



**Martin Bohler**

lic. en droit HSG,  
économiste  
d'entreprise HES  
thv AG, Aarau  
www.thv.ch

# La nouvelle loi sur les allocations familiales

La nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. En raison des cotisations minimums, applicables dans toute la Suisse, pour les allocations pour enfant et de formation professionnelle et, notamment, de par le versement d'allocations entières également à des personnes exerçant une activité à temps partiel, de nombreuses familles recevront, dès la nouvelle année, un montant plus élevé que dans le passé pour les frais générés par les enfants.

A ce jour, les cantons étaient compétents, dans le cadre de leur propre législation, pour la manière dont les allocations familiales et pour enfant devaient être réglées. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, c'est désormais la Confédération qui assume une partie de ces compétences et qui crée, avec la loi sur les allocations familiales (LAFam), des barèmes minimums applicables dans toute la Suisse. Le droit fédéral pose des conditions uniformes pour l'exercice du droit et règle les notions d'employeur et de salarié ainsi que l'assujettissement à la loi et détermine pour quels enfants et jusqu'à quel âge des allocations sont versées.

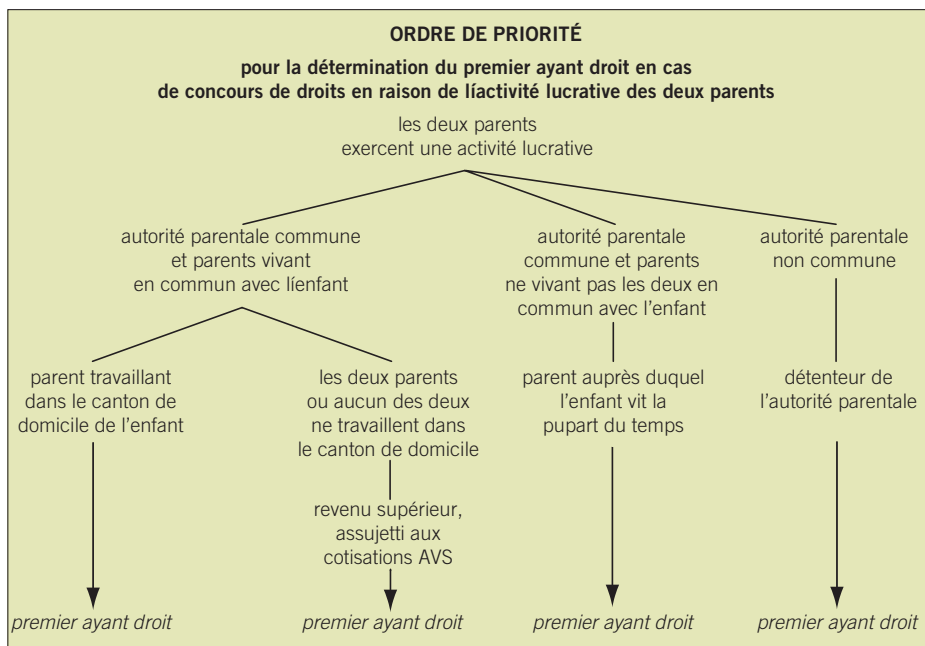
Bien que la Constitution fédérale ait comporté un fondement à cet égard en 1946 déjà, la loi remonte à une initiative parlementaire de 1991. Suite à la procédure de consultation effectuée en 1996, les Chambres ont adopté la loi actuelle le 24 mars 2006. Dans le cadre d'une votation référendaire en date du 26 novembre 2006, le peuple suisse a accepté, à une majorité de 68%, la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales. Les citoyennes et les citoyens ont ainsi expressément légitimé les allocations familiales en qualité de soutien financier important. Avec l'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance au 1<sup>er</sup> janvier 2009, ce

sont avant tout les cantons qui doivent agir. Ceux-ci doivent adapter leurs régimes d'allocations familiales conformément aux procédures ordinaires de législation. De plus, tous les employeurs qui, jusqu'alors, étaient exemptés doivent s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales pour la date de l'entrée en vigueur. Il n'existe toujours pas de régime uniforme s'appliquant à l'ensemble de la population. Le statut professionnel des parents est déterminant alors que le régime spécial pour l'agriculture est maintenu.

## Genre de prestations et montant

Les allocations familiales ont pour but de compenser partiellement les frais pour les enfants (art. 2 LAFam). Pour les enfants jusqu'à l'âge de 16 ans et ceux qui sont incapables d'exercer une activité lucrative jusqu'à l'âge de 20 ans, il existe un droit à des allocations pour enfant d'au moins 200 francs par mois. Pour les enfants engagés dans une formation et âgés entre 16 et 25 ans, le droit mensuel minimal s'élève à 250 francs. Les cantons sont libres de fixer des barèmes supérieurs ou d'introduire également un échelonnement des

montants selon l'âge ou le nombre d'enfants. La LAFam ne prescrit pas d'allocations de naissance ou d'adoption. Les cantons peuvent les introduire conformément aux conditions définies par la Confédération. Afin de profiter d'une telle allocation, on suppose un lien suffisant avec la Suisse (domicile ou séjour habituel de la mère en Suisse). Si les futurs parents adoptifs sont en possession de l'autorisation de l'autorité cantonale compétente et que l'enfant a été effectivement accueilli dans la famille, il existe un droit de percevoir une allocation d'adoption (art. 3 al. 3, LAFam; art. 2 et 3 OAFam). Les allocations de formation professionnelle représentent une contribution de soutien financier versée aux parents pour l'entretien des enfants pendant la durée de la formation. Pour la notion de formation, il est fait référence à l'AVS. Cependant, vu que la formation n'y est pas définie expressis verbis, la jurisprudence du Tribunal fédéral s'applique par analogie au droit à une rente d'orphelin de la part d'enfants engagés dans une formation. Dans la mesure où l'enfant réalise un propre revenu (la rente de vieillesse entière maximum est considérée comme limite mensuelle supérieure), le droit à une allocation de formation professionnelle devient caduc.



L'élément central de la nouvelle LAFam est constitué par les taux minimums pour les allocations familiales. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 déjà, quinze cantons versent des prestations conformes aux conditions posées dans la LAFam. Sept autres cantons connaissent déjà, pour l'allocation pour enfant, un montant minimum de 200 francs. Dans les cantons de Zurich, de Berne, des Grisons et d'Argovie, l'adaptation des deux types d'allocations a lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les allocations de naissance et, le cas échéant, d'adoption seront versées par sept cantons. Il n'y a pas lieu de craindre une adaptation du niveau des prestations vers le bas. A ce jour, aucun canton n'a prévu de réduire, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, ses prestations actuellement plus élevées au niveau des montants stipulés par la LAFam et de provoquer ainsi, de facto, une péjoration pour certaines familles. A plus long terme, un nivellement se produira en ce sens que les barèmes supérieurs ne seront plus adaptés au renchérissement. Une harmonisation permettrait d'éviter avec simplicité le paiement de différences coûteuses.

### Concours de droits

Les allocations familiales ne peuvent être versées qu'une fois pour le même enfant. En cas de concurrence des droits, on distingue deux états de fait:

1. Une personne a droit à des allocations familiales en raison d'une pluralité d'activités professionnelles. Outre la pluralité de rapports de services, on peut aussi concevoir des activités dans

l'agriculture ou en dehors de celle-ci. Dans ce cas, le droit externe à l'agriculture prévaut, de même en cas d'activité indépendante et dépendante simultanée, dans la mesure où le canton fixe une légitimation dans son régime applicable aux travailleurs indépendants.

2. Plusieurs personnes ont droit à des allocations familiales pour le même enfant.

L'art. 7 LAFam résout la concurrence de tels droits à l'aide d'un ordre de priorité. A cet égard, les droits des personnes exerçant une activité lucrative priment sur ceux des personnes qui n'en exercent pas. Si les deux parents exercent une telle activité, la question déterminante est celle de savoir lequel détient l'autorité parentale. Si les parents ont l'autorité parentale conjointement et que les deux vivent en commun avec l'enfant, le droit de celui qui travaille dans le canton de domicile de l'enfant est prioritaire. Si les deux ou aucun des parents ne travaillent dans le canton de domicile, c'est le montant supérieur assujetti aux cotisations AVS qui sera déterminant pour l'attribution du droit. Dans la mesure où l'enfant ne vit pas dans le ménage commun ou que seul un des parents détient l'autorité parentale, celui qui dispose de l'autorité parentale ou celui auprès duquel l'enfant vit la plupart du temps aura la priorité. Le principe de la «garde», appliqué par la plupart des cantons, se trouve ainsi ancré en tant que règle fédérale. Si le canton du second ayant droit a stipulé des barèmes d'allocations plus élevés, il existe pour celui-ci un droit au paiement de la différence.

### Allocation entière dorénavant aussi en cas de travail à temps partiel

Indépendamment de leur taux d'occupation, les salariés ont toujours droit à l'allocation entière dans la mesure où leur salaire annuel assujéti aux cotisations dépasse la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse AVS entière minimum. Vu que la limite de revenu se situe à un niveau très bas, il arrivera plus fréquemment qu'aujourd'hui que les deux parents puissent prétendre à une allocation entière. De la sorte, il a été possible d'éliminer, dans le domaine de la sécurité sociale, une discrimination des personnes exerçant une activité à temps partiel. En cas d'empêchement de travailler – par exemple pour cause de maladie, d'accident, de grossesse ou en cas de décès du (de la) salarié(e) – les allocations familiales sont versées pendant le mois courant et, en outre, durant trois mois après la survenance de l'empêchement de travailler. Il en est également ainsi lorsqu'il n'existe plus de droit au salaire pour cette période. Considérant ce régime, les diverses échelles des cantons pour les allocations familiales ne sont plus appliquées. Les femmes qui peuvent prétendre à un congé de maternité ont droit, pendant tout le congé, à des allocations familiales, indépendamment de l'existence d'un droit au salaire. Quant à la durée, le droit aux allocations familiales est limité en cas de maternité, à 16 semaines.

### Registre central des allocations pour enfant

L'harmonisation étant malheureusement demeurée incomplète – aucun régime uniforme pour les travailleurs indépendants n'a pu être trouvé pour l'ensemble de la Suisse – il n'est pas possible de mettre en œuvre le principe visé «Un enfant – Une allocation». En même temps, il manque aux caisses de compensation pour allocations familiales, en tant qu'organes d'exécution, un moyen efficace pour s'assurer qu'une unique allocation soit versée pour un seul et même enfant. Le danger d'un cumul des prestations existe déjà dans le droit actuel, par exemple lorsqu'un parent a plusieurs employeurs. Cette problématique va encore se renforcer avec le nouveau régime pour les personnes occupées à temps partiel, car il n'y aura plus d'allocations partielles à compter de 2009. La nouvelle loi accroît le risque que l'allocation pour un enfant soit versée à plusieurs reprises, en raison d'une escroquerie ou tout simplement par ignorance. Un registre central peut représenter un instrument approprié en vue de résoudre le problè-

me. Des interventions afférentes sont lancées à tout le moins pour la révision planifiée de la loi. La tenue de ce registre génère cependant des doutes au plan de la protection des données.

## Compétences des cantons

La particularité de la LAFam consiste dans le fait qu'il s'agit d'une loi cadre. La Confédération ne règle pas toutes les questions, mais laisse aux cantons une certaine marge de liberté législative. Ces derniers ont la possibilité, en particulier, de fixer des montants pour les allocations pour enfant et de formation professionnelle qui dépassent les barèmes minimums selon la LAFam, et de promulguer des dispositions plus généreuses pour les personnes sans activité lucrative. Ils peuvent également prévoir des allocations de naissance et d'adoption ou créer un régime d'allocations pour les travailleurs indépendants. Le financement, l'organisation et la surveillance des caisses de compensation pour allocations familiales relèvent également de la compétence des cantons.

## Financement

Le financement des cotisations à verser aux caisses de compensation pour allocations familiales a lieu par le biais d'un pourcentage du salaire. Des cotisations sont prélevées à cet effet auprès des employeurs. Il existe dès lors le danger que l'augmentation des charges liées au salaire détériore la compétitivité des entreprises. La nouvelle loi fédérale, qui oblige tous les employeurs de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales, a renforcé l'idée de la compensation. Dans quelques cantons, il était possible, à ce jour, de se faire dispenser de l'assujettissement à la loi cantonale sur les allocations pour enfants. La condition à cet effet était l'application d'une

convention collective de travail (CCT) contenant des régimes équivalents sur les allocations familiales. Les employeurs soumis à une CCT pouvaient être dispensés de l'affiliation à une caisse de compensation pour allocations familiales et ne devaient pas payer de cotisations à ce titre. En contrepartie, ils versaient directement des allocations pour enfant, en observant au minimum le montant légal.

## Besoin d'agir au 1<sup>er</sup> janvier 2009

Pour l'entrée en vigueur de la loi, les employeurs et les ayants droit actuels doivent examiner les conditions d'octroi sous le futur régime. A cet égard, il s'agit d'accorder une attention particulière aux personnes exerçant leur activité à temps partiel et aux parents qui sont les deux salariés. L'examen de droits en concours et d'éventuels paiements de différences rendent la nouvelle réglementation certes plus praticable, mais non moins exigeante. Enfin, les employeurs devront également procéder à des adaptations du traitement des salaires assisté par l'informatique. Dans ce cas, des adaptations s'imposent déjà avec la relève des numéros AVS actuels par les nouveaux numéros d'assurance sociale.

## Conclusion

La nouvelle loi prévoit le versement d'une allocation mensuelle pour enfant de 200 francs au moins (enfants jusqu'à l'âge de 16 ans) ainsi que d'une allocation mensuelle de formation professionnelle d'au moins 250 francs (enfants âgés de 16 à 25 ans engagés dans une formation). De plus, les cantons peuvent accorder des montants supérieurs, et prévoir des allocations de naissance et d'adoption, mais n'y sont pas tenus. Tous les salariés ont droit à des allocations familiales. Même en cas d'occupation à temps partiel, il existe un droit à une allocation familiale entière. Ce n'est pas l'horaire de travail qui est déterminant, mais le salaire versé. Aucune allocation partielle n'est plus payée. A certaines conditions, les personnes sans activité lucrative reçoivent désormais des allocations familiales dans toute la Suisse. Les cantons peuvent toutefois prévoir des régimes plus généreux et étendre le cercle des ayants droit, ainsi par exemple pour les travailleurs indépendants, car ceux-ci continuent à être absents de la LAFam. Pour les cas de concurrences de droits, la loi donne dorénavant un ordre de priorité. ■