

CH_VB 2003-2304 1195 vom 30. März 2004

Bundesverwaltung, 2004-03-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2003-2304_1195_

FR: CH_VB 2003-2304 1195 du 30 mars 2004

IT: CH_VB 2003-2304 1195 del 30 marzo 2004

Erwägungen

E. 18

février 2004 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

1196 Condensé L'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» a été déposée le 11 avril 2003. Elle demande l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, aux termes duquel la Confédération est tenue d'édicter des dispositions relatives aux allocations pour enfant. Si l'Assemblée fédérale n'adopte pas la loi d'exécution dans un délai de cinq ans à compter de l'acceptation de l'initiative populaire, il incombe au Conseil fédéral d'arrêter les dispositions nécessaires. La réglementation prévue pour le régime fédéral des allocations pour enfant est la suivante: – Chaque enfant donne droit à une allocation pour enfant entière, quelle que soit la situation professionnelle de ses parents, jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 16 ans ou de 25 ans pour les jeunes en formation. – L'allocation pour enfant se monte à 450 francs par mois au minimum et est adaptée à l'évolution des salaires et des prix. – Le financement s'effectue par la Confédération et les cantons et par les cotisations des employeurs, les pouvoirs publics en assumant au moins la moitié. Une péréquation des charges est établie à l'échelon national. Cette réglementation fédérale se substituerait à la disparité des régimes en vigueur dans les cantons et la Confédération. Aujourd'hui, les genres d'allocations familiales et leurs montants varient fortement, et des lacunes existent pour les indépendants, les personnes actives à temps partiel et celles sans activité lucrative. De plus, les conditions d'octroi sont peu coordonnées. Les coûts des allocations pour enfant telles que proposées par l'initiative populaire s'élèveraient à 10,7 milliards de francs, c'est-à-dire nettement plus du double des 4 milliards de francs engagés à ce jour. Etant donné que les allocations familiales sont aujourd'hui financées à plus de 95 % par les employeurs des secteurs public et privé et que le Comité d'initiative n'entend pas accroître davantage leur contribution actuelle, les surcoûts seraient supportés pour l'essentiel par les budgets publics. Il en résulterait pour la Confédération une charge nette de 2,9 milliards de francs (en cas de répartition à parts égales entre Confédération et cantons) ou de 4 milliards de francs (dans l'hypothèse où la Confédération assumerait les deux tiers des coûts). Au regard de la situation financière tendue que connaît la Confédération, les ressources nécessaires devraient être fournies par des recettes supplémentaires correspondantes. A ce titre, une augmentation des impôts entrerait au premier chef en ligne de compte, entraînant par là un accroissement indésirable de la quote-part d'impôts. Le Conseil fédéral est d'avis que les allocations familiales revêtent une grande importance dans la politique familiale et, en particulier, dans la lutte contre la pauvreté des familles. Comme déjà exposé dans son avis du 28 juin 2000 sur l'initiative parlementaire Fankhauser (91.411, Prestations familiales; FF 2000 4422), il soutient donc sur le principe une réglementation fédérale allant

dans ce sens. Celle-ci pourrait fixer certaines normes minimales, combler les lacunes les plus choquantes et créer des conditions d'octroi plus uniformes et coordonnées. L'augmentation du montant des prestations visée par l'initiative populaire et les surcoûts qui en découlent ne sont cependant pas défendables. La norme constitutionnelle actuelle offre une base suffisante pour uniformiser les allocations familiales. Un projet de loi fédérale, actuellement en cours d'examen au Parlement, existe déjà dans le cadre de l'initiative parlementaire mentionnée. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons le rejet sans contre-projet de l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!».

1198 Message 1 Partie générale 1.1 Forme 1.1.1 Texte L'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» a la teneur suivante: I La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit: Art. 116, titre, et al. 2 Protection de la famille et assurance-maternité 2 Abrogé Art. 116a (nouveau) Allocations pour enfant 1 La Confédération légifère sur les allocations pour enfant. 2 Les allocations pour enfant sont régies par le principe «un enfant, une allocation». Le droit à l'allocation est reconnu, quels que soient le statut juridique de l'enfant et la condition économique de l'ayant droit. 3 Le droit à l'allocation pour enfant prend effet à la naissance de l'enfant et prend fin lorsque celui-ci atteint l'âge de 16 ans. Il est prolongé pour la durée d'une ou de plusieurs formations reconnues, mais pas au-delà de l'âge de 25 ans. 4 L'allocation pour enfant est un montant journalier uniforme de 15 francs au minimum dans toute la Suisse. Elle est calculée sur la base de 30 jours par mois. Elle est adaptée tous les deux ans à l'évolution des salaires et des prix. La loi règle le montant pour l'enfant qui vit à l'étranger. 5 La mise en œuvre s'effectue en collaboration avec les cantons; il est possible de faire appel au concours des caisses de compensation familiale publiques ou privées existantes. La Confédération établit une péréquation des charges à l'échelon national qui comprend les prestations fixées à l'al. 4. Elle peut gérer une caisse fédérale de compensation familiale. 6 L'allocation pour enfant est financée par des aides financières de la Confédération et des cantons et par les cotisations des employeurs. Les aides financières de la Confédération et des cantons couvrent ensemble au moins la moitié des dépenses.

1199 II Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont modifiées comme suit: Art. 196, titre

Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale Art. 197 Dispositions transitoires après l'acceptation de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 1. Disposition transitoire ad art. 116a (Allocations pour enfant) (nouveau) 1 Si l'Assemblée fédérale n'édicte pas la législation correspondante dans les cinq ans suivant l'acceptation de l'art. 116a, le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires. 2 La première adaptation, visée à l'art. 116a, al. 4, du montant de l'allocation pour enfant a lieu deux ans après l'acceptation de l'art. 116a par le peuple et par les cantons. 1.1.2 Aboutissement L'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» a été lancée par la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC). Elle a été déposée le 11 avril 2003 par Travail.Suisse, nouvelle organisation faîtière des travailleurs créée le 14 décembre 2002 et regroupant la CSC et d'autres syndicats. Dans une décision datée du 8 mai 2003, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire, avec 101 442 signatures valables, avait abouti sur le plan formel (FF 2003 3135). 1.1.3 Délai Aux termes de l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10), le Conseil fédéral a jusqu'au 10 avril 2004 – à savoir une année après le dépôt de

l'initiative – pour soumettre aux Chambres le message relatif à cette initiative. L'Assemblée fédérale décide, dans un délai de deux ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, c'est-à-dire d'ici au 10 avril 2005, si elle l'approuve ou non. Elle peut prolonger le délai d'un an si l'un des conseils au moins a pris une décision sur un contre-projet ou sur un projet d'acte qui a un rapport étroit avec l'initiative populaire en question (art. 103, al. 1, et art. 105, al. 1, LParl).

1200 1.2 Validité 1.2.1 Unité de la forme Aux termes des art. 139, al. 2 et 3, et 194, al. 3, Cst., une initiative populaire portant sur une révision partielle de la Constitution fédérale n'est valable que si elle est présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou d'un projet rédigé de toutes pièces, les formes mixtes n'étant pas admises. L'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc respectée. 1.2.2 Unité de la matière Une initiative populaire ne peut porter que sur un seul objet (art. 139, al. 3, et art. 194, al. 2, Cst.). L'unité de la matière est respectée s'il existe un lien objectif entre les différentes parties de l'initiative. Cette exigence permet d'éviter qu'une initiative recouvre plusieurs objets, sans lien aucun entre eux sur le plan matériel. Ce principe sert à garantir l'expression libre et authentique de la volonté populaire. La présente initiative a la teneur suivante: – Elle propose l'adoption d'un nouvel article constitutionnel sur les allocations pour enfant, qui remplacerait la disposition actuellement en vigueur. Aux termes de son al. 1, la Confédération est impérativement tenue d'édicter des normes relatives aux allocations pour enfant. Les cinq autres alinéas précèdent quelques éléments clés et prévoient notamment le droit aux allocations pour tous les enfants et l'établissement d'une péréquation des charges à l'échelon national. – Si l'Assemblée fédérale n'édicte pas la législation correspondante dans les cinq ans suivant l'acceptation du nouvel article constitutionnel, la Confédération arrête les dispositions d'exécution nécessaires. L'initiative populaire se compose d'éléments ayant un lien direct entre eux. La condition de l'unité de la matière est donc remplie. 1.2.3 Autre condition de validité Outre l'unité de la forme et de la matière, la Constitution fédérale exige, à l'art. 194, al. 2, le respect des règles impératives du droit international. Il n'en est aucune qui soit touchée par l'initiative populaire. 1.2.4 Applicabilité L'impossibilité manifeste d'appliquer une initiative dans les faits constitue le seul obstacle matériel à une révision de la constitution qui ne soit pas inscrit dans la loi. Selon une pratique constante, une initiative populaire qu'il est indéniablement impossible d'appliquer dans les faits ne doit pas être soumise au vote du peuple. Les exigences formulées par l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations

1201 pour enfant!» peuvent être concrétisées sur le plan juridique et appliquées dans les faits. L'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» est donc valable.

2 But et teneur de l'initiative La Confédération reçoit pour mandat d'uniformiser dans l'ensemble de la Suisse les allocations pour enfant, actuellement régies par les cantons – mis à part dans l'agriculture – et caractérisées par une grande hétérogénéité et l'existence de lacunes. L'initiative populaire propose un nouvel article constitutionnel 116a relatif aux allocations pour enfant qui oblige la Confédération à édicter des normes en la matière. Elle prévoit d'abroger l'actuelle disposition constitutionnelle (art. 116, al. 2, Cst.), qui mentionne uniquement une compétence de la Confédération. Si l'Assemblée fédérale n'a pas adopté la législation correspondante dans les cinq ans suivant l'acceptation du nouvel article constitutionnel, le Conseil fédéral est tenu d'arrêter les dispositions d'exécution nécessaires (art. 197 Cst.). Dans le détail, l'initiative populaire prévoit que le régime fédéral

à créer se compose des éléments suivants: – Chaque enfant donne droit à une allocation. – Le droit à l'allocation existe jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de 16 ans ou de 25 ans, en cas de formation. – L'allocation s'élève au minimum à 15 francs par jour (450 fr. par mois). Son montant est adapté à l'évolution des salaires et des prix tous les deux ans (la première fois deux ans après l'acceptation de l'initiative populaire par le peuple et les cantons). – La mise en œuvre s'effectue par l'intermédiaire des caisses de compensation pour allocations familiales (CAF) existantes. Une péréquation des charges est établie à l'échelon national. – L'allocation pour enfant est financée par des aides financières de la Confédération et des cantons, qui couvrent au moins la moitié des dépenses, ainsi que par les cotisations des employeurs.

3 Partie spéciale 3.1 Importance des allocations pour enfant

3.1.1 L'allocation pour enfant, un élément de la politique familiale

Les allocations pour enfant sont la principale forme des allocations familiales, auxquelles se rattachent aussi les allocations de formation, de naissance et de ménage. Elles constituent une des pierres angulaires de la politique familiale, avec d'autres mesures de compensation des charges familiales (allégements fiscaux, bonifications pour tâches éducatives dans l'AVS, réductions de primes dans l'assurance-maladie, bourses, prestations en cas de besoin ou prestations complémentaires aux

1202 parents, etc.). Dans son avis du 28 juin 2000 sur l'initiative parlementaire Fankhauser (91.411; Prestations familiales), le Conseil fédéral s'est déjà exprimé en détail sur l'importance des allocations pour enfant dans l'ensemble des mesures existant en faveur des familles (FF 2000 4422). Depuis lors, la prise de conscience et l'intérêt pour la famille se sont encore renforcés au niveau politique et dans la société. Cela s'est traduit par la mise en œuvre de différentes mesures au niveau fédéral (p. ex. la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants; RS 861.1) ou leur prochaine concrétisation (p. ex. l'introduction d'un congé maternité dans le cadre du régime des allocations pour perte de gain; Iv. pa. Triponez, 01.426 ou l'instauration de prestations complémentaires pour les parents; Iv. pa. Fehr Jacqueline, 00.436, et Meier-Schatz Lucrezia, 00.437).

3.1.2 Coûts de l'enfant et compensation des charges familiales

Les coûts directs de l'enfant comprennent toutes les dépenses supplémentaires qu'entraîne pour un ménage la présence d'un enfant. Sont considérés comme coûts indirects l'évaluation monétaire du temps consacré à la garde et à l'éducation des enfants. Les dernières estimations des coûts moyens occasionnés par les enfants en Suisse portent sur le milieu des années 90 (source: T. Bauer, *Kinder, Zeit und Geld*, Rapport de recherche, Office fédéral des assurances sociales no 10/98). En ce qui concerne les coûts directs d'un enfant, des échelles d'équivalence servent à calculer le revenu supplémentaire que doit réaliser un ménage pour pouvoir conserver le même niveau de vie après l'arrivée d'un enfant. Les coûts moyens s'élèvent pour un premier enfant à 18 % du revenu du ménage, c'est-à-dire à une moyenne de 1500 francs par mois, et à environ la moitié pour les enfants suivants (660 francs pour un deuxième enfant et 780 francs pour un troisième enfant). Les coûts moyens par enfant et par mois se chiffrent à près de 1100 francs. Pour les ménages à faible revenu, les coûts minimaux directs sont estimés à 600 francs par mois pour le premier enfant et à environ 300 francs pour les suivants. Quant aux coûts indirects, c'est-à-dire à la valeur du temps consacré aux enfants, ils sont aussi élevés que la moyenne des coûts directs. Au milieu des années 90, on évaluait à 22 milliards de francs par année, pour l'ensemble de la Suisse, les coûts directs occasionnés par les enfants. Par la compensation des charges familiales, la société compense une partie des coûts directs supportés par les familles. Elle reconnaît ainsi la multitude de prestations que les familles fournissent dans l'intérêt de la

société, en élevant des enfants. Très disparate, le système de compensation des charges familiales est cependant difficile à quantifier. A cela s'ajoute le fait que l'imputation de certaines prestations à la compensation des charges familiales suscite la controverse (p. ex., les coûts de formation). L'étude citée rattache à la compensation des charges familiales au sens strict les allocations familiales, les allègements fiscaux destinés aux familles, ainsi que les prestations en cas de besoin versées aux parents. Pour toute la Suisse, le volume de transfert de la compensation des charges familiales au sens strict s'est élevé, en 2000, à environ 6,45 milliards de francs (source: E. Hüttner, T. Bauer, Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien, Rapport à l'inten-

1203 tion de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales [CDAS], Berne 2003). Moins d'un tiers du total des coûts directs liés aux enfants et supportés par les familles donnent lieu à compensation. Cette part serait considérablement accrue avec les prestations supplémentaires aux familles d'un montant de 6,7 milliards de francs que vise l'initiative populaire.

3.1.3 Situation économique des familles et lutte contre la pauvreté

Ces dernières années, la situation économique des familles en Suisse a fait l'objet de diverses études. Dans le cadre de ses données sociales 2002, l'Office fédéral de la statistique a analysé les conditions de vie pour l'année 1998 (Office fédéral de la statistique [éd.], Revenu et bien-être. Niveau de vie et désavantages sociaux en Suisse, Neuchâtel 2002). Une comparaison entre les conditions de vie des ménages avec enfants et celles des ménages sans enfants montre que la première catégorie tend à être désavantagée. Ainsi, les couples avec enfants sont surreprésentés dans la population à faible revenu. Les familles monoparentales et les familles nombreuses sont particulièrement défavorisées. De manière générale, on peut dire que la proportion des ménages à faible revenu augmente à mesure que le nombre d'enfants croît. Un quart des ménages avec un seul enfant ont un faible revenu; cette part est à peu près identique chez les ménages avec deux enfants. Mais dès qu'une famille a trois enfants ou plus, la part des faibles revenus atteint 48 %. Elle est de 41 % chez les familles monoparentales. La situation économique d'une famille varie beaucoup selon que les deux partenaires ont une activité lucrative ou non. Ainsi, un tiers des ménages où un seul partenaire travaille a un faible revenu, tandis qu'un cinquième seulement des ménages avec deux salaires est dans ce cas. Un lien direct avec le nombre d'enfants d'un ménage existe à cet égard puisque la participation à la vie active diminue à mesure que le nombre d'enfants augmente. Les familles avec enfants sont affectées dans une proportion supérieure à la moyenne non seulement par la faiblesse des revenus, mais aussi par la pauvreté. C'est ce qui ressort de l'étude nationale sur la pauvreté concernant l'année 1992, qui prend pour seuil de pauvreté la limite fixée pour pouvoir bénéficier des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Selon cette étude, le taux de pauvreté se situe à 9,8 % dans la population totale. Mais il atteint 20,2 % chez les personnes élevant seules leurs enfants et 15,3 % chez les couples ayant trois enfants ou plus. Il se chiffre en revanche à 9,9 %, soit dans la moyenne, pour les couples avec un ou deux enfants. Les familles de jeunes parents sont particulièrement touchées en raison, d'une part, des salaires encore relativement bas en début de carrière professionnelle et, d'autre part, d'une activité lucrative restreinte au profit de la garde des enfants. L'étude publiée en 2002 par l'Office fédéral de la statistique et intitulée «Les working poor en Suisse», Neuchâtel 2002, révèle que le phénomène de paupérisation des familles s'est encore accru au cours des années 90, frappant en particulier les familles monoparentales et les familles nombreuses. En 1999, 250 000 adultes actifs comptaient au nombre des travailleurs pauvres («working poor») et 230 000 enfants vivaient dans des ménages de travailleurs pauvres.

1204 La politique familiale suisse est fortement marquée de l’empreinte du fédéralisme. Les mesures de politique familiale émanant de la Confédération sont, par conséquent, restreintes. Sa part à la compensation des charges familiales se résume aux allègements consentis aux familles dans le cadre de l’impôt fédéral direct, au subventionnement (conjoint avec les cantons) des allocations familiales dans l’agriculture, ainsi qu’aux allocations familiales versées à son personnel. Elle a en outre lancé, en février 2003, un programme d’impulsion, doté de 200 millions de francs pour les quatre premières années, qui vise à encourager la création de places d’accueil extra-familial pour enfants. Pour le reste, les domaines importants sont réglés par les cantons. Il en va de même pour la lutte directe contre la pauvreté en général et celle des familles en particulier. Récemment, la Confédération s’est cependant employée davantage à améliorer la situation économique des familles. Le paquet fiscal adopté par le Parlement en juin 2003 apporte des allègements ciblés pour les couples mariés et les familles à hauteur de 1,3 milliard de francs grâce à la réforme de l’imposition des familles dans l’impôt fédéral direct. C’est une contribution supplémentaire non négligeable à la compensation des charges familiales. Cependant, le référendum a été demandé contre cette modification. De même, le programme d’impulsion à la création de places d’accueil extra-familial pour enfants constitue une mesure importante prise par la Confédération en matière de politique familiale. Il a notamment pour but de mieux concilier famille et emploi. Bien que ce domaine soit traditionnellement du ressort des cantons et des communes, le Conseil fédéral et le Parlement considèrent l’engagement de la Confédération comme nécessaire en raison du manque de places d’accueil. De fait, les mesures de politique familiale sont de la responsabilité des cantons et des communes. L’aide sociale, et donc une approche concrète de la pauvreté des familles, leur incombe également. Or, les systèmes en vigueur sont d’une grande hétérogénéité, que ce soit pour les impôts, les allocations familiales ou l’aide sociale. Afin de lutter de manière ciblée contre la pauvreté des familles, douze cantons ont édicté des lois qui prévoient divers systèmes de prestations en cas de besoin versées aux familles à faible revenu ayant des enfants en bas âge. Ces prestations sont, en principe, calculées selon le système en vigueur pour les prestations complémentaires à l’AVS/AI. Ainsi, les familles à faible revenu ont droit, durant la première période suivant la naissance d’un enfant (6 mois à 3 ans), à des prestations leur assurant le minimum vital. Le canton du Tessin accorde en outre des prestations couvrant les besoins vitaux de l’enfant jusqu’à ce que ce dernier ait 15 ans. Au printemps 2001, le Conseil national a donné suite aux deux initiatives parlementaires mentionnées au ch. 3.1.1 qui demandent une réglementation fédérale, fondée sur le modèle tessinois, instaurant des prestations complémentaires en faveur des familles à faible revenu. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) étudie actuellement les variantes de mise en œuvre correspondantes.

1205 3.2 Les allocations familiales selon les normes actuelles 3.2.1 Aperçu Le régime actuel des allocations familiales en Suisse est disparate tant sous l’angle de ses normes légales que du point de vue de son application. A l’exception des dispositions du droit fédéral relatives à l’agriculture et au personnel fédéral, les allocations familiales sont régies par les cantons. Il en résulte des inégalités et des lacunes dans les droits et des obstacles dans l’exécution. Ainsi, environ 180 000 enfants (10 % de tous les enfants) n’ont aujourd’hui, en Suisse, aucun droit à des allocations. 3.2.2 Droit fédéral Depuis le 1er avril 1946, la Confédération est habilitée à légiférer en matière d’allocations familiales. Aux termes de l’art. 116, al. 2, Cst., elle peut édicter des normes relatives aux allocations familiales et gérer une caisse fédérale de compensation. A ce jour, elle n’a usé que

partiellement de cette compétence. La loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1) régit les allocations familiales aux petits paysans et aux travailleurs agri-coles. Les petits paysans ne touchent d'allocations familiales entières que si leur revenu n'excède pas une certaine limite. A partir du 1er janvier 2004, les allocations pour enfant s'élèvent, pour les deux premiers enfants, à 170 francs par mois en région de plaine et à 190 francs en zone de montagne. Le montant des allocations est porté à 175 francs par mois en région de plaine et à 195 francs en zone de montagne pour le troisième et chaque enfant suivant. De plus, les travailleurs agricoles touchent encore une allocation de ménage de 100 francs par mois (pour plus de détails, voir à ce sujet Annexe 1, ch. 4). La loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) prévoit des allocations familiales pour le personnel de la Confédération. Appelée allocation pour charge d'assistance, elle s'élève à 4063 francs par année pour le premier enfant et à 2623 francs pour chaque enfant suivant.

3.2.3 Droit cantonal

Vingt-six réglementations cantonales coexistent en matière d'allocations familiales. Elles présentent certes de nombreuses similitudes dans leurs principes (genres d'allocations, conditions d'octroi, financement et organisation). Mais elles n'en divergent pas moins fortement pour ce qui est du montant des prestations et de certaines particularités (pour plus de détails, voir les tableaux figurant à l'Annexe 1). – Tous les cantons ont introduit des allocations pour les salariés. – Dix cantons accordent des allocations familiales aux indépendants, le droit à ces allocations n'étant pas lié au revenu dans trois cantons seulement. – Cinq cantons octroient, à certaines conditions, des allocations familiales aux personnes sans activité lucrative.

1206 – Neuf cantons ont introduit des allocations familiales complémentaires dans l'agriculture. – Tous les cantons allouent des allocations pour enfant, douze cantons octroient des allocations de formation plus élevées en lieu et place des allocations pour enfant aux jeunes en formation âgés de plus de 16 ans et dix cantons ont introduit des allocations de naissance. Les régimes cantonaux sont décrits de façon exhaustive dans l'«Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales, Etat au 1er janvier 2003» publié en juin 2003 par l'Office fédéral des assurances sociales. La brochure est également disponible sur Internet <http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/f/grundzuege.pdf>. L'appréciation des différents points de l'initiative populaire reviendra plus loin sur la comparaison des normes en vigueur dans les régimes cantonaux (voir infra ch. 4).

3.2.4 Coûts et financement des allocations familiales

Actuellement, seules les allocations familiales versées selon la LFA font l'objet de relevés statistiques: 133 millions de francs ont été versés en 2002 aux petits paysans et aux travailleurs agricoles, pour un peu plus de 65 000 enfants. Pour le reste, on ne peut que faire des estimations. En 2002, on dénombrait 1 920 000 enfants de moins de 16 ans ou jeunes en formation de moins de 25 ans, dont les parents vivaient en Suisse. Selon les estimations, 1 740 000 d'entre eux ont été au bénéfice d'allocations, pour un montant d'un peu plus de 4 milliards de francs. Environ 180 000 n'y ont pas eu droit, leurs parents étant indépendants ou sans activité lucrative (Annexe 2, Tableau 1). Les allocations versées aux indépendants (agriculteurs ou autres) et aux personnes sans activité lucrative sont dans leur plus grande partie à la charge des pouvoirs publics. Les allocations versées aux salariés sont, elles, presque exclusivement à la charge des employeurs et représentent 1,6 % de la masse salariale. Mais la disparité des taux de cotisation appliqués par les caisses est très grande, oscillant entre 0,1 et 5 %. Ces taux reflètent des allocations de montants différents selon les cantons; ils couvrent aussi, dans certains cas, d'autres prestations (allocations de naissance par exemple). Mais leur grande

diversité s'explique aussi par les différences que connaissent les caisses concernant le nombre d'allocations pour enfant versées par salarié et le niveau des salaires. 3.3 Comparaison internationale La majorité des pays européens connaît le principe du domicile et ne fait pas de distinction entre salariés, indépendants et personnes sans activité lucrative. Les pays du Sud – Italie, Espagne, Grèce, Portugal – et la Belgique font exception: ils accordent des allocations familiales aux seuls salariés. L'ayant droit est, selon le pays, la personne en charge de l'éducation ou l'enfant lui-même, la première variante étant la plus répandue.

1207 Le droit à l'allocation implique dans la plupart des pays le domicile ou le séjour de l'enfant dans l'Etat compétent. Dans quatre Etats seulement – Islande, Portugal, Italie et Espagne – le droit est lié au revenu familial, un revenu annuel maximum d'environ 8000 euros étant prévu en Espagne et en Italie. L'âge maximal qui donne droit à une allocation se situe, en règle générale, entre 16 et 18 ans – seuls l'Autriche et la France prévoient une limite fixée respectivement à

E. 19

Pour les enfants inscrits dans un registre suisse des naissances.

E. 20

4030 1,52 % 1,49

– L'allocation moyenne pour enfant est de 179 francs par mois, celle pour jeune en formation de 202 francs; la moyenne pondérée s'élève à 184 francs. Situation actuelle (selon allocations par cantons en 2002) Remarques – Environ 9 % des enfants ou jeunes en formation n'ont pas droit à des allocations, les parents étant indépendants non agricoles ou non actifs.

9280 330 480 590 10 680 4,03 % 3,96

– Chaque enfant ou jeune en formation donne droit à une allocation de 450 francs par mois. Initiative «Pour de plus justes allocations pour enfant!» Remarques – Environ 1,52 millions d'enfants et 400 000 jeunes en formation obtiennent des allocations.

4330 150 220 280 4980 1,88 % 1,85

– Chaque enfant donne droit à une allocation de 200 francs par mois, chaque jeune en formation une allocation de 250 francs; la moyenne pondérée s'élève à 210 francs. Initiative parl. Fankhauser, sans limites de revenu Remarques – Environ 1,52 millions d'enfants et 400 000 jeunes en formation obtiennent des allocations.

1234 Statut de l'allocataire Coûts totaux Régime Salariés (y c. dans l'agriculture)
Agriculteurs indépendants Autres indépendants Non actifs En millions de francs En % du total du revenu AVS En points de TVA

4330 140 90 250 4810 1,81 % 1,78

– Pour les salariés, chaque enfant donne droit à une allocation de 200 francs par mois, chaque jeune en formation une allocation de 250 francs; la moyenne pondérée s'élève à 210 francs. – Les allocations sont les mêmes pour les enfants d'indépendants, d'agriculteurs ou de personnes non actives (200/250), mais ne sont octroyées que si leur revenu n'excède pas la limite prévue actuellement pour les agriculteurs. Initiative parl. Fankhauser, avec limites de revenu selon la LFA Remarques – Environ 3,5 % des enfants ou jeunes en formation

n'ont pas droit à des allocations.

Ces estimations comprennent une marge de 3 %, pour accumulation de capital et autres impondérables. Les frais administratifs ne sont par contre pas compris; si l'on estime qu'ils s'élèveraient au même pourcentage des dépenses que dans l'AVS, leur montant serait d'environ 200 millions de francs. Les points de TVA sont calculés en valeur linéaire; un point de TVA représente 2,7 milliards de francs. Le taux de cotisation de 1,52 % sur les revenus AVS dans la situation actuelle se réfère au total de ces revenus, et comprend aussi les allocations versées selon la LFA. Il ne correspond pas au taux moyen à charge des employeurs pour financer les allocations des salariés; le taux moyen actuel à charge des employeurs peut être estimé à 1,62 % pour l'année 2002.

1235 Tableau 2 Répartition du financement des allocations selon l'initiative «Pour de plus justes allocations pour enfant!»

En millions de francs	En pourcentage	Besoin de financement	10 680	100 %	Employeurs
(charge actuelle)	3 850	36 %	Pouvoirs publics (solde)	6 830	64 %

Variante Conf.: ½ Cantons: ½ Conf.: ■ Cantons: ■ Conf.: ½ Cantons: ½ Conf.: ■ Cantons: ■

Confédération 3410 4550 32 % 43 % Cantons/communes 3410 2280 32 %

E. 21

%

L'initiative ne prévoit pas de cotisations pour les indépendants et les personnes non actives, bien qu'elles soient au bénéfice d'allocations. S'ils étaient également soumis à cotisation, cela allégerait la participation des pouvoirs publics de près de 400 millions de francs.

1236 Tableau 3 Charge nette pour la Confédération de l'initiative «Pour de plus justes allocations pour enfant!» Millions de francs

Variante Conf.: ½ Cantons: ½ Conf.: ■ Cantons: ■

Participation aux allocations selon l'initiative 3410 4550 Répercussions sur le compte d'Etat

– Part actuelle aux allocations selon la LFA –80 –80 – IFD: recettes supplémentaires provenant de l'imposition d'allocations plus élevées qu'actuellement –180 –180 – Allocations actuelles versées par la Confédération à ses employés –80 –80 – Cotisations en tant qu'employeur, selon l'initiative 60 60 – Réduction des primes AMal* –270 –270

Total des répercussions (néгатif = amélioration du compte) –550 –550

Charge nette 2860 4000

Charge nette, si les indépendants et les non actifs étaient également soumis à cotisation 2670 3740

* Les bases statistiques adéquates faisant défaut, le montant indiqué n'est qu'une estimation grossière.

Les recettes supplémentaires provenant de l'IFD ont été calculées sur les bases actuelles, donc sans tenir compte d'un relèvement éventuel des taux pour financer la part de la Confédération par ce biais. Les économies dans le domaine des prestations

complémentaires sont trop faibles pour être relevées dans le tableau. Il serait possible que les pouvoirs publics financent leur part au moyen d'un relèvement de la TVA. Le tableau ne comprend pas les conséquences qu'aurait un tel relèvement sur le montant des achats de biens et services de la Confédération.

1237 Tableau 4 Charge nette pour les cantons et les communes de l'initiative «Pour de plus justes allocations pour enfant!» Millions de francs

Variante Conf.: ½ Cantons: ½ Conf.: ■ Cantons: ■

Participation aux allocations selon l'initiative 3410 2280 Répercussions sur les comptes des cantons et des communes

– Part actuelle aux allocations selon la LFA –40 –40 – Impôts sur le revenu: recettes supplémentaires provenant de l'imposition d'allocations plus élevées qu'actuellement –1490 –1490 – Solde de la participation en tant qu'employeur –70 –70 – Aide sociale et prestations en cas de besoin aux parents –200 –200 – Réduction des primes AMal* –130 –130

Total des répercussions (négatif = amélioration des comptes) –1930 –1930

Charge nette 1480 350

Charge nette, si les indépendants et les non actifs étaient également soumis à cotisation 1290 230

* Les bases statistiques adéquates faisant défaut, le montant indiqué n'est qu'une estimation grossière.

Les recettes supplémentaires provenant des impôts sur le revenu ont été calculées sur les bases actuelles, donc sans tenir compte d'un relèvement éventuel des taux pour financer la part des cantons et des communes par ce biais. Les économies dans le domaine des prestations complémentaires sont trop faibles pour être relevées dans le tableau. Cantons et communes connaissent certainement d'autres revenus, et surtout d'autres dépenses (p. ex.: allocations plus élevées aux agriculteurs dans certains cantons), qui seraient touchées en cas d'acceptation de l'initiative; les estimations ci-dessus n'en tiennent pas compte. Il serait possible que les pouvoirs publics financent leur part au moyen d'un relèvement de la TVA. Le tableau ne comprend pas les conséquences qu'aurait un tel relèvement sur le montant des achats de biens et services des cantons et des communes.

1238 Tableau 5 Financement de la part des pouvoirs publics par la TVA Variante neutre pour leurs comptes

Montants en millions de francs Répartition Remarques Besoin de financement 10 680 100
% Montant total des allocations

Sources de financement

– Employeurs 3 850 36 % Même charge moyenne qu'aujourd'hui – Confédération 550 5 %
Correspond à l'amélioration du compte d'Etat – Cantons/communes 1 930 18 %
Correspond à l'amélioration de leurs comptes – TVA 4 350 41 % Solde du financement nécessaire

Augmentation du taux de TVA 1,61 %

Taux de TVA nécessaire pour couvrir le solde du financement

Le solde du besoin de financement devant provenir de la TVA, soit 4,35 milliards de francs, correspond à la charge nette de la Confédération, des cantons et des communes (tableaux 4 et 5). Pour l'ensemble des pouvoirs publics, ce solde est le même, que la répartition soit «1/2 / 1/2» ou «■ / ■». Le tableau ne comprend pas les conséquences qu'aurait le relèvement de la TVA sur le montant des achats de biens et services des pouvoirs publics. Pour les cantons et les communes, d'autres dépenses ou économies peuvent encore intervenir (voir tableau 4).

1239 Tableau 6 Besoins de financement, besoins supplémentaires de financement et charge supplémentaire nette des pouvoirs publics Millions de francs, montants arrondis

Variante 1/2 / 1/2 Confédération Cantons et communes Total

Besoins de financement (ou coût de l'initiative)

10 680

Employeurs (charge actuelle)

3 850

Besoins de financement des pouvoirs publics 3 410 3 410 6 830

Dont part déjà financée actuellement:

– Allocations pour enfants selon la LFA –80 –40 –120 – Solde de la participation en tant qu'employeur –20 –70 –90 – Aide sociale

–200 –200 – Réduction des primes AMal –270 –130 –400

Besoins supplémentaires de financement des pouvoirs publics (ou ponction fiscale supplémentaire) 3 040 2 970 6 020

Dont part couverte par la fiscalité sur les allocations plus élevées:

– Impôts directs sur le revenu des personnes physiques –180 –1 490 –1 670

Charge supplémentaire nette (ou lacune de financement) 2 860 1 480 4 350

1240 Table des matières Condensé 1196 1 Partie générale 1198 1.1 Forme 1198 1.1.1 Texte 1198 1.1.2 Aboutissement 1199 1.1.3 Délai 1199 1.2 Validité 1200 1.2.1 Unité de la forme 1200 1.2.2 Unité de la matière 1200 1.2.3 Autre condition de validité 1200 1.2.4

Applicabilité 1200 2 But et teneur de l'initiative 1201 3 Partie spéciale 1201 3.1 Importance des allocations pour enfant 1201 3.1.1 L'allocation pour enfant, un élément de la politique familiale 1201 3.1.2 Coûts de l'enfant et compensation des charges familiales 1202 3.1.3 Situation économique des familles et lutte contre la pauvreté 1203 3.2 Les allocations familiales selon les normes actuelles 1205 3.2.1 Aperçu 1205 3.2.2 Droit fédéral 1205 3.2.3 Droit cantonal 1205 3.2.4 Coûts et financement des allocations familiales 1206 3.3

Comparaison internationale 1206 3.4 Efforts déployés jusqu'ici en vue d'une réglementation fédérale sur les allocations familiales et interventions parlementaires en cours 1207 3.4.1 Efforts antérieurs 1207 3.4.2 Interventions parlementaires en cours 1208 3.4.3 Initiative parlementaire Fankhauser 1208 3.4.4 Initiatives cantonales 1209 4

Appréciation de l'initiative 1209 4.1 En général 1209 4.2 En particulier 1210 4.2.1 Mandat législatif (al. 1 et disposition transitoire, al. 1) 1210 4.2.1.1 Compétence de la Confédération (al. 1) 1210 4.2.1.2 Compétence législative du Conseil fédéral (Dispositions transitoires, al. 1) 1212 4.2.2 Le principe «un enfant, une allocation» (al. 2) 1212 4.2.3 Durée du droit à

l'allocation pour enfant (al. 3) 1213 4.2.4 Montant des allocations pour enfant (al. 4 et Dispositions transitoires, al. 2) 1213 4.2.5 Mise en œuvre et péréquation des charges (al. 5) 1214 4.2.6 Financement (al. 6) 1215

1241 4.2.7 Coûts de l'initiative populaire 1216 4.2.8 Appréciation finale 1217 5 Eventualité d'un contre-projet 1217 6 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel 1217 6.1 Pour la Confédération 1217 6.2 Pour les cantons et les communes 1218 6.3 Financement de la part des pouvoirs publics 1219 6.4 Conséquences économiques 1219 6.4.1 En général 1219 6.4.2 Effets sur la fiscalité 1220 6.4.3 Conséquences pour la croissance économique 1220 6.4.4 Effets démographiques 1221 6.4.5 Effets sur le pouvoir d'achat 1222 6.4.6 Effets directs sur les coûts du travail 1222 6.4.7 Conclusion concernant les effets économiques 1223 6.5 Conséquences pour la politique familiale 1224 7 Relation avec le droit européen 1224 7.1 Le droit de la Communauté européenne 1224 7.2 Les instruments du Conseil de l'Europe 1225 7.3 Compatibilité avec le droit européen 1226 8 Conclusion 1226

Annexes 1227

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» (Projet) 1243

1242

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relativ à l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2004 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 12 Cahier Numero Geschäftsnummer 04.016 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 30.03.2004 Date Data Seite 1195-1242 Page Pagina Ref. No 10 137 467 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.