



Berne, 22 novembre 2017

Modification de la loi sur les allocations familiales

Allocations de formation dès le début de la formation, allocations familiales pour les mères seules au chômage et aides financières pour les organisations familiales

Rapport explicatif
pour la procédure de consultation

Avant-projet de modification de la loi fédérale sur les allocations familiales et rapport explicatif

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 seules au chômage. Enfin, le projet offre l'occasion de créer une base légale pour l'octroi d'aides financières aux organisations familiales.

Cadre général

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.

Le 17 mars 2016, le conseiller national Müller-Altermatt a déposé l'initiative parlementaire 16.417 « Allocations de formation professionnelle. Leur versement doit débiter en même temps que la formation », dont l'objectif n'a été contesté ni par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, ni par son homologue du Conseil des États. Sa mise en œuvre par le Parlement impliquerait que la loi sur les allocations familiales soit révisée à deux reprises en très peu de temps. Jugeant que ce serait inapproprié, le Conseil fédéral a décidé d'intégrer ce point dans le présent avant-projet en réponse à la motion Seydoux-Christe.

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 de l'avant-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. L'avant-projet prévoit que les allocations de formation leur soient octroyées dès le moment où leurs enfants ont atteint l'âge de 15 ans et suivent 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 seules au chômage n'ont pas droit aux allocations familiales lorsqu'elles perçoivent une allocation de maternité APG. Lorsqu'aucune autre personne ne peut prétendre à des allocations familiales pour un enfant car ce dernier n'a pas été reconnu par exemple, des allocations familiales ne peuvent 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. Afin de garantir que toutes les mères seules au chômage aient droit aux allocations familiales durant les 14 semaines où elles touchent l'allocation de maternité APG, les restrictions de l'art. 19, al. 2, LAFam ne sont pas applicables (dépassement du seuil de revenu et perception de prestations complémentaires à l'AVS/AI).

Enfin, l'avant-projet prévoit la création d'une base légale pour le soutien aux organisations familiales. Les aides financières peuvent être octroyées aux organisations familiales actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique qui, conformément à leur but, sont d'utilité publique, neutres sur le plan confessionnel et politiquement indépendantes. Des aides financières pourront être sollicitées pour les domaines d'encouragement « accompagnement, conseils et formation » et « conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation ».

Table des matières

1	Présentation de l'avant-projet	5
1.1	Cadre général.....	5
1.1.1	Allocations familiales	5
1.1.2	Aides financières pour les organisations familiales	7
1.2	Objectifs	8
1.3	Nouvelle réglementation proposée	8
1.3.1	Allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire	8
1.3.2	Allocations familiales pour les mères seules au chômage	11
1.3.3	Aides financières pour les organisations familiales	12
1.4	Mise en œuvre au niveau de l'ordonnance	14
1.4.1	Allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire	14
1.4.2	Allocations familiales pour les mères seules au chômage	14
1.4.3	Aides financières pour les organisations familiales	14
1.5	Classement d'interventions parlementaires	15
2	Commentaire des dispositions	17
3	Conséquences	25
3.1	Conséquences pour les assurances sociales	25
3.1.1	Conséquences financières	25
3.1.2	Conséquences sur l'état du personnel.....	25
3.2	Conséquences pour la Confédération.....	26
3.2.1	Conséquences financières	26
3.2.2	Conséquences sur l'état du personnel.....	26
3.3	Conséquences pour les cantons.....	26
3.3.1	Conséquences financières	26
3.3.2	Conséquences sur l'état du personnel.....	27
3.4	Conséquences économiques.....	27
3.5	Conséquences sociales.....	27
4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	29
4.1	Relation avec le programme de la législature	29
4.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	29
5	Aspects juridiques	31
5.1	Constitutionnalité	31
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	31
5.2.1	Droit de l'Union européenne	31
5.2.2	Autres engagements internationaux	31
5.3	Forme de l'acte à adopter	32
5.4	Frein aux dépenses	32

5.5	Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	32
5.5.1	Principe de subsidiarité.....	32
5.5.2	Principe d'équivalence fiscale.....	33
5.5.3	Respect du domaine de compétence des cantons.....	33
5.6	Compatibilité du projet avec la loi sur les subventions	33
5.6.1	Importance des aides financières pour les objectifs de la Confédération	33
5.6.2	Gestion matérielle et financière des aides financières	34
5.6.3	Procédure d'octroi	34
5.7	Délégation de compétences législatives	34
5.8	Protection des données	34

1 Présentation de l'avant-projet

1.1 Cadre général

1.1.1 Allocations familiales

Les principaux éléments du système des allocations familiales sont exposés ci-après afin de faciliter la compréhension du projet.

La loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales¹ (LAFam) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. Une autre loi existe dans ce domaine au niveau fédéral, la loi du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture² (LFA).

La loi sur les allocations familiales 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 la formation³ ainsi que la procédure. 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'adoption⁴. L'allocation pour enfant est d'au moins 200 francs par enfant et par mois, l'allocation de formation d'au moins 250 francs. Son montant 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 enfants⁵. 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 exercer une activité lucrative 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 mois⁶. 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 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 suivants⁷. Le droit aux allocations subsiste, même sans droit légal au salaire, pendant un congé de maternité de 16 semaines au maximum ainsi que pendant un congé pour activités de jeunesse⁸.

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

¹ RS 836.2

² RS 836.1

³ Pour la notion de formation, la loi et l'ordonnance sur les allocations familiales renvoient à la législation sur l'AVS. Cela signifie que la même notion s'applique aux allocations de formation qu'aux rentes pour enfant et aux rentes d'orphelin.

⁴ Art. 3, al. 2, et art. 16 s. LAFam

⁵ Art. 2 LAFam

⁶ État en 2014

⁷ Art. 10 de l'ordonnance du 31.10.2007 sur les allocations familiales (OAFam ; RS 836.21)

⁸ Congé pour les activités de jeunesse extrascolaires au sens de l'art. 329e, al. 1, CO

légales⁹. 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)¹⁰. Une personne sans activité lucrative a droit aux allocations familiales si aucune personne active ne peut 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 perçoit pas de prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les cantons peuvent fixer une limite de revenu plus élevée ou n'en fixer aucune¹¹.

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 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 lucrative¹². Le droit aux allocations pour enfant s'éteint à la fin du mois au 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 en formation de 16 à 25 ans donnent droit à une allocation de formation¹³. 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 formation¹⁴. Le fait que son montant soit plus élevé que celui de l'allocation pour enfant¹⁵ 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, etc. sont pris en charge par les pouvoirs publics, les parents doivent 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 leur entrée dans une école 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 »,

⁹ Cf. art. 22, al. 1, LACI

¹⁰ Art. 19, al. 1 et 1^{bis}, LAFam

¹¹ TI, GE et JU ont supprimé la limite de revenu, VD l'a relevée.

¹² Art. 3, al. 1, let. a, LAFam

¹³ Art. 3, al. 1, let. b, LAFam

¹⁴ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über die Familienzulagen, n° 38 ad art. 3.

¹⁵ 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.

qui demande que la LAFam soit adaptée en 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 CSSS-N a donné suite à cette initiative le 12 mai 2017 par 20 voix contre 2 et aucune abstention¹⁶, et la CSSS-E a fait de même le 14 août 2017 par 11 voix contre 0 et aucune abstention¹⁷.

1.1.1.2 Allocations familiales pour les mères seules au chômage

Il existe aujourd'hui une lacune dans la perception des allocations familiales, lorsqu'une mère seule 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 paternité¹⁸. Pendant la période où elle touche l'allocation de maternité APG, la mère au chômage n'a pas droit aux allocations familiales, que ce soit en vertu de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage¹⁹ (LACI), de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain²⁰ (LAPG) 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 14 semaines de perception de l'allocation de maternité APG, pas plus pour le nouveau-né que pour les autres enfants qu'elle a peut-être déjà.

C'est pourquoi une motion de la conseillère aux États Seydoux-Christe²¹ a chargé le Conseil fédéral d'élaborer un projet qui comble cette lacune.

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 »²², 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 à l'échelle du pays ou d'une région linguistique qui sont d'utilité publique, neutres sur le plan confessionnel et politiquement indépendantes. Le montant de ce crédit est actuellement (2017) 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 sont subventionnées grâce au crédit « Organisations familiales » : l'association faïtière Pro Familia Suisse²³, 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.

Le subventionnement des organisations familiales existe depuis 1949. Les aides financières sont octroyées directement sur la base de l'art. 116, al.1, de la Constitution fédérale. En l'absence de loi fédérale en la matière, la base légale apparaît insuffisante. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a édicté des lignes directrices concernant le traitement

¹⁶ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-n-2017-05-12.aspx>

¹⁷ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-s-2017-08-15.aspx>

¹⁸ Est réputé père celui qui est marié avec la mère au moment de la naissance de l'enfant (art. 255, al. 1, CC). Si le père n'est pas marié avec la mère à ce moment-là, le rapport de filiation peut être établi par la reconnaissance de l'enfant (art. 260, al. 1, CC). Le père célibataire peut reconnaître l'enfant, avant ou après la naissance, auprès d'un office de l'état civil. Si le père n'est pas marié avec la mère au moment de la naissance de l'enfant et qu'il ne l'a pas reconnu, il n'existe entre lui et l'enfant aucun rapport de filiation qui lui donne droit à la perception d'allocations familiales en vertu de l'art. 4, al. 1, let. a, LAFam.

¹⁹ RS 837.0

²⁰ RS 834.1

²¹ Motion (13.3650) Seydoux-Christe « Universalité des allocations familiales. Aussi pour les mères bénéficiaires d'APG maternité durant leur droit au chômage »

²² Jusqu'en 2016, crédit A2310.0333 « Organisations familiales faïtières »

²³ Pro Familia Suisse a conclu des sous-contrats avec les organisations suivantes : fondation Elternteil, Männer CH, Pro Juventute, Association suisse des consultations parents-enfants, Fédération suisse des familles monoparentales, Verein für elterliche Verantwortung et Association faïtière Familles arc-en-ciel.

des demandes d'aides financières pour le crédit « Organisations familiales ». L'octroi de ces subventions jouit d'un large soutien politique, qui se reflète par le relèvement par le Parlement de 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 avant-projet.

1.2 Objectifs

Le présent avant-projet poursuit trois objectifs :

- octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire pour les enfants ayant atteint l'âge de 15 ans (partie I) ;
- octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage durant les 14 semaines du congé de maternité (partie II) ;
- création d'une base légale pour les aides financières qui sont octroyées depuis 1949 aux organisations familiales (partie III).

1.3 Nouvelle 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

L'âge d'entrée à l'école, la durée de la scolarité obligatoire ainsi que la date-limite pour la scolarisation ont été réglés en 1970 déjà dans le concordat sur la coordination scolaire^{24, 25}, auquel tous les cantons ont adhéré hormis le 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 étant admises²⁶. 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.

L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS)²⁷, auquel 15 cantons ont adhéré à ce jour²⁸, a été adopté en 2007. Il a fait passer la durée de la scolarité obligatoire de neuf à onze ans. Mais comme les enfants sont scolarisés deux ans plus tôt, HarmoS n'a rien changé quant à l'âge à la fin de la scolarité obligatoire. Ce qui a changé en revanche, c'est que la date-limite pour l'entrée à l'école obligatoire 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. Dans les cantons qui ont adhéré à HarmoS, les élèves qui ont achevé la scolarité obligatoire dans le délai prévu²⁹ ont donc entre 15 ans et un mois et 16 ans et un mois au moment où ils commencent une formation postobligatoire. Dans beaucoup de ces

²⁴ Aux termes de l'art. 2, let. a et b, de ce concordat, les cantons concordataires s'engageaient à fixer à 6 ans révolus l'âge d'entrée à l'école obligatoire et à prévoir une durée de scolarité obligatoire d'au moins neuf ans.

²⁵ Consultable à l'adresse <http://www.edk.ch/dyn/14937.php>

²⁶ Aux termes de l'art. 2, let. a, de ce concordat, la date-limite a été fixée au 30 juin, les cantons conservant la possibilité de l'avancer ou de la retarder de quatre mois. En cas de déroulement normal, les élèves achevaient donc leur scolarité obligatoire entre 15 et 16 ans.

²⁷ Consultable à l'adresse <http://www.edk.ch/dyn/14937.php>

²⁸ Sept cantons ont refusé d'adhérer au concordat et quatre autres doivent encore se décider.

²⁹ Suivant les cantons, entre 18 et 35 % des élèves fréquentent l'école obligatoire au moins un an de plus que la normale.

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 Eurydice³⁰ fournit les résultats suivants : dans sept pays de l'espace UE/AELE³¹, l'école obligatoire dure jusqu'à l'âge de 15 ans ; dans 19 autres³², jusqu'à l'âge de 16 ans ; dans un pays³³, jusqu'à l'âge de 17 ans, et dans quatre autres³⁴, jusqu'à l'âge de 18 ans. Les allocations familiales sont également exportées vers la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie³⁵. Dans ces pays, la scolarité obligatoire dure jusqu'à 14 ans et demi ou 15 ans. On voit donc que la durée de la scolarité obligatoire varie considérablement d'un État contractant à l'autre.

Limite d'âge actuellement en vigueur

La limite d'âge de 16 ans actuellement 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 ans³⁶. Elle a été portée à 16 ans en 1965, afin de la faire coïncider avec la fin de la scolarité obligatoire³⁷. 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.-à-d. 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 jeunes en formation.

³⁰ Disponible 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.

³¹ Autriche, Chypre, Croatie, Grèce, Liechtenstein, République tchèque et Slovaquie

³² Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pologne, Slovaquie et Suède

³³ Roumanie

³⁴ Allemagne, Belgique, Pays-Bas et Portugal

³⁵ Les allocations familiales selon la LFA sont en outre exportées vers quelques autres pays.

³⁶ À l'entrée en vigueur de la LFA (dénommée alors loi fédérale fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne [RO 1952 843]), en 1953, la limite d'âge pour les allocations familiales était fixée à 15 ans révolus. 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 (FF 1952 I 230).

³⁷ Sur proposition de la Commission du Conseil des États, le Parlement a relevé la limite d'âge pour les allocations pour enfant à 16 ans. Ce relèvement a été motivé par le fait que l'âge de fin de la scolarité obligatoire avait presque partout été porté à 16 ans (BO 1965 III 113).

Lors de l'élaboration de la LAFam, les limites d'âge en vigueur dans la LFA et dans les réglementations cantonales ont servi de repères pour la fixation des limites d'âge. Avant l'instauration de la LAFam, la limite d'âge pour la perception d'allocations pour enfant en vigueur 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, on n'a pas pris garde 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 postobligatoire³⁸. Dans un canton où la date limite est fixée au 31 juillet, cela affecte les parents d'un enfant né en juillet pendant douze mois.

Nouvelle réglementation

L'avant-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'étranger³⁹, le principe de l'égalité de traitement exige néanmoins qu'une limite d'âge inférieure soit fixée pour la perception d'allocations 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 année de naissance 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 enfants⁴⁰.

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 aggravation 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 simple adaptation rédactionnelle.

1.3.1.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen⁴¹

Le droit de l'UE ne prévoit pas de dispositions sur ce point du présent avant-projet.

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

³⁸ Selon les cantons, entre 65 et 85 % 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 (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).

³⁹ Comme exposé plus haut, le paysage éducatif varie beaucoup d'un endroit à l'autre, tant en Suisse que dans les États contractants vers lesquels les allocations sont exportées.

⁴⁰ 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

⁴¹ Pour ce qui concerne la compatibilité du présent avant-projet avec les obligations internationales de la Suisse, voir ch. 5.2.

États de l'espace UE/AELE n'est donc possible pour la question du moment à partir duquel les allocations de formation sont versées.

1.3.2 Allocations familiales pour les mères seules au chômage

1.3.2.1 Justification et appréciation de la solution proposée

Lacune dans le système des allocations familiales

En vertu de l'art. 10, al. 2 de l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales⁴² (OAFam), il est possible aujourd'hui déjà de faire valoir le droit aux allocations familiales en plus de l'allocation de maternité APG, mais uniquement à condition que la mère ait droit à un salaire avant la naissance de l'enfant. Les mères qui touchaient une indemnité journalière de l'assurance-chômage avant leur congé de maternité n'ont donc pas droit aux allocations familiales. Il est vrai que le régime des APG prévoit un droit aux allocations pour enfant, mais seulement pour les personnes qui font du service, non pour les mères⁴³. De ce fait, seuls les régimes fédéraux d'allocations familiales connaissent aujourd'hui un droit aux allocations familiales durant le congé de maternité. Il s'agit donc là d'une lacune dans le système des allocations familiales et non dans celui de l'assurance-chômage⁴⁴ ou du régime des allocations pour perte de gain⁴⁵.

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

Étant donné que les mères seules 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 APG, il convient de leur octroyer ce droit en tant que personnes sans activité lucrative⁴⁶. L'avant-projet prévoit d'étendre la catégorie des bénéficiaires n'exerçant pas d'activité lucrative par analogie avec l'art. 19, al. 1^{bis} LAFam. Aux termes de cette disposition⁴⁷, les salariés et les indépendants qui réalisent un revenu inférieur au minimum donnant droit allocations familiales (7050 francs par an) sont également réputés sans activité lucrative.

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 seules au chômage. Il faut aussi abandonner la restriction selon laquelle les personnes sans activité lucrative perdent le droit aux allocations familiales si

⁴² RS 836.21

⁴³ 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 (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).

⁴⁴ La LACI prévoit qu'un supplément équivalant aux allocations familiales prescrites par la loi est versé en sus de l'indemnité de chômage. Mais étant donné qu'au moment d'accouchement, l'allocation de maternité APG prend le relais de l'indemnité de chômage, il serait contraire à la logique du système de combler dans la LACI la lacune dont pâtissent les mères seules au chômage.

⁴⁵ Si cette lacune était comblée dans le régime des APG, il faudrait que cette nouvelle prestation puisse être perçue par toutes les mères qui touchent une allocation de maternité APG (et non pas seulement celles qui sont au chômage et qui vivent seules), en vertu du principe d'égalité de traitement.

⁴⁶ 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 (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, disponible à l'adresse www.ge.ch/legislation > Recueil systématique genevois (rs/GE) > Règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales (état au 14.6.2017).

⁴⁷ Dans l'AVS, seules sont réputées sans activité lucrative les personnes dont le revenu annuel brut est inférieur à 4667 francs.

elles perçoivent des prestations complémentaires pour elles-mêmes ou pour un de leurs enfants. Cela permettra de garantir que toutes les mères seules au chômage auront droit aux allocations familiales durant les 14 semaines où elles touchent l'allocation de maternité APG.

Subsidiarité du droit

Le droit d'une personne active prime celui d'une personne sans activité lucrative⁴⁸. Pour cette raison, il doit être possible de réexaminer le dossier si, après échéance des 14 semaines de perception de l'allocation de maternité APG, le père reconnaît l'enfant d'une mère seule au chômage ou si une action en paternité aboutit⁴⁹. 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 européen⁵⁰

Le droit de l'UE ne prévoit pas de dispositions sur ce point du présent avant-projet.

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 seules au chômage ne se présente donc pas dans ces pays.

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

L'avant-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 réponse au postulat Tornare (13.3135).

Dans cet état des lieux, le Conseil fédéral a défini quatre champs d'action : 1) Sécurité matérielle des familles et lutte contre la pauvreté des familles ; 2) Promotion de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ; 3) Adaptation du droit de la famille et du droit des successions aux modes de vie réels ; 4) Soutien aux familles⁵¹. S'agissant du soutien aux familles (champ d'action n°4), la Confédération fournit sa contribution de longue date en soutenant financièrement les organisations familiales actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique pour leurs activités de conseil et de service.

À l'avenir aussi, les aides financières devront être octroyées exclusivement aux organisations familiales actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique qui, conformément à leur but, sont d'utilité publique, neutres sur le plan confessionnel et politiquement indépendantes.

⁴⁸ Art. 7, al. 1, let. a, LAFam

⁴⁹ Par la reconnaissance ou par l'aboutissement de l'action en paternité, le lien de filiation est établi rétroactivement au moment de la naissance (*ex tunc* ; art. 252, al. 2, CC).

⁵⁰ Pour ce qui concerne la compatibilité du présent avant-projet avec les obligations internationales de la Suisse, voir ch. 5.2.

⁵¹ Cf. Rapport du Conseil fédéral « Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Tornare (13.3135) "Politique de la famille" déposé le 20 mars 2013 », p. 8

Deux domaines d'encouragement

L'avant-projet prévoit qu'à l'avenir, la Confédération accordera des aides financières dans deux domaines d'encouragement : « accompagnement, conseils et formation » 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 un de ces domaines.

Le domaine « accompagnement, conseils et formation » comprend, d'abord, l'accompagnement et le soutien aux familles. Il peut s'agir d'offres telles que des programmes de visites à domicile ou des lieux de rencontre pour les familles. Il comprend aussi des offres de conseil familial, par exemple les conseils apportés lors de phases familiales 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.

Le domaine « conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation » a été défini d'après le champ d'action n° 2 de l'état des lieux du Conseil fédéral (Promotion de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle)⁵². 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.

Réglementation dans la LAFam

Une base légale pour l'octroi d'aides financières aux organisations familiales pourrait 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 prêteraient 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 prêterait le mieux.

Les nouvelles dispositions de la LAFam relatives aux aides financières aux organisations familiales (partie III de l'avant-projet) doivent être édictées sur le modèle des dispositions analogues d'autres lois sur les assurances sociales : en vertu de l'art. 101^{bis} de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants⁵³ (LAVS), 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-invalidité⁵⁴ (LAI), des subventions peuvent être allouées aux organisations faïtières 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 européen⁵⁵

Le droit de l'UE ne prévoit pas de dispositions sur ce point du présent avant-projet.

⁵² Ibid.

⁵³ RS 831.10

⁵⁴ RS 831.20

⁵⁵ Pour ce qui concerne la compatibilité du présent avant-projet avec les obligations internationales de la Suisse, voir ch. 5.2.

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. En Autriche, le gouvernement fédéral soutient aussi les organisations familiales. Les organisations familiales d'utilité publique, représentées au sein du conseil consultatif de politique familiale (*Familienpolitischer Beirat*)⁵⁶, peuvent solliciter un soutien financier. En outre, les services de consultation familiale⁵⁷ et les institutions d'intérêt public qui proposent une offre de formation des parents bénéficient de subventions étatiques. En Italie, par contre, 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 Mise en œuvre au niveau de l'ordonnance

1.4.1 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 (partie I de l'avant-projet) doivent 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.

1.4.2 Allocations familiales pour les mères seules au chômage

Il conviendra d'examiner si les nouvelles dispositions légales relatives au versement d'allocations familiales aux mères seules au chômage (partie II de l'avant-projet) devraient être précisées au niveau de l'ordonnance. Le cas échéant, un renvoi dans l'OAFam à l'art. 29 du règlement du 24 novembre 2004 sur les allocations pour perte de gain⁵⁸ (RAPG) sera nécessaire.

1.4.3 Aides financières pour les organisations familiales

La nouvelle disposition légale prévue (partie III de l'avant-projet) nécessite des dispositions d'exécution. En vertu de l'art. 21h, al. 4, de l'avant-projet, le Conseil fédéral définit dans l'OAFam la procédure d'octroi des aides financières. Pour ce faire, il s'inspirera de la pratique actuelle.

⁵⁶ Le *Familienpolitischer Beirat* a été institué en tant que conseil consultatif du ministre de la Famille. Six organisations familiales y sont actuellement représentées.

⁵⁷ En Suisse, l'art. 171 CC fait obligation aux cantons de mettre à la disposition des conjoints des offices de consultation conjugale ou familiale.

⁵⁸ RS 834.11

1.5 Classement d'interventions parlementaires

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

2 Commentaire des dispositions

Chiffre I

Systematique

Les nouvelles dispositions concernant les aides financières pour les organisations familiales sont intégrées dans l'actuelle loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales⁵⁹. Les aides financières allouées aux organisations familiales étant un nouvel élément indépendant des autres objets traités dans la loi, un chapitre distinct leur est consacré.

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, de la Constitution, 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 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) qu'aux art. 49^{bis} et 49^{ter} du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants⁶⁰ (RAVS), il 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 chapitre 3b ne relèvent pas de la loi du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales⁶¹ LPGa, 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^{bis} LAVS) et aux subventions en faveur de l'aide privée aux invalides (art. 74 s. LAI).

Les aides financières pour les organisations familiales sont régies, quant à elles, par la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative⁶² (PA) et par la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁶³ (LSu).

⁵⁹ RS 836.2

⁶⁰ RS 831.101

⁶¹ RS 830.1

⁶² RS 172.021

⁶³ RS 616.1

Art. 3 Genres d'allocations et compétences des cantons

Al. 1, phrase introductive

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

Première phrase : ne concerne que les textes allemand et italien. La deuxième phrase de la let. a 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^e 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'allouer 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 règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants⁶⁴, comme c'est le cas actuellement. Cette notion, élaborée par la jurisprudence, a fait ses preuves. L'art. 1 de l'OAFam sera adapté par analogie.

Aux termes de l'art. 49^{bis}, 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 formation postobligatoire : dans certains cantons, par exemple, la formation gymnasiale commence déjà pendant la scolarité obligatoire. Les élèves de ces classes suivent dès avant la fin de la scolarité obligatoire une formation régulière et légalement reconnue qui les prépare systématiquement à une formation générale et 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 à 14 ans 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. L'avant-projet propose de fixer à 15 ans l'âge à partir duquel une allocation de formation peut être allouée, car, dans la majorité des cantons, les enfants les plus jeunes d'une année de naissance ont 15 ans et un mois lorsqu'ils peuvent entamer 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 pour le mois entier au cours duquel l'enfant commence sa formation postobligatoire.

⁶⁴ RS **831.101** Les réglementations des art. 49^{bis} et 49^{ter} RAVS sont applicables aux allocations familiales sur la base du renvoi à l'art. 25, al. 5, LAVS qui se trouve dans l'art. 1 OAFam.

Des allocations de formation seront également octroyées pour les enfants de plus de 16 ans qui n'ont pas encore achevé leur scolarité obligatoire. Ils bénéficient déjà d'allocations de formation dans la pratique actuelle.

Art. 19 Droit aux allocations familiales

Al. 1^{er}

1^{re} phrase

Cercle des ayants droit : le projet prévoit que les mères seules au chômage pourront bénéficier d'allocations familiales⁶⁵ 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 donnent droit à l'allocation de maternité au sens des art. 16b ss LAPG. Contrairement à la LACI, l'art. 16b, al. 3, let. a et b, LAPG, en relation avec l'art. 29 RAPG, ne présuppose pas d'aptitude au placement⁶⁶. 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, 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 (ATF 136 V 239, consid. 2.1). 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 de l'idée 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 seules au chômage 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 seules au chômage seront considérées comme étant sans activité lucrative pendant la perception de l'allocation de maternité. La disposition en vertu de laquelle

⁶⁵ Les allocations familiales comprennent les allocations périodiques pour enfant et de formation ainsi que les allocations uniques de naissance et d'adoption, dans les cantons qui prévoient de telles prestations (cf. art. 3, al. 1 et 2, LAFam).

⁶⁶ Conformément à l'art. 8, al. 1, let. f, LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage au sens de la loi s'il est apte au placement. S'agissant des femmes enceintes qui sont au chômage, la question de l'aptitude au placement est délicate.

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 seule 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 seule au chômage 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 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. C'est le principe applicable dans le droit en vigueur aux personnes exerçant une activité lucrative lorsqu'elles changent d'emploi dans le courant d'un mois⁶⁷. 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 seules au chômage constituent des prestations familiales au sens du règlement (CE) n° 883/2004⁶⁸. 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)⁶⁹. 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 (ch. 1, let. a, ch. i, de la décision F1⁷⁰). Conformément à l'art. 68, par. 1, let. b, ch. i, du règlement (CE) n° 883/2004, le lieu de résidence de l'enfant est déterminant pour régler la priorité des prestations dues par plus d'un État pour les mêmes motifs (exercice d'une activité lucrative ou situation assimilée à l'exercice d'une telle activité). 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

⁶⁷ Dans un tel cas, les allocations sont prises en charge par la caisse de compensation pour allocations familiales de l'ancien employeur jusqu'à la fin du rapport de travail et par la caisse de compensation pour allocations familiales du nouvel employeur dès le début du nouveau rapport de travail *pro rata temporis*.

⁶⁸ Cf. art. 1, let. z ; RS **0.831.109.268.1**.

⁶⁹ Le droit matériel à une prestation se fonde sur les dispositions du droit national. Les règlements de l'UE ne règlent que la coordination des prestations familiales pour les dossiers transfrontaliers (art. 68 du règlement [CE] n° 883/2004).

⁷⁰ Décision n° F1 du 12 juin 2009 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.

le versement des indemnités de chômage. Selon les règles de coordination, la France serait aussi l'État qui vient en premier pour le versement des allocations familiales. Le cas échéant, la Suisse devrait payer une éventuelle différence.

Caractère d'exception de la disposition : par analogie avec l'art. 19, al. 1^{bis}, LAFam qui a étendu une première fois le cercle des personnes sans activité lucrative, le nouvel al 1^{er} 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.

2^e phrase

Conformément à l'art. 19, al. 2, de la loi en vigueur, 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^{er}, de l'avant-projet précise que cette disposition n'est pas applicable aux mères seules au chômage. La non-application de l'art. 19, al. 2, garantit que ces dernières bénéficieront toutes des allocations familiales pendant les 14 semaines du droit à l'allocation de maternité selon le régime des APG, comme l'exigeait la motion. 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

Il est nécessaire d'insérer ce titre en raison de l'extension de l'objet réglementé par la loi. Ce titre annonce les nouvelles dispositions concernant les aides financières allouées aux organisations familiales.

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.

Le libellé « la Confédération peut octroyer aux organisations familiales des aides financières » signifie que nul ne peut se prévaloir du droit à une aide financière. Les aides ne seront donc octroyées que dans les limites du crédit voté par les Chambres fédérales. La réserve quant au crédit disponible figurera également dans les contrats portant sur l'octroi des aides financières, ce qui offre la possibilité de les résilier 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 lettres a et b et être destinées aux familles, peu importe qu'elles leur profitent directement (coaching des familles monoparentales, par ex.) ou indirectement (offres de formation continue destinées aux familles de jour, conseils aux employeurs pour instaurer des conditions de travail favorables aux familles).

- La let. a concerne le domaine d'encouragement consistant dans l'accompagnement, les conseils et la formation. L'accompagnement et le soutien sont des offres non monétaires proposées sur le terrain 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 sont dispensés dans le cadre des consultations familiales. Ils visent 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 générale. Les conseils portent sur des thèmes généraux (famille, éducation, rôle des parents, etc.). Ils peuvent aussi concerner des situations difficiles

(par ex. séparation, divorce, décès, exil, enlèvement), des types spécifiques de familles (par ex. monoparentales, arc-en-ciel, binationales) ou des questions concrètes (par ex. consultations en puériculture). La formation s'adresse avant tout aux parents. Elle a 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 emploie les formes d'apprentissage les plus diverses (réunions, applications pour smartphone, vidéos, etc.). Les limites entre l'accompagnement, les conseils et la formation sont perméables.

- La let. b concerne la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation. La promotion de la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle sont un des quatre éléments que le Conseil fédéral a retenus dans son état des lieux des possibilités d'action dans la politique familiale⁷¹. 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 la promotion de la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle constitue un domaine d'encouragement à part entière. On peut dire que l'objectif de conciliation est atteint lorsque tant le père que la mère participent activement au marché du travail ou accomplissent une formation tout en offrant à leurs enfants la meilleure prise en charge et la meilleure éducation possible. Ce domaine d'encouragement comprend deux volets : les offres d'accueil extrafamilial des enfants et les conditions de travail favorables aux familles. Parmi les activités des organisations familiales dans le domaine de l'accueil extrafamilial, on compte toutes celles 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 jour⁷². Les conditions de travail favorables aux familles regroupent quant à elles toutes les dispositions qui contribuent à rendre le cadre de travail propice aux salariés ayant des enfants à charge.

Art. 21g Conditions

Les aides financières sont exclusivement destinées aux organisations familiales.

- La let. a précise que seules des organisations dont le but relève au moins d'un des deux domaines d'encouragement pourront bénéficier d'aides financières. Cette précision doit garantir que seules les organisations principalement actives et donc compétentes dans l'un ou l'autre, voire dans les deux domaines d'encouragement seront subventionnées.
- La let. b 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. On considère qu'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. Une organisation qui déploie des activités dans les quatre régions linguistiques est active dans toute la Suisse.
- La let. c 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

⁷¹ Cf. Rapport du Conseil fédéral « Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral du 20.5.2015 en réponse au postulat Tornare (13.3135) « Politique de la famille », p. 8. Consultable à l'adresse www.ofas.admin.ch > Politique sociale > Politique familiale > Informations de base > Rapport sur la politique familiale

⁷² Cf. terminologie de l'OFS. Consultable à l'adresse : www.ofs.admin.ch > Trouver des statistiques > Situation économique et sociale de la population > Égalité entre les femmes et les hommes > Conciliation emploi et famille (consulté le 30.5.2017)

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 au même titre que celles d'une entreprise commerciale. Dans l'intérêt de la stabilité financière, il faut donc que les organisations familiales puissent réaliser de modestes bénéfices afin de disposer des ressources nécessaires à un bon fonctionnement. Ces ressources leur permettront en effet de couvrir d'éventuels déficits lors des exercices suivants.

- Les let. d et e précisent que seules des organisations neutres sur le plan confessionnel et indépendantes au niveau politique pourront bénéficier d'aides financières.
- Enfin, la let. f exige qu'en cas de dissolution ou de fusion de l'organisation, sa fortune soit 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 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, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁷³ LSu), cela 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 contrôles, 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 d'autres services fédéraux leur accordent un soutien financier et, le cas échéant, pour quelles activités. S'il y a un risque de subvention à double,

⁷³ RS 616.1

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 attribue 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 Dispositions d'exécution

Al. 2

Le renvoi actuel à l'art. 76 LPGa est précisé : il est renvoyé uniquement à l'al. 1 dans la mesure où il est précisé à l'art. 1, al. 2, 2^{ème} phrase LAFam que l'art. 76, al. 2 LPGa n'est pas applicable. En outre, l'abréviation « OFAS » introduite à l'art. 21h, al. 1 est ici utilisée en lieu et place de « Office fédéral des assurances sociales ».

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les assurances sociales

3.1.1 Conséquences financières

La partie I du projet (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 2015, les dépenses globales au titre des allocations familiales se sont chiffrées à 5,8 milliards de francs. La hausse des dépenses représentera donc 3 ‰ environ 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 partie II du projet (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage) n'aura qu'un très faible impact sur les finances du régime des allocations familiales. Les coûts supplémentaires de cette mesure, estimés à 100 000 francs par an⁷⁴, 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, certains cantons soumettent les personnes sans activité lucrative au versement de cotisations (art. 20, al. 2, LAFam)⁷⁵.

La partie III du projet (création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales), qui intègre l'octroi des aides financières en faveur des organisations familiales dans la LAFam, n'aura pas de conséquences pour les assurances sociales, parce que ces aides sont à la charge du budget ordinaire de la Confédération.

En millions de francs	Confédération	Cantons	Employeurs/indépendants
Surcoûts partie I	0,3	0,5	max. 16
Surcoûts partie II	--*	0,1	--*
Surcoûts partie III	0	--*	--*
Total des surcoûts	0,3	0,6	max. 16

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

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

On peut s'attendre à ce que la partie I du projet (octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire) n'ait que peu d'influence sur l'état du personnel des

⁷⁴ Une analyse de l'OFS a montré que, dans les années 2010 à 2015, entre 900 et 1400 enfants par an sont nés de mères célibataires et sans reconnaissance de paternité. Les présentes estimations tiennent compte de 1500 naissances de père inconnu par année. Le nombre de pères qui ont reconnu leur enfant mais qui vivent dans un pays n'allouant pas d'allocations familiales n'est pas connu. Pour évaluer les coûts supplémentaires, le chiffre de 1500 a été multiplié par le taux de chômage des femmes (3,1 % en 2015) et le taux de natalité (1,54 enfant par femme en 2015), puis par le montant moyen des allocations familiales pour un enfant pendant 14 semaines (861 francs en 2015). L'estimation montre qu'environ 50 femmes par année seraient concernées par la lacune dans la loi.

⁷⁵ C'est le cas des cantons suivants : AR, GL, SO, TG et TI.

caisses de compensation pour allocations familiales. Ces dernières vérifient 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.

La partie II du projet (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage) n'aura pas d'impact sur les effectifs des caisses cantonales d'allocations familiales car le nombre de cas concernés est très faible.

3.2 Conséquences pour la Confédération

3.2.1 Conséquences financières

Partie I (octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire) : la contribution fédérale aux coûts supplémentaires pour les allocations familiales dans l'agriculture se montera à environ 330 000 francs⁷⁶. En 2015, les dépenses de la Confédération pour les allocations familiales dans l'agriculture se sont chiffrées à 66 millions de francs. La hausse des dépenses représentera donc 5 % des dépenses totales.

Partie II (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage) : le financement des allocations familiales destinées aux mères seules au chômage incombera aux cantons. La Confédération ne supportera donc aucun coût supplémentaire.

Partie III (création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales) : les aides financières aux organisations familiales seront imputées au budget ordinaire de la Confédération⁷⁷. Puisque le financement de ces aides repose aujourd'hui déjà sur le budget ordinaire, il n'en résultera pas de coûts supplémentaires.

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

Partie I (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 lucrative⁷⁸. 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.

Partie II (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage) : les coûts pour les allocations familiales en faveur des mères seules au chômage seront à la charge des

⁷⁶ 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 outre, les produits du fonds pour les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne sont utilisés pour diminuer les contributions des cantons (art. 18 ss. LFA). Environ 3 % des coûts supplémentaires attendus de 16 millions de francs concernent les allocations familiales dans l'agriculture, ce qui représente un demi-million de francs, dont deux tiers à la charge de la Confédération.

⁷⁷ Cf. budget 2018 avec plan intégré des tâches et des finances 2019-2021 des unités administratives, tome 2A, p. 169.

⁷⁸ Pour financer ces coûts, les cantons peuvent demander aux personnes sans activité lucrative de payer une contribution au financement des allocations (art. 20, al. 2, LAFam).

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 14 semaines permet d'éviter des situations de détresse financière, cela permettra également d'économiser des dépenses d'aide sociale dans certains cas.

La partie III (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 local.

3.3.2 Conséquences sur l'état du personnel

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

3.4 Conséquences économiques

Les coûts supplémentaires découlant des parties I (octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire) et II (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage) 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 renchérira un peu les coûts salariaux.

La partie III du projet (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 sociales

Les changements amenés par les parties I (octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire) et II (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage) du projet seront trop minimes pour avoir un impact perceptible sur la société en Suisse. La partie III (création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales) n'apportera pas de changement par rapport à la situation actuelle.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales 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 2019⁷⁹ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁸⁰. L'objectif 9 du programme de la législature 2015 à 2019 consiste à encourager la cohésion sociale et à garantir le respect de l'égalité des sexes. Cet objectif vise notamment à renforcer la famille et à lutter contre la pauvreté sociale et économique en Suisse. Les modifications prévues dans la LAFam – allocation de formation dès le début de la formation postobligatoire, allocations familiales pour les mères seules au chômage et base légale pour l'octroi d'aides financières aux organisations familiales – contribueront à réaliser ces intentions. C'est pourquoi le Conseil fédéral a intégré leur mise en œuvre dans ses objectifs pour l'année 2017⁸¹.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

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

⁷⁹ FF **2016** 981

⁸⁰ FF **2016** 4999

⁸¹ Cf. Objectif 3 Politique de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, Objectifs du CF 2017, volume II.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les parties I (octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire) et II (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage) du projet se fondent sur l'art. 116, al. 2, Cst., qui confère à la Confédération la compétence de légiférer sur les allocations familiales.

La partie III (création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales) repose sur l'art. 116, al. 1, 2^e 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 en vigueur. 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

Les considérations relatives au droit de l'UE concernent en particulier les parties I (octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire) et II (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage) du projet. 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 à ce système de coordination depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} 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, ALCP)⁸². 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 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, cela vaut aussi pour les relations entre la Suisse et les autres États de l'AELE.

Les mesures proposées par la présente modification de loi 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 la partie I du projet (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 sociale⁸³ du 16 avril 1964 du Conseil de l'Europe et de la convention n° 102 du 28 juin 1952 concernant la norme minimum de la sécurité sociale⁸⁴ de 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

⁸² 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.

⁸³ RS 0.831.104

⁸⁴ RS 0.831.102

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 partie III du projet (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 culturels⁸⁵, art. 23 du pacte de l'ONU du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques⁸⁶ et art. 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁸⁷ conclue le 4 novembre 1950). 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.

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 partie I du projet (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 partie II relative aux allocations familiales en faveur des mères seules au chômage n'entraînera pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération. De ce fait, ni la partie I ni la partie II ne tombent sous le coup de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

Le crédit pour les organisations familiales, qui est visé par la partie III du projet (création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales) et qui se monte à 2 millions de francs par an, existe aujourd'hui déjà. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle tâche occasionnant des dépenses supplémentaires et les dispositions du frein aux dépenses ne sont pas applicables.

5.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

5.5.1 Principe de subsidiarité

Les parties I (octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire) et II (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage)⁸⁸ du projet n'ont pas d'incidence sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

⁸⁵ RS 0.103.1

⁸⁶ RS 0.103.2

⁸⁷ RS 0.101

⁸⁸ La partie II du projet prévoit que les mères seules au chômage bénéficient d'allocations familiales au titre de personnes sans activité lucrative, parce que ces mères n'ont pas de droit au salaire et qu'elles ne sont pas affiliées à une caisse de compensation pour allocations familiales. Du point de vue de la systématique,

Partie III (création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales) : 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 judicieux et indiqué que ce type d'activités soit encouragé par un financement fédéral.

5.5.2 Principe d'équivalence fiscale

Les parties I (octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire) et II (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage) ne modifient en rien les principes de financement.

Partie III (création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales) : la Confédération contribue au financement des aides financières destinées aux organisations familiales 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. L'encouragement des familles est un objectif important de la politique sociale. Au final, les aides financières profitent à la société dans son ensemble, car un accompagnement, des conseils et des offres de formation de qualité en faveur des familles contribuent à la cohésion sociale.

5.5.3 Respect du domaine de compétence des cantons

Les parties I (octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire) et II (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage) ne modifient en rien la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La Confédération n'empiétera nullement sur les compétences des cantons.

Partie III (création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales) : 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 Compatibilité du projet avec la loi sur les subventions

Les explications suivantes ne portent que sur les aides financières allouées aux organisations familiales (partie III).

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 intitulé « État des lieux et possibilités d'action de la Confédération et rédigé en réponse au postulat 13.3135 Tornare ». Le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance aux services et aux conseils offerts aux familles. Il

il est logique de les faire relever de la compétence des caisses cantonales de compensation pour allocations familiales. De ce fait, le financement de ces allocations incombera aux cantons. Toutefois, cet assujettissement ne modifie pas la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération, non plus que les principes de financement.

considère le développement de ces offres comme un objectif prioritaire de la politique familiale pour tenir compte des changements sociétaux, familiaux et sociaux⁸⁹. Les aides financières allouées aux organisations familiales permettent de soutenir des activités spécifiques visant à l'accompagnement, au conseil et à la formation des familles ou encore à l'amélioration des possibilités de concilier famille et travail. 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 reconnues 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.

5.7 Délégation de compétences législatives

La partie I du projet (octroi d'allocations de formation dès le début de la formation postobligatoire) n'est pas directement applicable. La norme de délégation nécessaire pour sa mise en œuvre figure déjà dans la loi en vigueur (art. 27, al. 1, LAFam).

La partie II (octroi d'allocations familiales aux mères seules au chômage) est directement applicable et ne nécessite donc pas de norme de délégation.

S'agissant de la partie III (création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales), l'art. 21h, al. 4, de l'avant-projet confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter les dispositions d'application concernant les aides financières en faveur des organisations familiales. L'ordonnance prévue à cet effet aura pour but de régler la procédure d'octroi des aides financières et des dépenses pouvant être prises en compte. En outre, elle décrira plus précisément les deux champs d'encouragement.

5.8 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.

⁸⁹ 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. Disponible sous www.ofas.admin.ch > Politique sociale > Politique familiale > Informations de base > Rapport sur la politique familiale