



18.091

## Message concernant la modification de la loi sur les allocations familiales

du 30 novembre 2018

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2014 M 13.3650 «Universalité des allocations familiales. Aussi pour les mères bénéficiaires d'APG maternité durant leur droit au chômage» (E 17.9.13, Seydoux-Christe; N 5.3.14)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 novembre 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

---

## Condensé

*Il importe de réviser sur trois points la loi sur les allocations familiales. D'abord, il faut que les jeunes en formation donnent droit aux allocations de formation dès le début de leur formation postobligatoire, et non pas seulement dès l'âge de 16 ans. Ensuite, il convient d'octroyer aussi des allocations familiales aux mères qui élèvent seules leurs enfants alors qu'elles sont au chômage. Enfin, il faut créer une base légale pour l'octroi d'aides financières aux organisations familiales.*

### Contexte

*Le 21 juin 2013, la conseillère aux États Seydoux-Christe a déposé la motion 13.3650 «Universalité des allocations familiales. Aussi pour les mères bénéficiaires d'APG maternité durant leur droit au chômage», qui charge le Conseil fédéral d'adapter la législation afin que les mères au chômage bénéficiaires d'une allocation de maternité puissent aussi toucher des allocations familiales. La motion a été adoptée le 17 septembre 2013 par le Conseil des États et le 5 mars 2014 par le Conseil national.*

*Le 17 mars 2016, le conseiller national Müller-Altarmatt a déposé l'initiative parlementaire 16.417 «Allocations de formation professionnelle. Leur versement doit débiter en même temps que la formation». La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national et celle du Conseil des États ont donné suite à cette initiative. Comme il ne serait pas opportun de réviser la loi sur les allocations familiales sur la base à la fois d'un projet du Conseil fédéral et d'un projet du Parlement, le Conseil fédéral a décidé de répondre aux demandes de l'initiative parlementaire Müller-Altarmatt dans le présent projet.*

*Enfin, il convient de saisir l'occasion offerte par la révision de la loi sur les allocations familiales pour créer une base légale pour l'octroi d'aides financières aux organisations familiales.*

### Contenu du projet

*Dans le droit en vigueur, les parents ne touchent des allocations de formation que si leurs enfants ont atteint l'âge de 16 ans et suivent une formation. Le projet prévoit que les allocations de formation seront octroyées dès le moment où un enfant ayant atteint l'âge de 15 ans suit une formation postobligatoire. Des allocations de formation seront également octroyées pour les enfants de plus de 16 ans qui n'ont pas encore achevé leur scolarité obligatoire.*

*Dans le droit en vigueur, les mères qui élèvent seules leurs enfants alors qu'elles sont au chômage n'ont pas droit aux allocations familiales lorsqu'elles perçoivent une allocation de maternité. Lorsqu'aucune autre personne ne peut prétendre à des allocations familiales pour un enfant, par exemple parce que ce dernier n'a pas été reconnu par le père, des allocations familiales ne peuvent pas être perçues pour cet*

---

*enfant. Il convient de remédier à cette situation en créant pour ces femmes, dans la LAFam, un droit aux allocations en tant que personne sans activité lucrative.*

*Enfin, le projet crée une base légale pour le soutien aux organisations familiales. Les aides financières peuvent être octroyées aux organisations familiales qui ont leur siège en Suisse, qui sont actives dans toute la Suisse ou sur tout le territoire d'une région linguistique et qui, conformément à leur but, sont d'utilité publique, neutres sur le plan confessionnel et politiquement indépendantes. Des aides financières pourront être versées pour les domaines d'encouragement «accompagnement de familles, conseils aux familles et formation des parents» et «conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation».*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>998</b>
<b>1 Présentation du projet</b>	<b>1003</b>
1.1 Contexte	1003
1.1.1 Allocations familiales	1003
1.1.1.1 Allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire	1004
1.1.1.2 Allocations familiales pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants	1006
1.1.2 Aides financières pour les organisations familiales	1006
1.2 Objectifs	1007
1.3 Réglementation proposée	1007
1.3.1 Allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire	1007
1.3.1.1 Justification et appréciation	1007
1.3.1.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	1010
1.3.2 Allocations familiales pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants	1010
1.3.2.1 Justification et appréciation	1010
1.3.2.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	1012
1.3.3 Aides financières pour les organisations familiales	1012
1.3.3.1 Justification et appréciation	1012
1.3.3.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	1014
1.4 Résultats de la consultation	1015
1.4.1 Allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire	1015
1.4.2 Allocations familiales pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants	1016
1.4.3 Aides financières pour les organisations familiales	1016
1.4.3.1 But et domaines d'encouragement (art. 21 <i>f</i> AP-LAFam)	1017
1.4.3.2 Conditions (art. 21 <i>g</i> AP-LAFam)	1017
1.4.3.3 Procédure et taux maximal (art. 21 <i>h</i> AP-LAFam)	1019
1.4.4 Autres demandes	1019
1.4.4.1 Notion de «mères seules»	1019
1.4.4.2 Autres lacunes et adaptation du système des allocations familiales	1020
1.4.4.3 Augmentation des allocations familiales et modification du mécanisme d'adaptation au renchérissement	1020

1.4.4.4	Compensation des charges	1021
1.4.4.5	Allocations pour enfant sous condition de ressources	1021
1.4.4.6	Modification de la LACI	1021
1.4.4.7	Lutte contre la pauvreté des familles	1022
1.5	Adéquation des moyens requis	1022
1.6	Mise en œuvre au niveau de l'ordonnance	1022
1.6.1	Allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire	1022
1.6.2	Allocations familiales pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants	1022
1.6.3	Aides financières pour les organisations familiales	1022
1.7	Classement d'interventions parlementaires	1023
<b>2</b>	<b>Commentaire des dispositions</b>	<b>1023</b>
<b>3</b>	<b>Conséquences</b>	<b>1033</b>
3.1	Conséquences pour les assurances sociales	1033
3.1.1	Conséquences financières	1033
3.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	1034
3.2	Conséquences pour la Confédération	1035
3.2.1	Conséquences financières	1035
3.2.2	Conséquences sur l'état du personnel	1036
3.3	Conséquences pour les cantons	1036
3.3.1	Conséquences financières	1036
3.3.2	Conséquences sur l'état du personnel	1036
3.4	Conséquences économiques	1036
3.5	Conséquences sur la société et sur l'égalité entre femmes et hommes	1037
3.6	Autres conséquences	1037
<b>4</b>	<b>Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral</b>	<b>1037</b>
4.1	Relation avec le programme de la législature	1037
4.2	Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	1038
<b>5</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>1038</b>
5.1	Constitutionnalité	1038
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	1038
5.2.1	Droit de l'Union européenne	1038
5.2.2	Autres engagements internationaux	1039
5.3	Forme de l'acte à adopter	1040
5.4	Frein aux dépenses	1040

---

5.5	Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	1040
5.5.1	Principe de subsidiarité	1040
5.5.2	Principe d'équivalence fiscale	1041
5.5.3	Respect du domaine de compétence des cantons	1041
5.6	Conformité à la loi sur les subventions	1041
5.6.1	Importance des aides financières pour les objectifs de la Confédération	1042
5.6.2	Gestion matérielle et financière des aides financières	1042
5.6.3	Procédure d'octroi	1042
5.7	Délégation de compétences législatives	1043
5.8	Conformité à la législation sur la protection des données	1043

**Loi fédérale sur les allocations familiales**  
**(Loi sur les allocations familiales, LAFam) (Projet)** **1045**

---

## Message

### 1                   Présentation du projet

#### 1.1                 Contexte

##### 1.1.1             Allocations familiales

La loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)<sup>1</sup> est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il existe également une loi spéciale dans ce domaine au niveau fédéral, la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)<sup>2</sup>.

La LAFam édicte sur des points importants des prescriptions que les lois cantonales en la matière doivent respecter. Elle fixe des montants minimaux pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation, et uniformise les conditions d'octroi. Elle règle les genres d'allocations familiales, le cercle des ayants droit, le début et la fin du droit, les limites d'âge, la coordination avec d'autres assurances sociales, la notion de formation et la procédure. Pour la notion de formation, la LAFam renvoie à la législation sur l'AVS. Cela signifie que la même notion s'applique aussi bien aux allocations de formation qu'aux rentes pour enfant et aux rentes d'orphelin. Les cantons règlent la surveillance, le financement et l'organisation dans les limites du cadre prescrit par la LAFam. Ils peuvent prévoir des montants minimaux plus élevés que ceux prescrits par le droit fédéral, ou encore une allocation de naissance et d'adoption<sup>3</sup>. L'allocation pour enfant est d'au moins 200 francs par mois et par enfant, l'allocation de formation d'au moins 250 francs. Le montant de cette dernière est plus élevé que celui de l'allocation pour enfant, car après la scolarité obligatoire, les parents doivent assumer les coûts du matériel scolaire, des manuels, etc.

Les allocations familiales sont destinées à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants<sup>4</sup>. En vertu de la LAFam, les salariés, les indépendants et les personnes sans activité lucrative ayant un revenu modeste ont droit à des allocations familiales pour leurs enfants (et, à certaines conditions, pour les enfants du conjoint, les enfants recueillis et leurs petits-enfants).

Sont réputés salariés au sens de la LAFam les salariés qui sont obligatoirement assurés à l'AVS, qui travaillent pour un employeur soumis à la loi et qui touchent un salaire soumis à l'AVS d'au moins 7050 francs par an ou 587 francs par mois<sup>5</sup>. Sont réputés indépendants au sens de la LAFam les indépendants qui sont obligatoirement assurés à l'AVS et qui réalisent au moins le revenu minimal soumis à l'AVS. Le droit aux allocations familiales pour les salariés prend naissance et s'éteint avec le droit au salaire. Pour les indépendants, il prend naissance au moment où ils démarrent leur activité indépendante et s'éteint lorsqu'ils y mettent fin. Il est possible de

1   RS **836.2**

2   RS **836.1**

3   Art. 3, al. 2, 16 et 17 LAFam

4   Art. 2 LAFam

5   État 2018

déroger à ce principe dans certains cas, pour des motifs de politique sociale. Si le salarié est empêché de travailler sans faute de sa part, en cas de congé non payé ainsi qu'après le décès, les allocations familiales sont versées pendant le mois en cours et les trois mois suivants<sup>6</sup>. Le droit aux allocations subsiste, même sans droit légal au salaire, pendant un congé de maternité de seize semaines au maximum ainsi que pendant un congé pour activités de jeunesse extra-scolaires<sup>7</sup>.

Le bénéficiaire d'une indemnité de chômage perçoit, en plus de cette indemnité journalière, un supplément qui correspond au montant des allocations pour enfant et de formation légales<sup>8</sup>. Ce supplément lui est versé uniquement s'il ne touche plus d'allocations familiales et qu'aucune personne active ne peut prétendre à des allocations familiales en vertu de la LAFam ou de la LFA. Ce supplément ne comprend que les allocations pour enfant ou de formation légales, mais non les allocations de naissance ou d'adoption.

Les allocations familiales pour personnes sans activité lucrative sont octroyées aux personnes avec enfants qui n'ont qu'un revenu modeste ou pas de revenu. Sont considérées comme sans activité lucrative les personnes obligatoirement assurées à l'AVS en tant que personnes sans activité lucrative, ainsi que celles qui sont obligatoirement assurées à l'AVS en tant que salariés ou que personnes exerçant une activité lucrative indépendante et qui n'atteignent pas le revenu minimal soumis à l'AVS (587 francs par mois)<sup>9</sup>. Une personne sans activité lucrative a droit aux allocations familiales pour autant qu'aucune personne active ne puisse faire valoir un droit aux allocations pour le même enfant, que son revenu annuel imposable n'excède pas 42 300 francs et qu'elle ne perçoive pas de prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les cantons peuvent fixer une limite de revenu plus élevée ou n'en fixer aucune<sup>10</sup>.

Les allocations familiales ne sont versées pour des enfants domiciliés à l'étranger que si des conventions internationales le prévoient. Une convention de ce type existe en particulier avec l'Union européenne (UE) et l'Association européenne de libre-échange (AELE).

### **1.1.1.1 Allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire**

La LAFam en vigueur prévoit que les allocations pour enfant sont versées pour les enfants jusqu'à 16 ans, et jusqu'à 20 ans pour ceux qui sont incapables d'exercer une activité lucrative<sup>11</sup>. Le droit aux allocations pour enfant s'éteint à la fin du mois au

<sup>6</sup> Art. 10 de l'ordonnance du 31.10.2007 sur les allocations familiales (OAFam; RS **836.21**)

<sup>7</sup> Congé pour les activités de jeunesse extrascolaires au sens de l'art. 329e, al. 1, du code des obligations (CO; RS **220**)

<sup>8</sup> Art. 22, al. 1, de la loi du 25.6.1982 sur l'assurance-chômage (LACI; RS **837.0**)

<sup>9</sup> Art. 19, al. 1 et 1<sup>bis</sup>, LAFam

<sup>10</sup> Les cantons du Tessin, de Genève et du Jura ont supprimé la limite de revenu, tandis que le canton de Vaud l'a relevée.

<sup>11</sup> Art. 3, al. 1, let. a, LAFam



cours duquel l'enfant atteint l'âge de 16 ans. Jusqu'à ce moment-là, les allocations sont versées, que l'enfant suive ou non une formation.

Les jeunes de 16 à 25 ans qui suivent une formation donnent droit à une allocation de formation<sup>12</sup>. Celle-ci est octroyée à partir du mois qui suit celui au cours duquel l'enfant atteint l'âge de 16 ans, dès le moment où il suit une formation. Elle est versée jusqu'à la fin de la formation, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans. Le but de cette allocation est d'encourager la formation<sup>13</sup>. L'allocation de formation est d'au moins 250 francs et l'allocation pour enfant d'au moins 200 francs, par enfant et par mois. Le fait que le montant de l'allocation de formation soit plus élevé que celui de l'allocation pour enfant s'explique par le fait que les parents doivent supporter des frais plus importants lorsque leurs enfants suivent une formation postobligatoire. Si pendant la scolarité obligatoire, les frais de matériel et manuels scolaires, notamment, sont pris en charge par les pouvoirs publics, les parents doivent en revanche les assumer eux-mêmes dès le début de la formation postobligatoire. Ils doivent aussi, le cas échéant, assumer les frais de déplacement jusqu'au lieu de formation ou de travail.

Aujourd'hui, les jeunes qui entament une formation postobligatoire avant l'âge de 16 ans ne donnent droit à une allocation de formation que lorsqu'ils atteignent cet âge. Avant cet âge, le droit en vigueur ne prévoit pour eux que des allocations pour enfant, bien que leurs parents doivent faire face à des frais plus élevés dès le début de leur formation postobligatoire. Il importe de mettre fin à cette incohérence en octroyant des allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire.

Cette proposition a déjà été présentée au Parlement: le 17 mars 2016, le conseiller national Stefan Müller-Altermatt a déposé l'initiative parlementaire (16.417) «Allocations de formation professionnelle. Leur versement doit débiter en même temps que la formation», qui demande que la LAFam soit adaptée de sorte que les allocations de formation soient versées dès que l'enfant commence effectivement une formation postobligatoire et non uniquement dès qu'il atteint l'âge de 16 ans. La Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a donné suite à cette initiative le 12 mai 2017 par 20 voix contre 2, sans abstention<sup>14</sup>, et son homologue du Conseil des Etats (CSSS-E) a fait de même le 14 août 2017 par 11 voix contre 0, sans abstention<sup>15</sup>. La CSSS-N, qui est compétente pour la mise en œuvre de l'initiative parlementaire, a été informée le 2 novembre 2017 que l'objet de l'initiative parlementaire serait inclus dans le projet du Conseil fédéral de mise en œuvre de la motion Seydoux (13.3650). Dans ce contexte, la commission a décidé d'attendre le projet du Conseil fédéral et de ne pas agir elle-même pour le moment.

<sup>12</sup> Art. 3, al. 1, let. b, LAFam

<sup>13</sup> Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über die Familienzulagen, n° 38 ad art. 3.

<sup>14</sup> [www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-n-2017-05-12.aspx](http://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-n-2017-05-12.aspx)

<sup>15</sup> [www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-s-2017-08-15.aspx](http://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-s-2017-08-15.aspx)

### 1.1.1.2 Allocations familiales pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants

Il existe aujourd'hui une lacune dans le droit aux allocations familiales lorsqu'une mère au chômage met au monde un enfant et qu'aucune autre personne ne peut faire valoir le droit aux allocations, par exemple faute de reconnaissance de paternité. Pendant la période où elle touche une allocation de maternité, la mère au chômage n'a pas droit aux allocations familiales, que ce soit en vertu de la LACI, de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG)<sup>16</sup> ou de la LAFam. Les cantons peuvent certes prévoir dans leur législation relative aux allocations familiales que ces mères touchent des allocations en tant que personnes sans activité lucrative, mais aujourd'hui seul le canton de Genève a adopté une telle réglementation. Ainsi, hormis dans le canton de Genève, ces mères ne touchent ni allocations familiales ni supplément aux indemnités de chômage durant les quatorze semaines de perception de l'allocation de maternité, pas plus pour le nouveau-né que pour les autres enfants qu'elles ont peut-être déjà.

C'est pourquoi la motion (13.3650) «Universalité des allocations familiales. Aussi pour les mères bénéficiaires d'APG maternité durant leur droit au chômage», déposée par la conseillère aux États Seydoux-Christe, chargeait le Conseil fédéral d'élaborer un projet qui comble cette lacune. La motion a été adoptée le 17 septembre 2013 par le Conseil des États et le 5 mars 2014 par le Conseil national.

### 1.1.2 Aides financières pour les organisations familiales

Sur proposition du Conseil fédéral, le Parlement approuve chaque année le crédit A231.0243 «Organisations familiales»<sup>17</sup>, qui permet à la Confédération de soutenir par des aides financières des organisations qui remplissent des tâches en faveur des familles. Ces aides financières peuvent être octroyées uniquement à des organisations familiales actives dans toute la Suisse ou sur tout le territoire d'une région linguistique et qui sont d'utilité publique, neutres sur le plan confessionnel et politiquement indépendantes. Le montant de ce crédit est actuellement (2018) de près de 2 millions de francs. Les aides financières sont octroyées sur la base de contrats conclus pour une durée de quatre ans. Pour la période contractuelle en cours (2016–2019), cinq organisations familiales sont subventionnées: l'association faitière Pro Familia Suisse, la Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant (Kibesuisse), la Fondation suisse du Service social international (SSI), l'association Pro Enfance et l'association a.primo.

Les organisations familiales reçoivent des subventions de la Confédération depuis 1949. Les aides financières sont octroyées directement sur la base de l'art. 116, al. 1, de la Constitution (Cst.)<sup>18</sup>. En l'absence de loi fédérale en la matière, la base juridique paraît insuffisante. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a édicté des lignes directrices concernant le traitement des demandes d'aides financières pour

<sup>16</sup> RS 834.1

<sup>17</sup> Jusqu'en 2016, crédit A2310.0333 «Organisations familiales faitières»

<sup>18</sup> RS 101

le crédit «Organisations familiales». L'octroi de ces subventions jouit d'un large soutien politique, qui se reflète par la décision du Parlement de relever ce crédit de 1,2 million (2015) à 2 millions de francs (2016).

Sous l'angle du respect de l'État de droit, la création d'une base légale s'impose. Elle est proposée par le présent projet de loi.

## **1.2 Objectifs**

Le présent projet poursuit trois objectifs:

- l'octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire pour les enfants ayant atteint l'âge de 15 ans;
- l'octroi d'allocations familiales aux mères qui élèvent seules leurs enfants alors qu'elles sont au chômage durant les quatorze semaines du congé de maternité;
- la création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales.

## **1.3 Réglementation proposée**

### **1.3.1 Allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire**

#### **1.3.1.1 Justification et appréciation**

##### **Âge à la fin de la scolarité obligatoire en cas de déroulement normal de la formation**

L'âge d'entrée à l'école, la durée de la scolarité obligatoire et la date-limite pour la scolarisation ont été réglés en 1970 déjà dans le concordat sur la coordination scolaire<sup>19</sup>, auquel tous les cantons ont adhéré à l'exception du Tessin. La durée de la scolarité obligatoire a été fixée à neuf ans et l'âge d'entrée, à 6 ans révolus. La date-limite a été fixée au 30 juin, des dérogations permettant d'avancer ou de retarder l'entrée à l'école jusqu'à 4 mois étant admises. Les cantons ont fait usage de cette marge de manœuvre et ont réglé diversement la date-limite. Les élèves qui avaient achevé normalement leur scolarité obligatoire avaient par conséquent, suivant leur canton et leur mois de naissance, entre 15 ans et 16 ans et demi au moment de leur sortie de l'école obligatoire.

L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS)<sup>20</sup>, auquel quinze cantons ont adhéré à ce jour, a été adopté en 2007. Sept cantons ont refusé d'adhérer au concordat et quatre autres doivent encore se décider<sup>21</sup>. Le concordat fait passer la durée de la scolarité obligatoire de neuf à onze ans.

<sup>19</sup> Consultable à l'adresse [www.edk.ch/dyn/14937.php](http://www.edk.ch/dyn/14937.php)

<sup>20</sup> Consultable à l'adresse [www.edk.ch/dyn/14937.php](http://www.edk.ch/dyn/14937.php)

<sup>21</sup> Etat au 30.7.2018

Comme les enfants sont scolarisés deux ans plus tôt, HarmoS n'a rien changé quant à l'âge de la fin de la scolarité obligatoire. Ce qui a changé en revanche, c'est que la date-limite pour la scolarisation a été fixée obligatoirement au 31 juillet pour tous les cantons concordataires. Avant la conclusion d'HarmoS, un quart environ des cantons avaient pour date-limite le 30 avril.

Dans ces cantons, les élèves sont maintenant plus jeunes en moyenne de trois mois à leur entrée à l'école qu'auparavant. Dans les cantons qui ont adhéré à HarmoS, les élèves qui ont achevé la scolarité obligatoire dans le délai prévu sont donc âgés entre 15 ans et un mois et 16 ans et un mois au moment où ils commencent une formation postobligatoire. Dans beaucoup de ces cantons, le problème que pose aux parents le fait de ne toucher pour leurs enfants des allocations d'un montant plus élevé que plusieurs mois après le début de la formation postobligatoire n'a fait que s'accroître.

Dans les cantons qui n'ont pas adhéré à HarmoS, la scolarité obligatoire dure en tout neuf ans (scolarisation à 6 ans révolus) ou onze ans (scolarisation à 4 ans révolus). Seul le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures connaît une scolarité obligatoire qui ne dure que huit ans (scolarisation à 6 ans révolus). Dans ce canton, les enfants terminent donc leur scolarité obligatoire à 14 ans déjà. Cependant, en règle générale, ils font encore la neuvième année, c'est-à-dire la dernière année scolaire du degré secondaire I. Dans les cantons qui n'ont pas adhéré à HarmoS, la date-limite pour la scolarisation reste réglée diversement. Il est cependant fort probable qu'à l'échelle suisse, de nombreux jeunes entament une formation postobligatoire avant l'âge de 16 ans.

### **Paysage éducatif dans les pays de l'espace UE/AELE et dans trois autres États contractants**

Les allocations familiales sont aussi versées pour des enfants domiciliés à l'étranger lorsque des conventions internationales le prévoient. Il importe donc, pour la conception de la nouvelle disposition, de savoir combien de temps la scolarité obligatoire dure dans les États contractants.

Une analyse des graphiques par pays consultables dans la base de données Eurydice<sup>22</sup> fournit les résultats suivants: dans sept pays de l'espace UE/AELE<sup>23</sup>, l'école obligatoire dure jusqu'à l'âge de 15 ans; dans 19 autres<sup>24</sup>, jusqu'à l'âge de 16 ans; dans un pays<sup>25</sup>, jusqu'à l'âge de 17 ans, et dans quatre autres<sup>26</sup>, jusqu'à l'âge de 18 ans. Les allocations familiales sont également exportées vers la Bosnie et Herzégovine, le Monténégro et la Serbie<sup>27</sup>. Dans ces pays, la scolarité obligatoire dure

<sup>22</sup> Consultable à l'adresse: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Countries>. Ces graphiques par pays sont des représentations simplifiées; des écarts par rapport aux différentes limites d'âge sont possibles, surtout dans les États fédéraux.

<sup>23</sup> Autriche, Chypre, Croatie, Grèce, Liechtenstein, République tchèque et Slovaquie

<sup>24</sup> Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pologne, Slovaquie et Suède

<sup>25</sup> Roumanie

<sup>26</sup> Allemagne, Belgique, Pays-Bas et Portugal

<sup>27</sup> Les allocations familiales selon la LFA sont en outre exportées vers quelques autres pays.

jusqu'à 14 ans et demi (Serbie) ou 15 ans (Bosnie- et Herzégovine, Monténégro). Cette analyse montre que la durée de la scolarité obligatoire varie considérablement d'un État contractant à l'autre.

### **Limite d'âge en vigueur**

La limite d'âge de 16 ans en vigueur a été fixée à l'époque dans une optique différente: à l'origine, la limite d'âge pour les allocations familiales était fixée dans la LFA à 15 ans. Si l'enfant fréquentait une école ou faisait des études ou un apprentissage, cette limite était fixée à 20 ans. Là où la scolarité obligatoire durait jusqu'à l'âge de 16 ans, les allocations pour enfant étaient versées jusqu'à ce que l'enfant quitte l'école<sup>28</sup>. La limite d'âge a été portée à 16 ans en 1965, afin de la faire coïncider avec la fin de la scolarité obligatoire<sup>29</sup>. Jusqu'alors, ce n'était pas le cas pour les enfants les plus âgés d'une volée. Avec le relèvement de la limite d'âge, les allocations ont été versées une année de plus sans conditions, c'est-à-dire sans qu'il soit vérifié si l'enfant suivait ou non une formation. À cette époque, le relèvement de la limite d'âge a représenté une amélioration pour les familles, car jusqu'à l'entrée en vigueur de la LAFam en 2009, le montant des allocations familiales dans l'agriculture était identique pour les enfants et pour les jeunes en formation.

Lors de l'élaboration de la LAFam, les limites d'âge prévues dans la LFA et dans les réglementations cantonales ont servi de références pour la fixation des limites d'âge. Avant l'entrée en vigueur de la LAFam, la limite d'âge pour toucher les allocations pour enfant prévue dans la LFA et dans 22 cantons était de 16 ans. En prévoyant dans la LAFam des allocations de formation d'un montant plus élevé, il n'a pas été pris en considération qu'en règle générale, les enfants achèvent leur scolarité obligatoire entre 15 et 16 ans et qu'ils n'ont souvent pas encore 16 ans au moment où ils commencent une formation postobligatoire. Selon les cantons, entre 65 et 80 % des enfants achèvent leur scolarité obligatoire dans les délais normaux. Des retards se produisent en cas de scolarisation tardive ou de redoublement. La proportion d'élèves qui terminent l'école obligatoire plus tôt que prévu est très faible<sup>30</sup>. Dans un canton où la date limite est fixée au 31 juillet, les parents d'un enfant né en juillet qui suit une formation postobligatoire, reçoivent pendant douze mois une allocation pour enfant au lieu d'une allocation de formation.

### **Nouvelle réglementation**

Le projet prévoit que les parents touchent des allocations de formation dès le moment où leur enfant commence une formation postobligatoire. Comme la délimitation entre scolarité obligatoire et formation postobligatoire est traitée de diverses manières aussi bien en Suisse qu'à l'étranger, le principe de l'égalité de traitement exige qu'une limite d'âge inférieure soit fixée pour la perception d'allocations de formation.

<sup>28</sup> RO 1952 843

<sup>29</sup> BO 1965 III 113

<sup>30</sup> Cf. Bildungsverläufe während der obligatorischen Schulzeit im Kanton Zürich: Verzögerungen, Beschleunigungen und Wechsel vom Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarstufe I, Direction de l'instruction publique du canton de Zurich, 2016, p. 4, et les indicateurs de l'enseignement obligatoire, année scolaire 2011–2012, canton de Vaud, p. 27.

Il est proposé de fixer la limite d'âge à 15 ans révolus car, dans la majorité des cantons, les enfants les plus jeunes d'une volée ont 15 ans et un mois lorsqu'ils peuvent commencer une formation postobligatoire au terme de la scolarité ordinaire. La fixation d'une limite d'âge inférieure a pour conséquence que pour les enfants qui sautent une année et qui commencent donc une formation postobligatoire avant l'âge ordinaire de fin de la scolarité, les parents ne peuvent toucher une allocation de formation qu'à partir du moment où ceux-ci atteignent l'âge de 15 ans. Cela ne concerne toutefois qu'environ 1 % des enfants<sup>31</sup>.

Des allocations de formation seront également octroyées pour les enfants de plus de 16 ans qui n'ont pas encore achevé leur scolarité obligatoire. Cela est précisé expressément dans la nouvelle réglementation. Il n'y aura donc pour ces enfants aucune péjoration de la situation par rapport au système actuel.

Par ailleurs, dans la version française de la loi, le terme d'«allocation de formation professionnelle» est remplacé par celui d'«allocation de formation», aux fins d'harmonisation avec les versions allemande et italienne. Il s'agit là d'une adaptation purement rédactionnelle.

### **1.3.1.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

Le droit de l'UE ne règle pas cette problématique.

Chaque État a sa propre réglementation relative aux prestations familiales. Les prestations d'un État en faveur des familles ne peuvent donc être appréciées que dans une vue d'ensemble avec d'autres mesures ainsi qu'avec le droit fiscal et le droit social.

À la différence de la Suisse, les États européens ne font pas la distinction entre allocation pour enfant et allocation de formation. Aucune comparaison avec les réglementations des États de l'espace UE/AELE n'est donc possible sur la question du moment à partir duquel les allocations de formation sont versées.

## **1.3.2 Allocations familiales pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants**

### **1.3.2.1 Justification et appréciation**

#### **Lacune dans le système des allocations familiales**

Lorsqu'une mère est au chômage au moment où elle donne naissance à un enfant, l'allocation de maternité remplace les indemnités journalières de l'assurance-chômage (art. 16g LAPG). Il en résulte qu'une mère dans cette situation n'a pas droit, durant cette période, au supplément de l'assurance-chômage prévu par la

<sup>31</sup> Cf. *Bildungsverläufe während der obligatorischen Schulzeit im Kanton Zürich: Verzögerungen, Beschleunigungen und Wechsel vom Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarstufe I*, Direction de l'instruction publique du canton de Zurich, 2016, p. 4.

LACI et correspondant au montant de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation. Le régime des APG prévoit certes un droit à des allocations pour enfant, mais seulement pour les personnes qui font du service et non pour les mères au bénéfice d'une allocation de maternité. La différence de traitement dans le régime des APG entre les personnes faisant du service et les mères est un choix délibéré du législateur, qui a opté, pour l'allocation de maternité, pour une solution minimale sans aucune allocation supplémentaire<sup>32</sup>. Ces mères n'ont ainsi pas droit aux allocations familiales prévues par la LAPG durant leur congé de maternité. Si, en vertu de l'art. 10, al. 2, ou 10a, al. 2, de l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (OAFam)<sup>33</sup>, il est possible aujourd'hui déjà de faire valoir le droit aux allocations familiales en plus de l'allocation de maternité, cette règle s'applique uniquement lorsque la mère exerçait une activité lucrative salariée ou indépendante avant l'accouchement. Il y a donc une lacune dans la LAFam que le présent projet vise à combler.

### **Extension de la catégorie des personnes sans activité lucrative dans la LAFam**

Étant donné que les mères qui élèvent seules leurs enfants alors qu'elles sont au chômage ne peuvent faire valoir un droit au salaire, il serait contraire à la logique du système de leur accorder un droit aux allocations familiales en tant que personnes actives. Par conséquent, durant la période où elles touchent l'allocation de maternité, il convient de leur octroyer ce droit en tant que personnes sans activité lucrative. La nouvelle réglementation s'inspire donc de celle en vigueur dans le canton de Genève, selon laquelle ces mères peuvent percevoir des allocations familiales en tant que personnes sans activité lucrative<sup>34</sup>. Le projet prévoit d'étendre la catégorie des bénéficiaires n'exerçant pas d'activité lucrative par analogie avec l'art. 19, al. 1<sup>bis</sup>, LAFam. Aux termes de cette disposition, les salariés et les indépendants qui réalisent un revenu inférieur au minimum donnant droit allocations familiales (7050 francs par an<sup>35</sup>) sont, depuis 2013, également réputés sans activité lucrative alors que dans l'AVS, seules sont réputées sans activité lucrative les personnes dont le revenu annuel brut est inférieur à 4667 francs<sup>36</sup>.

### **Limite de revenu et prestations complémentaires**

Les personnes sans activité lucrative n'ont droit aux allocations familiales que si leur revenu imposable est inférieur à 42 300 francs par an. Il convient d'abandonner cette restriction en ce qui concerne les mères qui élèvent seules leurs enfants alors qu'elles sont au chômage. Il faut aussi abandonner la restriction selon laquelle les personnes sans activité lucrative perdent le droit aux allocations familiales si elles

<sup>32</sup> Cf. Initiative parlementaire. Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative. Rapport du 3.10.2002 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, FF **2002** 7023

<sup>33</sup> RS **836.21**

<sup>34</sup> Cf. art. 3, al. 2 et 3, du règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales (RAF, J 5 10.01) du Canton de Genève, consultable à l'adresse [www.ge.ch/legislation](http://www.ge.ch/legislation) > Recueil systématique genevois (rs/GE) > Règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales (état au 30.7.2018).

<sup>35</sup> État 2018

<sup>36</sup> État 2018

perçoivent des prestations complémentaires pour elles-mêmes ou pour un de leurs enfants. Cela permettra de garantir que toutes les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants auront droit aux allocations familiales durant les quatorze semaines où elles touchent l'allocation de maternité.

### **Subsidiarité du droit**

Le droit d'une personne active prime celui d'une personne sans activité lucrative<sup>37</sup>. Pour cette raison, il doit être possible de réexaminer le dossier si, après échéance des quatorze semaines d'octroi de l'allocation de maternité, le père reconnaît l'enfant d'une mère au chômage ou si une action en paternité aboutit. Par la reconnaissance ou par l'aboutissement de l'action en paternité, le lien de filiation est établi rétroactivement au moment de la naissance<sup>38</sup>. Si le père travaillait durant cette période, c'est lui qui aurait été, en vertu de l'art. 7, al. 1, LAFam, l'ayant droit prioritaire aux allocations familiales. Un réexamen du dossier en pareil cas est conforme à la logique du système, car un changement d'ayant droit (et donc un octroi à titre rétroactif) peut aussi survenir dans d'autres configurations.

#### **1.3.2.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

Le droit de l'UE ne règle pas cette problématique.

Dans la plupart des pays de l'espace UE/AELE, le droit aux prestations familiales dérive directement de l'enfant. En Suisse, par contre, pour des raisons historiques, le droit aux allocations familiales est lié par principe à l'exercice d'une activité lucrative. La problématique de l'absence de droit aux allocations familiales pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants ne se présente donc pas dans les pays de l'espace UE/AELE.

### **1.3.3 Aides financières pour les organisations familiales**

#### **1.3.3.1 Justification et appréciation**

##### **Encouragement des familles en tant que champ d'action politique**

Le projet prévoit la création d'une base légale pour le soutien apporté aux organisations familiales par des aides financières de la Confédération. Les domaines d'encouragement visés par ce soutien doivent être fixés sur la base de l'état des lieux de la politique familiale que le Conseil fédéral a dressé dans le rapport «Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération» en exécution du postulat Tornare (13.3135).

<sup>37</sup> Art. 7, al. 1, let. a, LAFam

<sup>38</sup> Art. 252, al. 2, CC



Dans cet état des lieux, le Conseil fédéral a défini quatre domaines d'action: domaine d'action n° 1: sécurité matérielle des familles et lutte contre la pauvreté des familles; domaine d'action n° 2: promotion de la conciliation vie familiale et vie professionnelle; domaine d'action n° 3: adaptation du droit de la famille et du droit des successions aux modes de vie réels; domaine d'action n° 4: soutien aux familles<sup>39</sup>. S'agissant de ce dernier, la Confédération subventionne de longue date les organisations familiales actives dans toute la Suisse ou sur tout le territoire d'une région linguistique.

À l'avenir, les aides financières continueront d'être octroyées exclusivement à des organisations familiales qui ont leur siège en Suisse, qui sont actives dans toute la Suisse ou sur tout le territoire d'une région linguistique et qui, conformément à leur but, sont d'utilité publique, neutres sur le plan confessionnel et politiquement indépendantes.

### **Deux domaines d'encouragement**

Le projet prévoit qu'à l'avenir, la Confédération accordera des aides financières dans deux domaines d'encouragement: «accompagnement de familles, conseils aux familles et formation des parents» et «conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation». Les organisations familiales qui sollicitent des aides financières devront, selon leur but défini dans les statuts ou l'acte de fondation, être actives dans au moins l'un de ces domaines.

Le domaine «accompagnement de familles, conseils aux familles et formation des parents» comprend, en premier lieu, l'accompagnement des familles. Il peut s'agir d'offres telles que des programmes de visites à domicile ou des lieux de rencontre pour les familles. Le domaine d'accompagnement comprend aussi des offres de conseil familial, par exemple les conseils apportés lors de phases difficiles, pour des types de famille donnés ou sur des thèmes spécifiques. Enfin, il comprend des offres de formation des parents, dont l'objectif est la transmission et l'appropriation des connaissances et des compétences dont les parents ont besoin pour élever leurs enfants et gérer la vie en commun au sein de la famille. Ce domaine a une large portée thématique et permet par conséquent de tenir compte de l'évolution des besoins des familles.

Le domaine «conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation» a été défini d'après le domaine d'action n° 2 de l'état des lieux du Conseil fédéral. Dans ce domaine, les aides financières pourront être octroyées, d'une part, pour des activités qui contribuent à ce que les parents bénéficient d'une offre d'accueil extrafamilial des enfants répondant à leurs besoins. Cette offre comprend l'accueil institutionnel pour les enfants en âge préscolaire et scolaire. Pourront être subventionnées, d'autre part, des démarches qui contribuent à rendre les conditions de travail favorables aux familles.

<sup>39</sup> Cf. Rapport du Conseil fédéral «Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Tornare (13.3135) «Politique de la famille» déposé le 20 mars 2013», p. 8. Consultable à l'adresse: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Politique sociale > Politique familiale > Informations de base > Rapport sur la politique familiale

## Réglementation dans la LAFam

Une base légale pour l'octroi d'aides financières aux organisations familiales peut être créée dans une nouvelle loi ou dans une loi existante. La création d'une nouvelle loi spécifique pour l'encouragement des familles a été envisagée comme possibilité d'action lors de l'élaboration du rapport «Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération». Cependant, dans sa discussion de la stratégie en matière de politique familiale, le Conseil fédéral a décidé de ne pas suivre cette option. Une demi-douzaine de lois qui traitent matériellement de questions familiales ont été examinées pour déterminer si elles se prêtaient à l'intégration d'une nouvelle disposition légale pour le subventionnement des organisations familiales. Il est ressorti de cet examen que c'est la LAFam qui s'y prêtait le mieux.

Les nouvelles dispositions de la LAFam relatives aux aides financières aux organisations familiales doivent être édictées sur le modèle des dispositions analogues d'autres lois sur les assurances sociales: en vertu de l'art. 101<sup>bis</sup> de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)<sup>40</sup>, la Confédération peut allouer des subventions aux institutions privées reconnues d'utilité publique et actives à l'échelle nationale pour des tâches en faveur des personnes âgées; et en vertu de l'art. 74 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)<sup>41</sup>, des subventions peuvent être allouées aux organisations faitières de l'aide privée aux invalides actives à l'échelle nationale ou dans une région linguistique pour des prestations fournies dans l'intérêt de personnes invalides et de leurs proches.

### 1.3.3.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le droit de l'UE ne règle pas cette problématique.

En France, les organisations familiales peuvent bénéficier d'un soutien des pouvoirs publics, tout comme des organisations dans d'autres domaines. Ces organisations sont actives surtout dans les domaines de la médiation familiale, de la protection juridique des adultes dépendants, du soutien éducatif, des mesures éducatives ainsi que du soutien aux familles surendettées. Le financement de ces subventions est assuré par la branche «Famille» de la sécurité sociale.

En Allemagne, le ministère de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse soutient depuis longtemps les organisations familiales actives à l'échelle du pays. La compétence de subventionnement de la République fédérale résulte du code social (*Sozialgesetzbuch*). Les objectifs et les principes généraux de l'encouragement des familles sont définis dans des directives fédérales (*Familienförderrichtlinien des Bundes*). Les domaines visés par cet encouragement sont le travail associatif, la formation destinée aux familles et les consultations familiales. Des subventions peuvent également être allouées aux organisations centrales pour de grandes manifestations et des événements spéciaux.

<sup>40</sup> RS 831.10

<sup>41</sup> RS 831.20

En Autriche, le gouvernement fédéral soutient aussi les organisations familiales. Le *Familienpolitischer Beirat* a été institué en tant que conseil consultatif du ministre de la Famille. Six organisations familiales y sont actuellement représentées. Ces organisations peuvent solliciter un soutien financier. En outre, les services de consultation familiale et les institutions d'intérêt public qui proposent une offre de formation des parents bénéficient de subventions étatiques.

En Italie, les organisations familiales ne sont pas soutenues financièrement par le gouvernement central. Cependant, ces dernières années, certaines régions ont commencé à les subventionner.

## **1.4 Résultats de la consultation**

Le Conseil fédéral a mis en consultation le projet de révision de la LAFam du 22 novembre 2017 au 15 mars 2018. La grande majorité des participants approuvent l'orientation et les objectifs du projet de révision. Sur le fond, celui-ci est donc accueilli favorablement, surtout par les cantons. Les principaux résultats de la procédure de consultation sont exposés ci-après<sup>42</sup>.

### **1.4.1 Allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire**

La majorité des participants à la consultation, dont 20 cantons, sont favorables à la mise en place d'une allocation de formation pour les enfants âgés d'au moins 15 ans qui commencent une formation postobligatoire. Certains participants demandent que des allocations plus élevées soient octroyées plus tôt, par exemple dès que l'enfant atteint l'âge de 12 ans. Quelques participants à la consultation proposent également d'abandonner l'idée d'introduire un âge minimal, de sorte que le droit à l'allocation de formation soit déterminé par le début effectif de la formation postobligatoire.

Seuls quelques participants (10 sur 68) rejettent l'introduction d'une allocation de formation avant l'âge de 16 ans. Ils estiment que la révision proposée conduira vraisemblablement la plupart des caisses de compensation pour allocations familiales à augmenter les taux de cotisation. En outre, ils mettent en doute que les parents aient à supporter des coûts plus élevés lorsque leurs enfants commencent une formation postobligatoire.

Sur la base des avis exprimés, le Conseil fédéral s'en tient à la proposition mise en consultation. Il estime que la mise en place d'une allocation de formation pour les enfants âgés d'au moins 15 ans qui entament une formation postobligatoire est conforme à la situation actuelle des jeunes, puisque ceux-ci commencent leur formation postobligatoire de plus en plus tôt. Une autre raison invoquée par le Conseil fédéral pour justifier l'introduction d'une limite d'âge plus basse est le fait que la

<sup>42</sup> Le rapport sur les résultats de la consultation est disponible à l'adresse: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > DFI

délimitation entre scolarité obligatoire et formation postobligatoire est traitée de diverses manières aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Les dépenses supplémentaires, de l'ordre de 16 millions de francs par année, sont selon lui acceptables au regard du montant total des dépenses consenties au titre des allocations familiales, qui s'élève à près de 6 milliards de francs.

#### **1.4.2 Allocations familiales pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants**

La grande majorité des participants à la consultation, dont 25 cantons, sont favorables à la mise en place d'allocations familiales, pendant les quatorze semaines du congé de maternité, pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants. Certains participants proposent que ces mères soient considérées comme exerçant une activité lucrative et qu'elles doivent ainsi demander des allocations familiales auprès de la caisse de compensation pour allocations familiales de leur dernier employeur.

Très peu de participants (2 sur 68) refusent l'introduction d'allocations familiales pour les mères qui élèvent seules leurs enfants alors qu'elles sont au chômage. Ils estiment qu'en l'état, les assurances sociales offrent une couverture sociale suffisante et que les cantons ont déjà la possibilité d'octroyer des allocations familiales à ces femmes en tant que personnes sans activité lucrative.

Sur la base des avis exprimés, le Conseil fédéral s'en tient à la proposition mise en consultation. Il juge cohérente la solution proposée, qui consiste à prévoir pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants un droit aux allocations familiales en tant que personnes sans activité lucrative. Il n'est pas raisonnable de demander à une mère dans cette situation de présenter une demande à son ancien employeur pour une période aussi courte.

#### **1.4.3 Aides financières pour les organisations familiales**

La majorité des participants à la consultation se déclarent favorables à la création d'une base légale pour l'octroi d'aides financières aux organisations familiales. Les cantons qui se sont prononcés sur la modification proposée lui ont apporté leur soutien. Seuls quelques participants (3 sur 68) rejettent ce point de la révision. Un participant demande l'arrêt immédiat des aides financières au motif qu'il n'existe pas de base juridique suffisante.

S'agissant de la base juridique pour l'octroi d'aides financières aux organisations familiales, il faut noter qu'il en existe une au niveau de la Constitution. Le subventionnement des organisations familiales existe depuis 1949, époque où le principe de la réserve de la loi ne s'appliquait pas encore à l'administration de prestation. Ce n'est que des décennies plus tard que le Tribunal fédéral a reconnu que le principe s'appliquait aussi à ce cas<sup>43</sup>. L'octroi de ces subventions n'est pas contesté par les

<sup>43</sup> Cf. Tschannen, St. Galler Kommentar zu Art. 164 BV, ch. 16.

autres participants et jouit d'un large soutien politique, qui se reflète par les décisions du Parlement d'abord de relever le crédit correspondant de 1,2 million (2015) à 2 millions de francs (2016), puis de refuser la réduction proposée par le Conseil fédéral (2017). Le présent projet vient créer la base légale qui manquait. Le Conseil fédéral considère donc que la demande d'arrêt immédiat des aides financières aux organisations familiales n'est pas fondée.

Les demandes de modifications des différents articles émanent presque exclusivement d'organisations concernées par la réglementation sur les organisations familiales.

#### **1.4.3.1 But et domaines d'encouragement (art. 21f AP-LAFam)**

De nombreux participants à la consultation soutiennent l'art. 21f AP-LAFam, qui précise le but des aides financières aux organisations familiales et les domaines d'encouragement. Plusieurs participants (10 sur 68) expriment le souhait que les domaines d'encouragement ne soient *pas définis de manière exhaustive* ou aussi restrictive.

Sur la base des avis exprimés, le Conseil fédéral s'en tient à la formulation de l'art. 21f proposée dans l'avant-projet. En ce qui concerne la *réglementation exhaustive* des domaines d'encouragement, il estime que le domaine «accompagnement de familles, conseils aux familles et formation des parents» a une large portée thématique et permet par conséquent de tenir compte de l'évolution des besoins des familles.

Le domaine «accompagnement, conseils et formation» doit toutefois faire l'objet d'une description plus précise que celle proposée dans l'avant-projet. C'est pourquoi il s'intitule désormais «accompagnement de familles, conseils aux familles et formation des parents».

#### **1.4.3.2 Conditions (art. 21g AP-LAFam)**

La proposition concernant l'art. 21g AP-LAFam a, dans l'ensemble, été accueillie favorablement par les participants à la consultation. Seules quelques propositions de modification ont été formulées. Un parti demande que, conformément à la pratique actuelle, l'OFAS ne conclue *pas plus de cinq contrats*<sup>44</sup> avec des organisations familiales tant que le crédit n'est pas augmenté. Deux participants estiment qu'il y a lieu de définir de manière moins stricte les conditions concernant la *zone d'activité géographique*. Un participant juge en outre qu'il devrait être possible pour plusieurs organisations de déposer *une demande collective*.

<sup>44</sup> Cf. art. 13, al. 1, des lignes directrices de l'OFAS du 1.1.2015 concernant l'évaluation des demandes d'aides financières dans le cadre du crédit «Organisations familiales». Disponible à l'adresse: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Aides financières > Organisations familiales

Pendant et après la procédure de consultation, l'OFAS a été sollicité à de nombreuses reprises par des organisations qui souhaitent introduire une demande d'aides financières. Une analyse approfondie des organisations familiales actives en Suisse a montré que plus d'une trentaine d'entre elles pouvaient probablement remplir les conditions énoncées à l'art. 21g AP-LAFam. De nombreuses organisations sont notamment actives dans le domaine «accompagnement de familles, conseils aux familles et formation des parents». Elles s'adressent souvent à des groupes cibles très spécifiques et adaptent leurs offres à des types de famille particuliers ou à des phases ou des situations particulières de la vie. La plupart des organisations qui relèvent de ce domaine sont actives dans deux régions linguistiques, voire dans toute la Suisse. La situation est quelque peu différente dans le domaine «conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation», avec les deux sous-domaines «accueil extrafamilial des enfants» et «conditions de travail favorables aux familles». L'hétérogénéité des organisations y est moins marquée. Les organisations qui mettent l'accent sur le thème des «conditions de travail favorables aux familles» sont peu nombreuses, mais leurs offres ont tendance à s'adresser à toutes les régions linguistiques. À l'inverse, peu d'organisations placent l'accueil extrafamilial des enfants au centre de leurs activités, celles qui le font ont tendance à concentrer leurs offres sur leur propre région linguistique. Pour des raisons structurelles et culturelles, les offres d'une organisation qui a son siège dans une autre région linguistique sont généralement mal acceptées. Le rapport du 1<sup>er</sup> juillet 2015 «Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale», rédigé en exécution du postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach du 22 mars 2013<sup>45</sup>, montre des différences importantes entre les cantons de Vaud et de Zurich en ce qui concerne le financement des places en crèche par les pouvoirs publics. Les organisations doivent adapter leur offre aux différentes conditions cadres propres à chaque région linguistique.

La Confédération doit, dans la mesure du possible, apporter son soutien à des organisations actives dans toute la Suisse et proposant une offre qui s'adresse à plusieurs groupes cibles, qui est vaste sur le plan thématique et qui s'appuie sur des connaissances approfondies. À ce titre, elle ne juge pas appropriée la demande, formulée par certains participants à la consultation, d'un soutien à des *organisations actives à l'échelle suprarégionale*.

En outre, il est indispensable que la charge administrative liée à l'octroi des aides financières reste raisonnable par rapport au montant du crédit disponible. C'est pourquoi, dans son deuxième rapport sur les subventions (2008), le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'Intérieur (DFI), et plus précisément l'OFAS, «d'optimiser la coopération entre [les associations faitières], dans le but d'obtenir la fusion de certaines d'entre elles»<sup>46</sup>.

Plutôt que de limiter le nombre de contrats, comme le demandent certains participants, le Conseil fédéral juge plus pertinent d'introduire des conditions supplémentaires afin que les aides financières ne puissent être accordées qu'à des organisations

<sup>45</sup> Cf. pp. 3 s.; disponible à l'adresse [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Rapports du Conseil fédéral > 2015 > Coût complets et financement des places de crèche en comparaison internationale (13.3259).

<sup>46</sup> Annexe 1 au rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions, FF 2008 5749 5875

familiales dont l'importance à l'échelle du pays ou d'une région linguistique est avérée. L'importance d'une organisation se mesure, entre autres, à l'étendue de son offre en ce qui concerne les groupes cibles, les thématiques et la portée géographique. Compte tenu de ce qui précède, un art. 21*h*, intitulé «Offre globale», est ajouté au projet de loi.

### 1.4.3.3 Procédure et taux maximal (art. 21*h* AP-LAFam)

Peu de participants à la consultation (3 sur 68) demandent que l'aide financière ne soit *pas plafonnée à 50 %* des dépenses pouvant être prises en compte. D'autres participants (6 sur 68) acceptent la clause des 50 %, mais demandent qu'elle corresponde à un taux fixe et non à un taux maximal (la Confédération serait, en d'autres termes, toujours tenue de couvrir 50 % des dépenses prises en compte).

Sur la base des avis reçus, le Conseil fédéral n'estime pas nécessaire de procéder à des adaptations pour ce qui est du *taux maximal*. Une clarification s'impose en revanche en ce qui concerne la qualification juridique des activités soutenues par la Confédération au moyen des aides financières qu'elle verse à des organisations familiales. La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)<sup>47</sup> opère une distinction entre deux types de subventions: les aides financières et les indemnités. Les indemnités sont destinées à atténuer ou à compenser les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération (art. 3, al. 2, LSu). Les aides financières, quant à elles, sont accordées afin d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé lui-même d'assumer (art. 3, al. 1, LSu). Contrairement à ce que supposent certains participants à la consultation, les activités en question ne sont donc pas des tâches prescrites par le droit fédéral ou des tâches de droit public déléguées par la Confédération, mais des *activités que la Confédération n'a pas déléguées et qui ont été librement choisies par les allocataires*.

La demande d'une *participation fixe de la Confédération à hauteur de 50 % des dépenses prises en compte* doit être rejetée, car le montant de la subvention doit dépendre de la capacité du bénéficiaire d'exploiter pleinement ses autres possibilités de financement (cf. art. 6, let. d, LSu).

## 1.4.4 Autres demandes

### 1.4.4.1 Notion de «mères seules»

Un participant à la consultation considère que le terme «mères seules», utilisé dans le rapport explicatif, est mal choisi, voire discriminatoire, et qu'il devrait être remplacé par un autre terme. De fait, le terme «mères seules» ne reflète pas la situation effective des mères vivant avec un partenaire qui n'a pas avec l'enfant de lien de filiation au sens du code civil. La demande est par conséquent retenue et l'expres-

<sup>47</sup> RS 616.1

sion «mères seules» est remplacée par «mères qui élèvent seules leurs enfants» dans le présent message.

#### **1.4.4.2                   Autres lacunes et adaptation du système des allocations familiales**

Un petit nombre de participants à la consultation déplorent que le présent projet de révision ne comble pas l'ensemble des lacunes du système actuel des allocations familiales. D'autres sont troublés par le fait que le droit aux allocations familiales reste fondamentalement lié à l'exercice d'une activité lucrative, ce qui ne permet pas de réaliser le principe «un enfant, une allocation».

Le Conseil fédéral reconnaît que le présent projet de révision ne comble pas toutes les lacunes du système actuel. Historiquement, ce système s'est développé à partir d'une prestation octroyée sur une base volontaire par les employeurs à leurs salariés qui avaient des enfants à charge. Ce lien étroit entre employeurs et salariés a été maintenu lors de l'inscription des allocations familiales dans la loi, ce qui se reflète notamment dans le fait que les employeurs financent intégralement les allocations familiales de leurs employés. Il n'y a pas actuellement de consensus politique en faveur d'un changement fondamental du système. Tant que le droit aux allocations familiales restera lié à l'activité lucrative des parents, il faudra accepter que le système présente de rares lacunes.

#### **1.4.4.3                   Augmentation des allocations familiales et modification du mécanisme d'adaptation au renchérissement**

Certains participants à la consultation demandent une augmentation du montant des allocations familiales, par exemple de 50 francs par mois. Ils justifient cette demande par le fait que ces allocations constituent une mesure importante pour lutter contre la pauvreté et qu'elles renforcent les moyens permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle. Ils font également valoir que les frais occasionnés par les enfants ont augmenté depuis la dernière adaptation des allocations. D'autres participants considèrent qu'étant donné les frais qui pèsent sur les familles, il faudrait modifier le mécanisme qui prévoit d'attendre que l'indice des prix à la consommation s'accroisse de 5 points pour adapter les allocations familiales.

Le Conseil fédéral est opposé à une telle modification. Le Parlement a lui aussi rejeté à plusieurs reprises ces dernières années des interventions qui demandaient une augmentation des allocations familiales<sup>48</sup>. Les cantons conservent la possibilité d'augmenter à tout moment le montant des allocations familiales. Le Conseil fédéral

<sup>48</sup> Voir motion 14.3285 Rechsteiner «Adaptation des allocations pour enfant»; initiative parlementaire 13.424 Fehr «Allocations pour enfant pour tous au lieu de cadeaux fiscaux pour une minorité»; et initiative parlementaire 15.405 Ruiz «Augmentation des allocations familiales».



ne voit pas non plus la nécessité de modifier le mécanisme d'adaptation au renchérissement.

#### **1.4.4.4 Compensation des charges**

Quelques participants à la consultation souhaitent conditionner le projet de loi à une obligation pour les cantons d'introduire un système de compensation des charges. La motion 17.3860 Baumann «Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable» du 28 septembre 2017 demande d'adapter la LAFam pour obliger les cantons à introduire une compensation des charges entre les caisses. Elle a été adoptée le 15 mars 2018 par le Conseil des États et le 19 septembre 2018 par le Conseil national. Le Conseil fédéral mettra en consultation un projet de loi en ce sens.

#### **1.4.4.5 Allocations pour enfant sous condition de ressources**

Un participant à la consultation demande que l'introduction d'allocations pour enfant sous condition de ressources soit réexaminée. Il estime que ces allocations devraient bénéficier aux enfants touchés par la pauvreté dans des familles monoparentales qui ne perçoivent pas de pension alimentaire suffisante du fait de l'insolvabilité du parent séparé soumis à une obligation d'entretien. Le Conseil fédéral a déjà exprimé à plusieurs reprises son opposition à cette demande dans ses réponses à des interventions parlementaires, notamment parce qu'une action de la Confédération dans la lutte contre la pauvreté des familles remettrait en question la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons<sup>49</sup>.

#### **1.4.4.6 Modification de la LACI**

Un participant à la consultation propose d'introduire pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants un droit aux allocations familiales en tant que personnes sans activité lucrative au sens de la LAFam, y compris si elles sont en congé maladie pendant une certaine durée. En effet, conformément à l'art. 28, al. 1, LACI, le droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage et au supplément correspondant au montant des allocations familiales s'éteint 30 jours après le début d'une incapacité de travail due à une maladie. Le Conseil fédéral constate que ce problème ne touche pas seulement les mères au chômage, mais toute personne au chômage qui est malade pendant une longue période. Lorsque cette situation se présente, il convient d'examiner au cas par cas s'il est possible de faire valoir un droit aux allocations familiales en tant que personnes sans activité lucrative.

<sup>49</sup> Cf. réponse du Conseil au postulat 16.3804 Schmid-Federer du 29.9.2016 «Des allocations pour enfant sous condition de ressources pour lutter de manière ciblée contre la pauvreté des familles».

#### **1.4.4.7 Lutte contre la pauvreté des familles**

Un participant à la consultation souhaite que la loi donne davantage d'importance à la lutte contre la pauvreté des familles. Lors de sa séance du 18 avril 2018, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre jusqu'en 2024 les mesures de prévention de la pauvreté<sup>50</sup>. La pauvreté des familles constitue un des axes prioritaires de son action.

#### **1.5 Adéquation des moyens requis**

Les améliorations apportées par le projet à la situation des assurés sont proportionnelles aux coûts supplémentaires. Le ch. 3 donne de plus amples informations sur les conséquences financières du projet.

#### **1.6 Mise en œuvre au niveau de l'ordonnance**

##### **1.6.1 Allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire**

Les nouvelles dispositions légales relatives au versement des allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire devront être précisées au niveau de l'ordonnance. Il faudra définir à l'art. 1 OAFam ce qu'on entend par formation postobligatoire, à savoir une formation au sens de l'art. 25, al. 5, LAVS. Par ailleurs, le remplacement, dans la version française de la loi, du terme d'«allocation de formation professionnelle» par celui d'«allocation de formation» nécessite la même adaptation au niveau de l'ordonnance.

##### **1.6.2 Allocations familiales pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants**

Aucune disposition d'exécution n'est nécessaire en ce qui concerne les allocations familiales pour les mères qui élèvent seules leurs enfants alors qu'elles sont au chômage.

##### **1.6.3 Aides financières pour les organisations familiales**

La nouvelle disposition légale concernant les aides financières pour les organisations familiales nécessite des dispositions d'exécution. Une description plus détaillée des deux domaines d'encouragement devra figurer dans l'OAFam. Il faudra également préciser dans quelles conditions les organisations familiales peuvent conclure des sous-contrats avec leurs organisations membres. En outre, l'OAFam devra définir

<sup>50</sup> [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Communiqués de presse > Tous les communiqués de l'OFAS > Le Conseil fédéral souhaite poursuivre les mesures de prévention de la pauvreté; voir aussi [www.contre-la-pauvrete.ch/programme-national/](http://www.contre-la-pauvrete.ch/programme-national/)

les types de subventions, les formes de rétribution, les dépenses prises en compte et le calcul des aides financières.

Sur la base de l'art. 21*i*, al. 4, P-LAFam, le Conseil fédéral définira dans l'OAFam la procédure d'octroi des aides financières. Pour ce faire, il s'inspirera de la pratique actuelle. Cela veut dire que les demandes devront être présentées six mois avant le début d'une période contractuelle. Les contrats avec les organisations familiales devront tous avoir une durée de quatre ans et prendre effet le 1<sup>er</sup> janvier de la première année de chaque période contractuelle. Les aides financières seront versées par tranches. Les organisations familiales auront l'obligation de rendre régulièrement compte à l'OFAS de leurs activités et de l'utilisation qu'elles font des aides financières. Enfin, l'obligation de notification et de communication à l'OFAS doit être explicitement mentionnée.

## 1.7 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet de révision de la LAFam permet le classement de la motion 13.3650 Seydoux-Christe du 21 juin 2013 «Universalité des allocations familiales. Aussi pour les mères bénéficiaires d'APG maternité durant leur droit au chômage».

## 2 Commentaire des dispositions

### *Titre*

Le complément apporté au titre est nécessaire en raison de l'intégration dans la loi des nouvelles dispositions sur les aides financières allouées aux organisations familiales.

### *Préambule*

Étant donné que le champ d'application matériel de la loi est étendu et inclut désormais des mesures de protection de la famille, le préambule mentionne, en plus de l'art. 116, al. 2 et 4, Cst., qui concerne les dispositions relatives aux allocations familiales, l'al. 1 du même article, qui forme la base constitutionnelle des aides financières pour les organisations familiales.

### *Remplacement d'une expression*

L'expression «allocation de formation professionnelle» est abandonnée au profit du terme «allocation de formation». Il s'agit d'une modification d'ordre rédactionnel, qui ne concerne que le texte français. L'expression française est ainsi harmonisée avec les versions allemande et italienne. La notion de formation déterminante pour le droit aux allocations familiales est celle définie dans la législation sur l'assurance-vieillesse et survivants. Aussi bien à l'art. 25 LAVS qu'aux art. 49<sup>bis</sup> et 49<sup>ter</sup> du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)<sup>51</sup>, il

<sup>51</sup> RS 831.101

est question, au niveau terminologique, de formation, et non pas de formation professionnelle. Les versions allemande et italienne de la LAFam sont déjà en accord avec la législation sur l'assurance-vieillesse et survivants.

*Art. 1, al. 2*

Les aides financières en faveur des organisations familiales inscrites dans le nouveau chap. 3b ne relèvent pas de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)<sup>52</sup>, parce qu'elles ne sont pas octroyées sur la base d'une procédure soumise au droit des assurances sociales. Les art. 32 et 33 LPGA ne leur sont donc pas applicables, contrairement à ce qui est le cas pour les subventions versées aux institutions pour des tâches en faveur des personnes âgées (art. 101<sup>bis</sup> LAVS) et aux subventions en faveur de l'aide privée aux invalides (art. 74 et 75 LAI).

Les aides financières pour les organisations familiales sont régies par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)<sup>53</sup> et par la LSu.

*Art. 3, al. 1*

L'expression «au sens de la présente loi» est ajoutée dans la phrase introductive. Il s'agit d'une modification d'ordre rédactionnel, qui ne concerne que le texte français. Cette expression existe déjà dans les versions allemande et italienne.

*Let. a*

La première phrase de la let. a ne concerne que les textes allemand et italien. La deuxième est nouvelle. Elle s'explique par la modification apportée à la let. b et définit le moment auquel l'allocation pour enfant est remplacée par l'allocation de formation lorsqu'un enfant entame une formation postobligatoire durant l'année qui précède son 16<sup>e</sup> anniversaire. Les enfants qui ne suivent pas de formation postobligatoire durant cette année continuent de donner droit à une allocation pour enfant jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 16 ans. Troisième phrase: ne concerne que les textes allemand et italien.

*Let. b*

À l'avenir, il est prévu d'octroyer des allocations de formation dès le moment où un enfant ayant atteint l'âge de 15 ans suit une formation postobligatoire.

La notion de formation postobligatoire est celle définie dans le RAVS, comme c'est le cas actuellement. Cette notion, élaborée par la jurisprudence, a fait ses preuves. L'art. 1 OAFam sera adapté par analogie.

Aux termes de l'art. 49<sup>bis</sup>, al. 1, RAVS, un enfant est réputé en formation lorsqu'il suit une formation régulière reconnue *de jure* ou *de facto* à laquelle il consacre la majeure partie de son temps et se prépare systématiquement à un diplôme professionnel ou obtient une formation générale qui sert de base en vue de différentes professions. La notion de formation dans l'AVS ne correspond pas toujours à la

<sup>52</sup> RS 830.1

<sup>53</sup> RS 172.021

formation postobligatoire: dans certains cantons, par exemple, la formation gymnasiale commence déjà pendant la scolarité obligatoire. Les élèves de ces classes suivent déjà avant la fin de la scolarité obligatoire une formation régulière et légalement reconnue qui les prépare systématiquement à une formation générale qui sert de base en vue de différentes professions. Une formation suivie dans une école de maturité cantonale est par conséquent considérée comme une formation au sens de l'AVS. Par ailleurs, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, la scolarité obligatoire prend fin une année plus tôt que dans les autres cantons. Les enfants y terminent donc leur scolarité obligatoire dans leur 15<sup>e</sup> année déjà (c'est-à-dire entre 14 et 15 ans). Quant aux États membres de l'UE et de l'AELE, ils connaissent des réglementations de la durée de la scolarité obligatoire qui varient considérablement de l'un à l'autre.

Pour traiter sur un pied d'égalité les parents de tous les enfants, indépendamment de leur domicile et de la formation suivie, il faut donc fixer une limite d'âge inférieure pour l'octroi d'une allocation de formation. Il est proposé de la fixer à 15 ans révolus car, dans la majorité des cantons, les enfants les plus jeunes d'une volée ont 15 ans et un mois lorsqu'ils peuvent commencer une formation postobligatoire au terme de la scolarité ordinaire. La fixation d'une limite d'âge inférieure a pour conséquence que, pour les enfants qui sautent une année et qui commencent donc une formation postobligatoire avant l'âge ordinaire de fin de la scolarité, les parents ne peuvent toucher une allocation de formation qu'à partir du moment où ceux-ci atteignent l'âge de 15 ans.

L'allocation de formation est versée la première fois pour le mois entier au cours duquel l'enfant commence sa formation postobligatoire.

Des allocations de formation seront également octroyées pour les enfants de plus de 16 ans qui n'ont pas encore achevé leur scolarité obligatoire. C'est déjà le cas aujourd'hui.

#### *Art. 19, al. 1<sup>er</sup>*

*Droit aux prestations:* le projet prévoit, à la première phrase de l'alinéa, que les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants peuvent bénéficier d'allocations familiales pendant toute la durée de perception des allocations de maternité, à condition qu'aucune autre personne n'ait droit aux allocations familiales pour le même enfant durant cette période. Ainsi le principe selon lequel les personnes sans activité lucrative ont droit aux allocations familiales à titre subsidiaire s'appliquera aussi à cette catégorie de personnes.

Seules pourront prétendre aux allocations familiales les femmes qui ont droit à l'allocation de maternité au sens des art. 16b à 16h LAPG. Contrairement à l'art. 8 al. 1 let. f LACI, l'art. 16b, al. 3, let. a et b, LAPG, en relation avec l'art. 29 du règlement du 24 novembre 2004 sur les allocations pour perte de gain (RAPG)<sup>54</sup>, ne présuppose pas d'aptitude au placement. Les mères au chômage ont droit à l'allocation de maternité conformément à l'art. 29 RAPG si, au moment de l'accouchement, elles perçoivent des indemnités de l'assurance-chômage (AC) (let. a) ou si,

<sup>54</sup> RS 834.11

à ce moment, elles remplissent la condition de la période de cotisation minimale au sens de la LACI pour percevoir des indemnités (let. b). Il leur suffit donc de remplir les conditions relatives au délai-cadre (de deux ans) prévu à l'art. 9, al. 1, LACI. Par contre, il n'est pas nécessaire qu'elles soient inscrites à l'office du travail en vue d'un placement pour que l'on considère qu'elles sont au chômage au moment de l'accouchement<sup>55</sup>. L'avantage du renvoi à la LAPG est que l'examen des conditions d'octroi définies à cet article aura déjà été effectué par les caisses de compensation de l'AVS. Les caisses de compensation pour allocations familiales pourront donc partir du principe que les mères au chômage qui perçoivent les allocations de maternité du régime des APG sont aussi habilitées à toucher les allocations familiales destinées aux personnes sans activité lucrative, si aucune autre personne ne peut faire valoir de droit aux allocations pour le même enfant.

*Durée du droit aux prestations:* les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants pourront faire valoir leur droit aux allocations familiales au titre de personnes sans activité lucrative pendant 98 jours, par analogie à la durée de perception des allocations de maternité, et ce tant pour le nouveau-né que pour les autres enfants qu'elles ont peut-être déjà. La durée du droit découle de la phrase «... sont également considérées comme sans activité lucrative pendant la durée de leur droit à cette allocation».

Le droit à l'allocation de maternité prend effet le jour de l'accouchement (art. 16c, al. 1, LAPG). Dans les cantons qui prévoient le versement d'allocations uniques, ces mères ont également droit aux allocations de naissance ou d'adoption pour leur nouveau-né.

S'agissant des allocations périodiques, le moment où naît le droit aux allocations familiales et la durée du droit ne sont pas les mêmes pour le nouveau-né que pour ses frères et sœurs aînés:

- Nouveau-nés: conformément à la nouvelle réglementation, les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants seront considérées comme étant sans activité lucrative pendant la perception de l'allocation de maternité. La disposition en vertu de laquelle l'allocation pour enfant est octroyée rétroactivement pour tout le mois de la naissance (art. 3, al. 1, let. a, LAFam) s'appliquera aussi aux mères sans activité lucrative. L'allocation pour enfant sera donc versée à la mère au chômage pour le mois complet de la naissance, indépendamment du jour à partir duquel l'allocation de maternité sera versée. Le droit à l'allocation pour enfant fondé sur la LAFam prendra fin à la même date que le droit à l'allocation de maternité. À cette date, les allocations pour enfant seront remplacées par le supplément à l'indemnité journalière de chômage (art. 22, al. 1, LACI).
- Frères et sœurs aînés: si le nouveau-né a des frères et sœurs aînés, la mère au chômage qui les élève seule perçoit pour eux, jusqu'à la naissance du cadet, le supplément aux indemnités de l'AC (ce supplément est versé par la caisse de chômage si aucune autre personne ne peut faire valoir un droit aux allocations familiales pour ces enfants et il correspond au montant des allocations

<sup>55</sup> ATF 136 V 239, consid. 2.1

familiales). Étant donné qu'il s'agit d'un supplément accessoire aux indemnités de l'AC, la mère le perçoit jusqu'au début du versement de l'allocation de maternité (art. 16g, al. 1, let. a, LAPG). Pendant l'octroi de l'allocation de maternité, la mère percevra *pro rata temporis* les allocations familiales (allocation pour enfant et allocation de formation) pour les enfants plus âgés sur la base de la nouvelle réglementation prévue dans la LAFam. Comme pour le nouveau-né, la mère percevra les allocations familiales jusqu'au moment où le droit aux indemnités de l'AC et au supplément renaîtra.

*Dossiers internationaux*: les allocations familiales pour personnes sans activité lucrative qui seront désormais aussi versées aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants constituent des prestations familiales au sens du règlement (CE) n° 883/2004<sup>56</sup>. Lorsqu'un assuré a droit à des allocations familiales, celles-ci doivent en principe aussi être versées pour les enfants qui résident dans un État membre de l'UE (art. 67 du règlement [CE] n° 883/2004); le droit matériel à une prestation se fonde sur les dispositions du droit national. Si, pour la même période et pour les mêmes enfants, des prestations sont prévues par la législation de plusieurs États membres, l'art. 68 du règlement (CE) n° 883/2004 fixe des règles de coordination (règles de priorité). Cette disposition vise à éviter le cumul de prestations de même nature pour la même période (voir ch. 12 du préambule du règlement [CE] n° 883/2004). La nouvelle disposition prévue garantit que les mères au chômage auront droit aux allocations familiales en vertu du droit suisse pendant la durée de perception des allocations de maternité. Tant le chômage que la maternité sont assimilés à l'exercice d'une activité lucrative pendant la durée de versement de prestations pour perte de gain<sup>57</sup>. Le lieu de résidence de l'enfant est déterminant pour régler la priorité des prestations dues par plus d'un État en raison de l'exercice d'une activité lucrative salariée ou non salariée ou d'une situation assimilée à l'exercice d'une telle activité<sup>58</sup>. Si la prestation de l'État compétent qui vient en premier est inférieure à celle de l'autre État, ce dernier paie la différence.

Pour une frontalière de nationalité française qui vit en France avec ses enfants et qui perd son emploi en Suisse, cela signifie, par exemple, que la France serait l'État compétent pour le versement des indemnités de chômage. Selon les règles de coordination, la France serait aussi l'État qui verse en priorité les allocations familiales. Le cas échéant, la Suisse devrait payer la différence.

*Caractère d'exception de la disposition*: par analogie avec l'art. 19, al. 1<sup>bis</sup>, LAFam qui a étendu une première fois le cercle des personnes sans activité lucrative, le nouvel al. 1<sup>er</sup> doit aussi contenir le terme «également» pour signifier que cette disposition constitue une extension de ce cercle. Cette formulation souligne bien son caractère d'exception par rapport au principe inscrit à l'art. 19, al. 1, LAFam.

<sup>56</sup> RS **0.831.109.268.1**; cf. art. 1, let. z

<sup>57</sup> Art. 1, let. a, ch. i, de la décision n° F1 de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale pour l'interprétation de l'art. 68 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles de priorité en cas de cumul de prestations familiales

<sup>58</sup> Cf. art. 68, par. 1, let. b, ch. i, du règlement (CE) n° 883/2004

Conformément à l'art. 19, al. 2, LAFam, les personnes sans activité lucrative n'ont pas droit aux allocations familiales si leur revenu imposable est supérieur à 42 300 francs par an ou si elles perçoivent des prestations complémentaires. La deuxième phrase de l'art. 19, al. 1<sup>er</sup>, du projet précise que cette disposition n'est pas applicable aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants. La non-application de l'art. 19, al. 2, garantit que ces dernières bénéficieront toutes des allocations familiales pendant les quatorze semaines du droit à l'allocation de maternité, comme l'exigeait la motion 13.3650. Par ailleurs, le calcul du revenu imposable en cours d'année pour l'octroi des allocations familiales est très compliqué et coûteux, et il paraît disproportionné de l'exiger compte tenu de la durée limitée du droit aux prestations.

#### *Titre précédant l'art. 21f*

Les aides financières aux organisations familiales sont une nouvelle thématique, indépendante de la réglementation en vigueur jusqu'à présent. C'est pourquoi elles figurent dans un chap. 3b séparé.

#### *Art. 21f* But et domaines d'encouragement

Le financement des aides financières aux organisations familiales repose sur le budget ordinaire de la Confédération (crédit A231.0243 «Organisations familiales»), qui est approuvé chaque année par les Chambres fédérales dans le cadre du budget ordinaire.

La formulation potestative de la phrase introductive signifie que nul ne peut se prévaloir du droit à une aide financière. Conformément à la LSu, le législateur est tenu dans la mesure du possible de prévoir une réserve d'approbation des crédits (art. 7, let. h, LSu). Les aides financières ne seront donc octroyées que dans les limites du crédit voté par les Chambres fédérales. Cette réserve d'approbation des crédits figurera également dans les contrats portant sur l'octroi des aides financières. Cela indiquera clairement qu'un contrat ne donne pas droit à une aide financière et ne s'applique que si et dans la mesure où le Parlement approuve le crédit. Il sera ainsi possible, le cas échéant, de résilier les contrats ou de réduire le montant des aides dans le courant d'une période contractuelle. L'OFAS disposera en outre d'une certaine marge d'appréciation pour l'octroi des aides financières.

Les activités exercées par les organisations (activités régulières, services et projets) devront concerner l'un des deux domaines d'encouragement mentionnés aux let. a et b et être destinées aux familles. Le concept de famille désigne les formes de vie qui sont fondées sur les liens entre parents et enfants unissant les générations et qui sont reconnues par la société<sup>59</sup>.

Peu importe que ces activités profitent directement (*coaching* des familles monoparentales, par ex.) ou indirectement aux familles (offres de formation continue destinées aux familles de jour, conseils aux employeurs pour instaurer des conditions de travail favorables aux familles).

<sup>59</sup> Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF); consultable à l'adresse: [www.ekff.admin.ch](http://www.ekff.admin.ch) > La COFF > Définition de la famille (état au 30.7.2018).



- La *let. a* concerne le domaine d’encouragement «accompagnement de familles, conseils aux familles et formation des parents». L’*accompagnement* correspond à des offres non monétaires proposées aux familles. Il peut s’agir d’offres telles que des programmes de visites à domicile ou des lieux de rencontre pour les familles (centres familiaux, groupes de jeux, par ex.). Les *conseils* correspondent à des offres visant à aider les familles à relever les nombreux défis auxquels elles font face en lien avec la parentalité, le couple et la vie familiale en général. Les conseils aux familles portent sur des thèmes généraux (famille, éducation, rôle des parents), des situations de vie particulières (par ex. séparation, divorce, décès, exil, enlèvement), des types spécifiques de familles (par ex. familles monoparentales, familles binationales, familles issues de la migration, homoparentalité) ou des questions concrètes (par ex. consultations en puériculture). La *formation des parents*, enfin, correspond à des offres qui s’adressent spécifiquement aux parents. Ces offres ont pour objectif la transmission et l’acquisition des connaissances et des compétences dont ces derniers ont besoin pour élever leurs enfants et gérer la vie familiale. La formation des parents comprend une vaste palette de thèmes (par ex. l’utilisation des nouveaux médias) et recourt aux formes d’apprentissage les plus diverses (réunions, applications pour smartphone, vidéos, etc.). Les limites entre l’accompagnement des familles, les conseils aux familles et la formation des parents sont perméables.
- La *let. b* concerne la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation, qui est un des quatre éléments que le Conseil fédéral a retenus dans son état des lieux des possibilités d’action dans la politique familiale<sup>60</sup>. Le Conseil fédéral considère comme prioritaires les mesures qui permettent de mieux concilier la vie de famille et l’exercice d’une activité lucrative ou l’accomplissement d’une formation. C’est pourquoi il en a fait un domaine d’encouragement à part entière. L’objectif de conciliation est considéré comme atteint lorsque tant le père que la mère peuvent participer activement au marché du travail ou accomplir une formation tout en offrant à leurs enfants la meilleure prise en charge et la meilleure éducation possibles. Le domaine d’encouragement comprend, d’une part, les offres d’accueil extrafamilial des enfants et, d’autre part, les conditions de travail favorables aux familles. Les premières correspondent aux activités qui contribuent à ce que les parents disposent de services de prise en charge des enfants adaptés à leurs besoins. Il s’agit notamment d’offres d’accueil institutionnel pour les enfants en âge préscolaire et scolaire, telles que les structures d’accueil collectif de jour, l’accueil parascolaire et l’accueil familial de jour<sup>61</sup>. Les secondes regroupent, quant à elles, toutes les dispositions

<sup>60</sup> Cf. rapport du Conseil fédéral «Politique familiale. État des lieux et possibilités d’action de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Tornare (13.3135) «Politique de la famille» déposé le 20 mars 2013», p. 8. Consultable à l’adresse: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Politique sociale > Politique familiale > Informations de base > Rapport sur la politique familiale

<sup>61</sup> Cf. statistique de l’accueil extrafamilial des enfants: typologie des modes de garde, Office fédéral de la statistique, 2015. Consultable à l’adresse: [www.statistique.admin.ch](http://www.statistique.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Familles > Accueil extrafamilial des enfants > Informations supplémentaires > Documents méthodologiques (état au 30.7.2018).

qui contribuent à rendre le cadre de travail propice aux salariés ayant des enfants à charge (par ex. conseil aux employeurs, élaboration de recommandations).

*Art. 21g* Conditions institutionnelles

Les aides financières sont exclusivement destinées aux organisations familiales qui remplissent les conditions cumulatives énumérées ci-après.

La *let. a* concerne le rayon géographique dans lequel l'organisation est active. Les aides financières seront réservées aux organisations dont les services ont une certaine portée territoriale.

Une organisation familiale est active dans toute la Suisse si elle s'adresse à des groupes cibles dans au moins trois régions linguistiques et si elle dispose d'une offre d'ampleur comparable dans toutes les langues. Une organisation qui a son siège en Suisse alémanique et qui, par exemple, se contente de traduire son site Internet et ses fiches d'information dans deux autres langues nationales (l'italien et le français, par ex.) sans avoir d'autres liens avec ces régions linguistiques n'est pas considérée comme étant active dans toute la Suisse.

Une organisation est active à l'échelle d'une région linguistique lorsqu'elle mène ses activités sur tout le territoire dans lequel est utilisée une des langues nationales.

La *let. b* énumère toutes les conditions qui doivent figurer dans les statuts ou dans l'acte de fondation de l'organisation familiale:

- Le ch. 1 prévoit que seules les organisations familiales qui ont leur siège en Suisse peuvent bénéficier d'aides financières.
- Le ch. 2 précise que seules peuvent bénéficier d'aides financières les organisations dont le but relève au moins d'un des deux domaines d'encouragement. Seules les organisations principalement actives dans au moins un de ces deux domaines peuvent recevoir des aides financières.
- Le ch. 3 concerne l'exigence d'utilité publique. On estime qu'une organisation exerce une activité d'utilité publique si elle n'a pas de but lucratif et si elle travaille dans l'intérêt de la communauté et pour le bien de tiers. Une organisation à but non lucratif poursuit des activités qui ne visent pas à générer des bénéfices. L'absence de but lucratif n'exclut pas pour autant qu'une organisation familiale puisse réaliser un bénéfice. En effet, les recettes et les dépenses d'une organisation exerçant une activité d'utilité publique sont soumises à des fluctuations et il est important, pour le maintien de leur stabilité financière, que ces organisations puissent réaliser de modestes bénéfices afin de pouvoir compenser d'éventuels déficits lors des exercices suivants.
- Les ch. 4 et 5 précisent que seules des organisations neutres sur le plan professionnel et indépendantes au niveau politique peuvent bénéficier d'aides financières.
- Enfin, le ch. 6 prévoit qu'en cas de dissolution ou de fusion de l'organisation, sa fortune est transférée à une autre organisation familiale d'utilité publique. Le bénéfice que les organisations percevant des aides financières

reportent à l'exercice suivant au titre du capital d'organisation contient toujours une part d'aides financières. C'est pourquoi il faut veiller à ce que cette part reste acquise à une organisation visant des objectifs d'utilité publique et continue de profiter aux familles après la dissolution de l'organisation ou après sa fusion.

*Art. 21h* Offre globale

*Al. 1*

Les aides financières ne peuvent être octroyées qu'à des organisations familiales qui offrent un champ d'activités large dans le domaine d'encouragement considéré. L'étendue des activités est évaluée sur la base des critères définis aux let. a à c. Ces critères sont cumulatifs, à moins que l'al. 3 s'applique.

*Let. a:* les organisations familiales peuvent apporter aux familles un soutien direct ou indirect. Les groupes cibles possibles d'une organisation familiale qui apporte un soutien direct sont, par exemple, les mères et les pères de nouveau-nés, d'enfants d'âge pré-scolaire ou scolaire ainsi que d'adolescents, les parents en phase de séparation, les grands-parents et d'autres membres de la famille, les familles monoparentales, les parents adoptifs et les institutions qui assument les tâches des parents. Les groupes cibles possibles d'une organisation familiale qui apporte un soutien indirect sont, par exemple, des professionnels comme les enseignants, les éducateurs de la petite enfance, les avocats, les médiateurs, les juges, les travailleurs sociaux, mais également les entreprises et les services cantonaux et communaux spécialisés. L'offre ne doit pas seulement s'adresser à plusieurs groupes cibles, mais encore être utilisée par ceux-ci.

*Let. b:* le commentaire de l'art. 21f décrit les thématiques traitées par les organisations familiales. Le champ d'activité d'une organisation familiale est large lorsqu'il couvre plusieurs de ces thématiques. Par ailleurs, l'offre doit s'appuyer sur des connaissances approfondies. Cela suppose que l'organisation familiale dispose d'un savoir-faire avéré dans ce domaine et qu'elle jouit d'une large reconnaissance en tant qu'organisation spécialisée.

*Let. c:* cf. dans le commentaire de l'art. 21g, let. a, les explications concernant les organisations familiales actives dans toute la Suisse.

*Al. 2*

Étant donné la forte hétérogénéité qui caractérise les organisations familiales actives dans le domaine «accompagnement de familles, conseils aux familles et formation des parents» et le fait que la plupart d'entre elles pourraient ne pas remplir toutes les exigences énumérées à l'al. 1, elles devraient avoir la possibilité de se regrouper pour déposer une demande. Dans ce cas, il est évalué si l'offre combinée de l'organisation familiale et de ses organisations membres est globale. Seules les organisations membres qui remplissent les conditions de l'art. 21g sont prises en considération pour cette évaluation. Les organisations membres peuvent n'être actives que sur le territoire d'une région linguistique (cf. art. 21g, let. a). L'offre combinée de l'organisation familiale requérante et des autres organisations membres doit toutefois couvrir l'ensemble de la Suisse.

L'organisation familiale qui dépose une demande, doit préciser si elle proposera elle-même l'activité pour laquelle elle sollicite une aide financière ou si elle confiera cette tâche à ses organisations membres dans le cadre de contrats de droit privé (sous-contrats). Les trois points suivants devront être précisés dans les dispositions d'exécution: d'abord, la clause de 50 % prévue à l'art. 21i (voir ci-dessous) s'applique aussi aux organisations membres; ensuite l'organisation requérante doit prouver dans sa demande que la ou les organisations membres remplissent les conditions prévues à l'art. 21g; enfin, les organisations familiales sont tenues de coordonner les activités de leurs organisations membres. Les frais de coordination sont compris dans les dépenses prises en compte visées à l'art. 21i, al. 3.

#### *Al. 3*

Les organisations familiales soutenues par des aides financières doivent garantir une offre de qualité au plus grand nombre possible de groupes cibles dans toute la Suisse. Si les organisations familiales actives à l'échelle du pays ne sont pas ou pas pleinement en mesure de le faire pour une partie du domaine d'encouragement concerné, un soutien devra être apporté à des organisations familiales qui ne sont actives qu'à l'échelle d'une région linguistique (voir les explications relatives à l'art. 21g, let. a) si cela permet de combler les lacunes. En dérogation au principe énoncé à l'al. 1, des aides financières devraient, dans ce cas, être accordée à ces organisations.

#### *Al. 4*

Selon l'art. 13, al. 2, LSu, les départements compétents sont tenus de dresser un ordre de priorité pour l'appréciation des requêtes si les demandes présentées ou prévisibles excèdent les ressources disponibles. L'al. 4 précise que le DFI doit, dans ce cas, édicter un ordre de priorité en utilisant en particulier comme critère la promotion des activités qui sont durables et qui présentent un rapport coût-bénéfice favorable.

#### *Art. 21i* Procédure et taux maximal

*Al. 1:* étant donné que l'OFAS est responsable des questions familiales au niveau fédéral et dispose dans ce domaine des compétences requises en matière d'octroi d'aides financières, il restera compétent pour l'exécution. Les demandes d'aide financière devront donc être déposées auprès de l'OFAS.

*Al. 2:* les aides financières seront allouées sur la base d'un contrat de droit public (art. 16, al. 2, let. a, LSu), ce qui est conforme à la pratique actuelle.

La conclusion de contrats en vue de l'allocation d'aides financières est judicieuse, car on peut y fixer des objectifs stratégiques clairs pour une certaine durée. En recourant à un système de contrôle, il sera facile de vérifier chaque année la réalisation des objectifs et de fixer le montant des aides financières compte tenu des prestations réellement fournies. Ce système impose une certaine contrainte s'agissant des objectifs convenus tout en offrant la flexibilité nécessaire pour réagir à des changements du contexte général. Ainsi, les ressources fédérales seront employées de manière aussi efficiente et ciblée que possible.

*Al. 3:* le taux maximal représente la limite de la participation de la Confédération aux dépenses des organisations. Il est de 50 %. L'OAFam définira les dépenses qui pourront être prises en compte.

Ce système garantit que les organisations familiales n'exerceront pas des activités dans le seul but d'obtenir des aides financières de la Confédération, puisqu'elles devront assumer elles-mêmes une partie des dépenses. La disposition garantit le respect de l'art. 7, let. h, LSu.

Les organisations familiales qui souhaitent obtenir des aides financières devront indiquer dans le formulaire de demande si s'ils sollicitent d'autres services fédéraux ou obtiennent de leur part un soutien financier et, le cas échéant, pour quelles activités. S'il y a un risque de double subvention, l'OFAS prendra contact avec l'autre service fédéral concerné pour clarifier la situation et fixer une procédure excluant tout subventionnement à double.

*Al. 4:* cette norme de délégation attribuée au Conseil fédéral la compétence de formuler les dispositions d'exécution régissant la procédure d'octroi des aides financières. La procédure s'inspirera de la pratique actuelle.

#### *Art. 27, al. 2*

Le renvoi actuel à l'art. 76 LPGa est précisé: il renvoie uniquement à l'al. 1 dans la mesure où il est précisé à l'art. 1, 2<sup>e</sup> phrase, LAFam que l'art. 76, al. 2, LPGa n'est pas applicable. En outre, l'abréviation OFAS introduite à l'art. 21i, al. 1, remplace l'expression «Office fédéral des assurances sociales».

## **3 Conséquences**

### **3.1 Conséquences pour les assurances sociales**

#### **3.1.1 Conséquences financières**

La nouvelle réglementation quant à l'octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire fera croître les dépenses pour les allocations familiales d'environ 16 millions de francs par an. En 2016, les dépenses globales au titre des allocations familiales se sont chiffrées à 5,8 milliards de francs. La hausse des dépenses représentera donc à peine 3 % des dépenses globales.

En ce qui concerne les salariés et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, ces dépenses supplémentaires seront financées par les cotisations perçues sur les revenus soumis à l'AVS. La compétence de régler le financement des allocations familiales ressortit aux cantons (art. 16, al. 1, LAFam). Certains d'entre eux laissent aux caisses de compensation pour allocations familiales le soin de fixer les taux de cotisation. Il appartiendra à ces caisses d'adapter leurs taux le cas échéant. Les cantons qui prescrivent les taux applicables aux caisses de compensation pour allocations familiales devront adapter leurs dispositions.

La réglementation concernant l'octroi d'allocations familiales aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants n'aura qu'un très faible impact sur les finances

du régime des allocations familiales. Les coûts supplémentaires de cette mesure sont estimés à 100 000 francs par an. Une analyse de l'Office fédéral de la statistique a mis en évidence que le nombre d'enfants nés hors mariage et qui n'ont pas été reconnus par le père (à la fin du premier semestre 2018) est compris entre 900 (2010) et 1800 (2016) par année. Par expérience, ces chiffres ont tendance à baisser, car beaucoup d'enfants sont reconnus par le père après leur naissance. Un nombre maximal de 1500 naissances de père inconnu par année peut être attendu. Une cinquantaine d'enfants de mères au chômage devraient, par année, naître de père inconnu. Le nombre de pères qui ont reconnu leur enfant mais qui vivent dans un pays n'octroyant pas d'allocations familiales ne peut pas être calculé. Les coûts supplémentaires seront à la charge des cantons, conformément à la disposition relative au financement des allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative (art. 20, al. 1, LAFam). Pour alléger leur budget, les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Glaris, de Soleure, de Thurgovie et du Tessin assujettissent les personnes sans activité lucrative au paiement de contributions (art. 20, al. 2, LAFam).

Bien que l'octroi des aides financières en faveur des organisations familiales soit désormais réglée dans la LAFam cette réglementation n'aura pas de conséquences pour les assurances sociales, parce que ces aides sont à la charge du budget ordinaire de la Confédération.

### Coûts supplémentaires

En millions de francs	Confédération	Cantons	Employeurs / indépendants
Octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire	0,3	0,5	max. 16
Octroi d'allocations familiales aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants	—*	0,1	—*
Aides financières aux organisations familiales	0	—*	—*
<b>Total</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>max. 16</b>

\* Dans les champs marqués d'un astérisque, les acteurs ne participent pas au financement

### 3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

On peut s'attendre à ce que la nouvelle réglementation de l'octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire n'ait que peu d'influence sur l'état du personnel des caisses de compensation pour allocations familiales. Ces dernières vérifieront aujourd'hui déjà si un enfant suit ou non une formation. L'adaptation de loi ne fera donc qu'avancer légèrement la date de cette vérification. Étant donné que les enfants les plus jeunes auront peut-être plus tendance à s'orienter vers une solution intermédiaire avant d'entamer une formation professionnelle initiale, la vérification pourrait néanmoins devenir un peu plus complexe.

L'octroi d'allocations familiales aux mères au chômage élevant seules leurs enfants n'aura pas d'impact sur les effectifs des caisses cantonales d'allocations familiales, car le nombre de cas concernés est très faible.

La création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales n'a pas de conséquences pour les assurances sociales (cf. ch. 3.1.1).

## **3.2 Conséquences pour la Confédération**

### **3.2.1 Conséquences financières**

*Octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire:* pour le financement des allocations familiales versées aux travailleurs agricoles, les employeurs agricoles paient une contribution égale à 2 % des salaires en nature et en espèces que reçoit leur personnel agricole lorsqu'une cotisation AVS est due sur ces salaires. Le solde et les dépenses résultant du versement d'allocations familiales aux agriculteurs indépendants sont assumés à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons. En 2016, les dépenses de la Confédération pour les allocations familiales dans l'agriculture se sont chiffrées à 62 millions de francs. Sur les coûts supplémentaires estimés à 16 millions de francs résultant de la nouvelle réglementation sur les allocations de formation, environ 3 % concernent les allocations familiales dans l'agriculture, soit environ un demi-million de francs suisses. La Confédération prend à sa charge les deux tiers de ce montant. Environ 3 % des coûts supplémentaires attendus de 16 millions de francs, que va générer la nouvelle réglementation des allocations de formation, concernent les allocations familiales dans l'agriculture, ce qui représente un demi-million de francs, dont deux tiers à la charge de la Confédération. La contribution fédérale aux coûts supplémentaires pour les allocations familiales dans l'agriculture se montera à environ 330 000 francs. La hausse des dépenses représentera 5 ‰ des dépenses totales. La Confédération doit également s'attendre, en tant qu'employeur, à des taux de cotisation légèrement plus élevés.

*Octroi d'allocations familiales aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants:* le financement des allocations familiales destinées aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants incombera aux cantons. La Confédération ne supportera donc aucun coût supplémentaire.

*Création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales:* les aides financières aux organisations familiales seront, comme aujourd'hui, imputées au budget ordinaire de la Confédération<sup>62</sup>. Il n'en résultera donc pas de coûts supplémentaires.

<sup>62</sup> Cf. budget 2018 avec plan intégré des tâches et des finances 2019–2021 des unités administratives, tome 2A, p. 169.

### **3.2.2 Conséquences sur l'état du personnel**

L'OFAS pourra mettre en œuvre les modifications avec l'effectif existant. Il n'aura pas à supporter de coûts supplémentaires.

## **3.3 Conséquences pour les cantons**

### **3.3.1 Conséquences financières**

*Octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire:* les cantons devront assumer des coûts supplémentaires pour les allocations en faveur des personnes sans activité lucrative. Pour financer ces coûts, les cantons peuvent demander aux personnes sans activité lucrative de payer une contribution au financement des allocations (cf. ch. 3.1.1). S'y ajoutera leur contribution aux allocations familiales dans l'agriculture (cf. ch. 3.2.1). En tout, les coûts supplémentaires pour les cantons se chiffreront à un demi-million de francs par an environ.

*Octroi d'allocations familiales aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants:* les coûts pour les allocations familiales en faveur des mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants seront à la charge des cantons (cf. ch. 3.1). Étant donné que ces coûts ne devraient pas dépasser 100 000 francs pour l'ensemble des 26 cantons, on peut qualifier ces conséquences de négligeables. Si l'octroi d'allocations familiales pendant quatorze semaines permet d'éviter des situations de détresse financière, cela permettra également d'économiser des dépenses d'aide sociale dans certains cas.

Pour ce qui est de ces deux nouvelles réglementations, les cantons doivent également s'attendre, en tant qu'employeurs, à des taux de cotisation légèrement plus élevés.

*La création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales* n'aura pas de conséquences financières pour les cantons. Ces derniers profiteront du fait que les organisations pourront fournir des prestations de meilleure qualité et de manière plus efficace au niveau cantonal et local.

### **3.3.2 Conséquences sur l'état du personnel**

Le projet n'aura aucune conséquence sur l'état du personnel des cantons. Ceux-ci n'auront pas à supporter de coûts supplémentaires.

## **3.4 Conséquences économiques**

Les coûts supplémentaires découlant de la nouvelle réglementation de l'octroi d'allocations pour enfants et d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire et de celle concernant l'octroi d'allocations familiales aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants seront très faibles en comparaison des



dépenses globales au titre des allocations familiales. Les employeurs et les personnes exerçant une activité indépendante financeront près de 95 % des coûts supplémentaires de 16 millions de francs par an pour l'octroi des allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire. Il se peut de ce fait que leurs taux de cotisation augmentent très légèrement, ce qui renchérra un peu les coûts salariaux.

La création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales n'apportera pas de changement par rapport à la situation actuelle.

### **3.5 Conséquences sur la société et sur l'égalité entre femmes et hommes**

Les changements amenés par le projet concernant l'octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire et l'octroi d'allocations familiales aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants seront trop minimes pour avoir un impact perceptible sur la société en Suisse. La création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales n'apportera pas de changement par rapport à la situation actuelle.

L'octroi d'allocations familiales aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants a des conséquences positives sur l'égalité entre femmes et hommes.

### **3.6 Autres conséquences**

Les communes doivent s'attendre, en tant qu'employeurs, à des taux de cotisation légèrement plus élevés (cf. ch. 3.4).

## **4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral**

### **4.1 Relation avec le programme de la législature**

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>63</sup> ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>64</sup>. L'objectif 9 du programme de la législature 2015 à 2019 vise à encourager la cohésion sociale et à garantir le respect de l'égalité des sexes. Il vise notamment à renforcer la famille et à lutter contre la pauvreté sociale et économique en Suisse. Les modifications prévues de la LAFam – allocation de formation dès le début de la formation postobligatoire, allocations familiales pour les mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants et base légale pour l'octroi d'aides financières aux organisations familiales – contribueront à réaliser cet

<sup>63</sup> FF 2016 981

<sup>64</sup> FF 2016 4999

objectif. C'est pourquoi le Conseil fédéral a intégré leur mise en œuvre dans ses objectifs pour l'année 2017<sup>65</sup>.

## **4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le présent avant-projet n'a pas de liens directs avec les stratégies du Conseil fédéral.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

L'octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire et l'octroi d'allocations familiales aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants se fondent sur l'art. 116, al. 2, Cst., qui confère à la Confédération la compétence de légiférer sur les allocations familiales.

Les aides financières aux organisations familiales reposent sur l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst. En vertu de cette disposition, la Confédération peut soutenir des mesures destinées à protéger la famille. Avec la modification de loi proposée, la Confédération aura la possibilité de prendre des mesures de protection et d'encouragement des familles tout en respectant la répartition des compétences. Elle se contentera de soutenir l'engagement de tiers.

### **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

#### **5.2.1 Droit de l'Union européenne**

L'UE a mis en place des règles visant à coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale afin de faciliter la libre circulation. La Suisse participe au système de coordination depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juin 2002, de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (accord sur la libre circulation des personnes)<sup>66, 67</sup>. Les principes fondamentaux de ce système sont l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États parties, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire européen. Par contre, le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer

<sup>65</sup> Cf. objectif 3 Politique de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, Objectifs du CF 2017, volume II, p. 11.

<sup>66</sup> RS **0.142.112.681**

<sup>67</sup> La coordination des systèmes nationaux est mise en œuvre par le règlement (CE) n° 883/2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et par le règlement (CE) n° 987/2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

comme ils l'entendent la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur propre système, à condition de respecter les principes de coordination du droit européen. En vertu de la convention AELE<sup>68</sup>, cela vaut aussi pour les relations entre la Suisse et les autres États de l'AELE.

Les mesures proposées par la présente modification législative sont compatibles avec ces prescriptions relatives à la coordination.

## 5.2.2 Autres engagements internationaux

Deux conventions internationales ratifiées par la Suisse en 1977 sont pertinentes en ce qui concerne l'octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire. Elles contiennent des dispositions relatives aux prestations familiales. Il s'agit du Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964<sup>69</sup> adopté par les États membres du Conseil de l'Europe et de la Convention n° 102 du 28 juin 1952 concernant la norme minimum de la sécurité sociale<sup>70</sup> adoptée par l'Organisation internationale du travail. Conformément à l'art. 1 de ces deux conventions, «le terme enfant désigne un enfant au-dessous de l'âge auquel la scolarité obligatoire prend fin ou un enfant de moins de quinze ans, selon ce qui sera prescrit». La limite d'âge de 15 ans proposée pour l'octroi des allocations lorsqu'un enfant commence une formation postobligatoire est donc compatible avec ces dispositions internationales. Les deux conventions ne comprennent pas d'autres dispositions en lien avec les autres objets du présent projet.

S'agissant de la création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales, plusieurs conventions internationales ratifiées par la Suisse contiennent des dispositions d'ordre général concernant la protection de la famille (par ex. art. 10 du Pacte de l'ONU du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>71</sup>, art. 23 du Pacte de l'ONU du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques<sup>72</sup> et art. 8 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>73</sup>). Le versement d'aides financières aux organisations familiales pour favoriser la protection et l'encouragement des familles contribue à la mise en œuvre de ces dispositions internationales.

Le présent projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

<sup>68</sup> RS **0.632.31** Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE)

<sup>69</sup> RS **0.831.104**

<sup>70</sup> RS **0.831.102**

<sup>71</sup> RS **0.103.1**

<sup>72</sup> RS **0.103.2**

<sup>73</sup> RS **0.101**

### **5.3 Forme de l'acte à adopter**

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet de révision de la LAFam est donc soumis à la procédure législative ordinaire.

### **5.4 Frein aux dépenses**

Dans le but de limiter les dépenses, l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit que les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. Cette disposition sert à freiner la hausse des dépenses de la Confédération.

La nouvelle réglementation de l'octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire entraînera des dépenses supplémentaires pour la Confédération d'environ 300 000 francs. La création d'allocations familiales en faveur des mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants n'entraînera pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération. De ce fait, ces dispositions ne tombent pas sous le coup de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

Le crédit A231.0243 «Organisations familiales», qui se monte actuellement à 2 millions de francs par an, existe déjà. Il ne s'agit ainsi pas d'une nouvelle tâche occasionnant des dépenses supplémentaires et les dispositions du frein aux dépenses ne lui sont dès lors pas applicables.

### **5.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale**

#### **5.5.1 Principe de subsidiarité**

La nouvelle réglementation de l'octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire et de l'octroi d'allocations familiales aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants du projet n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

La politique familiale relève avant tout de la compétence des cantons et des communes, car ceux-ci sont plus proches des réalités du terrain et des besoins de leurs habitants. En vertu de l'art. 116, al. 1, Cst. la Confédération peut également prendre des mesures destinées à protéger la famille. Elle peut soutenir les activités proposées par des organisations familiales à l'échelle du pays ou d'une région linguistique, si ces activités ne peuvent pas être suffisamment déployées sans cela et à condition que les ressources propres raisonnablement exigibles soient épuisées et que les autres sources de financement soient insuffisantes. De manière générale, les cantons ne soutiennent les activités des organisations familiales que dans les limites de leur territoire. Or, les activités que ces organisations proposent à l'échelle du pays ou

d'une région linguistique contribuent souvent à améliorer sensiblement la qualité des offres. De ce fait, il est cohérent et indiqué que ce type d'activités soit encouragé par un financement fédéral.

### **5.5.2 Principe d'équivalence fiscale**

La nouvelle réglementation de l'octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire et de l'octroi d'allocations familiales aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants ne modifie en rien les principes de financement.

Avec la création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales la Confédération contribue au financement d'activités que les organisations familiales ont librement choisi d'exercer et définit les conditions d'octroi. Le principe d'équivalence fiscale entre l'unité qui assume les coûts et l'unité qui prend les décisions est ainsi respecté. Le soutien des familles est un objectif important de la politique sociale. Au final, les aides financières profitent à la société dans son ensemble, car des prestations de qualité en matière d'accompagnement de familles, de conseils aux familles et de formation des parents contribuent à la cohésion sociale.

### **5.5.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

La nouvelle réglementation de l'octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire et de l'octroi d'allocations familiales aux mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants ne modifie en rien la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La Confédération n'empiètera nullement sur les compétences des cantons.

Les aides financières seront allouées aux organisations familiales actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique, tandis que, généralement, les cantons soutiennent uniquement les organisations actives sur leur propre territoire. Les compétences des cantons sont donc respectées.

## **5.6 Conformité à la loi sur les subventions**

Les explications suivantes ne portent que sur les aides financières allouées aux organisations familiales.

### **5.6.1 Importance des aides financières pour les objectifs de la Confédération**

L'encouragement des familles est un des quatre champs d'action de la politique familiale que le Conseil fédéral a définis dans son rapport «État des lieux et possibilités d'action de la Confédération» en exécution du postulat 13.3135 Tornare. Le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance aux services et aux conseils offerts aux familles. Il considère le développement de ces offres comme un objectif prioritaire de la politique familiale pour tenir compte des changements sociétaux, familiaux et sociaux<sup>74</sup>. Les aides financières allouées aux organisations familiales permettent de soutenir des activités spécifiques visant l'accompagnement de familles, les conseils aux familles et la formation des parents ou encore l'amélioration des possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation. Elles tiennent donc compte des objectifs de la Confédération en matière de politique familiale.

### **5.6.2 Gestion matérielle et financière des aides financières**

Au moyen de ses aides financières, la Confédération participera à hauteur de 50 % au plus au financement des dépenses imputables des organisations familiales. Cette limite assure le respect des conditions légales en ce qui concerne l'obligation pour l'allocataire de fournir une prestation propre inscrite dans la loi sur les subventions (art. 7, let. c, LSu) et la possibilité de fixer un taux plafond (art. 7, let. h, LSu).

### **5.6.3 Procédure d'octroi**

Cela fait près de 70 ans que la Confédération alloue des aides financières aux organisations familiales. Le domaine responsable des questions familiales au sein de l'OFAS est compétent pour traiter les demandes et conclure les contrats. Cette attribution des compétences a fait ses preuves, étant donné que l'OFAS s'occupe des affaires familiales au niveau fédéral et qu'il dispose ainsi des compétences requises pour allouer les aides financières dans ce domaine. L'office continuera donc d'assurer cette fonction. L'octroi des aides financières doit être transparent: les conditions d'octroi seront définies dans la loi, de même que les principes fondamentaux de la procédure. Les modalités seront précisées au niveau de l'ordonnance (cf. ch. 1.6).

<sup>74</sup> Cf. rapport du Conseil fédéral «Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération» en réponse au postulat 13.3135 Tornare du 20 mars 2013, p. 8. Consultable à l'adresse: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Politique sociale > Politique familiale > Informations de base > Rapport sur la politique familiale.

## **5.7 Délégation de compétences législatives**

La nouvelle réglementation quant à l'octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire n'est pas directement applicable. La norme de délégation nécessaire à sa mise en œuvre figure déjà dans la loi en vigueur (art. 27, al. 1, LAFam) et ne nécessite donc pas de complément.

S'agissant de la création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales, l'art. 21i, al. 4, P-LAFam confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter les dispositions d'application. L'OAFam, réglera la procédure d'octroi des aides financières et des dépenses pouvant être prises en compte. En outre, elle décrira plus précisément les deux domaines d'encouragement (cf. ch. 1.6.3).

## **5.8 Conformité à la législation sur la protection des données**

La mise en œuvre du présent projet ne nécessite pas le traitement de données personnelles ni la réalisation d'autres mesures qui pourraient avoir une incidence sur la protection des données.

