

CH_VB 83.067 vom 22. November 1983

Bundesverwaltung, 1983-11-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_83.067

FR: CH_VB 83.067 du 22 novembre 1983

IT: CH_VB 83.067 del 22 novembre 1983

Erwägungen

E. 14

septembre 1983 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Aubert Le chancelier de la Confédération, Buser 1983-747

E. 16

Feuille fédérale. 135e année. Vol. IV 213

Vue d'ensemble Depuis 1944, les travailleurs agricoles et les petits paysans de la montagne bénéficient d'allocations familiales. En 1962, ce régime a été étendu aux petits paysans de la plaine. Les allocations familiales versées aux travailleurs agricoles se composent d'allocations de ménage et d'allocations pour enfants; les petits paysans ne touchent que les allocations pour enfants. L'allocation de ménage s'élève à 100 francs par mois alors que les allocations pour enfants se montent, par mois et par enfant, à 60 francs pour les deux premiers enfants et 70 francs à partir du troisième en région de plaine. En région de montagne, les montants des allocations pour enfants sont de 10 francs supérieurs. Les allocations familiales aux travailleurs agricoles sont financées partiellement par les contributions des employeurs de l'agriculture (2% des salaires). La part de dépenses non couverte par cette contribution ainsi que la totalité des dépenses occasionnées par l'octroi des allocations pour enfants aux petits paysans sont à la charge des pouvoirs publics (Confédération deux tiers, cantons un tiers). Reçoivent les allocations pour enfants les petits paysans qui vouent leur activité principale ou accessoire à l'agriculture et dont le revenu net n'excède pas une certaine limite. Lors de la dernière révision de la LFA, qui a pris effet en 1980, la limite de revenu a été fixée à 22 000 francs par an; un supplément de 3000 francs par enfant s'ajoute à ce montant. Depuis la dernière révision de la LFA, le Conseil fédéral est compétent pour adapter la limite de revenu. Par des interventions parlementaires et des requêtes émanant des organisations agricoles, on a demandé d'instituer des allocations de ménage pour les petits paysans, de relever la limite de revenu ainsi que les montants des allocations pour enfants et de ménage, d'introduire une limite de revenu plus flexible et de limiter l'octroi des allocations familiales aux salariés occupés dans des exploitations paysannes. Le projet de loi que nous vous soumettons prévoit un relèvement des allocations pour enfants ainsi qu'une délégation de compétence au Conseil fédéral pour leur adaptation future. En revanche, il n'est pas prévu pour le moment d'augmenter les allocations de ménage et d'étendre leur octroi aux petits paysans; les moyens financiers qui seraient nécessaires à cet effet sont utilisés de façon plus adéquate si l'on relève les allocations pour enfants; les familles sont ainsi soutenues plus efficacement et de manière plus directe. 214

Message I Partie générale II Les demandes de révision Actuellement, deux interventions demandant une révision de la LFA sont pendantes aux Chambres fédérales. Cette révision a

également fait l'objet de diverses requêtes adressées au Département fédéral de l'intérieur.

111 Interventions parlementaires Les demandes de révision concernent les points suivants:

111.1 Allocations de ménage aux petits paysans La motion Schnider-Lucerne du 17 décembre 1981 invite le Conseil fédéral à élaborer un projet de révision de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture, projet qui prévoirait que, dorénavant, les petits paysans auraient droit, en sus des allocations pour enfants, à une allocation de ménage lorsqu'ils font ménage commun avec leur conjoint, leurs enfants ou leurs parents (ou avec l'un ou l'autre de leurs parents). Cette motion a été adoptée sous forme de postulat par le Conseil national le 18 mars 1983.

111.2 Allocations familiales et pour enfants aux petits paysans Le postulat Bundi du 27 janvier 1982 invite le Conseil fédéral, lors de la prochaine révision de la LFA, à augmenter les allocations pour enfants et à relever la limite de revenu à laquelle est soumis le droit des petits paysans aux allocations. Ce postulat a été adopté par le Conseil national le 25 juin 1982.

112 Requêtes des organisations agricoles

112.1 Adaptation du montant des allocations pour enfants Dans sa requête du 17 décembre 1981, l'Union suisse des paysans estime que le moment est venu d'adapter les montants des allocations pour enfants versées selon la LFA à ceux prévus dans les lois cantonales sur les allocations familiales. Une autre requête, du 26 mars 1982, vise à faire porter les montants à 90 francs au minimum pour chacun des deux premiers enfants et à 100 francs pour les autres enfants en plaine. En zone de montagne, les montants devraient être, si possible, de 20 francs supérieurs. 215

Le 28 décembre 1981, la section cantonale lucernoise de l'association des employés agricoles chrétiens a transmis une résolution adoptée par l'assemblée des délégués et tendant aux buts suivants: augmentation, en plaine, des allocations pour enfants à 80 francs pour les deux premiers enfants et à 100 francs dès le troisième; en zone de montagne, relèvement des allocations à 100 francs pour les deux premiers enfants et à 120 francs dès le troisième.

112.2 Adaptation du montant de l'allocation de ménage Dans sa requête du 17 décembre 1981, l'Union suisse des paysans constate que ce sont avant tout les représentants des employés agricoles qui estiment nécessaire un relèvement des allocations de ménage. La requête du 26 mars 1982, précise que le montant longtemps inchangé de 100 francs devrait être porté à 150 francs. La même demande figure dans la résolution de la section lucernoise de l'Association des employés agricoles chrétiens.

112.3 Montant de la limite de revenu Dans sa requête du 26 mars 1982, l'Union suisse des paysans demande que la limite de revenu à laquelle est soumis le droit des petits paysans aux allocations soit adaptée, dès le 1er janvier 1984; l'adaptation devrait être faite en fonction de l'augmentation, en pour-cent, des rentes AVS entre 1980 et 1984, compte tenu de l'amélioration de 3000 francs survenue lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime des finances fédérales. Le Conseil fédéral est compétent pour procéder à ce relèvement.

112.4 Suppression de la limite de revenu rigide Dans sa requête du 17 décembre 1981, l'Union suisse des paysans fait observer que le problème d'une limite de revenu plus flexible continue à se poser pour les petits paysans. Le 26 mars 1982, cette organisation a précisé que plus on augmentait les allocations pour enfants, plus les effets d'une limite rigide devenaient choquants. Il devrait être possible de trouver une solution. Le 1er octobre 1982, l'Union suisse des paysans a présenté les solutions suivantes: /. Système analogue à celui des prestations complémentaires A VS/AI Au montant de la limite de revenu déterminant pour un nombre d'enfants donné, l'on ajouterait le montant des allocations annuelles pour enfants. Tous les agriculteurs dont le revenu se situerait entre la limite et ce montant total recevraient la différence sous forme d'allocations pour enfants. Grâce à cette solution, et à

l'intérieur d'une certaine fourchette, tous les agriculteurs dont le revenu excède la limite seraient assimilés aux petits paysans dont le revenu atteint exactement la limite. 216

2. Solution analogue à celle prévue dans l'ordonnance instituant des contributions à l'exploitation du sol dans des conditions difficiles L'ordonnance instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol prévoit en cas de dépassement de la limite de revenu (45 000 fr.) une réduction des contributions de 10 pour cent par tranche supplémentaire de 1000 francs. Une solution analogue serait également imaginable dans le régime des allocations familiales institué par la LFA. 3. Solution simplifiée par rapport à la formule indiquée sous chiffre 2 En cas d'un dépassement de la limite de revenu allant jusqu'à 2500 francs, la réduction du montant des allocations serait de 25 pour cent; en cas de dépassement de 2500 à 5000 francs, la réduction serait de 50 pour cent; en cas de dépassement de 5000 à 7500 francs, la réduction serait de 75 pour cent. 112.5 Institution d'allocations de ménage pour les petits paysans Dans sa requête du 26 mars 1982, l'Union suisse des paysans fait observer que sa commission de politique sociale estime souhaitable l'institution d'allocations de ménage pour les petits paysans, mais accorde la priorité au relèvement des allocations pour enfants. 112.6 Limitation du cercle des bénéficiaires d'allocations familiales pour travailleurs agricoles (exploitations non payannes) Dans sa requête du 26 mars 1982, l'Union suisse des paysans fait remarquer que la notion de travailleur agricole est extrêmement large dans le régime fédéral des allocations familiales. Le droit aux allocations ne devrait être reconnu en principe qu'aux salariés occupés dans des exploitations paysannes; les travailleurs exerçant leur activité dans des entreprises ne comportant pas de terres cultivées devraient être exclus du bénéfice des allocations. Il faut être conscient des problèmes de délimitation soulevés, mais il s'agit de leur chercher des solutions. 112.7 Charte sociale agricole (compensation des charges sociales dans l'agriculture) Dans sa requête du 26 mars 1982, l'Union suisse des paysans relève que les milieux concernés étudient l'institution d'une certaine compensation des charges sociales à l'intérieur des professions agricoles. Pour être réalisée sur le plan national, une base légale serait nécessaire. L'Union suisse des paysans a précisé dans une nouvelle requête les points suivants: Etant donné la prochaine entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance-accidents, de dispositions sur l'assurance d'une indemnité journalière dans l'assurance-maladie et de la loi sur la prévoyance professionnelle, l'on recherche des possibilités de collaboration avec les caisses cantonales de compensation. Il serait opportun que tous les employeurs, avec les 217

salariés à leur service, puissent être englobés dans un système adéquat. Par ailleurs, l'on étudie également la possibilité de créer une compensation des charges pour les agriculteurs indépendants. 12 Avis du groupe de travail chargé de préparer une révision de la LFA En avril 1982, le Département fédéral de l'intérieur a institué un groupe de travail pour préparer une révision de la LFA et examiner d'autres problèmes de politique sociale agricole¹. Ce groupe avait à présenter des propositions sur le contenu et la portée de la future révision. Un avant-projet de loi a été élaboré compte tenu du rapport final de ce groupe, déposé en novembre 1982. 13 Engagement de la procédure de consultation Dans le régime en vigueur, les montants d'allocations sont fonction du nombre d'enfants (montant plus élevé dès le troisième enfant); le groupe de travail institué pour élaborer un projet de révision de la LFA a proposé, en revanche, de fixer un montant uniforme, à savoir 100 francs par enfant en région de plaine et 120 francs en région de montagne. La situation des finances fédérales demeurant précaire, il ne nous est pas possible de proposer un relèvement aussi important

des allocations. Le maintien d'un barème d'allocations progressif permet, d'une part, de tenir compte de cette situation et, d'autre part, d'avantager tout de même les familles comptant plusieurs enfants. i L'avant-projet soumis par le Département fédéral de l'intérieur à la consultation, le 31 mars 1983, a prévu, en plus d'une augmentation des allocations pour enfants de 20 francs (80 fr. pour les premier et deuxième enfants, 90 fr. pour le troisième enfant et chaque enfant suivant en plaine, 90 fr. pour les premier et deuxième enfants et 100fr. dès le troisième en montagne) une délégation de compétence au Conseil fédéral lui permettant d'adapter à l'avenir les allocations pour enfant. Nous reviendrons sur ce problème sous chiffre 21. 14 Résultats de la procédure de consultation Jusqu'à la fin de mai 1983, tous les cantons, cinq partis politiques et quatorze organisations ou associations ont exprimé leur avis. " Faisaient partie du groupe de travail les représentants de l'Union suisse des paysans, du Groupement suisse pour la population de montagne, de la Communauté de travail des associations d'employés agricoles, des caisses cantonales de compensation ainsi que des administrations concernées (Office fédéral des assurances sociales, Office fédéral de l'agriculture et Administration fédérale des finances). 218

Il ressort des avis que l'on approuve, en principe, une modification de la LFA. On insiste beaucoup sur le fait que cette révision répond à une impérieuse nécessité sur le plan de la politique sociale et familiale. Le relèvement proposé du montant des allocations pour enfants représente avant tout une aide efficace en faveur des travailleurs agricoles et des petits paysans des régions de montagne, ces personnes appartenant aux couches les plus défavorisées de notre population. L'on permet ainsi aux enfants des familles nombreuses de recevoir une bonne instruction et une formation solide, ce qui a des effets positifs sur l'économie et la société. Selon la situation et la grandeur des exploitations agricoles, leurs conditions de production et le nombre d'enfants à charge, maintes familles de paysans doivent vivre avec un revenu très proche du minimum vital. Ces familles sont, sans aucun doute, tributaires des prestations sociales. Celles-ci prennent alors une importance particulière du moment que les familles en question ne sont pas à même de bénéficier de façon optimale d'augmentations de prix et que les possibilités d'améliorer la production s'amenuisent toujours davantage. Il faut enfin tenir compte du fait que l'octroi d'allocations pour enfants n'a pas seulement un caractère social, mais contribue largement au maintien et au peuplement des régions de montagne. L'Union suisse des arts et métiers ne s'oppose pas à la demande d'adapter les allocations familiales agricoles à l'évolution du renchérissement et à l'état de ces prestations dans les cantons; en revanche, il est essentiel pour elle de savoir si, à moyen terme, le système des allocations familiales dans l'agriculture ne devrait pas faire l'objet d'un réexamen complet. Elle cite l'avis de l'une de ses organisations membres qui se demande si les dépenses actuelles, de quelque 100 millions de francs, supportées par la Confédération et les cantons, ne devraient pas en principe être prises en charge par le groupe économique qui profite de ces allocations. Cette règle, valable pour toutes les autres branches, devrait également s'appliquer à l'agriculture; il n'y a pas de raison objective de s'en écarter, si ce n'est toutefois pour les petits agriculteurs de la montagne. L'Union suisse des arts et métiers est consciente du fait qu'un réexamen fondamental du système des allocations familiales dans l'agriculture n'entre pas en ligne de compte lors de la présente révision. Eu égard aux moyens financiers importants engagés par la Confédération dans ce secteur et à la situation précaire des finances fédérales, l'on devrait examiner quelles sont, à moyen terme, les possibilités de décharger la Confédération de cette tâche. 2 Partie spéciale

E. 21

Montants des allocations familiales et contribution des employeurs 211 Allocations pour enfants Depuis le 1er avril 1980, les allocations mensuelles pour enfants dans l'agriculture s'élèvent à 60 francs par enfant pour les deux premiers enfants et à 70 francs dès le troisième enfant en région de plaine; en région de mon-

tagne, les montants respectifs sont de 70 à 80 francs. A cette date, les allocations pour enfants versées selon les lois cantonales sur les allocations familiales aux salariés non agricoles variaient entre 60 et 130 francs par mois. Le 1er janvier 1983, les montants des allocations cantonales pour enfants variaient entre 70 et 168 francs par mois, la moyenne étant de 92 francs (voir tableau 1 de l'annexe). Le barème progressif des allocations pour enfants (montant plus élevé à partir du troisième enfant) a été introduit lors de la révision de la LFA entrée en vigueur en 1980. La proposition de moduler les allocations a été présentée au Parlement après que le Conseil fédéral eut proposé dans son message des montants uniformes. Dans leur majorité, les Conseils législatifs étaient d'avis que cette solution permettait de tenir compte de l'état précaire des finances fédérales, sans désavantager trop les familles nombreuses. Le groupe de travail chargé de préparer la révision de la LFA a préconisé un retour aux montants uniformes. Pour des raisons financières surtout, nous avons proposé le maintien du barème progressif, dans l'avant-projet soumis à la consultation, ce d'autant plus que dix lois cantonales sur les allocations familiales connaissaient ce système et que, lors de son introduction en 1980, il n'avait pas entraîné de complications administratives notables. Les opinions émises lors de la procédure de consultation sont très partagées. La moitié des cantons qui se sont exprimés sur ce point sont favorables au maintien du barème progressif; les autres cantons y sont opposés ou demandent tout au moins le réexamen de la question, faisant valoir que ce système occasionne des travaux administratifs supplémentaires et n'est souvent pas compris des allocataires eux-mêmes. Pour le canton de Vaud, le barème progressif ne répond pas aux besoins de l'agriculture. Dans les familles paysannes, la charge d'un enfant est particulièrement lourde quand cet enfant est très jeune. En effet, l'enfant très jeune n'est pas encore en mesure d'apporter son aide dans l'exploitation; les soins qu'il demande entraînent même souvent une diminution de la participation de la mère aux travaux agricoles. Les familles plus nombreuses sont celles des travailleurs étrangers dont les enfants sont en général élevés dans leur pays d'origine, où le coût de la vie est sensiblement moins élevé qu'en Suisse. Les avis des organisations sont également partagés. L'Union centrale des associations patronales suisses et le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie sont opposés au barème progressif parce qu'il s'agit d'une mesure de politique démographique. L'Union suisse des syndicats autonomes fait valoir que le coût d'un ménage dans l'agriculture n'augmente pas proportionnellement au nombre d'enfants. Pour l'Union suisse des arts et métiers, c'est à juste titre que l'on objecte que la différence constante de 10 francs entre les allocations versées pour les deux premiers enfants et celles octroyées à partir du troisième perd de son importance au fur et à mesure que l'on augmente les montants des allocations. De plus, il en

résulte des complications pour la famille lorsque l'un des enfants ne donne plus droit à l'allocation et que, de ce fait, il n'est plus versé d'allocation d'un montant supérieur. La Fédération romande des syndicats patronaux rappelle que le système du barème progressif n'a été introduit que dans une minorité de cantons. Le Groupement suisse pour la population de montagne estime que l'on ne modifiera guère les tendances démographiques en aidant

davantage les familles nombreuses par le biais des allocations pour enfants. Il est donc persuadé que l'on doit reconnaître les services rendus par les familles comptant plus de deux enfants; une telle mesure va dans le sens d'une saine politique démographique en région de montagne. Il faut par conséquent maintenir les montants différenciés. Le parti radical-démocratique, le parti socialiste ainsi que l'Union démocratique/lie du centre ne sont pas favorables au barème progressif. Ce dernier parti estime que l'on pourrait même défendre le principe d'une allocation plus élevée pour le premier enfant. Le parti démocrate-chrétien est favorable au maintien du barème progressif car ce sont avant tout les familles comptant plus de deux enfants qui sont tributaires des allocations sociales plus élevées. Vingt-deux cantons, deux associations patronales, trois organisations syndicales ainsi que les partis radical-démocratique et libéral approuvent l'augmentation des allocations pour enfants proposée, qu'ils jugent appropriée. Le canton de Saint-Gall propose de fixer l'allocation à 70 francs en plaine et à 85 francs en montagne pour les deux premiers enfants; à partir du troisième enfant, les montants respectifs devraient être portés à 90 et 105 francs. De cette manière, l'on favoriserait plus directement les familles nombreuses des régions de montagne. Quant au canton de Zoug et à l'Association suisse pour la sauvegarde et la promotion des régions de montagne, ils proposent, pour la région de plaine, une allocation de 80 francs pour les premier et deuxième enfants et une allocation de 100 francs à partir du troisième, ces montants étant relevés respectivement à 100 et 120 francs en zone de montagne. Les cantons d'Unterwald-le-Haut et de Vaud ainsi que le parti socialiste, la Communauté de travail des associations d'employés agricoles et la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse se prononcent en faveur d'allocations uniformes de 100 francs en région de plaine et de 120 francs en zone de montagne. L'Union suisse des paysans estime que l'augmentation proposée est insuffisante et demande par conséquent que l'allocation soit fixée, pour les premier et deuxième enfants, à 100 francs en région de plaine et à 120 francs en région de montagne. Le Groupement suisse pour la population de montagne propose d'augmenter, en région de plaine, de 30 francs les allocations pour les deux premiers enfants et de 40 francs pour les suivants; en zone de montagne les augmentations respectives devraient être de 40 et 50 francs. A l'appui de sa proposition, il fait valoir le manque à gagner important des exploitations de faible surface. Les allocations familiales étant versées exclusivement aux petits exploitants et aux paysans de la montagne ne disposant que de faibles ressources, cette mesure de caractère social représente un correctif nécessaire et urgent. 221

Le parti démocrate-chrétien propose, pour les premier et deuxième enfants, un montant de 90 francs en plaine et de 110 francs en montagne; pour le troisième enfant et les suivants, les montants respectifs doivent être portés à 100 et 120 francs. Pour sa part, l'Union démocratique du centre demande que l'allocation soit fixée à 100 francs au minimum, afin d'éviter que, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, les employés agricoles ne soient moins bien traités que les autres groupes professionnels. L'Union syndicale suisse n'aurait rien à objecter si l'augmentation était plus forte que celle proposée, par exemple, si l'on fixait l'allocation minimale à 100 francs; il s'agirait alors d'une compensation des charges sociales à caractère sélectif. Pour la Fédération suisse Pro Familia, la progression doit être plus marquée dans les régions de montagne; aussi propose-t-elle, pour les premier et deuxième enfants une allocation de 90 francs en plaine et de 110 francs en montagne. Pour le troisième enfant et les suivants, ces montants seraient portés respectivement à 100 et 120 francs. La Fédération romande des syndicats patronaux est d'avis qu'il se justifie de relever le montant des allocations versées aux agriculteurs de montagne, mais qu'il est

exagéré de prévoir la même augmentation de 20 francs pour les agriculteurs de plaine. Cette linéarité choquerait parce que les augmentations pour les agriculteurs de plaine seraient proportionnellement plus fortes que celles destinées aux agriculteurs de montagne. Au sujet de l'augmentation des allocations pour enfants, des critiques ont été émises au sein de l'Union suisse des arts et métiers; pour des considérations de principe, l'on ne devrait pas relever le montant des allocations au-delà de 90 francs. La proposition de fixer l'allocation à 100 francs à partir du troisième enfant en zone de montagne constituerait un précédent pour l'évolution des taux cantonaux d'allocations familiales. L'on devrait éviter que les montants des allocations fédérales soient déterminants pour les réglementations cantonales. Etant donné que les allocations familiales prévues par la LFA ne sont versées que dans les régions rurales où le coût de la vie est relativement bas et qu'à la différence des allocations cantonales, elles sont, pour une part prépondérante, financées par les pouvoirs publics, il se justifie que leur montant se situe au niveau des allocations cantonales les moins élevées. L'Union suisse des arts et métiers propose par conséquent de fixer les allocations mensuelles à 80 francs en région de plaine et à 90 francs en zone de montagne. Pour des considérations de politique financière avant tout, nous vous proposons de maintenir le barème progressif des allocations selon le nombre d'enfants, ce d'autant plus que dix cantons connaissent un système identique. La graduation des montants permet aussi d'utiliser les moyens financiers à disposition de manière sélective, en versant des allocations pour enfants plus élevées aux familles qui en ont surtout besoin, à savoir celles qui comptent plusieurs enfants. Il est incontestablement nécessaire de relever le montant des allocations pour enfants dans l'agriculture afin de les adapter à celles payées en vertu des lois cantonales sur les allocations familiales. En 222

établissant des comparaisons, on doit toutefois tenir compte du fait que les allocations familiales cantonales versées aux salariés sont couvertes par des contributions des employeurs, fixées en pour-cent des salaires, alors que les allocations pour enfants aux petits paysans sont entièrement financées par la Confédération et les cantons. Les allocations familiales aux salariés agricoles sont, certes, financées, partiellement par des contributions des employeurs mais les dépenses supplémentaires résultant d'une augmentation sont minimales par rapport à celles qui sont provoquées par le relèvement des allocations aux petits paysans. Aussi estimons-nous qu'une augmentation de 20 francs par mois et par enfant tient équitablement compte de la nécessité d'adapter les allocations à celles qui sont versées dans les cantons aux salariés non agricoles. Par ailleurs, en raison de la nouvelle compétence octroyée au Conseil fédéral pour fixer à l'avenir le montant des allocations pour enfants (voir ci-après ch. 211.1), l'adaptation des montants pourra se faire à des intervalles plus rapprochés que jusqu'ici. Pour tous ces motifs, nous vous proposons de fixer les allocations pour enfants aux montants suivants: 80 francs par mois pour les deux premiers enfants et 90 francs dès le troisième en région de plaine; 90 francs pour les deux premiers enfants et 100 francs dès le troisième en région de montagne (art. 2, 3e al. et art. 7, 1er al., du projet). 211.1 Autorité compétente pour fixer le montant des allocations pour enfants Dans cinq cantons, l'autorité exécutive est compétente pour fixer le montant des allocations familiales: les critères utilisés à cet effet sont, par exemple, les suivants: indice du coût de la vie, évolution économique. Dans la plupart des autres cantons, l'adaptation des montants d'allocations a lieu par simple décret du Grand Conseil, sans véritable procédure législative. Jusqu'ici les allocations pour enfants dans l'agriculture ont été relevées à la suite d'une modification de la loi; tous les quatre ans environ, une révision s'est révélée nécessaire. Il a fallu notamment, lors de chaque révision, accorder des augmentations très

substantielles en vue d'harmoniser les taux de la LFA avec ceux des législations cantonales. Par un transfert au Conseil fédéral de la compétence de fixer les manants des allocations pour enfants, l'on instaurerait un système d'adaptation plus régulier et plus souple, le processus législatif n'étant plus nécessaire. A cet égard, il convient de relever que, dans le domaine de la politique sociale agricole, les allocations pour enfants aux petits paysans sont considérées comme des aides directes. Dans le message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines - il s'agit également d'aides directes -, du 21 décembre 1981 (FF 7952 I 181), on lit notamment, sous chiffre 23, ce qui suit: 223

Les aides directes - dont la contribution aux frais - pourraient bien gagner encore en importance et être développées pour les régions de montagne. La raison en est qu'il n'a pas été possible d'excepter complètement celles-ci des interventions destinées à orienter la production, sous peine de priver les mesures en question d'une bonne partie de leur efficacité. A cela s'ajoute que les prix payés pour les produits de l'économie animale ne peuvent pas toujours être majorés en fonction de la hausse des coûts étant donné la saturation du marché, dans le secteur du bétail d'élevage, de rente et de boucherie notamment. Les paiements compensatoires permettent entre autres de pallier ces inconvénients. Lorsqu'il examine la question du revenu paysan, le Conseil fédéral devrait donc avoir non seulement la possibilité d'ajuster les prix des produits, mais aussi celle d'adapter si nécessaire le montant des contributions directes, et cela à bref délai, c'est-à-dire sans devoir passer par le long processus législatif. Une compétence de ce type constitue la règle dans la législation agricole (cf. pour les primes de culture, le prix de base du lait, les subsides à l'exploitation du sol). Elle répond du reste à l'exigence de simplicité, de rapidité et de souplesse dans les actes de l'administration. Tous les cantons sont favorables à la délégation de compétence proposée, certains d'entre eux faisant toutefois remarquer que l'adaptation ne devrait pas survenir «périodiquement» mais «tous les deux ans». La Fédération suisse Pro Familia, V association suisse pour la sauvegarde et la promotion des régions de montagne ainsi que les organisations syndicales expriment également un avis positif, alors que l'Union suisse des syndicats autonomes rejette une telle délégation de compétence, y voyant un déplacement du pouvoir de l'autorité législative à l'exécutif. La Communauté de travail des associations d'employés agricoles est plutôt d'avis que l'on devrait maintenir le système actuel afin que les représentants du peuple au Parlement aient encore leur mot à dire. Aussi bien l'Union suisse des paysans que le Groupement suisse pour la population de montagne sont favorables à cette innovation mais demandent cependant que le cycle soit de deux ans. L'Union centrale des associations patronales suisses et le directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie estiment qu'il y a tout lieu d'admettre que la réglementation proposée aboutira en peu de temps à des adaptations annuelles du montant des allocations au renchérissement, comme c'est déjà le cas dans le régime des allocations pour enfants au personnel fédéral. Un tel régime d'allocations fédérales institué pour une partie de l'économie privée devrait en fait contraindre les cantons d'adapter leurs allocations familiales au même rythme et dans le même ordre de grandeur. Aussi longtemps que le financement des allocations pour enfants incombera exclusivement aux employeurs, une telle évolution représente une charge supplémentaire pour les entreprises qui ne se justifie guère vu la situation économique précaire. Compte tenu de ces considérations, il n'existe aucune raison de renoncer à la procédure législative pour fixer les montants des allocations pour enfants. Bien plus, ces

deux organisations sont résolument opposées à une délégation de compétence au pouvoir exécutif. L'Union suisse des arts et métiers est en principe favorable à la délégation de compétence proposée. Il y aurait lieu toutefois, à son avis, de prévoir clairement que le facteur déterminant est révolution du renchérissement, l'état des allocations cantonales pouvant être pris ainsi en considération. II 224

ne saurait être question de faire usage de la délégation de compétence pour procéder à des augmentations réelles des allocations et de faire correspondre l'adaptation à une «moyenne» des allocations cantonales. Si le changement de circonstances rendait souhaitables d'autres modes d'adaptation, il y aurait lieu de procéder à une révision de la loi. Tous les partis politiques sont favorables à la délégation de compétence; le parti socialiste demande cependant que l'adaptation ait lieu tous les deux ans. Pour les motifs que nous avons invoqués plus haut et vu les résultats de la consultation, nous vous proposons de nous déléguer la compétence d'adapter périodiquement les montants des allocations pour enfants, en tenant compte de l'évolution économique et du développement des allocations fixées dans les lois cantonales sur les allocations familiales (art. 2, 4e al., et art. 7, 2e al, du projet). L'adaptation ne doit pas avoir lieu nécessairement tous les deux ans et être liée exclusivement au renchérissement. Comme l'expérience l'a montré, l'amélioration des allocations cantonales dépend avant tout de l'évolution économique et des possibilités financières des caisses de compensation pour allocations familiales. 212 Allocations de ménage Par des requêtes adressées au Département de l'intérieur, le relèvement du montant des allocations de ménage a également été demandé (voir ch. 112.2). Le groupe de travail a examiné de manière approfondie l'ensemble de ce problème. La dernière augmentation du montant de l'allocation de ménage, de 60 à 100 francs par mois, remonte au 1er avril 1974. Dans notre message concernant la révision de la LFA, du 15 août 1979 (FF 1979 II 737), nous faisons observer qu'une augmentation de cette prestation n'avait pas été requise lors de la procédure de consultation et qu'elle ne s'imposait pas non plus. Nous ajoutons qu'une augmentation des allocations pour enfants répondait mieux aux impératifs en matière de politique sociale et permettait d'aider davantage les familles nombreuses qui sont, plus que les autres, tributaires des allocations familiales (voir ch. 262 dudit message). Lors de son institution en 1944, l'allocation de ménage devait permettre aux travailleurs de fonder plus facilement un ménage et d'en supporter plus aisément les frais. C'est elle qui devait contribuer le mieux à enrayer la désertion des campagnes, provoquée en particulier par l'impossibilité pour les travailleurs agricoles de fonder un ménage et d'en supporter les frais. Un relèvement des allocations de ménage soulève des problèmes de principe; il y a lieu également d'examiner les répercussions financières d'une telle mesure. Les raisons qui à l'origine ont milité en faveur de la création de l'allocation de ménage, à savoir permettre aux travailleurs agricoles de fonder un foyer et contribuer ainsi à enrayer la désertion des campagnes, ont, avec le temps, beaucoup perdu de leur importance. Alors qu'en 1956 l'on comptait encore 12 500 travailleurs agricoles allocataires, leur nombre n'était plus que de 5549 en 1982. Le recul a surtout été provoqué par la mécanisation dans l'agriculture. Ce sont avant tout les travailleurs suisses 225

qui bénéficient des allocations de ménage; chez les étrangers, la condition selon laquelle il faut «séjourner» en Suisse avec sa famille pour prétendre cette allocation n'est en général pas remplie. En 1982, 3889 salariés agricoles bénéficiaient des allocations de ménage; la différence par rapport au chiffre de 5549 s'explique avant tout par le fait - indiqué ci-dessus - que les travailleurs étrangers n'ont en principe pas droit aux allocations de ménage; en

revanche, ils touchent des allocations pour enfants en faveur de leurs enfants habitant hors de Suisse. De plus, au cours des dernières décennies, les salaires agricoles ont connu une augmentation sensible. Le Secrétariat des paysans suisses procède régulièrement à des enquêtes dans ce domaine. La rétribution en espèces de la main-d'œuvre extra-familiale s'est notablement améliorée puisqu'elle a quadruplé durant la période de 1961 à 1982, pour les hommes. Les salaires bruts des employés mariés (allocation de ménage et allocations pour enfants non comprises) sont en général légèrement plus élevés que ceux des hommes célibataires. Il convient enfin de relever que le versement d'allocations de ménage à de nombreux travailleurs mariés qui n'ont pas ou plus d'enfants à leur charge n'a aujourd'hui plus la même justification qu'autrefois. Une augmentation de 50 francs, telle qu'elle est demandée, occasionnerait des dépenses supplémentaires annuelles de quelque 2,4 millions de francs (4000 x 50 x 12). L'avant-projet soumis à la consultation prévoyait le maintien de l'allocation de ménage à son montant actuel de 100 francs par mois. Tous les cantons sont favorables à notre proposition; Unterwald-le-Haut fait toutefois remarquer que son accord est lié à la condition que l'on suive sa proposition relative à un relèvement plus important des allocations pour enfants (voir ch. 211). Les cantons du Jura et de Saint-Gall voudraient au contraire que l'on réexamine le bien-fondé de cette prestation à l'occasion d'une prochaine révision de la LFA. La majorité des associations estime également qu'il ne faut pas modifier le montant de l'allocation de ménage. L'Union suisse des paysans et la Communauté de travail des associations d'employés agricoles subordonnent toutefois leur accord à la condition que l'on adhère à leurs propositions concernant l'amélioration des allocations pour enfants (voir ch. 211). La Confédération des syndicats chrétiens n'est pas particulièrement satisfaite du blocage de l'allocation de ménage car cela ne correspond pas à sa conception de la politique familiale; une prestation plus élevée permettrait, en effet, à la mère de renoncer à une activité lucrative. La Fédération suisse Pro Familia est également favorable à une revalorisation pour des motifs identiques mais voudrait que l'allocation de ménage ne soit versée qu'aux familles avec enfants à charge, V Union démocratique du centre ainsi que le parti libéral sont favorables au statu quo. Le parti radical-démocratique demande non seulement que l'on maintienne l'allocation de ménage à son état actuel, mais encore que l'on examine sérieusement sa suppression au profit d'une réglementation plus généreuse des allocations pour enfants. L'octroi de ces dernières prestations permet, en effet, d'améliorer la situation sociale des intéressés de manière 226

plus sélective et de combattre plus efficacement l'exode rural que l'on craint dans les régions de montagne. Le parti socialiste objecte que les salariés agricoles appartiennent à une catégorie professionnelle où il est notoire que les rémunérations sont très basses. Les dépenses supplémentaires annuelles de 2,4 millions de francs, liées à une augmentation de l'allocation de ménage à 150 francs par mois, se justifient pour cette catégorie de travailleurs. Selon la plupart des avis exprimés, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de modifier le montant de l'allocation de ménage; les moyens financiers ainsi mis à disposition seront mieux utilisés si l'on améliore les allocations pour enfants. De la sorte, la famille bénéficiera d'une aide plus efficace et plus directe. Le bien-fondé de l'allocation de ménage fera l'objet d'un examen plus approfondi à l'occasion d'une prochaine révision de la LFA.

213 Contribution des employeurs Les contributions des employeurs se sont élevées en 1982 à 7,3 millions de francs, couvrant ainsi 60 pour cent environ des dépenses (12,1 mio. fr.) affectées à la couverture des allocations familiales aux travailleurs agricoles. Au cas où l'on retiendrait un montant mensuel inchangé d'allocation de ménage (100 fr.) et des montants d'allocations pour enfants de 80 francs pour les deux premiers enfants et de 90 francs dès le

troisième (la plupart des salariés agricoles sont occupés en plaine), les dépenses totales pour l'octroi des allocations familiales aux travailleurs agricoles s'élèveraient à: En millions de francs 3889 allocations de ménage x 12 mois x 100 francs 4,67 9655 allocations pour enfants x 12 mois x 85 francs 9,84 Total ; 14,51 Si l'on entend que les contributions d'employeurs couvrent à l'avenir encore la même proportion de dépenses, une augmentation desdites contributions de 2 à 2,2 pour cent serait nécessaire (en 1982, la somme des salaires était d'environ 365 mio. fr. et celle des contributions - 2 % -, de 7,3 mio. fr.). Au sein du groupe de travail chargé de préparer la révision de la LFA, l'on a fait remarquer que, lors de la révision de 1974, il avait été prévu que les contributions d'employeurs devaient couvrir les allocations de ménage; cela a été le cas par la suite. En chiffres absolus, ces contributions sont bien plus élevées que la somme des allocations de ménage attribuées. La quasi-totalité des cantons rejettent une augmentation de la contribution des employeurs; seuls Baie-Campagne et les Grisons estiment qu'un relèvement de 0,1 ou 0,2 pour cent pourrait entrer en ligne de compte pour des considérations de principe, du moment que les allocations pour enfants seront améliorées sensiblement. Le maintien du taux actuel n'est, en règle générale, pas contesté par les associations et les partis politiques. L'Union suisse des arts et métiers propose toutefois un relèvement adéquat de la contribution, afin que les dépenses supplémentaires soient réparties entre le secteur privé et le secteur

public. Se prononcent également en faveur d'un relèvement approprié la Fédération romande des syndicats patronaux, la Fédération suisse Pro Familia et V Union suisse des Syndicats autonomes, cette dernière pour le cas seulement où la limite de revenu flexible entraînerait des dépenses élevées. Les partis radical-démocratique et libéral sont favorables au maintien de la contribution à son taux actuel. L'Union démocratique du centre estime, pour sa part, que l'on ne pourra éviter une augmentation de la contribution dans l'hypothèse où les allocations pour enfants seraient relevées dans la mesure qu'elle propose (voir ch. 221). En vue de créer un système de compensation à l'intérieur des professions agricoles, le parti socialiste propose de porter le taux de la contribution à 2,2 pour cent. Compte tenu des arguments avancés par le groupe de travail et du fait que l'agriculture aura, dans un avenir proche, des charges supplémentaires plus élevées à supporter (assurance-maladie, assurance-accidents, prévoyance professionnelle), nous renonçons à vous proposer un relèvement de la contribution des employeurs.

E. 22

000 francs alors que le supplément, par enfant s'élève à 3000 francs par enfant. Le Conseil fédéral est compétent pour adapter cette limite à l'évolution des revenus dans l'agriculture et dans les autres secteurs économiques en règle générale tous les deux ans. Dans l'avant-projet soumis à la consultation, on avait proposé de modifier le cycle d'adaptation, celle-ci devant avoir lieu à l'avenir périodiquement, par analogie avec la réglementation relative à la fixation des allocations pour enfants par le Conseil fédéral. En matière d'impôt fédéral direct, le revenu agricole est déterminé tous les deux ans (voir art. 5, 2e al., RFA). Pour qu'il y ait concordance avec les périodes fiscales, la périodicité de deux ans doit être maintenue pour l'adaptation des limites de revenu selon la LFA. Si l'on adaptait ces limites au cours des périodes fiscales, il faudrait au contraire procéder à une nouvelle taxation de l'ensemble des petits paysans pour le seul domaine de la LFA afin d'examiner leur droit aux allocations. La réglementation en vigueur depuis la dernière révision de la LFA a montré qu'elle n'avait pas créé d'«automatisme», l'adaptation ne survenant en règle générale que

tous les deux ans. C'est ainsi que, par exemple, il n'y a pas eu d'adaptation depuis 1980, les revenus agricoles déterminants selon le fisc n'ayant pratiquement pas changé durant ce laps de temps. Le canton A'Unterwald~le-Bas fait observer que, depuis la révision de la LFA survenue le 1er avril 1974, les personnes qui, en qualité d'indépendants, exploitent un alpage au moins pendant deux mois sans interruption ont droit aux allocations sans que l'on tienne compte de leur revenu. Les agriculteurs exerçant leur activité à titre accessoire peuvent également bénéf-

228
licier des allocations pour enfants depuis 1980, mais leur droit aux prestations est soumis, en revanche, à la limite de revenu. Le nombre de ces petits paysans allocataires est faible parce que leur revenu provenant de leurs activités principale et accessoire dépasse, en règle générale, la limite déterminante. Les allocations octroyées en vertu de la LFA aussi bien aux exploitants d'alpages qu'aux agriculteurs exerçant leur activité à titre accessoire ont pour but de compléter les allocations cantonales ou de combler les lacunes dans le droit aux allocations pour la période d'activité agricole; il s'ensuit qu'il serait justifié que la loi traite sur un pied d'égalité les deux catégories d'allocataires en cause et ne soumette pas dès lors à une limite de revenu le droit aux allocations des petits paysans exerçant leur activité à titre accessoire. Comme nous l'avons déjà indiqué dans notre message du 15 août 1979 à l'appui de la révision de la LFA, du moment que le droit aux allocations des agriculteurs exerçant leur activité à titre principal continue à être subordonné à une limite de revenu, l'on ne saurait renoncer à cette limite pour les agriculteurs travaillant à titre accessoire, ne serait-ce que pour respecter le principe de l'égalité de traitement. Quant aux exploitants d'alpages, ils n'exercent leur activité que pour une période bien déterminée durant laquelle ils ne peuvent s'adonner à aucune autre activité appréciable. Nous avons déjà relevé que le Conseil fédéral était compétent pour adapter la limite de revenu; pour la nouvelle période de taxation 1984 à 1986, il lui appartiendra d'examiner s'il est nécessaire de procéder à une adaptation. 221 Introduction d'une limite de revenu flexible Depuis 1962, on a tenté d'introduire une limite de revenu graduée à chaque révision de la LFA, qui permet de réduire progressivement, en cas de dépassement de la limite de revenu, le nombre d'enfants donnant droit à l'allocation ou le montant de celle-ci. Toutes ces tentatives ont échoué. Ces échecs sont dus au fait que les solutions proposées auraient entraîné la création d'un système trop compliqué, présentant une contradiction à la base. Il est, en effet, paradoxal de prévoir un supplément par enfant pour tenir compte des charges de famille et de devoir ensuite restreindre le nombre des enfants ouvrant droit à l'allocation, lorsque le revenu dépasse la limite fixée. Il serait également choquant que les agriculteurs dont le revenu est relativement élevé touchent des allocations pour un ou deux enfants. Le problème a été repris dans l'une des requêtes de l'Union suisse des paysans; celle-ci propose une solution allant dans le sens d'un barème dégressif du montant des allocations, solution n'impliquant donc plus la contradiction que nous venons de signaler. Le groupe de travail a réexaminé la question dans son ensemble. Il a été d'avis à l'unanimité que l'introduction d'une limite de revenu plus souple 17 Feuille falciale. 135e année. Vol. IV 229

nécessitait des enquêtes détaillées, tout spécialement pour évaluer les répercussions financières de cette innovation. En effet, il y a lieu de connaître les dépenses résultant de l'extension du cercle des allocataires d'une part et, d'autre part, les frais administratifs supplémentaires pour les caisses de compensation. Dans la procédure de consultation, le Département fédéral de l'intérieur a proposé d'inscrire dans la loi le principe de l'institution d'une limite de revenu variable et de donner au Conseil fédéral la compétence de l'intro-

duire; une réserve toutefois était formulée, à savoir qu'il ne serait fait usage de cette compétence que si les dépenses en résultant restent dans des limites supportables. Sept cantons en tout sont favorables à l'introduction d'une limite flexible, à savoir Argovie, Appenzell Rh.-Int., Appenzell Rh.-Ext., Unterwald-le-Haut, Schaffhouse, Vaud et Zurich. Le canton de Schaffhouse fait observer, par exemple, que la réglementation rigide actuelle aboutit à des cas de rigueur qui, pour les agriculteurs eux-mêmes, sont incompréhensibles et injustes; cela les incite précisément à réduire artificiellement leur revenu pour devenir allocataires. Les autres cantons rejettent purement et simplement l'institution d'une limite flexible ou estiment qu'il est en tout cas prématuré d'inscrire le principe lui-même d'une telle limite dans la loi sans connaître au préalable les incidences exactes qu'aurait cette innovation sur les plans financier et administratif. Certains cantons proposent même la suppression de la limite de revenu, ce qui serait possible par la création d'un régime impliquant le prélèvement de contributions auprès de tous les agriculteurs. Pour le canton des Grisons, l'institution d'une limite flexible revient à un relèvement différencié de la limite de revenu. Une telle limite n'exclurait pas les cas de rigueur, car les bénéficiaires dont le revenu serait proche de la limite supérieure ne recevraient qu'une partie des allocations, situation qui ne serait pas comprise non plus. L'on tient déjà compte de manière appropriée des changements de situation en donnant au Conseil fédéral la compétence d'adapter périodiquement la limite. Selon l'importance du relèvement de la limite qui sera décidée par le Conseil fédéral pour le 1er janvier 1984, l'on peut d'ores et déjà être certain que la plus grande partie des petits paysans toucheront les allocations pour enfants. Les complications supplémentaires qu'occasionnerait la limite flexible sur le plan administratif plaident également contre son introduction. Du fait surtout que les répercussions financières de cette innovation ne sont pas connues, le canton des Grisons se prononce contre l'introduction dans la loi, en l'état actuel, du principe de la limite flexible. Le canton du Jura estime que les propositions présentées ne supprimeront pas les disparités entre agriculteurs; les complications administratives engendrées par les systèmes proposés vont à rencontre du principe de système simple et compréhensible pour tout le monde. Le canton d'Unterwald-le-Bas est d'avis qu'avec ou sans limite flexible le droit aux allocations devient caduc à un moment donné. La limite flexible 230

ne résout pas non plus les problèmes lorsqu'un enfant ne donne plus droit à l'allocation en cours de période. Dans un tel cas, la limite de revenu doit être corrigée du fait qu'il n'y a plus de supplément pour enfant à cette limite, ce qui aboutit dans de nombreux cas à la suppression de tout droit aux allocations. Le canton de Saini-Gall est opposé à l'instauration d'une limite flexible parce que ce système implique des contradictions et que l'on ne connaît pas les répercussions d'une telle innovation sur les finances cantonales. Même le système le plus subtil que l'on puisse introduire n'exclut pas complètement les cas de rigueur. Le canton de Soleure fait remarquer que les exploitants agricoles domiciliés sur son territoire sont assujettis à la loi cantonale sur les allocations familiales. Les agriculteurs non bénéficiaires des allocations familiales selon la LFA reçoivent dès lors des allocations cantonales, les montants des prestations étant les mêmes que ceux fixés dans la LFA. Si cette dernière loi prévoyait des allocations graduées pour les agriculteurs dont le revenu est proche des limites, les prestations "cantonales devraient aussi être dégressives afin que l'on n'aboutisse pas à un cumul d'allocations. Il faudrait alors se demander s'il n'y a pas lieu également de graduer le montant des contributions que les agriculteurs doivent verser. Tous ces problèmes ne peuvent pas trouver de solution sur le plan administratif. Le canton du Valais estime qu'il est plus simple et plus efficace de maintenir le système actuel et de

fixer des limites de revenu uniformes que l'on adapte périodiquement. Pour le canton de Zoug, les limites de revenu, avec tous les inconvénients qui leur sont liés, doivent subsister aussi longtemps que les allocations pour enfants aux petits paysans seront financées exclusivement par les pouvoirs publics. Il est actuellement prématuré d'éliminer ces inconvénients par l'introduction d'une limite flexible. Il n'y a donc pas lieu pour le moment de prévoir une telle compétence dans la loi. Les associations faîtières de l'économie qui se sont prononcées sur cette question sont, dans leur majorité, favorables à l'institution d'une limite flexible. L'Union centrale des associations patronales suisses ainsi que le directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie lient cependant leur accord à la condition que l'on ait un système bien défini et que son application ne provoque pas de difficultés. L'Union suisse des arts et métiers propose que l'on renonce provisoirement à prévoir dans la loi une disposition attributive de compétence. L'important, c'est que l'on n'étende pas le cercle des bénéficiaires avec des moyens financiers supplémentaires provenant des pouvoirs publics. Si l'on entend instituer des allocations dégressives au fur et à mesure que le revenu augmente, cette dégression ne devrait pas débiter à la limite fixe actuellement applicable. Elle devrait commencer pour les revenus situés déjà au-dessous de cette limite, de manière que l'on puisse introduire la limite graduée sans provoquer de dépenses supplémentaires. Tous les partis politiques sont favorables à l'introduction d'une limite fle-

231
xible. La Conférence des caisses cantonales de compensation estime qu'il est prématuré d'instaurer un tel système. L'institution d'une limite flexible revient sans aucun doute à une extension du cercle des bénéficiaires d'allocations pour enfants. Cette extension occasionnera des dépenses supplémentaires qui seront exclusivement à la charge de la Confédération et des cantons. Sans des enquêtes précises dans les cantons, il n'est pas possible de chiffrer ces dépenses. Les enquêtes en question se révèlent particulièrement difficiles et exigent un certain temps parce qu'elles ne peuvent être entreprises qu'avec la collaboration des caisses cantonales de compensation et des administrations cantonales des contributions. Il faut, en effet, être en possession de données aussi bien sur les revenus que sur la composition des familles pour tous les intéressés dont le revenu est proche de la limite. Il est également indispensable de connaître les effets d'une telle innovation sur le plan administratif. Il ressort de l'avis du canton de Soleure qu'il faut s'attendre aux plus grandes difficultés dans les cantons qui prévoient le versement d'allocations cantonales pour les agriculteurs dont le revenu excède la limite fixée dans la LFA; cela concerne, outre Soleure, les cantons de Neuchâtel, Saint-Gall et Vaud. En Valais, des allocations sont octroyées à tous les agriculteurs, quel que soit leur revenu. L'introduction d'une limite flexible placerait les cantons précités dans une situation difficile. Parmi les nouveaux allocataires, il y aurait des petits paysans qui toucheraient les allocations cantonales intégralement et des allocations partielles de la Confédération. Il en résulterait des complications administratives quasi insurmontables ainsi que des contradictions entre les deux systèmes. Compte tenu de tous ces motifs et de la prise de position des cantons qui sont des plus intéressés à la solution qui devrait être retenue, nous renonçons à vous proposer d'insérer déjà maintenant dans la loi le principe de l'institution d'une limite de revenu flexible. Selon les résultats des enquêtes auprès des caisses cantonales de compensation et des administrations cantonales des contributions, le problème pourra être repris dans son ensemble à l'occasion d'une prochaine révision de la LFA.

Exclusion des exploitations non paysannes (industrielles) et des personnes morales de droit public de l'assujettissement à la LFA 231 Exploitations non paysannes (industrielles) Dans une requête de l'Union suisse des paysans, il est demandé de limiter en principe l'octroi des allocations fédérales aux travailleurs occupés dans des exploitations paysannes. Par conséquent, les employés au service d'entreprises qui n'exploitent pas de terres ne devraient pas bénéficier des allocations familiales (voir ch. 112.6). Au cours de ces dernières décennies, par suite de l'évolution technique dans les secteurs de la production de la viande et des œufs ainsi que dans celui de la production végétale, l'on a assisté à la constitution de grandes exploitations qui ne sauraient encore être qualifiées d'entreprises familiales. Ces 232

entreprises sont souvent en mains de personnes morales de droit privé et dépendent, en partie, indirectement d'importantes sociétés de distribution. Les salariés qui y sont occupés sont rétribués selon des normes uniformes applicables à l'ensemble des secteurs de l'entreprise. Ces mêmes critères sont aussi valables sur le plan de la prévoyance professionnelle. Le niveau de salaires est nettement supérieur aux normes fixées par les organisations agricoles et applicables en particulier aux entreprises à caractère familial. De plus, de nombreuses activités exécutées dans ces entreprises ne sauraient être comparées à celles effectuées par les travailleurs occupés dans une exploitation agricole. On peut citer à cet égard les travaux accomplis dans les secteurs de l'informatique et de l'administration pure. On relèvera enfin que ces exploitations non paysannes représentent une concurrence directe pour les exploitations agricoles familiales. Si l'on entend respecter, les objectifs qui ont été à l'origine des allocations familiales aux travailleurs agricoles, il s'impose de réviser les dispositions légales applicables en l'occurrence. Rappelons que l'on voulait, en octroyant des allocations familiales, apporter un certain correctif aux salaires agricoles, en les harmonisant avec les rétributions versées dans d'autres secteurs économiques. Ces objectifs seront atteints à la condition seulement que les salariés agricoles puissent bénéficier d'allocations familiales. Par conséquent, les entreprises non paysannes ne devraient, à l'avenir, plus être assujetties à la LFA mais aux régimes cantonaux d'allocations familiales aux salariés non agricoles. L'exclusion desdites exploitations de l'assujettissement à la LFA ne nécessite pas une révision des dispositions de la LFA elle-même. Bien qu'il appartienne au Conseil fédéral d'édicter des dispositions de détail précisant les notions d'exploitation agricole et de travailleur agricole (voir art. 1er, 4e al, LFA), nous avons voulu mettre en discussion l'ensemble de ce problème lors de la procédure de consultation. Les avis sont clairs; l'exclusion des exploitations non paysannes de l'assujettissement à la LFA a été approuvé en principe par les cantons, les associations et les partis politiques. Le Conseil fédéral procédera aux modifications nécessaires du Règlement d'exécution (art. 7 RFA) dès que le groupe de travail aura défini les critères de délimitation. 232 Personnes morales de droit public L'étude de la question du non-assujettissement des entreprises industrielles a donné lieu au réexamen d'un autre problème: ne doit-on pas logiquement exclure aussi de l'assujettissement à la LFA une partie des entreprises exploitées par des personnes morales de droit public? Il s'agit avant tout des exploitations énumérées ci-après: - exploitations des cantons, - exploitations faisant partie des écoles cantonales d'agriculture, - exploitations des communes et des bourgeoisies, - exploitations des institutions et fondations à caractère ecclésiastique. 233

En matière d'allocations familiales, la situation actuelle est la suivante: dans la mesure où les collectivités exploitant des entreprises agricoles ont leur propre statut du personnel ou

une réglementation complète des salaires, les dispositions sur les allocations familiales contenues dans ce statut ou cette réglementation s'appliquent aux travailleurs agricoles également, les allocations fédérales étant alors imputées sur les prestations généralement plus élevées servies par lesdites collectivités. Les travailleurs en cause ne sont plus de véritables salariés agricoles au sens premier de la LFA mais bien des fonctionnaires ou employés du canton, de la commune ou de la bourgeoisie. Comme tels, ils bénéficient - en comparaison avec un travailleur occupé sur un domaine agricole - de salaires plus élevés et de prestations sociales plus avantageuses (p. ex. caisse de pension). Le maintien de l'assujettissement de ces exploitations à la LFA ne s'impose donc plus. La situation des domaines appartenant à ces collectivités mais exploités par des fermiers est différente; ces domaines devraient continuer à être soumis à la LFA. Ce problème a également fait l'objet de la procédure de consultation, quand bien même une exclusion des exploitations en cause de l'assujettissement à la LFA ne nécessite pas une modification de la loi (voir également ch. 231). Notre proposition a reçu un large appui des cantons, associations et partis politiques. L'article 7, 2e alinéa, RFA devra être complété en ce sens que les personnes morales de droit public qui ont leur propre statut du personnel ou une réglementation complète des salaires sont exemptées de l'assujettissement à la LFA. '

E. 24

Salaires indicatifs pour les travailleurs agricoles Aux termes de l'article 4, 1er alinéa, LFA, les allocations familiales ne peuvent être versées que si le salaire payé par l'employeur correspond au moins aux taux locaux usuels pour les travailleurs agricoles. Selon l'article 4, 2e alinéa, LFA, les gouvernements cantonaux, après avoir entendu les organisations cantonales d'employeurs et de salariés, fixent chaque année des normes indicatives quant aux salaires, que les caisses de compensation sont tenues d'appliquer. On a suggéré, dans le groupe de travail chargé de préparer la révision de la LFA, de modifier cette disposition pour qu'à l'avenir les gouvernements cantonaux ne fixent plus les normes indicatives. Une enquête effectuée par la suite auprès des caisses cantonales de compensation a révélé que cinq gouvernements cantonaux seulement fixent les normes nécessaires; huit cantons se fondent sur les normes moyennes établies par l'Union suisse des paysans ou les organisations agricoles cantonales. Pour ces motifs, il se justifie de biffer purement et simplement le 2e alinéa de l'article 4 LFA. Dans le commentaire de la LFA, on donnera une directive aux organes d'exécution les priant de se référer aux normes moyennes établies par l'Union suisse des paysans ou les organisations agricoles canto-

nales. Dans la procédure de consultation, aucune objection n'a été émise sur ce point.

E. 24.1

vaux législatifs sur le plan cantonal. Elle ne devrait pas entraîner une augmentation de l'effectif du personnel. 4 Grandes lignes de la politique gouvernementale Le projet n'est pas mentionné dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983. Les modifications proposées sont toutefois en harmonie avec les buts fixés dans ce document, à savoir le renforcement de l'institution familiale et l'instauration de mesures complémentaires de nature sociale en faveur de l'agriculture. Par ailleurs, le Rapport sur la politique familiale en Suisse, présenté au chef du Département fédéral de l'intérieur par le Groupe de travail «Rapport sur la famille», recommande, de compenser les charges familiales dans une mesure plus forte que jusqu'ici. Enfin, les prestations versées aux salariés non agricoles en vertu des lois cantonales sur les allocations familiales ont été

considérablement augmentées au cours de ces dernières années, ce qui rend absolument nécessaire une adaptation de celles octroyées aux travailleurs agricoles et aux petits paysans. 5 Constitutionnalité La LFA, de même que les dispositions dont la révision est proposée, se fondent sur les articles 31bis, 3e alinéa, lettre b, 34c'ui^uies ! 2e alinéa, et 64bis de la constitution. La loi repose tout d'abord sur l'article 341''''^TM (article sur la protection de la famille) qui donne à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine des caisses de compensation pour allocations familiales. Elle s'appuie également sur l'article 31bls, 3e alinéa, car elle est inspirée non seulement par des motifs de politique familiale mais également par des considérations touchant la politique économique et celle du marché du travail; enfin, les allocations familiales aux petits paysans sont exclusivement à la charge des pouvoirs publics. C'est sur l'article 64bis que se fondent les dispositions pénales. 28645 242

Liste des tableaux Allocations familiales aux salariés selon le droit cantonal (Etat au 1er juin 1983) Allocations familiales dans l'agriculture selon le droit cantonal (Etat au 1er juin 1983) Allocations familiales versées aux travailleurs agricoles (Versements effectués au cours des années 1981-1982) Allocations familiales versées aux petits paysans exerçant leur activité à titre principal ou accessoire (Versements effectués au cours des années 1981-1982) Allocations familiales versées aux travailleurs agricoles (Nombre des allocataires et des allocations au 31 décembre 1982) Allocations familiales versées aux petits paysans exerçant leur activité à titre principal (Nombre des allocataires et des allocations au 31 décembre 1982) Allocations familiales versées aux petits paysans exerçant leur activité à titre accessoire (Nombre des allocataires au 31 décembre 1982) Allocations familiales versées aux pêcheurs professionnels et aux exploitants d'alpages (Nombre des allocataires et des allocations au 31 décembre 1982) 243

Allocations familiales aux salariés selon le droit cantonal (Etat au 1er juin 1983) (Montants en francs) Tableau 1 Cantons Allocations pour enfants Allocations de formation professionnelle Montant mensuel par enfant Argovie Appenzell Rh.-Ext. Appenzell Rh.-Int. Baie-Campagne Baie-Ville Berne Fri bourg Genève Glaris Grisons Jura Lucerne Neuchâtel Nidwald Obwald Saint-Gall Schaffhouse Schwyz Soleure Tessin Thurgovie Uri Vaud Valais Zoug Zurich 80 90 80/901 80 80 90 90/1 052 85/1003 90 90 80/100" 80 100 100/1 IO3 70/801 80/1152 80 80/90* 95/120* 130 75 75 803 120/168* 100/1501 70 — — 100 100 — 145/1602 180 — — 100 100 120 — — — 120_ — — — 125 168/2162 — — Limite d'âge Allocatici de oaissar ordinaire spéciale1 16 16 16 16 16 16 16 15 16 16 16 16 18 16 16 16 16 16 16 16 16 16 16 16 16 16 20/25 20/20 18/25 25/25 25/25 20/25 20/25 20/25 18/25 20/25' 25/25 18/25 20/25 18/25 20/25« 18/25' 20/20 18/25' 20/25* 20/25" 20/25 20/25 20/20 — — — — _... — 300 660" — — — 400 — — • — — 500» 300 500° — — 200 500 600 — — is Cotisations des ice employeurs affiliés aux caisses cantonales en pour-cent des salaires 1,5 1,8 2,1 2,15 1,5 2,0 2,75 1,5 2,0 2,0 2,5 2,0 1,8 1,95 1,8 1,6 1,4 2,0 2,0 3,5 2,0 2,2 1,9 11 1,6 1,4 1 La première limite concerne les enfants incapables d'exercer une activité lucrative et la seconde, les étudiants et apprentis. 3 Le premier taux est celui de l'allocation versée pour chacun des deux premiers enfants; le second taux est celui de l'allocation versée dès le 3e enfant". 3 Le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 10 ans; le second taux est celui de l'allocation versée pour les entants de plus de 10 ans. 4 Le premier montant concerne les familles avec un ou deux enfants; le second, les familles de trois enfants et plus. 5 L'allocation pour enfant s'élève à 125 francs par mois pour les enfants de 16 à 20 ans

incapables de gagner leur vie. 6 Il n'est pas octroyé d'allocations pour les enfants au bénéfice d'une rente de l'Ai; dans le canton de Vaud, l'allocation est réduite de moitié en cas d'octroi d'une demi-rente AT, 7 Les enfants pour lesquels il est versé une rente pour enfant ou une rente d'orphelin de l'AVS, ou une rente pour enfant de l'Ai ne donnent pas droit à l'allocation. 8 Il est versé une allocation d'accueil, du même montant que l'allocation de naissance, pour l'enfant placé en vue d'adoption. * Pour autant que le revenu soumis à cotisation dans l'AVS n'excède pas la limite de 28000 francs. 10 Dès le 3e enfant. 11 Il n'y a pas de caisse cantonale de compensation pour allocations familiales. 244

Allocations familiales dans l'agriculture selon le droit cantonal (Etat au 1^{er} juin 1983)
(Montants mensuels en francs) Tableau 2 Travailleurs agricoles Allocations pour enfant
Région Région Allocations de formation professionnelle1 Région Région Allocations de
Allocations de ménage de plaine de montagne- de plaine de montagne Confédération Berne
Fribourg Genève1 Jura Neuchâtel Schaffhousec Saint-Gall Vaud Valais3 60/70 70/80 — —
85/100 85/100 85/1 00Z — — — 40/30 30/20 — 20/45 10/35 — — — — — — — — —
140/155 140/155 180 — — — 60/50 50/40 _ _ _ — — — — — — 300 660 — 400 500 —
600 — 100 15 — — 15 — — — — — Agriculteurs indépendants Allocations pour enfant1
Région Région Allocations de formation professionnelle1 Région de plaine de montagne de
plaine Confédé- ration Berne Genève1 Jura Neuchâtel SchafThouse Soleure Saint-Gall
Tessin Vaud Valais au- au- au- dessous dessus dessous LRLFA LRLFA LR LFA 60/70 —
70/80 9/9 — 85/1002 85/100= — 9/9 — — ' 40/30 100 30/20 — — — — 60/70 — 20/45
80/115' 10/35 - - 5/5 25/25 25/25 25/25 60/108 60/108 60/108 au- au- au- dessus dessous
dessus LR LFA LR LFA LR LFA — — — — — — 180 180 _ — _ 100 60/50 120 — —
70/80 — — 80/15' — — — 25/25 25/25' 25/257 60/108 108/156 108/156 Région de
montagne au- au- dessous dessus LRLFA LRLFA — — — — — — — — — 50/40 120 — —
_ — — — — 25/25' 25/25' 108/156 108/156 Alloca- Alloca- tions lions de de nais- ménage
sancc — — : — 15" 660 -- — 15" _ 500 — 500' — — . — — 200 10/20" 600 — 1 Le
premier taux concerne l'allocation versée pour chacun des deux premiers enfants; le second
taux est celui de l'allocation versée par enfant dès le 3e enfant. 1 La loi fédérale sur les
allocations familiales dans l'agriculture n'est pas applicable. Le premier taux est celui de
l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 10 ans; le second taux est celui de
l'allocation versée pour les enfants de plus de 10 ans. 3 Les travailleurs agricoles ont droit à
une allocation cantonale destinée à combler la différence entre les allocations fédérales et
les allocations versées aux salariés non agricoles. En zone de montagne seulement. Dès le
3e enfant. Lorsque le revenu imposable ne dépasse pas 50000 francs par an. En cas de
formation agricole ou viticole, un montant supplémentaire de 25 francs est versé. Fr. 10.—
par mois et par personne seule, Fr. 20.— par mois et par couple. 18 Feuille fédérale. 135e
année. Vol. IV 245

Allocations familiales versées aux travailleurs agricoles Versements effectués au cours des
années 1981/1982 (Montants en francs) Tableau 3 Camonf , Zurich ; Berne:
Lucerne Uri Schwyz Unterwald-le-Haut Unterwald-le-Bas Glaris ...: Zoug Fribourg Soleure
Baie-Ville Baie-Campagne Schaffhouse Appenzell Rh.-Ext Appenzell Rh.-Int Saint-Gall
Grisons Argovie Thurgovie Tessin Vaud Valais Neuchâtel Genève0 Jura , Suisse 1981
1291678 1568557 1 079 638 26018 276019 46 402 46786 23285 170853 636838 227 525
24 977 201918 43521 99169 25 247 629 024 328 742 803 807 633101 322681 2205847
1012577 269 669 — 98011 12091885 1982 1279841 1 433 186 1 053 509 27815 287668
39824 46407 26010 156545 601 883 238 134 21068 188249 35845 118630 38930 643 725

354434 805 446 644915 334950 1 990 299 1 076 379 281034 — 105 695 11830421 > La loi fédérale du 20 juin 1952 n'est pas applicable dans le canton de Genève. 246

Cantons , 1981 1982 Zurich., , 2517716 2464860 Berne..... 15116536 14184534 Lucerne., : 10296882 9420419 Uri . ' 1 062 038 1 022 822 Schwyz 2784881 2.656579

Unterwald-le-Haut 1 322 962 1 281 439 Unterwald-le-Bas .'. 992901 929307 Glaris 434856 444630 Zoug 1 010 428 837 570 Fribourg 3 769 192 3 584 140 Soleure 1 366 182 1 245 144

Bàie-Ville 4 200 3 180 Bàie-Campagne : 833 900 720 019 Schaffhouse . ' 164130 117490

Appenzell Rh.-Ext 1 144 432 1 082 943 Appenzell Rb.-Int 1 035 404 990 578 Saint-Gall 7

347 973 6 768 294 Grisons 3 048 604 2 853 468 Argovie 3290547 2912045 Thurgovie

2527384 2297638 Tessin 508 814 367 274 Vaud 2 052 963 1 654 066 Valais 1 402 440 1 376

427 Neuchâtel 998 404 837 687 Genève1' — — Jura 1488881 1584709 Suisse.... 66522650

61637262 ') La loi fédérale du 20 juin 1952 n'est pas applicable dans le canton de Genève.

247 Allocations familiales versées aux petits paysans exerçant leur activité à titre principal ou accessoire Versements effectués au cours des années 1981/1982 (Montants en francs)

Tableau 4

Allocations familiales versées aux travailleurs agricoles Nombre des allocataires et des allocations au 31 décembre 1982 Tableau 5 Caisse cantonale de compensation Zurich Berne Lucerne Uri Schwyz Unterwald-le-Haut Unterwald- le- Bas Glaris Zoue Fribourg Soleure Baie-Ville Baie-Campagne Schafihouse Appenzell Rh -Ext Appenzell Rh -Int. . Saint-Gall Grisons Argovie Thurgovie Tessin Vaud Valais Neuchâtel oenève1' Jura Total De la plaine Allocataires 439 262 257 3 54 8 6 4 49 286 60 42 75 11 13 119 61 428 246 177 1575 641 1_12 13 4941 Allocations de ménage 404 259 216 3 52 7 6 3 46 281 54

E. 25

Délimitation des régions de montagne; recours Selon l'article 6, 4e alinéa, LFA, les décisions de l'office lederai des assurances sociales relatives au classement des exploitations séparées peu- vent être déferées par les intéressés, dans les 30 jours de leur notification à la commission d'experts pour la délimitation de la région de montagne, qui décide en dernière instance. Par la modification du 31 mars 1982 de l'ordonnance concernant le ca- dastre de la production agricole et la délimitation de la région de montagne ainsi que de la zone préalpine des collines (voir RO 1982 471), cette com- mission d'experts a été remplacée par la Commission fédérale de recours pour la délimitation de la région de montagne et de la zone préalpine des collines. Il y a lieu, dans ces conditions, d'adapter le texte de l'article 6, 4e alinéa, LFA.

E. 26

Autres demandes de révision 261 Revenu déterminant En relation avec l'introduction d'une limite de revenu plus flexible, le groupe de travail s'est demandé si l'on ne devrait pas, à l'avenir, se fonder sur le revenu imposable, et non le revenu net, afin de fixer le revenu déter- minant pour l'octroi des allocations familiales aux petits paysans. Aux termes des dispositions en vigueur, l'on se base sur le «revenu net» lorsqu'il s'agit de déterminer si la limite de revenu est dépassée ou non. Dans ce revenu déterminant ne sont pas comprises la plupart des aides di- rectes accordées par les pouvoirs publics; il s'agit, en plus des allocations familiales, des contributions aux frais des détenteurs de bétail bovin et des contributions à l'exploitation agricole du sol. Etant donnée l'amélioration des aides directes en faveur des régions de montagne et des régions pré- alpines des collines, il en résulte certaines conséquences si l'on ne les prend pas en considération. C'est ainsi que les

exploitations qui bénéficient de contributions directes élevées sont avantagées par rapport à celles qui re- tirent le même revenu effectif- et auraient donc en principe le même droit aux allocations - mais ne reçoivent pas ou que peu de contributions directes. Vu que ces contributions reviennent en premier lieu aux agricul- teurs de montagne, les petites et moyennes exploitations de la plaine béné- ficiant d'un revenu relativement modeste se trouvent en fait désavantagées. En même temps que l'on recherchait des solutions pour la fixation d'une limite de revenu flexible, il importait d'examiner si la notion de revenu dé- terminant ne devrait pas faire l'objet d'un réexamen. 235

Lors de la procédure de consultation, quinze cantons se sont déclarés favo- rables à ce que le revenu imposable soit dorénavant déterminant pour fixer le droit aux allocations selon la LFA. Le canton â'Argovie fait observer que la prise en considération du revenu net représente une inégalité pour les petits paysans de la plaine; en effet, le petit paysan de la montagne peut dé- duire de son revenu les paiements directs, ce qui a pour effet qu'il reçoit les allocations alors que le petit paysan de la plaine avec le même revenu effectif en est privé. Le canton de Baie-Campagne relève que l'augmentation des paiements directs pourrait conduire à de nouvelles inégalités de traitement si l'on maintenait le système actuel de détermination du revenu. Les cantons de Glaris, Grisons et Schaffhouse attendent d'un changement de système des simplifications administratives et un peu plus de clarté. Les cantons de Berne et Thurgovie sont également d'avis que l'actuel système de détermination du revenu désavantage les petites exploitations de plaine par rapport à celles des régions de montagne. Six cantons en tout sont opposés à un changement de système. Le canton d'Appenzell Rh.-Ext. relève que les légers avantages concédés aux paysans de montagne se justifient eu égard aux conditions difficiles dans lesquelles ils se trouvent. Le canton â'Unlerwald-le-Bas estime que l'on pourrait aussi se fonder sur le revenu net effectif, sans admettre des déductions spéciales. Les paiements directs constituent également un revenu provenant de l'exploitation et les personnes qui en bénéficient les utilisent pour l'entretien de la famille. Il est dès lors justifié de tenir compte de ces éléments de revenu pour détermi- ner le droit aux allocations. Le canton de Vaud est favorable au maintien de la notion de revenu net pour déterminer le droit aux allocations. Il importe, à son avis, que les al- locations familiales soient versées prioritairement aux paysans dont la situation économique est la plus défavorable, c'est-à-dire qui se heurtent aux plus grandes difficultés pour élever leurs enfants. Or, les contributions directes qui ne sont pas prises en considération dans le revenu déterminant le droit aux allocations pour enfants, sont précisément d'autant plus élevées que la situation économique de l'intéressé est difficile. A l'avenir égale- ment, ces contributions ne devraient pas entrer en ligne de compte pour fixer le droit aux allocations. Le canton^ du Valais estime que les aides directes et les allocations familia- les constituent une partie des mesures destinées à aider les paysans de la montagne. Il ne s'agit donc pas de considérer comme un «avantage» ce qui n'est en fait qu'un «correctif». Il faut s'en tenir au principe du revenu net comme base de calcul. Le parti radical-démocratique est d'avis que l'on de- vrait retenir le critère du revenu imposable pour une prochaine révision de la LFA. La simplification administrative qui en résulterait et une plus grande équité sont des arguments qui militent en faveur d'un changement de système. 236

Le parti libéral et le parti socialiste sont également favorables à ce change- ment à la condition toutefois qu'il ne provoque pas une diminution du nombre des bénéficiaires. Le parti démocrate-chrétien se réjouit du fait que ce problème complexe soit examiné par un groupe de travail afin que l'on puisse procéder à un changement de système à l'occasion

d'une prochaine révision de la loi. L'Union suisse des paysans et le Groupement suisse pour la population de montagne émettent également une opinion positive. Il ne faudrait toutefois pas que des personnes qui touchent actuellement les allocations perdent leur droit aux prestations à la suite de ce changement. Une révision de la loi serait nécessaire pour qu'on se fonde à l'avenir sur la notion de revenu imposable (art. 5, 2^o al., LFA). Bien qu'une majorité des avis ait été favorable à un changement de système lors de la procédure de consultation, nous ne sommes pas en mesure actuellement de vous présenter une proposition à ce sujet ; ce qui a été exposé concernant la limite de revenu flexible (voir ch. 221) est également valable en l'occurrence. Sans procéder à des enquêtes approfondies auprès des caisses cantonales de compensation et des administrations cantonales des contributions, il n'est pas possible d'obtenir des données dignes de foi sur l'extension du cercle des allocataires et les dépenses supplémentaires qu'entraînerait un changement de système. Il est hors de doute qu'en retenant la notion de revenu imposable l'on devrait fixer une autre limite de revenu. Il est nécessaire de disposer, à cet effet, de renseignements sur la structure des revenus et la grandeur des familles, puisque la limite de revenu s'élève de 3000 francs par enfant. L'argument principal que l'on invoque pour modifier le système est le suivant: actuellement les petits paysans de la montagne seraient favorisés par rapport à ceux de la plaine, puisque les paiements directs ne font pas partie du revenu déterminant. Dans la mesure où l'on entend réaliser l'égalité de traitement entre paysans de la plaine et agriculteurs de montagne, trois variantes peuvent être mises en discussion pour déterminer la limite de revenu. Si, comme certains l'ont posé comme condition, aucun agriculteur de montagne, actuellement bénéficiaire des allocations, ne devrait perdre son droit aux prestations, il y aurait lieu de fixer la nouvelle limite de revenu à un niveau si élevé qu'une nouvelle catégorie d'agriculteurs de la plaine toucheraient les allocations. Si tel était le cas, il faudrait alors, à notre avis, remettre en discussion de façon toute générale la question du maintien de la limite de revenu. Une autre possibilité consisterait à fixer la limite de telle sorte que le nombre global d'allocataires reste à peu près le même qu'actuellement. Cette variante aurait pour effet que des agriculteurs non allocataires de la plaine recevraient les allocations tandis que des bénéficiaires actuels en région de montagne perdraient leur droit. La troisième variante serait la suivante: on fixerait deux limites de revenu, l'une pour les régions de plaine, l'autre pour la zone de montagne. Si l'on entend maintenir le nombre global des allocataires au niveau actuel, des 237

petits paysans de montagne perdraient alors également leur droit aux prestations au profit d'agriculteurs de plaine. En conclusion, on constate que l'on ne peut pas estimer les répercussions financières qu'aurait un changement de système. Ce changement soulèverait, par ailleurs, des questions de principe concernant l'opportunité de la limite de revenu et, par conséquent, le financement exclusif des allocations pour enfants aux petits paysans par les pouvoirs publics. Les opinions émises lors de la procédure de consultation donneront des indications précieuses au groupe de travail qui doit examiner le problème dans son ensemble. 262 Institution d'allocations de ménage pour les petits paysans La motion Schnider (voir ch. 111.1) invite le Conseil fédéral à préparer un projet de révision de la LFA, projet qui prévoirait que dorénavant les petits paysans auraient droit, en sus des allocations pour enfants, à une allocation de ménage. La question de l'institution d'allocations de ménage en faveur de petits paysans n'est pas nouvelle puisqu'elle a déjà été soulevée par la motion Despland du 8 mars 1956 et la motion Piot du 20 mars 1956; ces deux interventions demandaient la création de cette allocation pour les paysans de la montagne. La commission fédérale d'experts, chargée, en 1957, d'examiner l'institution d'un

régime fédéral d'allocations familiales a étudié cette question de manière approfondie (voir son rapport du

E. 27

février 1959, p. 156 ss). Les motifs invoqués alors par le Conseil fédéral pour le rejet des motions sont identiques à ceux retenus par la commission d'experts: A la différence des travailleurs agricoles, les petits paysans disposent en général d'un logement dans leur maison; par ailleurs, ils ont la possibilité de tirer de leur propre exploitation nombre de produits d'usage quotidien. Les petits paysans ont donc à supporter des frais de ménage relativement modestes. Au sujet des aspects financiers, les experts faisaient observer que même si l'on tient compte de la large compréhension que rencontre la situation difficile des petits paysans, on doit affirmer que le versement d'allocations de ménage, sans contre-prestation quelconque des intéressés, provoquerait l'opposition de vastes milieux de la population. Pour l'extension du régime des allocations familiales l'on doit, dans les circonstances présentes, porter son attention principalement sur l'octroi d'allocations pour enfants. Les arguments avancés en 1959 par la commission d'experts contre l'institution d'allocations de ménage en faveur des petits paysans gardent, en grande partie, leur valeur. Les allocations pour enfants atteignent le même but que les allocations de ménage puisqu'il s'agit - en pleine conformité avec la motion Schnider - d'une aide financière directe, indépendante de la grandeur de l'exploitation. Par l'octroi d'allocations pour enfants, l'on a également la garantie que les prestations ne sont versées qu'aux petits paysans qui en ont véritablement besoin. Les considérations d'ordre financier sont également d'une très grande importance; le paiement d'une allocation de ménage de 100 francs par mois 238

aux petits paysans occasionnerait une dépense supplémentaire de 53,95 millions de francs par année. Eu égard à la situation précaire des finances de la Confédération et de certains cantons, une nouvelle dépense aussi considérable et à la charge exclusive des pouvoirs publics ne saurait être envisagée. Comme jusqu'ici, la priorité doit être accordée au versement d'allocations pour enfants. La question d'une compensation des charges sociales au sein de l'agriculture devra encore être examinée; l'occasion sera ainsi donnée de poursuivre l'étude relative à l'institution d'allocations de ménage en faveur des petits paysans. Pour ces raisons, nous avons renoncé à prévoir dans le projet l'institution d'allocations de ménage pour les petits paysans. Lors de la procédure de consultation, notre proposition a été largement approuvée. Le Groupement suisse pour la population de montagne se rallie en particulier au point de vue que la priorité devrait être accordée à l'octroi des allocations pour enfants. Une telle priorité serait reconnue de façon manifeste si l'on suivait sa proposition relative à l'augmentation desdites allocations. S'il n'en était pas tenu compte, la question du versement d'allocations de ménage aux petits paysans et aux agriculteurs de montagne devrait être ré-examinée. Le parti démocrate-chrétien est d'avis que l'institution d'allocations de ménage pour les petits paysans devrait être réalisée lors d'une prochaine révision de la LFA. 263 Charte sociale agricole (compensation des charges sociales dans l'agriculture) Dans une requête de l'Union suisse des paysans, il est relevé que dans les milieux concernés, l'on se demande actuellement si l'on ne devrait pas établir une certaine compensation des charges sociales au sein des professions agricoles (voir ch. 112.7). L'étude de ce thème sera reprise prochainement- Faute de temps déjà, il n'a pas été possible d'aborder ce problème dans le cadre de la présente révision de la LFA. 264 Cumul des allocations familiales et des rentes pour enfants ou d'orphelins de l'AVS et de l'Al Les cantons de Lucerne, Schwyz et Thurgovie, de même que la Conférence des caisses

cantonales de compensation font observer qu'aux termes de l'article 9, 6e alinéa, LFA, les enfants pour lesquels il est versé une rente pour enfant ou une rente d'orphelin de l'assurance-vieillesse et survivants ou une rente entière pour enfant de l'assurance-invalidité ne donnent pas droit à l'allocation. Des dispositions analogues figurant dans diverses lois cantonales sur les allocations familiales ont été abrogées au cours de ces 239

dernières années; la question se pose par conséquent de savoir si l'on ne devrait pas en faire autant dans la LFA. En pratique, il s'agit de cas individuels, qui aboutissent souvent à des restitutions de prestations; occasionnellement, l'on est en présence de cas de rigueur. La réglementation en vigueur correspond à un principe généralement admis en matière d'assurances sociales, à savoir que l'on doit éviter le cumul des prestations dont le but est identique. Dans l'application, la disposition en cause n'a pas donné lieu à des difficultés notables et sa portée est comprise en particulier par les milieux de la paysannerie; elle doit par conséquent être maintenue. 3 Répercussions de la révision sur le plan financier et sur les effectifs du personnel

E. 31

3 Répercussions financières Les comptes annuels 1982 ainsi que les données fournies par les caisses cantonales de compensation (feuilles annexes aux rapports annuels) ont servi de base pour l'estimation des dépenses supplémentaires. 311 Dépenses 1982 (selon décompte annuel) En millions de francs Allocations familiales aux travailleurs agricoles 12,09 Allocations familiales aux petits paysans 62,73 74,82 /. allocations à restituer 0,44 Charges 74,38 /. contributions des employeurs 7,29 A la charge de la Confédération et des cantons 67,09 - Confédération (2/i) 44,73 -, Cantons (Va) 22,36 312 Dépenses supplémentaires occasionnées par la révision Relèvement des allocations pour enfants de 20 francs, soit 80 francs pour les deux premiers enfants et 90 francs dès le troisième enfant en région de plaine; 90 francs pour les deux premiers enfants et 100 francs dès le troisième en région de montagne. Allocation de ménage de 100 francs par mois comme jusqu'ici. Contributions des employeurs de l'agriculture de 2 pour cent des salaires soumis à cotisations dans l'AVS, (comme jusqu'ici). 240

312.1 Travailleurs agricoles 9650 allocations x 12 mois x 20 francs 2,32 millions de francs

312.2 Petits paysans exerçant leur activité à titre principal Par suite du relèvement, au 1er janvier 1983, de déductions de l'impôt fédéral direct, le nombre, des allocations pour enfants à verser augmentera de 2 pour cent environ. A cet effet, ne sont donc prises en considération ci-après que les dépenses supplémentaires résultant de l'augmentation des montants d'allocations, l'extension du cercle des ayants droit n'étant pas une conséquence de la révision de la LFA. 72 285 allocations x 12 mois x 20 francs 17,35 millions de francs

312.3 Petits paysans exerçant leur activité à titre accessoire, exploitants d'alpages, pêcheurs professionnels Augmentation des allocations de 20 francs 0,11 million de francs 313

Dépenses supplémentaires totales Sur la base des estimations précitées, les dépenses supplémentaires à la charge des pouvoirs publics peuvent être chiffrées comme il suit: . En millions de francs - travailleurs agricoles 2,32 - petits paysans exerçant leur activité à titre principal 17,35 - petits paysans exerçant leur activité à titre accessoire, exploitants d'alpages et pêcheurs professionnels Q.1 1 Total 19,78 Ces dépenses supplémentaires seront à la charge de la Confédération pour les deux tiers (13,18 mio. fr.) et des cantons pour un tiers (6,59 mio. fr.). En conséquence, les dépenses couvertes par les pouvoirs publics passeront vraisemblablement à 86,87 millions (1982: 67,09 mio. fr. + dépenses supplémentaires: 19,78 mio. fr.).

E. 32

Effets sur l'état du personnel | La révision projetée n'aura pas d'effets sur l'état du personnel.

E. 33

Conséquences pour les cantons et les communes sur le plan de l'exécution Comme c'était le cas jusqu'ici, l'exécution de la LFA incombera aux caisses cantonales de compensation de l'ÀVS. La révision ne nécessite pas de tra-

E. 38

!41 11 12 113 48 246 228 108 826 364 32 7 3405 Allocations pour enfants 751 394 603 9 114 15 10 6 110 428 113 76 136 18 18 239 99 841 465 273 2508 1155 184 25 8590 De. la montagne Allocataires 7 122 25 10 28 17 6 1 4 12 18 13 26 18 20

E. 40

3 3 14 96 80 20 25 608 Allocations de ménage 8 118 25 10 28 16 4 1 3 12 17 10 25 18 18 35 3 3 3 74 19 17 17 484 Allocations pour enfants 7 209 52 26 48 22 14 3 5 28 51 16 60 39 38 67 6 1 22 128 146 33

E. 44

1065 En tout Allocataires 446 384 282 13 82 25 12 5 53 298 78 42 88 11 39 18 139 101 431 249 191 1671 721 132 38 5549 Allocations de ménage 412 377 241 13 80 23 10 4

E. 49

24 3889 Allocations pour enfants 758 603 655 35 162 37 24 9 115 456 164 76 152 18 78 39 277 166 847 466 295 2636 1301 217 69 9655]> La loi fédérale du 20 juin 1952 n'est pas applicable dans le canton de Genève. 248

Allocations familiales versées aux petits paysans exerçant leur activité à titre principal
 Nombre des allocataires et des allocations au 31 décembre 1982 Tableau 6 Caisse cantonale de compensation Zurich Berne Lucerne Uri Schwyz . . Unterwald-le-Haut . .
 Ūnterwald-le-Bas . . . Glaris Zoug Fribourg Soleurc Baie-Ville . Baie-Campagne
 Schafihouse . Appenzell Rh.-Ext. . Appenzell Rh.-Int. . . Saint-Gall Grisons Argovie
 Thurgovie Tessin Vaud Valais Ncuchâtel Genève" Jura Total De la plaine Allocataires
 1000 2381 2546 54 370 120 88 30 187 1257 353 2 271 41 17 1391 45 1 219 973 76 641 342
 87 239 13730 Allocations pour enfants 2487 6269 7875 186 1010 376 256 75 577 3062 975
 5 758 116 28 4127 113 3481 2846 276 1 329 697 182 662 37768 De la montagne
 Allocataires 134 3434 1081 309 714 367 265 177 125 425 101

E. 50

442 375 1 261 1251 20 40 165 256 465 305 366 12128 Allocations pour enfants 390 9098
 3470 1028 1987 1053 805 412 390 1027 305 152 1 188 1076 3575 3070 46 121 693 562
 1004 703 944 33099 En toui Allocataires 1 134 5815 3627 363 1084 487 353 207 312 1 682
 454 2 321 41 459 375 2652 1296 1239 1013 241 897 807 392 605 25858 Allocation.1!;
 pour enfants 2877 15367 11345 1214 2997 1429 1061 487 967 4089 1280 5 910 116 1216
 1076 7702 3183 3527 2967 969 1891 1 701 885 1606 70867 11 La loi fédérale du 20 juin
 1952 n'est pas applicable dans le canton de Genève. 249

Allocations familiales versées aux petits paysans exerçant leur activité à titre accessoire
 Nombre des allocataires au 31 décembre 1982 Caisse cantonale de compensation Zurich

Berne Lucerne Uri Schwyz Unterwald-le-Haut Unterwald-le-Bas Claris Zoua Fribourg
 Soleure Bâie- Ville Baie-Campagne SchafEhouse Appenzell Rh -Ext Appenzell Rh -Int
 Saint-Gall Grisons Argovie Thurgovie Tessin Vaud Valais Neuchâtel Genève1^ Jura Total
 ') La loi fédérale du 20 juin Dfc la plaine 19 . 27 2 3 2 1 1 3 12 3 1 12 .. 86 1952 n'est
 pas applicable De la montagne 130 19 14 10 24 1 2 2 4 3 6 14 2 1 10 1 37 280 dans le
 canton Tableau 7 En tout 149 46 16 13 26 1 2 2 1 1 4 3 . ' 9 14 14 4 11 1 49 366 de Genève.
 250

Allocations familiales versées aux pêcheurs professionnels et aux exploitants d'alpages
 Nombre des allocataires et des allocations au 31 décembre 1982 Tableau 8 Caisse cantonale
 Pêcheurs professionnels Exploitants d'alpages de compensation Allocataires Allocations
 Allocataires Allocations pour enfants pour enfants Zurich 3 6 - - Berne - - - - Lucerne 2 5 7
 18 Uri - - 15 48 Schwyz 1 7 26 52 Unterwald-le-Haut - - 1 1 Unterwald-le-Bas 4 8 4 1 3
 Glaris - - 6 9 Zoug Fribourg , 3 5 7 16 Soleure - - - - Bâie-Ville Bâie-Campagne - - - -
 Schafihouse - - - - Appenzell Rh.-Ext - - 1 3 Appenzell Rh.-Int - - 1 3 Saint-Gall 1 2 Grisons -
 - - - Argovie - - - - Thurgovie 2 6 - - Tessin 1 1 1 2 Vaud 12 20 - - Valais 1 1 Neuchâtel 4 7 - -
 Genève1' - - - - Jura - - - Total 34 68 69 165 '> La loi fédérale du 20 juin 1952 n'est pas
 applicable dans le canton de Genève. 28645 251

Loi fédérale Projet sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) Modification du
 L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 14
 septembre 1983'1, arrête: I La loi fédérale du 20 juin 1952' sur les allocations familiales
 dans l'agri- culture (LFA) est modifiée comme il suit: Art. 2, 3e al. et 4e al, {nouveau} 3
 L'allocation pour enfants est versée à raison de chaque enfant au sens de l'article 9. Elle
 s'élève, pour les deux premiers enfants, à 80 francs par mois en région de plaine et à 90
 francs en zone de montagne et, pour le troi- sième enfant et chaque enfant suivant, à 90
 francs en région de plaine et à .100 francs en zone de montagne. La progression. des
 prestations se déter- mine d'après le nombre d'enfants pour lesquels le travailleur agricole a
 droit aux allocations. 4 Le Conseil fédéral adapte périodiquement les montants des
 allocations pour enfants, en tenant compte dé l'évolution économique et du développe- ment
 des allocations fixées dans les lois cantonales sur les allocations fami- liales. Art. 4, 2e al.
 Abrogé An. .6, 4" al. . 4 Les décisions de l'Office fédéral des assurances sociales relatives
 au classe- ment des exploitations séparées peuvent être déferées par les intéressés, dans les
 30 jours de leur notification, à la Commission fédérale de recours pour la délimitation de la
 région de montagne et de la zone préalpine des collines, qui décide en dernière instance.)
 FF 1983 IV 213 2> RS 836,1 252

Allocations familiales dans l'agriculture An. 7,]fr al. et 2" al. (nouveau) 1 L'allocation
 familiale aux petits paysans est une allocation versée pour chaque enfant au sens de l'article
 9; elle s'élève pour les deux premiers enfants, à 80 francs par mois en région de plaine et à
 90 francs en zone de montagne et, pour le troisième enfant et chaque enfant suivant, à 90
 francs en région de plaine et à 100 francs en zone de montagne. La progression des
 prestations se détermine d'après le nombre d'enfants pour lesquels le petit paysan a droit aux
 allocations. 2 Le Conseil fédéral adapte périodiquement les montants des allocations pour
 enfants, en tenant compte de l'évolution économique et du développe- ment des allocations
 fixées dans les lois cantonales sur les allocations fami- liales. II 1 La présente loi est sujette
 au référendum facultatif. 2 Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur. 253

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses,
 Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali

digitali Message concernant la révision de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) du 14 septembre 1983 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1983 Année Anno Band 4 Volume Volume Heft 46 Cahier Numero Geschäftsnummer 83.067 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 22.11.1983 Date Data Seite 213-253 Page Pagina Ref. No 10 103 874 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

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