

Allocations pour enfants : le Conseil des Etats doit remettre le projet sur la bonne voie

Les errements de la politique familiale

12 septembre 2005

Numéro 32-1

dossierpolitique

Le principe de l'arrosoir est inefficace et coûterait cher à l'économie

L'essentiel en bref

Au cours de la session de printemps, le Conseil national a décidé à une courte majorité de donner suite à une loi fédérale sur les allocations familiales en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire « pour de plus justes allocations pour enfants ». Le contre-projet s'appuie sur l'initiative parlementaire Fankhauser de 1991 et exige une allocation unique pour enfants dans toute la Suisse de 200 fr. au minimum. La balle se trouve maintenant dans le camp du Conseil des Etats.

Position d'économiesuisse

L'initiative populaire en faveur d'une allocation pour enfants harmonisée à l'échelle nationale et multipliée par deux (450 fr.) n'est pas défendable sur le plan économique, car elle générerait des coûts supplémentaires énormes, qui dépasseraient les 6 mrd fr.— principalement à charge des pouvoirs publics : il en découlerait des hausses d'impôts. Le contre-projet indirect aurait aussi un coût considérable – soit près de 1 mrd fr. assumés essentiellement par les employeurs, mais aussi par les cantons. Distribuer des allocations pour enfants dans toute la Suisse selon le principe de l'arrosoir serait inefficace et coûteux.

En outre, pour les milieux économiques cela n'a pas de sens de proposer une loi fédérale sur les allocations familiales en même temps que l'indispensable réforme de l'imposition des entreprises. En effet, ces deux projets portent sur des montants comparables : les allègements consentis pour les entreprises seraient immédiatement annulés par de nouvelles ponctions. La tendance à vouloir tout régler au niveau fédéral contredit les principes de la nouvelle péréquation financière. La structure fédéraliste des allocations pour enfants se fonde sur un système qui a fait ses preuves.

Ce sont principalement les employeurs et les cantons qui devraient financer l'harmonisation partielle des allocations pour enfants via l'introduction de minima proposée par la Confédération dans le contre-projet. Or l'augmentation des coûts salariaux annexes provoquée par ce dernier a un impact négatif sur la croissance économique et la place économique suisse. Les milieux économiques s'opposent rigoureusement aux deux projets.

Résumé

Selon la définition actuelle, les allocations pour enfants constituent un élément du salaire et non une prestation sociale. C'est la raison pour laquelle, seuls les travailleurs touchent des allocations pour enfants, et non les indépendants ni les personnes sans activité lucrative. A l'heure actuelle, 95 % des allocations familiales sont financés par les employeurs privés et publics et versés par les caisses de compensation des différentes branches. Conformément à la Constitution, les

cantons sont responsables de la politique familiale et donc des allocations familiales et des allocations pour enfants.

L'organisation faîtière syndicale Travail.Suisse a déposé l'initiative populaire « pour de plus justes allocations pour enfants » le 11 avril 2003. Elle exige l'introduction d'un nouvel article constitutionnel obligeant la Confédération à édicter des dispositions relatives aux allocations pour enfants. D'après les syndicats, la réglementation fédérale des allocations pour

enfants doit s'articuler comme suit :

- chaque enfant a droit, indépendamment de la situation professionnelle de ses parents, à une allocation entière ; ce droit existe jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 16 ans ou, s'il suit une formation, de 25 ans.
- l'allocation pour enfant s'élève à au moins 450 fr. par mois et elle est adaptée à l'évolution des prix et des salaires.

Elle est financée par des aides financières de la Confédération et des cantons ainsi que par les contributions des employeurs ; au moins la moitié des contributions sont à la charge des pouvoirs publics. Une péréquation des charges est établie à l'échelon national.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative populaire en raison de ces importants coûts.

Sur la base de l'initiative parlementaire Fankhauser, le Conseil national a décidé au cours de la session de printemps, sur recommandation de sa commission, d'élaborer un contre-projet indirect. Ce projet, appuyé par le PS, le PDC et les Verts, prévoit une allocation mensuelle de 200 fr. au moins pour chaque enfant et de 250 fr. pour les jeunes en formation. Il a finalement été adopté à une très mince majorité, 85 voix contre 83. Pour l'économie et les pouvoirs publics, il se traduirait par des coûts supplémentaires de quelque 900 mio. fr. La commission compétente du Conseil des Etats a approuvé le projet à une très courte majorité (communiqué de presse du 30 août 2005). C'est maintenant au tour du Conseil des Etats, deuxième Chambre à traiter le sujet, de se prononcer et de le remettre sur la bonne voie.

Un système qui a fait ses preuves

Les réglementations des allocations familiales actuelles tiennent compte des divers souhaits régionaux, économiques et politiques. Largement reprises dans les législations cantonales, elles ont été étendues progressivement. Le système en place est financé presque exclusivement par les employeurs et a fait ses preuves.

La politique familiale relève de la compétence des cantons et les allocations pour enfants sont un élé-

ment de la politique familiale cantonale. A l'heure actuelle, les cantons fournissent jusqu'à 15 prestations différentes de politique familiale. Ces prestations comprennent notamment

- les déductions fiscales,
- les aides pour le loyer,
- les bourses d'études,
- les allocations pour formation professionnelle,
- les aides pour les familles à bas revenu et
- l'accueil extrafamilial des enfants.

Les réglementations cantonales divergent quant au montant de l'aide, mais aussi en ce qui concerne les critères donnant droit à l'aide, à savoir

- la limite de revenu,
- l'âge maximal des enfants ou
- l'ensemble des prestations des différents cantons.

Tel canton a par exemple des allocations pour enfants plus basses, mais des déductions fiscales supérieures pour les familles. La politique familiale est donc un système de prestations diverses qui forment un tout.

En fixant un minimum au niveau fédéral, on oblige les cantons à dépenser plus ou à économiser ailleurs. Ne serait-ce que pour cette raison, une harmonisation au niveau fédéral est impensable.

La politique familiale est certes fédéraliste, mais le coût de la vie et les salaires varient très fortement d'un canton à un autre.

Accorder les mêmes allocations pour enfants à tous n'aurait donc aucun sens. En effet, une allocation uniformisée ne pourrait prendre en considération les particularités cantonales.

L'expérience a montré à plus d'une reprise que les systèmes centralisés ne fonctionnent pas. « En voulant procéder à une harmonisation (du montant des allocations familiales), la Confédération rompt l'équilibre. Les cantons devront ensuite réadapter leur système – pour éviter des injustices supplémentaires. Toute une série de révisions cantonales serait nécessaire pour éviter de nouvelles injustices » a déclaré Peter Hasler, directeur de l'Union patronale (Aargauer Zeitung, 7 mars 2005).

En voulant procéder à une harmonisation (du montant des allocations pour enfants), la Confédération rompt l'équilibre. Les cantons devront ensuite réadapter leur système – pour éviter des injustices supplémentaires.

Non à un développement de l'Etat social

L'acceptation de l'initiative populaire se traduirait par des coûts très importants pour la Confédération et les cantons. Le contre-projet aurait également un coût très élevé pour l'économie, car il accroît ses dépenses de 900 mio.fr. au total. Les employeurs en assumeraient la plus grosse part, 690 mio.fr., alors que les coûts supplémentaires atteindraient 200 mio.fr. pour les cantons.

Présentement, 4 mrd fr. sont consacrés aux allocations pour enfants. L'initiative entraînerait des coûts supérieurs à 10 mrd fr. uniquement pour les allocations pour enfants, soit plus du double des moyens qui y sont consacrés aujourd'hui. Plus de 95 % des allocations pour enfants sont actuellement financées par les employeurs privés et publics. Conformément au comité d'initiative, ces derniers ne verraient pas leurs charges augmenter : les coûts supplémentaires seraient assumés par les pouvoirs publics. La Confédération devrait donc assumer 2,9 mrd fr. nets supplémentaires (répartition entre la Confédération et les cantons : 50-50) ou 4 mrd fr. (2/3 - 1/3). La situation financière de la Confédération étant tendue, cela supposerait une hausse correspondante des recettes— à savoir augmenter les impôts — ce qui entraînerait une hausse malvenue de la quote-part fiscale. Tandis que l'initiative populaire se traduirait par des charges supplémentaires essentiellement pour le budget de la Confédération, le contre-projet augmenterait considérablement les coûts salariaux annexes pour les employeurs. Or l'expérience a montré qu'une hausse des coûts salariaux annexes nuirait fortement à la place économique suisse. Les artisans et les branches à forte intensité de main d'œuvre pâtiraient sensiblement d'un alourdissement des cotisations.

Aucune nouvelle assurance sociale

En tout état de cause, il faut éviter que les allocations familiales donnent naissance à une nouvelle assurance sociale. Le système actuel des allocations, qui les assimile à un élément du salaire, n'entraîne pas de charges supplémentaires pour la Confédération, car il est essentiellement financé par l'employeur. Il convient d'éviter absolument la création d'une nouvelle assurance sociale, car le budget de la Confédération est déjà mis à rude épreuve et les assurances sociales se trouvent dans une situation difficile.

Harmoniser au lieu de centraliser

L'harmonisation fédérale des allocations pour enfants prévoit que chaque enfant bénéficie d'une allocation entière et de même montant – indépendamment de la situation financière des parents. Le système proposé par le comité d'initiative est coûteux et ne contribue guère à lutter contre la pauvreté des familles, puisque les moyens financiers sont distribués à tous.

L'Union patronale suisse est favorable à une harmonisation des allocations pour enfants sans intervention dans le système des caisses et qui maintienne la réglementation cantonale. L'harmonisation devrait toutefois s'appuyer sur le droit de l'AVS et non sur le droit des familles. En effet, si on applique la loi fédérale sur les allocations familiales, les travailleurs détachés et assurés à l'étranger auront droit à des allocations pour enfants. L'application de la loi sur l'AVS résout le problème : pour pouvoir toucher des allocations pour enfants, une personne doit être domiciliée en Suisse.

Les caisses de compensation approuvent aussi une harmonisation formelle des allocations pour enfants. Elles soulignent cependant qu'il est possible de réduire les démarches administratives des entreprises et de les simplifier sans supprimer le système fédéraliste. Elles proposent, en outre, d'uniformiser les minima et les questions relatives à l'exécution : harmoniser les termes et les procédures, imposer le principe « 1 enfant = 1 une allocation entière » et garantir la coopération des entreprises, par exemple « 1 employeur = 1 interlocuteur pour l'AVS et les allocations familiales ».

Réformes fiscales et incitations

L'économie approuve les allègements fiscaux en faveur des familles : donner des subventions à toutes les familles pour leur reprendre ce supplément via les impôts n'a aucun sens. En particulier, à une époque où les ressources financières sont comptées, il importe d'accorder une plus grande importance aux incitations : améliorer les opportunités de travail pour les femmes et promouvoir la compatibilité entre vie de famille et carrière. De plus, les allocations minimales envisagées ne sont pas crédibles du point de vue familial et social aussi longtemps que les couples sont pénalisés dans les domaines fiscaux et sociaux. Les couples mariés et les concubins devraient être mis sur un pied d'égalité sur le plan fiscal. Apporter des corrections dans ce domaine est une priorité.

Commentaire

Harmoniser le système des allocations pour enfants et augmenter leur montant au niveau fédéral coûterait cher et n'aurait pas l'effet escompté. Le système cantonal actuel, qui est financé à près de 100 % par les employeurs, a fait ses preuves. En outre, il est possible de coordonner les allocations pour enfants avec les autres prestations de la politique familiale. Pour l'économie, les coûts supplémentaires liés à ces projets ne sont guère supportables. La dette des pouvoirs publics s'alourdirait encore et des hausses d'impôts seraient inévitables. La place économique en pâtirait et cela aurait un impact négatif sur la croissance économique, déjà insatisfaisante.

Outre les projets relatifs aux allocations pour enfants et aux allocations familiales, plusieurs objets influant sur les finances des familles sont en préparation :

- imposition des familles,
- prestations complémentaires pour les familles,
- amélioration de l'offre d'accueil extrafamilial des enfants et
- réduction des primes d'assurance maladie.

Toutes ces initiatives ont leur coût et ne sont pas coordonnées les unes avec les autres.

Pour toutes questions :

regina.hunziker@economiesuisse.ch