



## Genèse et chronologie de la loi sur les allocations familiales (LAFam)

Nous récapitulons ici les principales étapes de la mise en place d'une réglementation fédérale en matière d'allocations familiales, de la création de la base constitutionnelle à l'entrée en vigueur de la LAFam, en les mettant en lien avec d'autres projets importants au niveau fédéral.

### 1945 Disposition constitutionnelle sur les allocations familiales

Avec l'art. 34<sup>quinquies</sup> de l'ancienne Constitution fédérale de 1874, dit sur la protection des familles, qui est accepté en votation populaire le 25 novembre 1945 avec 76 % de oui, la Confédération obtient la compétence de légiférer dans le domaine des allocations familiales (aujourd'hui art. 116 de la Constitution du 18 avril 1999).

### 1952 Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)

Dans un premier temps, le législateur fédéral ne fait toutefois usage de sa compétence que pour réglementer les allocations familiales dans le secteur de l'agriculture. Après que des allocations familiales y ont été instituées en 1944 déjà sur la base de l'ordonnance sur les aides, les Chambres fédérales adoptent, le 20 juin 1952, la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture. Au début, seuls ont droit aux allocations les petits paysans de montagne, ainsi que les travailleurs agricoles. L'expression « petits paysans » le dit déjà : une limite de revenu est fixée d'emblée. L'allocation pour enfant est alors de 7 francs par mois et par enfant. L'allocation de ménage, octroyée uniquement aux salariés, est de 14 francs par mois. En 1962, le droit est étendu aux petits paysans de plaine. Les prestations sont régulièrement augmentées et, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la limite de revenu pour les agriculteurs indépendants est supprimée. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les mêmes allocations (pour enfant et de formation professionnelle) seront versées dans l'agriculture que celles prévues par la LAFam, leur montant étant majoré de 20 francs en région de montagne, et l'allocation de ménage restera de 100 francs.

### 1965 Tous les cantons ont édicté des lois sur les allocations familiales

En 1965, tous les cantons avaient adopté leur propre régime d'allocations familiales en dehors de l'agriculture. Ils en avaient la possibilité, puisque tant que la Confédération n'a pas épuisé sa compétence constitutionnelle, les cantons peuvent légiférer dans les domaines concernés. Ci-après, les cantons sont énumérés avec la date d'adoption de leur première législation sur les allocations familiales: VD 26.05.1943, GE 12.02.1944, FR 14.02.1945, NE 18.04.1945, LU 16.05.1945, VS 20.05.1949, TI 22.07.1953, SG 21.12.1953, OW 09.05.1954, NW 24.04.1955, AI 24.04.1955, BS 14.06.1956, ZG 19.07.1956, UR 24.11.1957, SZ 10.12.1957, ZH 08.06.1958, GR 26.10.1958, SO 13.12.1959, TG 12.03.1960, GL 01.05.1960, BE 05.03.1961, BL 04.06.1962, SH 06.08.1962, AG 23.12.1963, AR 25.04.1965 et JU 09.11.1978.

Ce fait, réjouissant, a cependant servi jusqu'à tout récemment d'argument contre une réglementation fédérale.

L'activité législative déployée par les cantons n'est pas seulement l'expression de leur responsabilité à l'égard des familles et d'une politique sociale offensive, mais aussi le résultat de la politique sociale des entreprises, de l'initiative prise par les associations patronales pour créer des caisses de compensation pour allocations familiales, ainsi que des accords en la matière entre partenaires sociaux, qui sont souvent inclus dans les conventions collectives de travail.

### **1986 Le Parlement fédéral s'oppose à une réglementation fédérale**

En 1946 déjà, un postulat invite le Conseil fédéral à se charger de la législation d'exécution des allocations familiales. Mais cette première incitation n'a pas atteint son but, pas plus que les nombreuses interventions parlementaires et initiatives cantonales qui ont suivi. Des commissions ont certes été instituées, et des consultations lancées, mais jamais un projet de loi n'a été présenté au Parlement fédéral. Finalement, ce dernier décide en 1986 de ne pas instituer de régime national des allocations familiales.

### **1991 Dépôt de l'initiative parlementaire Fankhauser**

L'initiative déposée le 13 mars 1991 par la conseillère nationale Angeline Fankhauser a la teneur suivante :

*« Chaque enfant donne droit à une allocation pour enfant d'au moins 200 francs. Ce montant est fixé en fonction du montant maximum actuel des allocations cantonales pour enfant et devra être adapté régulièrement selon l'indice des prix à la consommation. La mise en œuvre d'une telle solution doit être confiée aux caisses de compensation des cantons, des associations professionnelles et de la Confédération, la péréquation des charges devant s'effectuer à l'échelon national.*

*Les familles dont les enfants sont en âge où il faut s'occuper d'eux, plus particulièrement les familles monoparentales, ont droit, en cas de besoin, à des prestations analogues aux prestations complémentaires. »*

Le 2 mars 1992, le Conseil national décide, par 97 voix contre 89, de donner suite à l'initiative. Comme le Conseil fédéral prévoit de créer une assurance-maternité, le projet de loi élaboré par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) ne prend en considération que la première partie de l'initiative parlementaire, écartant toute prestation sous condition de ressources.

### **1995 1er projet de la commission et consultation**

Le premier projet prévoit une loi exhaustive sur le modèle de l'AVS, avec les principaux éléments suivants :

- Allocation pour enfant de 200 francs et allocation de formation de 250 francs, avec une variante prévoyant des montants de 250 et 300 francs. L'allocation de formation d'un montant de 50 francs plus élevé, qui remplace l'allocation pour enfant pour les jeunes de 16 à 25 ans suivant une formation, est proposée afin de tenir compte de l'évolution des montants des allocations familiales cantonales depuis le dépôt de l'initiative parlementaire. Ce modèle ne laisse pas de place à des montants cantonaux plus élevés.
- Inclusion de l'ensemble de la population, donc pas uniquement des salariés.
- Exécution par les caisses de compensation AVS.
- Financement par des cotisations des employeurs (2 %), des salariés (0,4 % ou 1 %, suivant la variante) et des indépendants (2,4 % ou 3 %, suivant la variante)

et selon un barème de cotisations dégressif), et par des contributions des pouvoirs publics (5 %). Les taux de cotisations doivent être les mêmes dans tous les cantons et toutes les caisses de compensation. De ce fait, une compensation intégrale des charges est également prévue.

Le Département fédéral de l'intérieur lance en 1995, sur mandat de la commission, une procédure de consultation sur ce projet. La majorité des participants officiels à la consultation – dont la majorité des cantons – est favorable à une réglementation fédérale, mais il y a aussi des oppositions.

### **1998 2<sup>e</sup> projet de la commission soumis au Conseil national et au Conseil fédéral**

Par la suite, la commission élabore deux projets : une loi exhaustive, correspondant au projet mis en consultation, et une loi-cadre, qui s'inspire fortement des régimes cantonaux et qui laisse aux cantons une grande marge de manœuvre pour le montant, l'organisation et le financement des prestations. La commission opte, par 12 voix contre 11, pour une loi-cadre. Celle-ci prévoit des allocations pour enfant de 200 francs et des allocations de formation de 250 francs. Tous les salariés y ont droit. Les règles d'organisation et de financement restent de la compétence des cantons. Le projet ne prescrit ni un taux de cotisation unique avec compensation des charges, ni l'exécution par les caisses de compensation AVS. Les indépendants et les personnes sans activité lucrative n'auraient droit aux allocations qu'en deçà d'un revenu annuel de 30 000 francs, plus 3000 francs par enfant, les cantons étant toutefois libres d'élever ce plafond ou de le supprimer. Le 20 novembre 1998, la Commission soumet au Conseil national son rapport et sa proposition de loi-cadre, qu'elle transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis.

### **1999 Projet de LAFam dans le cadre de la nouvelle péréquation financière**

Dans le cadre du projet de nouvelle péréquation financière, un projet de LAFam a été mis en consultation le 14 avril 1999. Le modèle proposé correspond dans ses grandes lignes au projet de loi exhaustive de la commission mis en consultation en 1995 mais, pour éviter des coûts supplémentaires, il ne prévoit plus que des allocations pour enfant d'au moins 175 francs et pas d'allocation de formation. L'engagement des pouvoirs publics se limite à une subvention fédérale de 3 % des dépenses. Le projet est très mal accueilli et, dans son message du 14 novembre 2001, le Conseil fédéral renonce à son idée. L'une des raisons invoquées est que, financées principalement par les employeurs, les allocations familiales sont étrangères à la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. En outre, les prestations proposées sont jugées trop élevées par les uns, trop basses par les autres.

### **2000 Avis du Conseil fédéral sur le 2e projet de la commission**

Dans son avis du 20 juin 2000, le Conseil fédéral, renvoyant à la proposition présentée dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, salue les efforts en vue d'une loi fédérale qui instaure une norme minimale et améliore la coordination. Il fait néanmoins observer que l'unification ne devrait pas se traduire par une augmentation des coûts ni par une charge supplémentaire pour la place économique suisse.

### **2000 Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)**

Le 6 octobre 2002, le Parlement approuve la LPGA, elle aussi issue d'une initiative parlementaire.

## **2002 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants**

Le débat sur la politique familiale s'élargit au fil des ans et n'est plus seulement centré sur les mesures financières de compensation des charges familiales. En réponse à une initiative parlementaire de la conseillère nationale Jacqueline Fehr datant de 2000 (00.403 Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial), le Parlement adopte, le 4 octobre 2002 déjà, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. Sa durée est limitée à huit ans et elle entre en vigueur dès l'expiration du délai référendaire, le 1<sup>er</sup> février 2003. Il ne s'est donc même pas écoulé trois ans entre le dépôt de l'initiative et l'entrée en vigueur de la loi. Pour l'initiative Fankhauser, il faudra attendre cinq fois plus longtemps.

## **2003 Examen d'un projet exhaustif pour les allocations familiales**

Le dossier LAFam est à nouveau à l'ordre du jour de la commission. Celle-ci étudie en détail les propositions du Conseil fédéral, qui ne visent pas de modifications matérielles fondamentales, mais surtout une meilleure coordination avec l'AVS. La commission charge l'administration d'adapter le projet à la LPGA récemment adoptée, qui devrait aussi s'appliquer aux allocations familiales. La commission présente en outre une proposition visant à concrétiser le principe « Un enfant, une allocation » au moins pour les parents qui exercent une activité lucrative. Cela passerait par l'inclusion des indépendants, qui seraient eux aussi tenus de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales et qui auraient droit, quel que soit leur revenu, aux mêmes allocations que les salariés. Ils verseraient aux caisses des cotisations calculées en pourcentage de leur revenu soumis à l'AVS, revenu toutefois plafonné à un niveau n'excédant pas le maximum fixé pour l'assurance-accidents obligatoire. Le gain maximal assuré est aujourd'hui de 126 000 francs par an ; en 2005, il était de 106 800 francs. Quand l'initiative populaire « Pour de plus justes allocations pour enfant ! » est déposée, la CSSS-N décide d'attendre le message du Conseil fédéral pour poursuivre l'examen de cet objet.

## **2003 Initiative populaire « Pour de plus justes allocations pour enfant ! »**

Le 11 avril 2003, l'initiative populaire de Travail.Suisse « Pour de plus justes allocations pour enfant ! », munie de 101 442 signatures valables, est déposée.

Elle prévoit un nouvel article constitutionnel sur les allocations familiales et poursuit trois objectifs principaux :

- Les allocations familiales doivent être plus élevées et améliorer ainsi l'égalité des chances tout en allégeant la charge pesant sur les parents ; tout enfant en Suisse donnerait droit à une allocation d'au moins 450 francs par mois.
- La moitié au moins des coûts seraient pris en charge par les pouvoirs publics, le reste étant assumé par les cotisations des employeurs aux caisses de compensation pour allocations familiales. Comme les allocations sont financées à plus de 95 % par les employeurs privés et publics et que, selon le comité d'initiative, les charges pesant sur eux ne doivent pas augmenter, les frais supplémentaires incomberaient pour l'essentiel aux collectivités publiques.
- Tous les enfants bénéficieraient d'une allocation.
- Il s'agit de proposer rapidement une réglementation du droit fédéral à des fins d'harmonisation, objet dont le Parlement débat depuis dix ans. Si la loi

d'application n'est pas adoptée dans les cinq ans qui suivent l'acceptation de l'initiative, le Conseil fédéral prendra les dispositions qui s'imposent. L'initiative constitue une incitation décisive à reprendre aussitôt le traitement du dossier Fankhauser.

#### **2004 Message du Conseil fédéral sur l'initiative populaire**

Le Conseil fédéral adopte le 18 février 2004 son message sur l'initiative populaire. Il y réaffirme son soutien à une loi fédérale qui harmoniserait les diverses dispositions et fixerait des normes minimales. Il juge néanmoins que des allocations de 450 francs par mois et par enfant sont trop élevées et que les coûts engendrés par une telle mesure ne sont pas supportables à l'heure actuelle. Aussi recommande-t-il le rejet de l'initiative, sans pour autant soumettre lui-même un contre-projet, puisque le Parlement discute déjà d'un projet d'allocations familiales au plan fédéral.

#### **2004 Consultation sur les prestations complémentaires pour les familles**

En réponse à deux autres initiatives parlementaires (00.436 Jacqueline Fehr et 00.437 Meier-Schatz. Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois), la CSSS-N élabore trois variantes pour une modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires, qu'elle met en consultation le 29 mars 2004. La commission informe des résultats de cette consultation par un communiqué de presse du 18 octobre 2004. Mais elle ne poursuit pas ses travaux, préférant attendre les résultats du traitement de l'initiative parlementaire Fankhauser et de l'initiative populaire « Pour de plus justes allocations pour enfant ! ».

#### **2004 3e projet de la commission**

La proposition d'inclure les indépendants dans la LAFam rallie la majorité des voix de la commission. Mais comme cette décision et de nombreuses modifications de nature plus technique (parallélisme plus poussé avec l'AVS, adaptation à la LPGA, etc.) changent considérablement le projet de 1998, la commission le soumet à nouveau au plénum du conseil et au Conseil fédéral le 8 septembre 2004, avec un rapport complémentaire.

#### **2004 Le peuple vote sur l'allocation de maternité**

Lors du vote référendaire du 26 septembre 2004, le peuple accepte l'allocation de maternité par 55,4 % de oui. La nouvelle prestation entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2005. Cette importante mesure de politique familiale fait suite elle aussi à une initiative parlementaire (01.426 Triponez Pierre. Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative). C'était la quatrième tentative de convaincre le peuple suisse de la nécessité d'un congé de maternité payé. Les trois précédentes avaient échoué :

- 2 décembre 1984 : rejet de l'initiative populaire « Pour une protection efficace de la maternité » ;
- 6 décembre 1987 : rejet de l'allocation de maternité suivant le modèle des APG dans le cadre de la révision de l'assurance-maladie, qui avait fait l'objet d'un référendum ;
- 13 juin 1999 : rejet en vote référendaire de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur l'assurance-maternité, par 61 % de non.

## **2004 Avis complémentaire du Conseil fédéral sur le 3e projet de la commission**

Le Conseil fédéral se prononce le 10 novembre 2004 déjà sur le nouveau projet. Comme dans son premier avis et dans son message sur l'initiative populaire, il approuve le principe d'une loi fédérale sur les allocations familiales. Il approuve aussi explicitement l'inclusion des indépendants. Il continue cependant de s'opposer à l'inscription dans le droit fédéral d'un montant minimal des prestations.

## **2006 Le Parlement adopte la LAFam**

Lors de la session d'été 2005, le Conseil national reprend presque sans changement le nouveau modèle de sa commission. Le Conseil des Etats, de son côté, s'oppose à l'inclusion des indépendants ainsi qu'à l'inscription d'un montant minimal dans la loi fédérale. Un compromis est finalement trouvé lors de la procédure d'élimination des divergences. Le Conseil national donne son accord à l'exclusion des indépendants et le Conseil des Etats accepte pour sa part un montant minimal de 200 francs par enfant et par mois pour les allocations pour enfant et de 250 francs pour les allocations de formation professionnelle.

Lors du vote final du 24 mars 2006, les deux Chambres acceptent la LAFam :

- le Conseil national, par 106 voix contre 85 et deux abstentions ;
- le Conseil des Etats, par 23 voix contre 21, sans abstention.

## **2006 Retrait de l'initiative populaire**

Après l'adoption de la LAFam par le Parlement, l'initiative populaire est retirée le 3 mai 2006, avant même que le Parlement se soit exprimé à son propos. De ce fait, elle n'est pas non plus soumise au vote populaire (FF 2006, p. 4249).

## **2006 Dépôt d'un référendum contre la LAFam**

Le peuple est néanmoins appelé à se prononcer sur la réglementation fédérale concernant les allocations familiales, car un référendum muni de 54 980 signatures valables est déposé contre la LAFam (FF 2006, p. 6419).

Les arguments des adversaires se situent sur quatre plans :

- principes et fédéralisme : les solutions cantonales ont fait leurs preuves et garantissent un niveau élevé des prestations ; non à une mise sous tutelle des cantons et à une nouvelle assurance sociale ;
- coûts : la nouvelle réglementation reviendrait trop cher et occasionnerait des coûts supplémentaires pour l'économie et le contribuable. Il faut éviter de nouveaux prélèvements sur les salaires ;
- prestations : non au « principe de l'arrosage » et à de nouveaux transferts de prestations sociales à l'étranger ;
- administration et organisation : la loi ne permet pas une véritable harmonisation ; le montant des allocations continuera de varier d'un canton à l'autre et les dispositions spéciales pour l'agriculture sont maintenues.

## **2006 Le peuple accepte la LAFam**

En vote référendaire, le 26 novembre 2006, le peuple accepte la LAFam par 68 % de oui.

## **2009 Entrée en vigueur de la LAFam**

La LAFam entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

10.11.2008