des allocations familiales versés dans le cadre de la LAFam s'élève à un total d'environ 13,7 millions de francs.

Le tableau ci-dessous représente la répartition de l'estimation des coûts des allocations familiales versées dans le cadre de la LAFam, selon le type d'allocation :

En millions de francs

	Allocation pour enfant	Allocation de formation	Total
Nouveaux montants non arrondis	242,1	99,2	341,3
Nouveaux montants arrondis au franc supérieur	254,8	100,3	355,1

Le tableau ci-dessous représente les effets de l'adaptation des montants minimaux des allocations familiales versées dans le cadre de la LAFam sur le taux de cotisation national moyen des employeurs :

	Allocation pour enfant et de formation	Adaptation nécessaire en %
Taux de cotisation en 2021	1,77%	-
Nouveaux montants arrondis au franc supérieur	1,88%	+0,11%

2. Conséquences financières des nouveaux montants des allocations familiales versés dans le cadre de la LFA

En l'absence de base légale prévoyant une compétence du Conseil fédéral pour adapter au renchérissement le supplément de 20 francs pour la zone de montagne dans la LFA, seule la partie du montant renvoyant l'art. 5, al.1 et 2, LAFam est adaptée au renchérissement, conformément à la méthode de calcul présentée à l'art.1.

À l'échelle nationale, l'adaptation des montants minimaux non arrondis versés en plaine et en montagne dans le cadre de la LFA entraînera un coût total d'environ 5,1 millions de francs. Cette estimation a été établie en considérant que tous les cantons adaptent leur législation cantonale pour tenir compte de l'adaptation au renchérissement des montants minimaux des allocations familiales et est basée sur le nombre d'allocations familiales versées en décembre 2021. Le surcoût additionnel induit par l'arrondissement au franc supérieur des nouveaux montants minimaux des allocations familiales versés dans le cadre de la LFA s'élève à un total d'environ 200'000 francs.

Le tableau ci-dessous représente la répartition de l'estimation des coûts des allocations familiales versées dans le cadre de la LFA, selon le type d'allocation :

En millions de francs

Allocation	En plaine		En zone de montagne	
	Allocation pour enfant	Allocation de formation	Allocation pour enfant	Allocation de formation
Nouveaux montants non arrondis	2,2	1,0	1,3	0,6
Nouveaux montants arrondis au franc supérieur	2,3	1,0	1,4	0,6

Conformément à l'art. 19 LFA, le coût des allocations familiales présenté dans le tableau ci-dessus est financé à hauteur d'un tiers par les cantons et de deux tiers par la Confédération. Le coût induit pour la Confédération par les nouveaux montants des allocations familiales, arrondis au franc supérieur, s'élèvera au maximum à environ 3,5 millions de francs.

3. Conséquences financières des nouveaux montants des allocations familiales versés dans le cadre de la loi sur l'assurance-chômage (LACI ; RS 837.0)

Les chômeurs qui perçoivent des indemnités de chômage (indemnités journalières) de l'assurance-chômage (ci-après : AC) n'ont pas droit aux allocations familiales selon la LAFam. A la place, les chômeurs reçoivent un supplément à l'indemnité journalière de l'AC (art. 22 al. 1 LACI). Ce supplément équivaut, calculé sur une base journalière, aux allocations légales pour enfants et de formation professionnelle minimales prévues par la LAFam auxquelles ils auraient eu droit en tant que personnes exerçant une activité lucrative. Le supplément est versé par l'AC à titre subsidiaire, ce qui signifie que l'AC ne verse ce supplément que si une autre personne exerçant une activité lucrative ne peut pas faire valoir son droit aux allocations familiales.

L'adaptation des montants minimaux des allocations familiales selon la LAFam a ainsi des conséquences financières sur le fonds de compensation de l'AC. Les coûts annuels supplémentaires pour l'AC, en raison des nouveaux montants minimaux des allocations familiales arrondis au franc supérieur, sont estimés à environ 4 millions de francs.