

Loi fédérale sur les allocations familiales

Votation populaire du 26 novembre 2006

16 octobre 2006

Numéro 36

dossierpolitique

Loi fédérale sur les allocations familiales : de nouvelles charges pour les employeurs et l'Etat

L'essentiel en bref

Le 26 novembre, le souverain se prononcera sur la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam). C'est le 24 mars de cette année que le Parlement a adopté ce texte, de justesse. L'Union suisse des arts et métiers, soutenue par les autres associations économiques, a alors lancé le référendum.

L'élément essentiel de la loi concerne les taux minimaux qui seraient désormais applicables dans toute la Suisse. Ainsi, le montant alloué serait de 200 francs par mois au minimum pour les enfants jusqu'à 16 ans et de 250 francs par mois au minimum pour les jeunes en formation jusqu'à 25 ans. Y auraient droit les salariés et les personnes sans activité lucrative, mais pas les indépendants.

Les allocations actuellement financées par les employeurs ne représentent qu'un des nombreux éléments de la politique familiale des cantons, et elles relèvent de leurs compétences. Il existe, ainsi, en Suisse plus de 50 réglementations d'application adaptées aux besoins des diverses régions et catégories professionnelles.

Position d'economiesuisse

Les milieux économiques rejettent la nouvelle loi sur les allocations familiales. Elle se traduirait par des coûts supplémentaires de 600 millions de francs par an, dont les employeurs devraient assumer l'essentiel, à savoir 450 millions de francs. De nombreuses petites et moyennes entreprises connaissant une situation financière tendue devraient répercuter ces coûts supplémentaires sur leurs prix. La pression salariale s'intensifierait, ce qui aurait un impact négatif sur la croissance économique et l'emploi.

La nouvelle loi sur les allocations familiales imposerait aussi de nouvelles charges aux cantons et à la Confédération. Des augmentations d'impôts et de taxes seraient inévitables. On créerait pratiquement à froid une nouvelle assurance sociale fédérale. Alors que le financement des assurances sociales existantes n'est nullement assuré, cette nouvelle extension de l'Etat social est déraisonnable.

Genèse de la loi fédérale sur les allocations familiales

C'est l'initiative parlementaire Fankhauser (91.411) qui est à l'origine de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam). Le texte déposé par la conseillère nationale socialiste Angelina Fankhauser le 13 mars 1991 était libellé comme suit : « Chaque enfant donne droit à une allocation pour enfant d'au moins 200 francs ». Le Parlement décidait de justesse de donner suite à cette initiative, soumise par la suite en consultation en 1995. Mais le projet fut provisoirement gelé lors de la table ronde sur l'assainissement budgétaire.

L'organisation syndicale Travail.Suisse déposa alors l'initiative populaire « pour de plus justes allocations pour enfant », le 11 avril 2003. Les auteurs de l'initiative demandaient pour chaque enfant jusqu'à l'âge de 16 ans et chaque jeune en formation jusqu'à l'âge de 25 ans une allocation familiale d'au moins 450 francs par mois. Ces prestations devaient être financées pour moitié au moins par la Confédération et les cantons et pour le solde par les employeurs. Le Conseil fédéral rejetait l'initiative populaire en raison des coûts supplémentaires énormes qu'elle aurait entraînés. L'initiative Fankhauser, texte déjà soumis au Parlement, lui était opposée comme contre-projet indirect.

Les grandes lignes de la nouvelle loi

Quinze ans après le lancement de l'idée d'allocations familiales fédérales, le Parlement a adopté la LAFam le 24 mars 2006. Le Conseil national l'a approuvée par 106 voix contre 85 (et deux abstentions). Au Conseil des Etats, le résultat a été très serré : 23 oui contre 21 non. A la suite de ces décisions favorables, le comité de Travail.Suisse a retiré son initiative et décidé, en cas de référendum, de s'engager en faveur du projet de loi fédérale.

La LAFam précise que les allocations doivent être versées pour les enfants jusqu'à 16 ans révolus. Les allocations dites de formation le sont quant à elles dès l'âge de 16 ans jusqu'à la fin de la formation, soit jusqu'à 25 ans révolus. La LAFam considère les allocations d'adoption et de naissance comme des allocations familiales. Elle prévoit que l'allocation d'adoption soit versée pour chaque enfant mineur en voie d'adoption. L'allocation de naissance serait versée pour chaque enfant né vivant ou après une grossesse d'au

Système actuel des allocations familiales

Il existe aujourd'hui en Suisse plus de 50 réglementations différentes sur les allocations familiales qui prennent en compte les besoins des diverses régions et catégories professionnelles. A l'heure actuelle, 95 % des allocations sont financées par les employeurs, privés et publics, et versées par les caisses de compensation des différentes branches. Les réglementations qui s'appliquent en Suisse sont les suivantes :

- Solution fédérale pour le personnel de la Confédération (loi sur le personnel de la Confédération, LPers) ;
- Solution fédérale pour l'agriculture (loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture ; LFA), valable dans toute la Suisse, à l'exception du canton de Genève ;
- 10 systèmes cantonaux d'allocations familiales pour l'agriculture qui complètent la LFA ou la remplacent dans le cas de Genève (ZH, FR, SH, SG, VD, VS, NE, GE, JU, SO) ;
- 26 systèmes cantonaux d'allocations familiales pour les salariés ;
- 10 systèmes cantonaux d'allocations familiales pour les indépendants n'exerçant pas d'activité lucrative agricole (LU, UR, SZ, ZG, SH, AR, AI, SG, GR, GE) ;
- 5 systèmes cantonaux d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (FR, VS, GE, JU, SH).

Le montant, le type et le mode de financement des allocations familiales varient donc d'un canton à l'autre. C'est dans le canton du Jura que les allocations sont les plus basses (154 francs par enfant) et dans le canton du Valais qu'elles sont les plus élevées (260 francs). Le Jura, en revanche, verse une allocation complémentaire de ménage de 132 francs. Les cantons de Neuchâtel et de Vaud versent pour leur part des allocations plus élevées pour les familles nombreuses. Certains cantons versent aussi des allocations de naissance plus importantes. D'autres s'engagent plus fortement dans la construction de logements sociaux. C'est pourquoi les allocations familiales ne doivent pas être prises isolément, mais être replacées dans le contexte de la politique familiale dans son ensemble.

moins 23 semaines.

C'est surtout l'article 5 de la LAFam qui est important, car il fixe les montants minimaux. Pour les enfants, les allocations s'élèvent à 200 francs au minimum par mois, et pour les jeunes en formation à 250 francs, montants que le Conseil fédéral est chargé

d'adapter au renchérissement. La loi ne fixe en revanche pas de taux minimaux pour les allocations d'adoption et de naissance, car ces prestations restent de la compétence des cantons.

Les salarié(e)s obligatoirement assuré(e)s à l'AVS ont droit aux allocations familiales. Les personnes sans activité lucrative, enregistrées en tant que telles auprès de l'AVS, ont aussi droit aux allocations.

Les caisses de compensation familiales restent placées sous la surveillance des cantons. Ceux-ci édictent les dispositions relatives aux structures d'organisation et aux procédures que ces caisses doivent appliquer.

Les personnes occupées dans l'agriculture relèveront encore à l'avenir de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture de 1952.

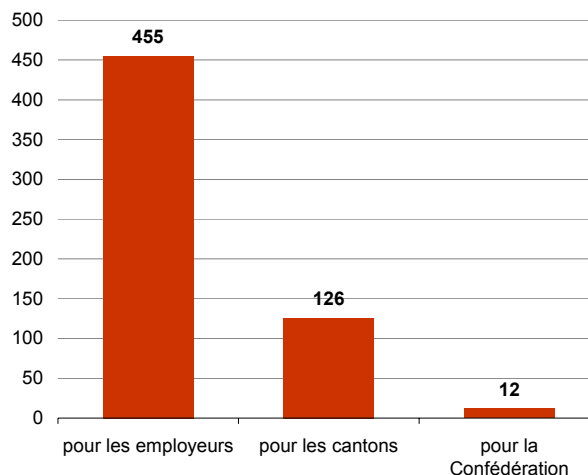
Les raisons du référendum

L'Union suisse des arts et métiers a lancé le référendum contre la loi sur les allocations familiales. Elle est soutenue par l'Union patronale suisse, économie-suisse, le Centre Patronal et la Fédération des Entreprises Romandes, ainsi que par divers partis bourgeois, à savoir l'UDC, le PRD et les Libéraux. Le comité référendaire a déposé 54'980 signatures valables le 13 juillet 2006. Les milieux économiques se prononcent contre la loi sur les allocations familiales, essentiellement pour les raisons suivantes :

- La LAFam entraînerait des coûts supplémentaires considérables, à charge principalement des employeurs (cf. graphique). Au total, les coûts supplémentaires se monteraient à quelque 600 millions de francs par année, dont les employeurs devraient assumer 455 millions de francs, le reste étant à la charge des cantons et de la Confédération ;
- Les nouveaux coûts imposés aux employeurs se traduiraient par une hausse des charges salariales, qui aurait à son tour des conséquences négatives sur la compétitivité et l'emploi ;
- Le financement des assurances sociales existantes n'étant pas garanti, une nouvelle extension de l'Etat social n'apparaît pas raisonnable ;
- Compte tenu de l'endettement massif des pouvoirs publics, il n'est pas indiqué de transférer de nouvelles charges à la Confédération. Il en résulterait des hausses d'impôts. Ou alors les généra-

Qui paie les coûts supplémentaires de la LAFam ?

Coûts supplémentaires : 593 mio. fr. par an



Source : Rapport concernant les estimations des coûts des allocations familiales, OFAS, 9 mai 2006

tions futures devraient assumer des dettes plus importantes encore.

Une mesure qui coûterait cher à l'économie

Les entreprises, en particulier les PME, ne pourraient pas simplement assumer la charge financière supplémentaire découlant de la LAFam et devraient les répercuter, avec pour conséquences des coûts plus élevés, une pression salariale à la hausse et une compétitivité affaiblie. La charge supplémentaire serait plus importante que l'allégement fiscal qui résultera de l'indispensable réforme de l'imposition des entreprises.

L'Etat social s'est énormément développé ces dernières années, sans toutefois que son financement soit garanti à moyen et à long termes. C'est ce qui explique qu'il ait fallu constamment relever les cotisations salariales ces dernières années. Ce fut le cas du taux de cotisation à l'AI en 1995, des primes de risque dans la prévoyance professionnelle, des contributions pour l'assurance accidents professionnels et non professionnels et des primes d'assurance maladie en hausse constante ; à quoi s'est ajouté une augmentation de un pour cent de TVA en 1999 pour permettre à

l'AVS de faire face à l'évolution démographique.

D'autres coûts supplémentaires destinés à financer les assurances sociales font, d'ores et déjà, l'objet de discussions, notamment pour venir en aide à l'assurance invalidité et à l'assurance chômage, très endettées : il est ainsi question de relever les prélèvements sur les salaires en faveur de l'AI, d'augmenter la TVA également pour l'AI et plus tard pour l'AVS, de relever les cotisations à l'assurance chômage et celles aux APG pour financer l'assurance maternité. Ces suppléments de charges salariales accessoires sont dangereux pour la compétitivité et la sécurité de l'emploi. Si les charges sociales supplémentaires induites par la politique sociale continuent de se répercuter sur les coûts salariaux, la croissance économique s'en trouvera affaiblie, ce qui rendra d'autant plus ardu le financement des assurances sociales existantes.

Les collectivités publiques ne sont pas épargnées : la part des dépenses annuelles consacrée aux assurances sociales ne cesse d'augmenter. Malgré des recettes en hausse, la dette continue d'enfler et atteint aujourd'hui quelque 250 milliards de francs pour l'ensemble des collectivités. Avec la loi sur les allocations familiales, les cantons et la Confédération se verraient confier une nouvelle tâche, celle de financer désormais les nouvelles allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative. Une nouvelle extension des tâches de l'Etat dans le domaine social déboucherait inmanquablement sur des hausses d'impôts et taxes ou sur un nouveau gonflement irresponsable de l'endettement.

Fausse incitation de politique familiale

La LAFam établit mal les priorités, car le développement prévu des prestations, selon le système de l'arrosage, engloutit beaucoup d'argent sans grande efficacité. Une politique familiale durable devrait plutôt créer les conditions-cadre propres à soutenir toutes les familles. Parmi les conditions importantes, on mentionnera une politique fiscale favorable aux familles, un bon système éducatif assurant l'égalité des chances, la possibilité de concilier vie professionnelle et famille (prise en charge extra-familiale des enfants initiée sur une base privée par exemple), ainsi que des assurances sociales sûres que les générations futures puissent financer. Si la LAFam est acceptée, les domaines énumérés ci-dessus devront attendre, vu la rareté des ressources financières.

Il ne faut pas oublier non plus que d'autres projets de politique familiale, qui auront des effets financiers importants, sont encore pendants ou près d'être mis en œuvre au niveau fédéral. Il s'agit d'une part des dossiers de politique fiscale, comme l'abolition de la pénalité du mariage (diminution de recettes fiscales dues aux mesures immédiates adoptées dans le domaine de l'imposition des couples mariés) et une éventuelle refonte de la fiscalité de la famille (changement de modèle, déductions plus élevées pour enfants, crédits d'impôt, déduction des coûts de prise en charge des enfants). D'autre part, des mesures coûteuses de politique sociale sont encore en attente : il s'agit, par exemple, toujours au niveau fédéral, de la création de nouvelles prestations complémentaires pour les familles de condition modeste et aussi du développement de la prise en charge extra-familiale d'enfants et de structures scolaires.

La politique familiale est l'affaire des cantons

La compétence cantonale en matière de politique familiale a fait ses preuves. Seul le secteur agricole relève d'une loi fédérale en ce qui concerne les allocations familiales. La LAFam mettrait le fédéralisme à rude épreuve en poussant subitement la Confédération à s'immiscer dans le champ d'activités des cantons. On rappellera que ce n'est pas sans raison que la nouvelle répartition financière et la répartition des tâches a maintenu un partage des compétences qui fonctionne.

Les allocations familiales s'insèrent dans un ensemble de mesures touchant la politique familiale. C'est ainsi que la politique familiale des cantons couvre de multiples domaines, tels que la construction de logements sociaux, l'aménagement de l'imposition des familles, les bourses, la promotion des crèches et de la prise en charge extra-scolaire, l'abaissement des primes d'assurance maladie ou des prestations complémentaires cantonales pour les familles. Ce foisonnement de projets ainsi que la diversité des besoins régionaux engendrent naturellement des différences d'un canton à l'autre en ce qui concerne les allocations familiales.

Le système actuel suisse d'allocations familiales est généreux en comparaison internationale. Avec une moyenne de 195,60 francs par personne, notre pays se situe au quatrième rang européen, derrière le

Luxembourg, l'Allemagne et le Liechtenstein. Dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, les allocations familiales sont plus faibles.

Personnes sans activité lucrative favorisées

Dans le système en vigueur, les allocations familiales font partie intégrante du salaire et ne constituent pas une prestation sociale. C'est la raison pour laquelle seuls les travailleurs touchent des allocations pour enfant, mais pas les indépendants, ni les personnes sans activité lucrative. Cinq cantons seulement connaissent des systèmes d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (cf. encadré p. 2). Avec la nouvelle LAFam, les personnes sans activité lucrative assurées obligatoirement auprès de l'AVS toucheraient également des allocations familiales, ce qui ne correspond pas au but de ces allocations. Car, en fin de compte, il s'agit d'une prestation sociale de l'employeur, qui affecte une partie de la masse salariale à une forme de péréquation financière entre les collaborateurs. Les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative ne pourraient pas s'intégrer dans ce système et elles devraient être financées par de nouveaux impôts. Il serait particulièrement injuste que les indépendants doivent co-financer ces impôts sans bénéficier eux-mêmes des allocations. En outre, dans le cas des personnes sans activité lucrative de condition modeste, les allocations familiales devraient être décomptées des autres prestations sociales. Ce jeu à somme nulle pour le bénéficiaire entraînerait, toutefois, un surcroît de charges administratives pour l'Etat.

Harmonisation pas réalisée

En outre, l'harmonisation des allocations familiales visée par les partisans de la LAFam n'aurait pas lieu. Les montants d'allocations continueraient de différer à l'avenir. Les allocations de naissance et d'adoption relèveraient toujours de l'appréciation des cantons. Les cantons demeureraient libres en matière de financement et il faudrait donc s'attendre à voir subsister diverses réglementations. Les législations d'exécution continueraient aussi de diverger d'un canton à l'autre à l'avenir. Quant aux dispositions particulières concernant les personnes exerçant une activité lucrative agricole et les fonctionnaires fédéraux, elles subsisteraient aussi.

Commentaire

Refuser la loi sur les allocations familiales ne signifie pas dire non aux allocations, ni non aux familles. Mettre en place une politique familiale durable est une tâche à facettes multiples : elle touche à la fiscalité, aux assurances sociales, au marché du travail, à la formation et à la politique sociale. Les milieux économiques encouragent une politique fiscale soulageant les familles, un système de formation de qualité ou encore la possibilité de conjuguer vie professionnelle et famille.

Actuellement, le fonctionnement du système des allocations familiales est sans faille. Ce sont les cantons qui sont responsables d'une politique familiale efficace, ancrée dans le fédéralisme. Cette politique n'est pas faite que de subventions, mais de tout un système de dispositions. Les allocations familiales ne doivent pas être prises isolément.

C'est pourquoi les milieux économiques jugent l'intervention de la Confédération dans le domaine des allocations familiales inutile et déplacée. Il ne faut pas créer de nouvelle assurance sociale. Avant de se lancer dans de nouvelles tâches, la Confédération devrait s'attacher à assurer la pérennité des assurances sociales existantes.

En outre, economiesuisse ne veut pas imposer de charges supplémentaires aux employeurs qui devraient supporter le gros des coûts engendrés par la LAFam. Ce supplément de coûts entraînerait des répercussions négatives sur les salaires, les emplois et la croissance économique.

La LAFam n'atteint pas les objectifs visés par les auteurs de l'initiative. Les régimes d'allocations familiales continueraient d'être différents d'un canton à l'autre et les charges administratives ne diminueraient pas.