

CERTIFICAT DE PERFECTIONNEMENT EN POLITIQUE SOCIALE 2000-2002  
UNIVERSITÉ DE GENÈVE

# **UNE LOI FÉDÉRALE SUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES**

**L'INITIATIVE FANKHAUSER, UNE OCCASION MANQUÉE ?**

**Février 2003**

Joelle Rieder

Lentulusstrasse 21

3007 Berne

*Il n'est pas de problème dont une absence de solution ne  
finisse par venir à bout.*

Henri Queille, président du Conseil sous la IV<sup>e</sup> République

# TABLE DES MATIÈRES

<i>TABLE DES MATIÈRES</i>	<i>1</i>
<i>TABLEAUX ET GRAPHIQUES</i>	<i>III</i>
<i>ABRÉVIATIONS</i>	<i>IV</i>
<i>INTRODUCTION</i>	<i>1</i>
<i>I FAMILLE ET PRESTATIONS FAMILIALES</i>	<i>5</i>
1. Evolution de la famille	5
2. Politique familiale	7
2.1 La famille et le monde du travail	9
2.2 L'imposition de la famille	12
3. Bref aperçu du système actuel	14
3.1 Genève et le Tessin	16
3.2 Champ d'application	18
3.3 Organisation	20
3.4 Financement	21
<i>II DES PREMIÈRES REVENDICATIONS À L'INITIATIVE FANKHAUSER</i>	<i>23</i>
1. Historique des allocations familiales	24
1.1 Le développement dans les cantons	27
1.2 Le régime fédéral	31
2. L'initiative Fankhauser	35
2.1 Angeline Fankhauser	35
2.2 L'initiative parlementaire	36
<i>III UN ENFANT, UNE ALLOCATION</i>	<i>38</i>
1. Les enfants, une affaire privée ?	39

<b>2. Un régime universel ?</b>	<b>42</b>
2.1 Les indépendants	43
2.2 Les étrangers	48
<b>3. Les allocataires</b>	<b>52</b>
<b><i>IV MONTANT ET DURÉE DES PRESTATIONS</i></b>	<b><i>55</i></b>
<b>1. Coût de l'enfant</b>	<b>56</b>
<b>2. Montant des allocations</b>	<b>60</b>
2.1 Allocation pour enfant	61
2.2 Allocations professionnelles	63
2.3 Prestations complémentaires	64
<b>3. L'imposition des allocations familiales</b>	<b>66</b>
<b><i>V FINANCEMENT ET ORGANISATION</i></b>	<b><i>70</i></b>
<b>1. La nature de l'allocation familiale</b>	<b>70</b>
1.1 Salaire individuel versus salaire familial	70
1.2 L'allocation familiale, une part du salaire ?	72
1.3 L'allocation familiale, une prestation sociale ?	73
<b>2. Financement des allocations familiales</b>	<b>74</b>
2.1 La participation des salariés	74
2.2 Les alternatives	77
<b>3. La compensation des charges</b>	<b>79</b>
<b><i>CONCLUSION</i></b>	<b><i>83</i></b>
<b><i>BIBLIOGRAPHIE</i></b>	<b><i>87</i></b>
<b><i>ANNEXES</i></b>	<b><i>98</i></b>
<b>1. Différence du revenu disponible</b>	<b>98</b>
1.1 Données de base	98
1.2 Calcul des impôts. Explications	99
<b>2. Liste et texte des interventions</b>	<b>100</b>
2.1 Liste des interventions depuis 1929	101

## TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Sauf indication contraire, les tableaux et graphiques sont valables pour 2002.

Graphique 1 Salariés : allocations familiales pour une famille de deux enfants	14
Graphique 2 Résultats des procédures de consultation en 1959 et 1995	28
Graphique 3 Résultats des procédures de consultation de 1969 et 1984	30
Graphique 4 Revenu après impôts et allocations	67
Graphique 5 Allocations et revenu après impôts	68
Tableau 1 Allocations familiales aux salariés avec enfants en Suisse selon le droit cantonal	15
Tableau 2 Structure du régime des allocations pour enfants	19
Tableau 3 Droit aux allocations pour les enfants résidant à l'étranger	50
Tableau 4 Allocations complètes en cas de travail à temps partiel	53
Tableau 5 Différence du revenu disponible selon les cantons	99*

## ABRÉVIATIONS

aCst	Ancienne Constitution
AI	Assurance invalidité
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
AVS	Assurance vieillesse et survivants
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
CE	Conseil des Etats
CN	Conseil national
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
CSSS	Commission de sécurité sociale et de la santé publique
Cst	Constitution
EEE	Espace économique européen
MISSOC	Système d'information mutuelle sur la protection sociale dans les Etats membres de l'UE et de l'EEE
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
UE	Union européenne
UNAF	Union nationale des associations familiales

### Groupes

Afin de faciliter l'identification d'un député, son nom est suivi par le sigle du groupe parlementaire auquel il appartient et son canton, suivant les règles du Bulletin officiel. Exemple : Angeline Fankhauser (S, BL). Source : *Liste alphabétique des membres du Conseil national et du Conseil des Etats entrés au Parlement pour la première fois, à partir de 1920*, Berne, Services du Parlement, 1996. Disponible sur Internet :

<[www.parlement.ch/F/Ratsmitglieder/Ehemalige\\_Ratsmitglieder/Ehemalige\\_RM.htm](http://www.parlement.ch/F/Ratsmitglieder/Ehemalige_Ratsmitglieder/Ehemalige_RM.htm)>

C	Groupe démocrate-chrétien Groupe conservateur catholique jusqu'en 1957 Groupe conservateur chrétien social 1957-1970
E	Groupe évangélique (et apparentés, suivant les législatures)
G	Groupe écologiste
L	Groupe libéral
R	Groupe radical
S	Groupe socialiste
T	Groupe du parti du travail (et apparentés, suivant les législatures)
U	Groupe de l'Alliance des Indépendants
V	Groupe de l'Union démocratique du Centre Groupe des paysans, artisans et indépendants jusqu'en 1971

## INTRODUCTION

Le 25 novembre 1945, le peuple suisse accepte un nouvel article constitutionnel destiné à protéger la famille. Cet article exige l'institution d'une assurance maternité et autorise la Confédération à légiférer en matière d'allocations familiales. Quelque soixante ans plus tard, aucune assurance maternité nationale n'a encore vu le jour. En matière d'allocations familiales, la Confédération, selon la formule consacrée, « *n'a fait qu'un usage très limité de ses attributions en faveur d'une seule branche économique : l'agriculture.* »<sup>1</sup>

L'inexistence d'une loi fédérale ne signifie pas une carence totale de protection de la maternité ni une absence d'allocations familiales. Le fédéralisme helvétique légitime des solutions cantonales ou sectorielles. Une loi d'assurance maternité existe à Genève, les conventions collectives prévoient une couverture du salaire, tous les cantons disposent de lois sur les allocations familiales. Toutefois, des lacunes et des disparités, difficilement compréhensibles à l'échelle d'un petit Etat comme la Suisse, subsistent. Le congé maternité payé n'est pas une réalité pour toutes les mères salariées. L'allocation pour enfant n'est pas une réalité pour toutes les familles. Ces inégalités de traitement se justifient-elles ? Suffit-il d'en appeler à la responsabilité individuelle pour expliquer leur existence ? Un régime fédéral d'assurance maternité semble sur le point de voir le jour<sup>2</sup>. Qu'en est-il pour les allocations familiales ?

---

<sup>1</sup> BOUVERAT Jean-Marie, « Article constitutionnel sur la protection de la famille », in FRAGNIÈRE Jean-Pierre, GIROD Roger (Eds), *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Lausanne, Réalités sociales, 2002. (2<sup>e</sup> édition revue et augmentée), p. 141.

<sup>2</sup> Le 3 décembre 2002, le Conseil national accepte le projet de loi, résultat d'une initiative parlementaire, sur les allocations perte de gain en cas de maternité par 129 voix contre 27. Deux radicaux et 25 démocrates du Centre le refusent. Pour l'historique et la présentation du projet de loi voir : « 01.426. 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 de la commission de sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 3 octobre 2002 », in *Feuille fédérale*, 2002, pp. 6998-7035 ci-après « 01.426 Rapport CSSS-CN du 3 octobre 2002 » et « ad 01.426. Avis du Conseil fédéral du 6 novembre 2002 », in *Feuille fédérale*, (encore non publié).

Le 13 mars 1991, Angeline Fankhauser dépose l'initiative parlementaire suivante : « *Chaque enfant donne droit à une allocation pour enfant d'au moins 200 francs. Ce montant est fixé en fonction du montant minimum actuel des allocations cantonales pour enfant et devra être adapté régulièrement selon l'indice des prix à la consommation. La mise en œuvre d'une telle solution doit être confiée aux caisses de compensation des cantons, des associations professionnelles et de la Confédération, la péréquation des charges devant s'effectuer à l'échelon national. Les familles dont les enfants sont en âge où il faut s'occuper d'eux, plus particulièrement les familles monoparentales, ont droit, en cas de besoin, à des prestations analogues aux prestations complémentaires.* » Cette initiative aboutira-t-elle à l'instauration d'une loi fédérale sur les allocations familiales ? Les tentatives précédentes se sont toujours heurtées à la souveraineté des cantons. En ira-t-il de même cette fois ?

Si le peuple suisse s'est prononcé à plusieurs reprises sur différents projets d'assurance maternité<sup>3</sup>, les lois fédérales sur les allocations familiales n'ont jamais dépassé le stade des procédures de consultation. La perspective de l'initiative populaire de la Confédération des syndicats chrétiens lancée en 2001<sup>4</sup>, plus audacieuse dans les sommes envisagées, modifiera-t-elle le traitement de l'initiative Fankhauser ?

Ce travail tentera de répondre à ces questions, d'analyser la genèse et les enjeux d'une loi fédérale sur les allocations familiales, de montrer les implications de son éventuelle application, d'envisager ses chances de réussite et de la replacer dans la longue histoire des résistances helvétiques aux régimes centralisés. Ce mémoire peut être envisagé comme une suite, toutes proportions gardées, de la thèse de François Cuénoud sur les allocations familiales<sup>5</sup>. Il s'en distingue toutefois par un accent plus marqué sur le rôle des individualités, des nuances apportées à la sensibilité romande, une attention focalisée sur les grands principes posés par Angeline Fankhauser et un appareil critique plus précis et plus complet.

<sup>3</sup> Le 2 décembre 1984, l'initiative populaire « Pour une protection efficace de la maternité » est rejetée par 84,2 % des votants et tous les cantons, *Feuille fédérale*, 1985, I, p. 285 ; le 6 décembre 1987, la modification de la loi sur l'assurance-maladie avec un volet assurance maternité est refusé par 71,3 % des votants, *Feuille fédérale*, 1988, I, p. 541 ; le 13 juin 1999, le projet de loi sur l'assurance maternité est repoussé par 61,3 % des votants, *Feuille fédérale*, 1999, p. 6571.

<sup>4</sup> « Pour de plus justes allocations pour enfants », in *Feuille fédérale*, 2001, p. 5636. Le site de l'initiative propose de nombreux documents <[www.allocations-pour-enfants.ch](http://www.allocations-pour-enfants.ch)>. Le délai imparti pour la récolte des signatures est fixé au 30 avril 2003.

<sup>5</sup> CUÉNOUD François, *Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961. De l'espoir à l'enlisement. Mise en perspective pour 1995*, Lausanne, Réalités sociales, 1995.

Malgré son titre, « Prestations familiales », l'initiative Fankhauser ne revendique qu'une allocation généralisée pour les enfants. Ce travail ne traitera donc pas, ou marginalement seulement, des autres allocations familiales, soit l'allocation de ménage, l'allocation de formation professionnelle, l'allocation de mariage ou l'allocation aux parents en cas de besoin. Etant donné l'existence d'un régime fédéral dans l'agriculture, ce mémoire est essentiellement centré sur les catégories socioprofessionnelles exclues de la loi fédérale sur les allocations familiales.

Seule une étude de l'initiative Fankhauser menée jusqu'à son terme aurait permis une analyse exhaustive de la question. Lors du choix du sujet en 2000, il paraissait encore raisonnable d'espérer une décision des députés avant la clôture de ce travail. Les lenteurs parlementaires en ont malheureusement décidé autrement. L'interdiction de consulter les procès-verbaux des commissions pour un objet en cours de traitement n'a pas permis de suivre les enjeux cachés de certaines décisions de la Commission de sécurité sociale et de santé publique du Conseil national. Cette interdiction a également rendu délicate la prise en considération des derniers développements, notamment la remise en question du projet de loi de 1998. Les problèmes soulevés et les questions posées par l'initiative parlementaire d'Angeline Fankhauser restent toutefois actuels.

L'initiative Fankhauser ne représente que la dernière en date des nombreuses interventions demandant l'institution d'un régime fédéral<sup>6</sup>. Il est par conséquent impossible de la comprendre indépendamment de l'histoire des allocations familiales en Suisse. Une brève plongée dans le passé rappellera les raisons du blocage actuel, l'évolution des positions des diverses parties en présence. Certains faits ont déjà été rapportés par François Cuénoud, d'autres sont placés sous un éclairage différent, d'autres encore n'ont pas été mentionnés dans sa thèse.

Analyser une loi, la comparer avec des projets précédents peut s'avérer ardu, pour l'auteur comme pour le lecteur. Présenter chronologiquement ces tentatives successives, examiner chaque article sous l'angle technique et juridique pour ensuite procéder à une comparaison finale risquerait d'être par trop rebutant. Pour cette raison, il m'a paru plus motivant d'étudier

---

<sup>6</sup> Voir *infra*, Annexes, 2. Liste et texte des interventions.

les grands sujets traités par l'initiative, à savoir l'universalité, le montant des allocations et l'organisation d'un régime fédéral.

Les chapitres consacrés à l'étude proprement dite de l'initiative, centrés sur le projet de loi de 1998, le compareront à d'autres solutions élaborées au cours des années, celle de 1995, l'initiative des syndicats chrétiens, et aux problèmes évoqués en 1959 et 1984 notamment. Ce va-et-vient entre passé et présent devrait souligner les divergences entre les projets, les mettre en relation avec l'évolution sociale et économique des dernières décennies, permettre de vérifier l'adéquation du projet de 1998 aux demandes d'Angeline Fankhauser.

Ce travail s'est largement inspiré des nombreuses études consacrées aux allocations familiales et à la politique familiale. La consultation des messages du Conseil fédéral, du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale et surtout des procès-verbaux des Conseils<sup>7</sup> a permis d'établir la continuité entre les problèmes d'hier et ceux d'aujourd'hui, de relever certaines constantes parfois occultées par la prospérité économique des années de l'immédiat après-guerre, telles que la question de la pauvreté des familles, réapparue dans la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle, par exemple.

---

<sup>7</sup> Jusqu'en 1971, les débats n'étaient pas intégralement retranscrits dans le Bulletin. Il faut consulter les procès-verbaux, encore dactylographiés, véritable mine d'or, pour connaître le détail des délibérations sur les motions, postulats, interpellations.

## I

## FAMILLE ET PRESTATIONS FAMILIALES

Traiter des allocations familiales sans évoquer la famille, la politique familiale ou esquisser un tableau du système actuel serait impensable. Replacer ces notions dans le contexte social et économique devrait permettre de dégager l'originalité de l'initiative Fankhauser et de mieux saisir ses enjeux par la suite.

## 1. Evolution de la famille

A partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, les phénomènes de l'industrialisation et de la transition démographique<sup>8</sup> contribuent au processus de transformation de la « maisonnée » préindustrielle à la famille bourgeoise, composée des parents et des enfants.

Le couple perd peu à peu son caractère de communauté économique. La nouvelle répartition des rôles engendrée par l'industrialisation, l'homme à la fabrique, la femme au foyer, favorise le discours sur la nature spécifique des sexes<sup>9</sup>. Parallèlement, la bourgeoisie

<sup>8</sup> MESSMER Beatrix, « Familienformen und gesellschaftliche Strukturen », in FLEINER-GERSTER Thomas, GILLIAND Pierre, LÜSCHER Kurt, (Ed.), *Familien en Suisse*, Fribourg, Editions universitaires, 1991, p. 50.

<sup>9</sup> Pour François Höpflinger, la composante romantique du mariage a aussi une influence sur ce discours. « *Damit [Liebe als Motiv einer Ehe] verknüpft war die Betonung eines häuslichen Ehe- und Familienlebens im Rahmen gutbürgerlicher Sittlichkeit. Dies verstärkte den häuslichen Charakter der Kleinfamilie, und führte in der Folgezeit vielfach zur Entwertung der Ehefrau zur reinen Hausfrau.* », HÖPFLINGER François, « Zwischen Ehesakrament und Liebesbeziehungen – Zur Geschichte der Ehe in der Schweiz », *Ehe und Familie im Wandel, Unterlagen zu Familiensoziologie*, <[www.mypage.bluewin.ch/hoepf/ftop/fhfamil1.html](http://www.mypage.bluewin.ch/hoepf/ftop/fhfamil1.html)>; CHRISTEN Mariana, « Zur Genese eines Mythos : Die Schweizer Familie », in *Staatsbürger*, Nr. 1, 1996, pp. 25-27; CHAPPONNIÈRE Martine, « Die Arbeitsteilung nach Geschlecht und weibliche Arbeit: Entwicklung von zwei Begriffen », in MAHRER Isabel [e. a.], *Frau und Arbeit in Vergangenheit und Zukunft*, Romanol s. Morges, Schweizer Verband für Frauenrechte, 1986, [SVF-Forum *Frau und Arbeit*, 18 janvier Berne], pp. 16-22; MESSMER Beatrix, « Über die Verwertung weiblicher Arbeit im XIX. Jahrhundert », in *ibidem*, pp. 23-29.

montante du XVIII<sup>e</sup> entreprend de lier, pour la première fois, amour, sexualité et mariage<sup>10</sup>, la véritable originalité du modèle bourgeois selon François Höpflinger<sup>11</sup>. L'amour devient progressivement la raison première du mariage<sup>12</sup>. Erigé à la fois contre les normes aristocratiques et paysannes de la raison économique<sup>13</sup> ce modèle met pratiquement deux siècles à se généraliser.

Au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, la division des tâches est consommée. Le retrait des femmes mariées du marché du travail, corroboré par la baisse de leur taux d'activité de 50 %, en 1910, à 35 %, en 1941, témoigne du succès du modèle bourgeois<sup>14</sup>. Les années d'après-guerre, caractérisées par le dynamisme de la conjoncture économique, marquent l'apogée de la famille dite « traditionnelle ». Les mariages se font plus fréquents, plus précoces et plus féconds.

La mutation du modèle de « Monsieur Gagnepain » et de « Madame Ménagère »<sup>15</sup> s'amorce vers le milieu des années 60. Des changements sociaux accompagnent cette remise en question : transformation des phases du cycle de la vie avec le prolongement de la vieillesse et de la jeunesse, perte du monopole du mariage et modification du statut des partenaires, en fait celui des femmes<sup>16</sup>. Le meilleur accès de ces dernières à des formations supérieures, leur désir d'autonomie et des conditions économiques favorables les poussent de plus en plus vers une activité professionnelle salariée<sup>17</sup>. Un certain nombre d'indicateurs démographiques confirment les transformations sociales : chute de la fécondité, baisse de la nuptialité, augmentation de la divortialité et multiplication des unions consensuelles et des ménages

<sup>10</sup> Toutefois, Jack Goody reconnaît l'existence relativement précoce de la famille affective. Il s'écarte de certains historiens des mentalités, tel Philippe Ariès par exemple, pour lesquels l'amour conjugal, tout comme l'amour des enfants, sont apparus tardivement. GOODY Jack, *La Famille en Europe*, Paris, Seuil, 2001.

<sup>11</sup> HÖPFLINGER François, « Zwischen Ehesakrament und Liebesbeziehungen – Zur Geschichte der Ehe in der Schweiz », *op. cit.* <[www.mypage.bluewin.ch/hoepf/fhtop/fhfamil1.html](http://www.mypage.bluewin.ch/hoepf/fhtop/fhfamil1.html)>.

<sup>12</sup> Ce qui légitime le divorce. *Idem.*

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Cette évolution est bien due au changement de comportement des femmes mariées puisque dans le même temps, le taux des célibataires actifs augmente. CHRISTEN Mariana, « Zur Genese eines Mythos : Die Schweizer Familie », *op. cit.*, p. 27.

<sup>15</sup> MARTIN Claude, « Penser les changements familiaux dans la période contemporaine », in *Familles et systèmes dans un monde en transformation*. 1ères journées suisses de Thérapies familiales et d'interventions systémiques. Neuchâtel, 10-11 mars 2000. <[www.rehat-infoweb.net/bcr/penser\\_les\\_changements\\_familiaux.htm](http://www.rehat-infoweb.net/bcr/penser_les_changements_familiaux.htm)>.

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> GROSSENBACHER Silvia, « Politique familiale et politique en faveur des femmes. Un conflit sans issue ? », in *Questions familiales*, no 3, 1995, p. 7.

recomposés<sup>18</sup>. Il n'en faut pas plus pour parler, avec moins d'intensité peut-être que dans les années 30, de crise de la famille, de poussée de l'individualisme, et d'un affaïssement des liens sociaux primaires<sup>19</sup>.

Cette lecture des transformations de la famille, idéalisant le passé et dramatisant l'avenir, déjà à l'œuvre durant l'Entre-deux-guerres, se présente comme un plaidoyer pour la famille et un appel nostalgique au retour à la structure familiale traditionnelle. Voilée chez les démocrates-chrétiens, désormais plus modernes, du moins dans leur discours, cette tendance domine au sein de l'Union démocratique du Centre<sup>20</sup>.

D'autres lectures insistent toutefois sur la persistance de certains comportements ou sur d'autres changements : diminution de la proportion des personnes vivant en permanence seules, succès de la famille en tant que valeur, partage toujours traditionnel des tâches, pourcentage fixe des familles monoparentales depuis le milieu des années 70, pérennité des liens familiaux malgré l'éloignement géographique de plus en plus fréquent<sup>21</sup>.

## 2. Politique familiale

En Suisse, la politique familiale, véritable bastion du fédéralisme, comprise comme « *la somme de toutes les mesures prises par la Confédération, les cantons, les communes, les églises et les associations* »

<sup>18</sup> GILLIAND Pierre, « Population et structures familiales en Suisse », in FLEINER-GERSTER Thomas, GILLIAND Pierre, LÜSCHER Kurt, (Ed.), *Familles en Suisse, op. cit.*, pp. 13-16. Les ménages recomposés ne sont pas en soi une nouveauté. Auparavant, les familles se reformaient après la mort d'un des conjoints, dorénavant, elles se reconstituent essentiellement après le divorce. Voir aussi : TEXTOR Martin, « Drei Familien-Mythen », in *Das Online-Familienhandbuch*, <[www.familienhandbuch.de](http://www.familienhandbuch.de)>.

<sup>19</sup> GROSSENBACHER Silvia, « Politique familiale et politique en faveur des femmes. Un conflit sans issue ? », *op. cit.*, p. 7.

<sup>20</sup> « La politique familiale vue par les partis », in *Questions familiales*, no 2, 1999, pp. 21-27 ; ERNST Synes, « Schöne Aussichten für die Familien », in *Die Weltwoche*, 18. Januar 2001 ; *La Famille – fondement durable de la société*, Union démocratique du Centre, 2001, <[www.svp.ch/file/f2001.07Familienpapier.doc](http://www.svp.ch/file/f2001.07Familienpapier.doc)> ; *Politique familiale. Vision et objectifs du PDC 2003-2007*, Parti démocrate-chrétien, 2002, <[www.pdc.ch/upload/pdf/ETFEPTGCZVU.PDF](http://www.pdc.ch/upload/pdf/ETFEPTGCZVU.PDF)>.

<sup>21</sup> MARTIN Claude, « Penser les changements familiaux dans la période contemporaine », *op. cit.*; HÖPFLINGER François, « Beobachtungen zum Wandel und zur Kontinuität von Lebensformen in den letzten Jahrzehnten », in *Ehe und Familie im Wandel, Unterlagen zu Familiensoziologie, op. cit.* ; « Beruf und Familie - zwei Lebensbereiche, ein Leben. Ehe und Familie - hohe Wertschätzung auch heute », in *idem* ; GAILLARD Jean-Michel, *La famille en miettes*, Paris, Editions Sand, 2001 ; ROUDINESCO Elisabeth, *La famille en désordre*, Paris, Fayard, 2002.

*privées qui influent sur le cadre de la vie familiale, sur le plan matériel, social ou idéologique* »<sup>22</sup> se veut pragmatique, sans objectif nataliste et surtout diversifiée. Si un consensus existe sur la prise en charge par l'Etat de tâches de politique familiale, les opinions divergent dès qu'il s'agit de mesures concrètes<sup>23</sup>. Aussi les programmes, à l'échelon national, se limitent-ils à une description des mesures appliquées ou souhaitées.

La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF)<sup>24</sup>, axe sa politique familiale sur trois piliers : exonérations fiscales, allocations familiales et prestations complémentaires. Dans ses *Postulats 2001 en faveur d'une politique familiale*, « l'initiative des villes »<sup>25</sup>, organisation de 50 cités réunies sur un programme commun de protection sociale, y ajoute une quatrième colonne, des mesures d'accompagnement destinées à concilier les tâches familiales et les activités professionnelles, à protéger la maternité ou encore améliorer les chances des jeunes défavorisés. Beat Fux renverse quelque peu la perspective<sup>26</sup>. Il recommande un système à trois étages dont la succession logique met l'accent d'abord sur la création de conditions et de structures favorables à la famille avant de porter sur les mesures de soutien financier. Une stratégie de formation, en réponse au désir d'émancipation des femmes, assurerait une meilleure indépendance financière des familles. Elle serait mise en valeur par une politique du travail soucieuse des familles, laquelle engloberait un congé

<sup>22</sup> HERZIG Michael, « La politique familiale en Suisse », in *Sécurité sociale*, no 4, 1995, pp. 180-181. C'est une reprise, dans un langage plus élaboré de la définition parue en français fédéral dans le rapport sur la famille de 1982, GROUPE DE TRAVAIL « RAPPORT SUR LA FAMILLE » (Ed.), *La politique familiale en Suisse*, Berne, 1982, p. 6. Il s'agit d'une définition au sens étroit du terme. Sous un angle plus large, « la politique familiale contribue aussi à propager et traduire dans les faits des valeurs et des normes de la vie sociale comme l'idée de la solidarité entre les générations ou celle de l'égalité des droits entre les sexes », *idem*. A cette définition, on peut préférer celle-ci, plus restrictive toutefois : « La politique familiale consiste en un ensemble de transferts financiers et de services destinés à exprimer la solidarité de la communauté nationale à l'égard des familles en raison des charges particulières qu'elles supportent, au bénéfice de tous, du fait des enfants », PROBST Jean-Paul, « Allocations familiales : pour le statu quo » in *Futuribles*, no 224, octobre 1997, p. 91.

<sup>23</sup> MAHON Pascal, « Art. 34quinquies », in AUBERT Jean-François [e. a.] (Ed.), *Commentaire de la Constitution suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Helbing et Lichtenbahn, 1987-1996, p. 4.

<sup>24</sup> La COFF, organe consultatif du Département de l'Intérieur, créée en 1995 afin de contribuer à ce que les diverses réalités familiales dans notre société soient mieux reconnues par les services concernés et le public, fonctionne comme une cellule de recherche et de prospective, <[www.ekff-coff.ch](http://www.ekff-coff.ch)>.

<sup>25</sup> *Postulats 2001 en faveur d'une politique de la famille*, pp. 4 ss. <[www.staedteinitiative.ch/PDF/Postulats\\_Fampol2001.pdf](http://www.staedteinitiative.ch/PDF/Postulats_Fampol2001.pdf)>. L'initiative des villes « Pour l'amélioration de la protection sociale » est une organisation fondée en 1995 par les représentants des directions des affaires sociales des principales villes de Suisse, décidés à unir leurs forces pour défendre les revendications des cités à l'échelon de la Confédération. Elle compte actuellement une cinquantaine de membres, <[www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)>.

<sup>26</sup> FUX Beat, « Von einfachen und weniger einfachen familienpolitischen Lösungsvorschlägen », in *pro juventute-thema*, Nr. 3, 2000, p. 34.

parental, des structures d'accueil, un horaire compatible avec des charges de famille. La compensation financière des charges familiales, enfin, rétablirait l'équilibre entre familles avec et sans enfants.

Etant donné la dimension transversale de la politique familiale, il n'est pratiquement pas de secteur où le législateur ne doive tenir compte des besoins de la famille. Cependant, deux sujets me paraissent plus importants dans le cadre de ce mémoire, à savoir les relations entre famille et profession et l'imposition des familles. Les allocations familiales dépendent de la situation professionnelle des parents et sont, de ce fait, étroitement liées au monde du travail. Les déductions fiscales, souvent mises en concurrence avec les allocations familiales, servent, elles aussi, à compenser les charges familiales<sup>27</sup>. Il va sans dire que les questions du logement, de la protection de l'enfance ou des relations entre charges familiales et protection sociale méritent aussi d'être relevées. Les responsabilités familiales sont dorénavant mieux prises en compte dans certaines assurances sociales, l'AVS par exemple. Il n'en reste pas moins que les assurances sociales, bien que formellement égalitaires, induisent, de par leur nature même, des « discriminations indirectes liées aux modalités de travail exercées par les femmes. »<sup>28</sup>

## 2.1 La famille et le monde du travail

Concilier vie professionnelle et vie familiale est devenu une revendication légitime<sup>29</sup>. Les pays de l'Union européenne, inquiets face à un taux de natalité insuffisant pour assurer le remplacement des générations, reconnaissent la nécessité de débattre de ce thème. Une relative convergence se fait jour au sein de ces pays. Le niveau actuel d'aide diffère, mais l'accent mis sur l'articulation entre famille et travail rapproche des Etats autrefois fort éloignés. La Grande-Bretagne ne représente plus la parfaite illustration du libéralisme non-interventionniste et l'Allemagne s'écarte peu à peu d'un modèle fondé sur la division

<sup>27</sup> En fait, en France du moins, la raison première des allocations n'était pas de compenser les coûts mais de dédommager le manque à gagner induit par l'interdiction du travail des enfants, GRIGNON Michel, « Allocations familiales en suspens », in *Futuribles*, no 224, octobre 1997, p. 86.

<sup>28</sup> DESPLAND Béatrice, *Responsabilités familiales et assurance-chômage – une contradiction ?* Bâle, Genève, Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2001, [Femme et Droit], pp. 1-4.

<sup>29</sup> BERTHOLD Norbert, « Ordnungspolitik ist die beste Familienpolitik », in *Neue Zürcher Zeitung*, 26. Oktober 2002.

traditionnelle du travail entre les sexes<sup>30</sup>. Les dispositifs financiers paraissent peu influencer sur les taux de natalité<sup>31</sup>. En revanche, permettre aux femmes et aux hommes de concilier leur activité rémunérée avec une vie de famille normale sans sacrifices personnels semble être une condition préliminaire importante pour agir sur les taux de fécondité. « *Ce qui a une incidence beaucoup plus forte sur les comportements de fécondité, c'est l'existence d'emplois, de niveaux de revenus prévisibles stables ainsi que de structures d'accueil des enfants, une conception de l'emploi favorable à la famille et une attitude sociale prédominante appréciant les enfants pour eux-mêmes.* »<sup>32</sup>

La Suisse participe de cette tendance, du moins dans les discours. Fondée sur la volonté d'émancipation de la femme, l'adaptation du monde du travail à des critères familiaux attire, depuis quelques temps, l'attention du monde économique<sup>33</sup>. L'évolution démographique, son influence prévisible sur les coûts de la sécurité sociale et sur l'emploi plaident pour une participation accrue des femmes sur le marché du travail<sup>34</sup>. Diversement appréciées ou encouragées selon les tendances politiques et économiques, les mesures propices à l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale - dispositifs d'accueil des enfants, congés de maternité, de paternité et de garde d'enfants - se signalent, en Suisse, surtout par leur insuffisance ou leur absence. L'Union patronale suisse par exemple, dans son rapport de

<sup>30</sup> GAUTHIER Anne H., « Public Policies Affecting Fertility and Families in Europe : A Survey of the 15 Member States », Communication présentée au séminaire *Faible fécondité, familles et politiques publiques* organisé par l'Observatoire européen pour les Affaires familiales, du 15 au 16 septembre 2000 à Séville, p. 10.

<[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/eoss/sevilla\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/sevilla_fr.html)>. Une fois l'analyse étendue à tous les pays industrialisés, Anne H. Gauthier conclut plutôt à une divergence des politiques familiales. GAUTHIER Anne H., « Vers une convergence des politiques familiales dans les pays industrialisés ? », in *Problèmes économiques*, no 2789, 18 décembre 2002, pp. 24-29.

<sup>31</sup> Les opinions à ce sujet divergent et de multiples facteurs influencent le choix d'avoir un enfant. Voir par exemple : « Les freins de la natalité vus par les Européens », in *Futuribles*, no 186, avril, 1994, pp. 80-81. Les allocations familiales et la fiscalité sont les derniers cités parmi les facteurs susceptibles d'influencer le nombre d'enfants ; HAUTRAIS Linda, LETABLIER Marie-Thérèse, « Les politiques sociales et la famille en Europe », *Problèmes économiques*, no 2521, 21 mai 1997, pp. 24-31 ; FUX Beat, BAUMGARTNER Doris A., « Ein Baby? Eher nicht. Die neue Kinderlosigkeit – ein gesellschaftlicher Trend und dessen Hintergründe », MONDINI Patrizia, « Eine Vielzahl möglicher Lebensentwürfe. Motive für den Verzicht auf Kinder: Ergebnisse einer Befragung », in *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Mai 2000 ; PETROPULOS Kostas, « Mehr öffentliche Kinderbetreuung ist nicht genug – Eltern brauchen Wahlfreiheit ! », in *Das Online-Familienhandbuch*, op. cit.

<sup>32</sup> BAGAVOS Christos, MARTIN Claude, « Faible fécondité, familles et politiques publiques. Rapport de synthèse », *ÖIF-Materialiensammlung*, Heft 10, 2001, p. 24.

<sup>33</sup> Voir par exemple : BOGADI Fabienne, « Les travailleurs sont aussi des pères, une lente prise de conscience s'opère dans les mentalités suisses », *Le Temps*, 6 décembre 2002.

<sup>34</sup> L'Union patronale suisse souligne la plus forte proportion, comparée aux autres pays, de femmes professionnellement actives en Suisse, *L'Union patronale suisse et la politique familiale*, Zurich, Union patronale suisse, 2001, p. 31, mais l'OCDE relativise ces données. Le rapport emploi/population des femmes obtenu en corrigeant l'emploi des femmes en fonction de la durée effective du travail passe de 71.8 à 50.8 %. *Etudes économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris, OCDE, 2002, p. 130.

politique familiale<sup>35</sup> manifeste une réticence certaine à toute velléité de régler les allocations familiales et les prestations aux parents dans le besoin sur le plan national. Elle préconise des solutions privées pour les structures d'accueil destinées aux enfants par exemple. Il semble pourtant peu probable que l'initiative privée pallie les déficiences de l'Etat, comme le constate l'OCDE : « *Ce sont les employeurs des pays où les prestations légales sont les plus importantes qui font le moins souvent cette démarche [prendre des mesures « favorables à la famille »]. Toutefois, l'inverse n'est pas vrai et les dispositifs volontairement mis en place par les employeurs ne compensent pas le faible niveau des prestations légales.* »<sup>36</sup>

La Suisse ne se distingue pas particulièrement en matière de soutien aux familles. Associations professionnelles et monde politique dénoncent régulièrement les criantes lacunes des structures d'accueil<sup>37</sup>. L'acceptation, le 4 octobre 2002<sup>38</sup>, de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants pourrait indiquer un changement de tendance, stimulé par les résultats de différentes études significatives sur l'importance des crèches : selon l'OCDE, « *un franc investi dans les crèches en rapporte trois.* »<sup>39</sup>

Réglée dans le cadre de l'assurance maladie, de la loi sur le travail et du Code des obligations, la protection de la maternité laisse ouvert le problème dénoncé en 1930 déjà par Josef Escher : « *Es [das Fabrikgesetz] verfügt, dass die Fabrikarbeiterin 6 Wochen nach der Entbindung*

<sup>35</sup> *L'Union patronale suisse et la politique familiale, op. cit.*

<sup>36</sup> « Equilibre entre travail et vie familiale : aider les parents à obtenir un emploi rémunéré », in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2001, p. 142. Sur l'engagement des entreprises en faveur des familles, voir : « Familles et entreprises. Résultats de l'enquête effectuée auprès des entreprises suisses », in *Conférence de presse sur la politique familiale*, Pro Familia, Union patronale suisse, Pro Juventute, 16 août 2001. <[www.arbeitgeber.ch/francais/frames/8-f\\_archives/2001/8-f\\_010816.htm](http://www.arbeitgeber.ch/francais/frames/8-f_archives/2001/8-f_010816.htm)>.

<sup>37</sup> BUHMANN Brigitte, « Faits et chiffres sur la prise en charge externe des enfants », in *Questions au féminin*, no 2, 2001, pp. 43-46 ; « Structures d'accueil pour enfants », in *Questions familiales*, no 1, 1993, pp. 1-21 : le dossier présente le rapport *Structures d'accueil pour les enfants*, Berne, Commission fédérale pour les questions féminines, 1992 ; « Garde extra familiale des enfants », in *Questions familiales*, no 1, 2001, pp. 2-23 ; NOTH Jürg, *Concilier la vie professionnelle et la vie familiale*, Berne, Office fédéral de la statistique, 1997, [Actualités OFS] ; FLURY-KLEUBLER Peter, « Betreuung der Kinder des St. Galler Staatspersonals : Wirklichkeiten und Wünsche », in *Statistik aktuell*, Nr. 3, April 2002 ; KUHN HAMMER Regula, CHARVOZ Linda, « Canton Fribourg : Enquête sur l'accueil extra-scolaire », in *Questions familiales*, nos 2-3, 2002, pp. 46-47.

<sup>38</sup> L'initiative parlementaire de Jacqueline Fehr « 00.403. Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial » est à l'origine de la loi. *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 2002, p. 1705 ; *ibidem, Conseil des Etats*, p. 938. Le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> février 2003.

<sup>39</sup> *Etudes économiques de l'OCDE : Suisse, op. cit.*, p. 79 ; MÜLLER KUCERA Karin, BAUER Tobias, *Kindertagesstätten zahlen sich aus*, Zürich, Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2001. [Reihe « Edition Sozialpolitik », Nr. 5a] ; ESTOPPEY Didier, « Une étude montre l'apport économique des crèches », in *Le Courrier*, 20 novembre 2002. Il s'agit de l'étude de Lynn MACKENZIE, *La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte* ; « Allemagne : l'accueil extra-familial des enfants accroît le revenu des familles », in *Questions familiales*, nos 2-3, 2002, pp. 62-63.

*nicht an die Arbeitsstätte zurückkommen darf, kümmert sich aber in keiner Weise darum, wie ihr dann der Lohnausfall gedeckt werden soll.*»<sup>40</sup> Si l'initiative parlementaire sur la révision de la loi sur les allocations pour perte de gains passe l'obstacle du Parlement et éventuellement du peuple<sup>41</sup>, une solution à ce problème verrait enfin le jour, à moins qu'une succession de lois cantonales, étreignées à Genève, ne finissent par « contaminer » toute la Suisse.

## 2.2 L'imposition de la famille

Le droit fiscal repose toujours largement sur la notion traditionnelle de la famille. Cette conception avantage les concubins par rapport aux couples mariés et peut influencer sur la participation des femmes mariées au marché du travail. Des charges disproportionnées par rapport aux bénéficiaires engrangés risquent de décourager l'activité lucrative des épouses.

En 1998, la commission d'experts, mise sur pied par le conseiller fédéral Kaspar Villiger, chargée d'analyser le système actuel d'imposition de la famille, et de proposer un nouveau concept, rend son rapport<sup>42</sup>. Elle propose trois modèles possibles d'imposition - le splitting avec option, l'imposition individuelle modifiée et le splitting familial - et analyse leurs avantages et inconvénients. Avec le splitting, les revenus additionnés du couple sont imposés selon le taux en vigueur pour une personne seule bénéficiant de la moitié de ces revenus (diviseur 2). En cas de splitting partiel, un diviseur inférieur est appliqué. Les concubins peuvent choisir ce modèle. Selon l'imposition individuelle modifiée, tout contribuable est taxé et imposé à titre individuel, indépendamment de son état civil, mais des déductions spéciales pour couples à un seul revenu sont introduites. Le splitting familial combine imposition commune et imposition individuelle prévue pour tous les contribuables. Seuls les couples avec enfants ont la possibilité de se faire taxer et imposer ensemble afin de bénéficier d'un taux d'imposition réduit déterminé selon le système du splitting total.

<sup>40</sup> *Procès-verbal des délibérations du Conseil national*, 1931, 29,1, p. 66. Propos de Josef Escher (C, VS) lors du développement de son postulat.

<sup>41</sup> « 01.426 Rapport CSSS-CN du 3 octobre 2002 », *op. cit.*

<sup>42</sup> « Imposition des familles : les trois modèles de réforme », in *Familles & Société*, Hors-série du bulletin *Questions familiales*, no 2, juin 1999, pp. 31-55; *Rapport de la commission d'experts chargée d'examiner le système suisse d'imposition de la famille*, Berne, Département fédéral des finances, 1998 ; STAMPFLI Marc, « Plus de solidarité avec les familles dans le droit fiscal », in *Sécurité sociale*, no 2, 1999, pp. 73-78.

Dans son message du 28 février 2001, le Conseil fédéral opte pour le *splitting* partiel sans droit d'option, en accord avec les prises de position des cantons. Les libéraux, les socialistes, les syndicats et une partie des radicaux réclament l'imposition individuelle, les démocrates-chrétiens, l'Union patronale et la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales soutiennent le *splitting* familial, l'Union démocratique du Centre défend le *splitting* intégral mais accepterait le *splitting* partiel<sup>43</sup>. La crainte des abus, l'augmentation du travail administratif consécutive à l'imposition individuelle ou au *splitting* familial se sont révélées des menaces suffisantes pour rallier une majorité du Parlement au *splitting* partiel proposé par le Conseil fédéral, en septembre 2001 au Conseil national et une année plus tard au Conseil des Etats. Davantage que des choix de société, ce sont des motifs financiers qui ont, semble-t-il, guidé la plupart des parlementaires.

Mais ni le *splitting* partiel, ni l'imposition individuelle, neutre par rapport à l'état civil, ne sont totalement indifférents à la répartition des tâches au sein du couple. L'imposition individuelle encourage l'activité rémunérée des deux partenaires, alors que le *splitting* partiel avantage plutôt les familles à un seul revenu<sup>44</sup>. Gérard Calot défend l'imposition du ménage et non pas des individus au nom de la notion même de couple et de la solidarité qui en fonde le sens<sup>45</sup>. Il conviendrait également de se demander dans quelle mesure une imposition indépendante du sexe et de l'état civil ne devrait pas s'accompagner d'une prévoyance vieillesse elle aussi indépendante du sexe et de l'état civil, et en tirer les conséquences sur la rente de couple comme sur celle de survivant.

Ces deux thèmes, les relations entre famille et travail et l'imposition de la famille, démontrent l'influence des solutions choisies sur certains types de famille. Le *splitting* partiel favorise plutôt la famille traditionnelle, comme souvent l'organisation du travail en Suisse. La flexibilité demandée au travailleur impose, en raison du manque de structures d'accueil, la disponibilité presque absolue d'un des parents.

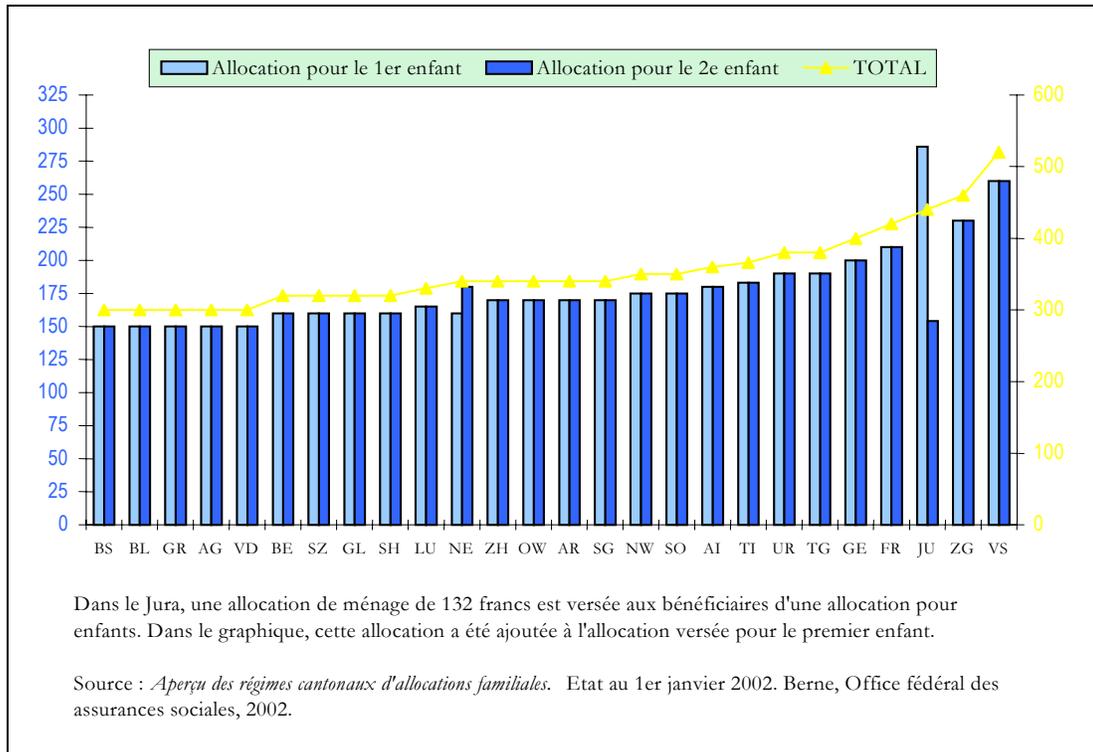
---

<sup>43</sup> « Vers une autre répartition des charges familiales », in *Sécurité sociale*, no 4, 2001, pp. 181-188.

<sup>44</sup> STAMPELI Marc, « Réforme de l'imposition du couple et de la famille : introduction aux débats en cours », in *Sécurité sociale*, no 4, 2001, pp. 178-180.

<sup>45</sup> CALOT Gérard, « Familles, prestations et prélèvements », in *Futuribles*, no 224, octobre 1997, p. 99.

### 3. Bref aperçu du système actuel



Graphique 1 Salariés : allocations familiales pour une famille de deux enfants

La Suisse connaît une superposition de régimes avec un régime fédéral dans l'agriculture fixé par la loi fédérale du 20 juin 1952 et 26 régimes cantonaux d'allocations familiales mis en place de 1943 à 1965<sup>46</sup>. Les différences marquées entre les cantons touchent non seulement le

<sup>46</sup> La date de 1978 signalée dans GILLIAND Pierre, CUÉNOUD François, *Politique familiale et budget social de la Suisse*, Berne, Office fédéral de la statistique, 1994, p. 23, est liée à la naissance du canton du Jura. En 1958, 17 cantons connaissent déjà une loi d'allocations familiales, *Rapport de la commission fédérale d'experts chargée d'examiner l'institution d'un régime fédéral d'allocations familiales du 27 février 1959*, Berne, 1959, p. 13, ci-après *Rapport des experts de 1959*.

Canton	Allocations familiales aux salariés avec enfants en Suisse selon le droit cantonal								Financement Cotisations des employeurs affiliés à la caisse cantonale en % des salaires
	Allocations pour enfants				Allocation de formation professionnelle	Limite d'âge		Allocation de naissance	
	1 <sup>er</sup> enfant	2 <sup>e</sup> enfant	3 <sup>e</sup> enfant	4 <sup>e</sup> enfant		ordinaire	spéciale <sup>1</sup>		
ZH <sup>3</sup>	170/195 <sup>3,21</sup>	170/195 <sup>3,21</sup>	170/195 <sup>3,21</sup>	170/195 <sup>3,21</sup>	-	16	20/25	-	1.50
BE <sup>3</sup>	160/190 <sup>3</sup>	160/190 <sup>3</sup>	160/190 <sup>3</sup>	160/190 <sup>3</sup>	-	16	20/25	-	1.80
LU <sup>3</sup>	165/195 <sup>3</sup>	165/195 <sup>3</sup>	165/195 <sup>3</sup>	165/195 <sup>3</sup>	225	16	18/25	800 <sup>19</sup>	2.00
UR	190	190	190	190	-	16	18/25	1000	1.90
SZ	160	160	160	160	-	16	18/25 <sup>16</sup>	800	1.70
OW	170	170	170	170	-	16	25/25	-	1.80
NW <sup>3</sup>	175/200 <sup>3</sup>	175/200 <sup>3</sup>	175/200 <sup>3</sup>	175/200 <sup>3</sup>	-	16	18/25	-	1.85
GL	160	160	160	160	-	16	18/25	-	1.95
ZG	230	230	280	280	-	16	20/25	-	1.60
FR	210	210	230	230	270/290 <sup>2</sup>	15	20/25	1500 <sup>7</sup>	2.55
SO	175	175	175	175	-	18	18/25 <sup>11</sup>	600	1.90
BS	150	150	150	150	180	16	25/25	-	1.50
BL	150	150	150	150	180 <sup>17</sup>	16	25/25	-	1.50
SH	160	160	160	160	200	16	18/25	-	1.70 <sup>9</sup>
AR	170	170	170	170	-	16	18/25	-	2.00
AI	180	180	185	185	-	16	18/25	-	1.70
SG	170	170	190	190	190	16	18/25	-	2.00 <sup>9</sup>
GR <sup>6</sup>	150	150	150	150	175	16	20/25	-	1.75
AG	150	150	150	150	-	16	20/25	-	1.50
TG	190	190	190	190	-	16	18/25	-	1.90
TI <sup>6</sup>	183	183	183	183	-	15	20/20 <sup>20</sup>	-	1.50
VD <sup>6</sup>	150 <sup>13</sup> 5	150 <sup>13</sup> 5	150 <sup>13</sup> 170 <sup>5</sup>	150 <sup>13</sup> 170 <sup>5</sup>	195 <sup>13</sup> 170 <sup>5</sup>	16	20/25	1500 <sup>7,15</sup>	2.00
VS	260	260	344	344	360/444 <sup>2</sup>	16	20/25	1500 <sup>7,18</sup>	1.8
NE	160	180	200	250	220/240 <sup>12</sup> 260/310	16	20/25	1000	2.00
GE <sup>3</sup>	200/220 <sup>3</sup>	200/220 <sup>3</sup>	200/220 <sup>3</sup>	200/220 <sup>3</sup>	-	18	18/18	1000 <sup>7</sup>	1.90
JU <sup>4</sup>	154/178 <sup>4</sup> 132 <sup>14</sup>	154/178 <sup>4</sup> 132 <sup>14</sup>	154/178 132 <sup>14</sup>	154/178 <sup>4</sup> 132 <sup>14</sup>	206 132 <sup>14</sup>	16	25/25	782 <sup>7</sup>	3.00

Seuls les montants des contributions versées aux caisses cantonales de compensation pour allocations familiales sont présentés ici. Il existe également de nombreuses caisses de compensation dépendant d'associations professionnelles ou d'entreprises qui prélèvent des contributions oscillant entre 0.1 et 5.0 %. Un tiers des allocations familiales sont versées par les caisses cantonales. Les contributions sont entièrement payées par les employeurs (contributions des employeurs en % de la masse salariale).

1 La première limite concerne les enfants incapables (ZH : partiellement capables) d'exercer une activité lucrative et la seconde, les étudiants et apprentis.

2 Le premier taux est celui de l'allocation versée pour chacun des deux premiers enfants ; le second est celui de l'allocation versée dès le troisième enfant.

3 ZH/BE/LU : le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 12 ans ; le second, celui de l'alloc. Pour les enfants de plus de 12 ans ; NW : le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants jusqu'à 16 ans ; le second, pour les enfants de plus de 16 ans. GE : le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants jusqu'à 15 ans ; le second, pour les enfants de plus de 15 ans.

4 JU : à partir du troisième enfant, 178 francs pour tous les enfants

5 Pour le troisième enfant et chacun des suivants, il est versé en plus 170 francs si les enfants résident en Suisse.

6 Il n'est pas octroyé d'allocations pour les enfants au bénéfice d'une rente de l'AI. Dans les cantons du Tessin et de Vaud, 50 % de l'alloc. Sont versés en cas d'octroi d'une demi-rente AI et, au Tessin, 75 % en cas d'octroi d'un quart de rente.

7 Aussi pour l'enfant placé en vue d'adoption.

8 Il n'y a pas de caisse cantonale de compensation pour allocations familiales.

9 Y compris la contribution au régime d'allocations familiales pour les indépendants.

10 L'allocation de formation professionnelle remplace l'allocation pour enfants ; dans les cantons ne connaissant pas l'allocation de formation professionnelle, l'allocation pour enfants est versée jusqu'à la fin des études ou de l'apprentissage, mais au plus tard jusqu'à la limite d'âge.

11 La limite d'âge est de 25 ans pour les enfants invalides depuis la naissance ou qui le sont devenus pendant l'enfance.

12 Dans l'ordre, les montants correspondent à l'allocation versée pour le premier, le deuxième, le troisième et à partir du quatrième enfant.

13 Minimum légal : chaque caisse peut verser plus selon ses possibilités financières.

14 Les personnes bénéficiaires d'une alloc. Pour enfant ou d'une allocation de formation professionnelle ont droit à une allocation de ménage de 132 francs par mois.

15 L'allocation de naissance est doublée en cas de naissances ou d'accueils multiples.

16 Les salariés ont droit aux allocations familiales pour leurs enfants légitimes vivant à l'étranger uniquement jusqu'à ce que ceux-ci aient atteint l'âge de 16 ans révolus.

17 Pour les enfants en formation professionnelle et vivant à l'étranger, l'allocation s'élève à 150 francs.

18 L'allocation est majorée de 50% en cas de naissances ou d'accueils multiples

19 L'allocation de naissance n'est versée que pour les enfants nés en Suisse et inscrits dans un registre suisse des naissances.

20 Pour les enfants handicapés suivant une formation spécifique et les enfants aux études ou en apprentissage en Suisse.

21 Valable dès le 1<sup>er</sup> mai 2002.

Source : *Statistique des assurances sociales 2002*, Berne, Office fédéral des assurances sociales, 2002, p. 222.

Tableau 1 Allocations familiales aux salariés avec enfants en Suisse selon le droit cantonal

montant versé, mais également le champ d'application, le financement, l'organisation. Genève et le Tessin, de par la refonte récente et totale de leurs lois, occupent une place un peu à part dans ce tableau. Genève privilégie l'universalité des allocations alors que le canton du Tessin soutient plus spécifiquement les familles dans le besoin.

### 3.1. Genève et le Tessin

A Genève, la loi sur les allocations familiales accorde des prestations en espèces selon le principe « un enfant, une allocation ». Jusqu'à ce que ce dernier ait atteint l'âge de 18 ans, ces allocations ne dépendent ni du revenu ni du degré d'activité des parents. En vertu de la loi sur les allocations familiales, tous les salariés d'un employeur tenu de cotiser au régime des allocations familiales et les indépendants domiciliés dans le canton y sont obligatoirement assujettis. Cette dernière disposition notamment fut contestée par la Fédération des syndicats patronaux, sans succès. Dans ses considérants, le Tribunal fédéral rappelle la grande liberté laissée aux cantons dans l'aménagement des allocations familiales<sup>47</sup>. La loi genevoise s'applique également aux salariés d'un employeur non tenu de cotiser à l'AVS, ainsi qu'aux personnes sans activité lucrative domiciliées dans le canton. Les jeunes en formation de plus de 18 ans révolus mais de moins de 25 ans, domiciliés à Genève, bénéficient de prestations sous conditions de ressources. Le système genevois apparaît ainsi comme un compromis intéressant entre un système dit universel – les allocations pour enfants - et un système dit ciblé sur les revenus – les allocations de formation professionnelle. 4700 personnes supplémentaires ont bénéficié de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Avec l'introduction d'un taux de contribution unique<sup>48</sup>, fixé par le Conseil d'Etat, accepté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil mais sous la menace d'un recours de la Fédération des syndicats patronaux de Genève, de Richner & Cie et de Monsieur Gilbert Crettaz, Genève se démarque du reste de la Suisse et pousse très loin la centralisation voire l'étatisation du système<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> « Audience du 30 octobre 1997. Fédération des syndicats patronaux de Genève, C. et V. c. la loi du 1<sup>er</sup> mars 1996 sur les allocations familiales du canton de Genève », in *Semaine judiciaire*, 1998, pp. 473-485.

<sup>48</sup> Loi sur les allocations familiales du 1<sup>er</sup> mars 1996, art. 27 al. 3.  
<[www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_j5\\_10.html](http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_j5_10.html)>

<sup>49</sup> *Rapport de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi modifiant la loi sur les allocations familiales (J 5 10) (pour un taux unique et la création d'un fonds de compensation)*, PL 8366-A, 4 septembre 2001.

Ce qu'il convient d'appeler, vu son succès, le « modèle tessinois »<sup>50</sup>, tente de prendre en compte le nouveau contexte social et professionnel. Il vise aussi à favoriser le libre choix en matière de procréation. La loi sur les allocations familiales du canton du Tessin, introduite entre 1997 et 1998 en trois étapes, révisée en 2002, prévoit quatre types d'allocations. L'allocation de base, jusqu'à l'âge de 15 ans, et l'allocation de formation s'adressent aux salariés, comme dans les autres cantons, indépendamment de leur situation économique. L'allocation complémentaire et l'allocation de petite enfance couvrent le minimum vital. Elles sont accordées à toutes les familles domiciliées dans le canton depuis trois ans au moins, indépendamment de leur activité lucrative, avec des revenus inférieurs au « minimum vital » fixé dans la loi sur les prestations complémentaires AVS/AI. L'allocation complémentaire couvre les besoins de l'enfant en cas de revenu insuffisant des parents. L'allocation de petite enfance est versée lorsque le revenu d'une famille avec au moins un enfant de moins de trois ans ne couvre pas le minimum vital de celui-ci, malgré l'allocation complémentaire. D'autres cantons prévoient aussi des prestations de ce type pour une période allant de six mois à deux ans<sup>51</sup>.

L'évaluation, élaborée en mars 2001, constate, d'une part, un dépassement très net des coûts prévus et, d'autre part, la réalisation de l'objectif visé, à savoir la réduction de la pauvreté dans les familles. Quelque 1800 familles reçoivent chaque année une allocation complémentaire. Parmi elles, 300 bénéficient également de l'allocation de petite enfance. 62 % des familles bénéficiaires parviennent au minimum vital. La révision de juin 2002 a supprimé la « clause des 50 % ». Pour bénéficier de l'allocation de petite enfance, un des parents devait auparavant s'occuper de l'enfant pendant au moins une 1/2 journée au cours d'un jour de travail

<sup>50</sup> Sur le modèle tessinois en français, voir : TAINA Cristina, *La politique familiale tessinoise actuelle*, Certificat de perfectionnement en politique sociale, Université de Genève, 2000. (Mémoire dactylographié) ; FRIEDMANN WANSHE Anouk, « Le canton du Tessin introduit une nouvelle loi sur les allocations familiales », in *Questions familiales*, no 2, 1996, pp. 41-44 ; « Allocations familiales dans le canton du Tessin », in *Pratique VSI*, no 5, 1997, pp. 199-203 ; BÜHLER Susanna, « Le modèle tessinois : une contribution à la lutte contre la paupérisation des familles », in *Sécurité sociale*, no 4, 2001, pp. 190-192 ; « Le modèle d'allocations familiales a fait ses preuves », in *Repère social*, no 28, juin 2001, p. 5 ; « Le modèle tessinois », *Travailleurs pauvres*, Berne, Département de l'Economie, 2002, pp. 12-13 ; MARAZZA Carlo, « Tessin : Première révision de la loi sur les allocations familiales », in *Questions familiales*, nos 2-3, 2002, pp. 37-38.

<sup>51</sup> *Prestations en cas de besoin versées aux parents dans les cantons. Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2002*, Berne, Office fédéral des assurances sociales, 2002.

et ne pas dépasser un taux d'occupation de 50 % dans l'exercice de son activité professionnelle. Le droit à l'allocation de petite enfance est dorénavant fondé uniquement sur des paramètres économiques. La révision innove aussi avec l'introduction de mesures de soutien aux familles pauvres. Elle introduit le remboursement des frais de placement de l'enfant dans une garderie autorisée ou chez une maman de jour reconnue. Destinées à permettre aux parents de concilier éducation des enfants et intégration dans le marché du travail, les mesures de soutien rendent possible le maintien d'une activité professionnelle et constituent une réponse concrète aux besoins des familles monoparentales.

### **3.2 Champ d'application**

Les allocations versées dans l'ensemble du pays et sans condition de revenu ne touchent que les salariés et les travailleurs agricoles. Dix cantons (AR, AI, GE, GR, LU, SG, SH, SZ, UR, ZG) accordent également des allocations aux indépendants non agricoles, dont trois sans conditions de ressources, Appenzell Rhodes-Extérieures, Genève et les Grisons. Les limites de revenu prises en considération varient considérablement d'un canton à l'autre, sans rapport apparent avec le coût de la vie ou le niveau des salaires. Zoug fixe la limite à 34 000 francs, somme à laquelle s'ajoutent 2 500 francs par enfant, Appenzell Rhodes Intérieures à 26 000 francs alors que Saint Gall l'établit à 65 000 francs par exemple. Schaffhouse tient compte du revenu, de la fortune et de la situation familiale, famille bi- ou monoparentale. Cinq cantons (FR, GE, JU, SH, VS) octroient des allocations aux personnes sans activité lucrative, également sous conditions de ressources. Les travailleurs agricoles bénéficient d'allocations complémentaires dans neuf cantons (GE, JU, NE, SG, SH, FR, VD, VS, ZH), les agriculteurs indépendants dans ces mêmes cantons, exception faite de Fribourg, auxquels s'ajoute Soleure. Comme on peut le constater, l'existence d'un régime fédéral, celui de l'agriculture, n'implique nullement une uniformisation des prestations.

	Travailleurs agricoles	Indépendants agricoles	Salariés	Indépendants non agricoles	Sans activité lucrative
GE					
SH		revenu imposable 60000 (personne seule 45000)		revenu imposable 60000 (personne seule 45000)	30000 fortune couple (20000 p. seule)
TI		modèle tessinois		modèle tessinois	modèle tessinois
AI		limite prestations comp.		limite prestations comp.	limite prestations
AR		40000 (fortune 150000)		26000	
GR		40000 (fortune 150000)			
LU		40000 (fortune 150000)		48000	
SG		40000 (fortune 150000)		65000	
SZ		40000 (fortune 150000)		59000	
UR		40000 (fortune 150000)		53000	
ZG		40000 (fortune 150000)		39000	
FR		40000 (fortune 150000)			40000 (fortune 150000)
JU		40000 (fortune 150000)			impossible d'exercer une activité lucrative
VS		40000 (fortune 150000)			40000 (fortune 150000)
AG		40000 (fortune 150000)			
BE		40000 (fortune 150000)			
BL		40000 (fortune 150000)			
BS		40000 (fortune 150000)			
GL		40000 (fortune 150000)			
NE					
NW		40000 (fortune 150000)			
OW		40000 (fortune 150000)			
SO		40000 (fortune 150000)			
TG		40000 (fortune 150000)			
VD					
ZH		40000 (fortune 150000)			

 Régime fédéral modifié par des allocations familiales complémentaires. Dans le canton de Vaud, seule l'allocation de naissance complète le régime fédéral. A Genève, la loi fédérale ne s'applique pas  
 Régime fédéral modifié soit par des allocations familiales complémentaires soit par une augmentation de la limite de revenu  
 Régime sans limite de revenu  
 Régime sous conditions de ressources  
 Régime fédéral pour l'agriculture  
 Limite de revenu pour une famille de deux enfants

Source : *Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales.* Etat au 1er janvier 2002.  
Office fédéral des assurances sociales, Berne 2002; Calculs personnels

Tableau 2 Structure du régime des allocations pour enfants

A la différence de Genève, Schaffhouse réserve les prestations aux indépendants et aux personnes sans activité lucrative sous conditions de ressources. Le Tessin les accorde à tous les bas revenus indépendamment de leur statut professionnel, avec comme objectif premier la lutte contre la pauvreté. Ces trois cantons couvrent, à des degrés divers, toutes les catégories de la population.

### 3.3 Organisation

L'organisation administrative du régime fédéral est entièrement coordonnée avec celle de l'AVS. Les caisses de compensation AVS prélèvent les cotisations des employeurs et versent les prestations.

Les 26 régimes cantonaux reposent sur des caisses de compensation. Les employeurs peuvent choisir d'adhérer soit à l'une des 830 caisses privées<sup>52</sup> de nature professionnelle ou interprofessionnelle, soit à l'une des 25 caisses cantonales publiques<sup>53</sup>. Toutefois, les cantons prévoient de nombreuses exceptions à l'assujettissement, entre autres les administrations et établissements de la Confédération et d'autres institutions publiques<sup>54</sup>. Dans plusieurs cantons, presque tous alémaniques, (ZH, BE, UR, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AG, JU) les employeurs soumis à une convention collective de travail ne sont pas assujettis à la loi cantonale ou sont libérés de l'obligation de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales. Il peut en aller de même s'ils emploient un nombre minimum de salariés, variable selon les cantons. Toutes ces exceptions ne sont possibles que si au moins les allocations prévues par la loi sont versées<sup>55</sup>. En 1990, les dérogations permises dans les cantons concernaient près de 9400 employeurs. Les régimes pour indépendants et pour personnes sans activité lucrative sont, en principe, gérés par les caisses cantonales.

<sup>52</sup> Il s'agit du nombre établi dans l'enquête faite pour 1990, GILLIAND Pierre, CUÉNOUD François, *Politique familiale et budget social de la Suisse, op. cit.*, p. 51.

<sup>53</sup> Le Valais ne connaît pas de caisse cantonale d'allocations familiales.

<sup>54</sup> *Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales*. Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Office fédéral des assurances sociales, Berne 2002, p. 15.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 16-17.

### 3.4 Financement

Le financement du régime fédéral agricole est assuré par les pouvoirs publics à raison de  $\frac{2}{3}$  par la Confédération et  $\frac{1}{3}$  par les cantons, et d'une contribution des employeurs agricoles de 2 % des salaires. Les régimes pour salariés sont couverts par les contributions des employeurs et dans le cas du Valais, par des contributions des employés également. Les cotisations des employeurs oscillent entre 1,5 et 3 % de la masse salariale pour les caisses cantonales, entre 0,1 et 5 % pour les caisses privées<sup>56</sup>. Les allocations familiales pour les indépendants non agricoles sont généralement financées par des contributions fixées en pourcentage du revenu au sens de l'AVS ou du revenu imposable. Il peut éventuellement s'agir d'une somme fixe. A l'exception des cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Zoug et de Genève, les contributions ne sont versées que pour la durée pendant laquelle un droit aux allocations existe. Le financement est complété la plupart du temps par une contribution des caisses de compensation familiales en pourcentage des salaires soumis à l'AVS<sup>57</sup> ou par des contributions publiques du canton et des communes, voire dans le canton de Schwytz, par exemple, par la péréquation financière entre les caisses de compensation familiales.

Les pouvoirs publics, ou dans certains cas les employeurs, financent les allocations pour les personnes sans activité lucrative. Les allocations complémentaires dans l'agriculture sont réglées par une contribution des agriculteurs indépendants à laquelle s'ajoute une participation cantonale.

\* \* \*

A l'évidence, cet agglomérat de régimes disparates ne facilite pas la transparence et, de ce fait, décourage toute volonté de changement. Une mutation du régime, ou le maintien du système existant, considéré par plus d'un comme satisfaisant, devraient se fonder sur une connaissance précise de la situation actuelle, véritable gageure. Le développement des

<sup>56</sup> « Allocations familiales », in *Statistique des assurances sociales suisses 2002*, Berne, Office fédéral des assurances sociales, 2002, p. 214.

<sup>57</sup> En 1990, dans certains cantons, l'ensemble des caisses de compensation devaient prélever une contribution de 0.04 à 0.08 % sur les salaires payés par leurs membres. GILLIAND Pierre, CUÉNOUD François, *Politique familiale et budget social de la Suisse, op. cit.*, p. 24.

statistiques a permis la mise sur pied de régimes d'assurance fiables et viables<sup>58</sup>. L'arrivée de l'informatique entraînera peut-être, par nécessité financière, une centralisation et une simplification du système, peu encouragées par le fédéralisme ambiant. Pour le moment, l'absence de données exhaustives permet à chaque camp d'argumenter sur des bases idéologiques, justifiées certes, mais insuffisantes.

---

<sup>58</sup> MAHON Pascal, « L'évolution du droit social (1874-1998) et ses perspectives », in GEISER Thomas, SCHMID Hans, WALTER-BUSCH Emil, (Hsg.), *Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts*, Bern, Stuttgart, Wien, Verlag Paul Haupt, 1998, p. 304.

## II

# DES PREMIÈRES REVENDICATIONS À L'INITIATIVE FANKHAUSER

L'histoire des allocations familiales est indissociable de l'évolution et de la conception de la famille par les acteurs de la vie publique et politique. Jusqu'à la fin des « Vingt Glorieuses »<sup>59</sup>, le combat pour des allocations familiales peut se lire comme une tentative de protéger la famille<sup>60</sup>, ce qu'il est, malgré l'ambiguïté du terme, ou comme celle de maintenir les femmes au foyer<sup>61</sup>, ce qu'il était peut-être. La réconciliation partielle de la protection de la famille avec l'émancipation des femmes et le bien-être de l'enfant explique en partie la recrudescence, portée par tous les courants politiques, des programmes de politique familiale.

Le régime actuel des allocations familiales s'explique par le développement historique de la politique familiale en Suisse. Après l'évocation des nombreuses tentatives précédentes, toutes manquées, d'instaurer une loi fédérale, la présentation de l'initiative Fankhauser, le dernier

<sup>59</sup> Par analogie aux « Trente Glorieuses » économiques. Les « Vingt Glorieuses » (1945-1965) représentent, selon certaines lectures, l'âge d'or de la famille, suivies par les « Trente Piteuses » (1965-1995), MARTIN Claude, « Penser les changements familiaux dans la période contemporaine », *op. cit.*

<sup>60</sup> La famille est définie comme une « communauté d'adultes et d'enfants » dans la Constitution fédérale, ou « comme la plus petite démocratie au cœur de la société » par l'ONU, CUYVERS Peter, KIELY Gabriel, « La famille sur la Grand Huit de la vie », in *Family Observer*, no 2, 2000, p. 7.

<sup>61</sup> Ce ne sont pas nécessairement les études dites « genre » qui ont développé ce dernier aspect, mais il est vrai que le point de vue des femmes a souvent modifié l'approche du problème et mis à jour des processus intéressants. Voir par exemple STUDER Brigitte, « Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung? Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920-1945 », in *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, H. 2, 1997, pp. 151-170 ; CHRISTEN Mariana, « Zur Genese eines Mythos : Die Schweizer Familie », *op. cit.* ; HUBER Doris, « Familienpolitische Kontroversen in der Schweiz zwischen 1930 und 1984 », in FLEINER-GERSTER Thomas, GILLIAND Pierre, LÜSCHER Kurt, *Familien in der Schweiz*, *op. cit.*, pp. 147-166 ; MESSMER Beatrix, « Familienformen und gesellschaftliche Strukturen », *op. cit.* ; MAGNIN Chantal, « Der Alleinernährer. Eine Rekonstruktion der Ordnung der Geschlechter im Kontext der sozialpolitischen Diskussion von 1945 bis 1960 in der Schweiz », in GILOMEN Hans-Jörg, GUEX Sébastien, STUDER Brigitte, (Hg.), *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung*, Zürich, Chronos Verlag, 2002, pp. 387-400. [Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Band 18].

essai, encore inachevé, permettra d'en apprécier l'originalité, en dépit du côté répétitif de toutes ces interventions.

## 1. Historique des allocations familiales

L'histoire des assurances sociales en Suisse, illustrée par les exemples de l'assurance invalidité, l'assurance vieillesse et survivants et la prévoyance professionnelle<sup>62</sup>, se déroule en général selon le schéma, presque classique, du développement dans les cantons, du transfert plus ou moins rapide des compétences à la Confédération, parachevé par la réalisation d'une loi fédérale, souvent engagée par une initiative populaire. La chronique des allocations familiales ne déroge pas à la règle, mais le processus, suspendu entre autres au sort de l'initiative populaire de la Confédération des syndicats chrétiens « Pour de plus justes allocations familiales », n'en est pas encore achevé. Et c'est une autre initiative populaire, « Pour la famille », qui a élargi au grand public le débat déjà amorcé en 1929 sur le plan fédéral.

Introduites initialement dans le privé, sous forme de supplément de vie chère, les allocations familiales sont réduites, voire supprimées dans l'Entre-deux-guerres. Elles subsistent chez plusieurs employeurs publics et dans certains cantons romands où les premières caisses de compensation pour allocations familiales, créées pour ne pas désavantager les pères de famille sur le marché du travail, sont introduites au début des années 30, à Genève et dans le canton de Vaud<sup>63</sup>.

La Deuxième Guerre mondiale a été à l'origine d'un mouvement de solidarité dont l'ampleur diminue dès la fin du conflit. Elle se signale par une intense activité : mise en place des quinze premières caisses professionnelles de compensation pour allocations familiales

<sup>62</sup> Cette construction apparaît en filigrane chez MAHON Pascal, « L'évolution du droit social (1874-1998) et ses perspectives », *op. cit.* pp. 318-326. La loi sur la prévoyance professionnelle n'est pas directement issue d'une initiative populaire mais l'article constitutionnel sur les trois piliers est lui, le résultat d'un contre-projet élaboré en réponse à trois initiatives populaires.

<sup>63</sup> « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative pour la famille du 10 octobre 1944 », in *Feuille fédérale*, 1944, p. 907, ci-après « Rapport du Conseil fédéral sur la famille de 1944 » ; MAHON, Pascal, « Les allocations familiales », in KOLLER Heinrich, MÜLLER Georg, RHINOW René, ZIMMERLI Ulrich, (Eds), MEYER-BLASER Ulrich, (Koord.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht. Soziale Sicherheit*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1998, p. 119.

actives sur le plan national, premières lois cantonales destinées aux salariés, avec Vaud en précurseur en 1943, premier embryon de loi fédérale avec l'arrêté fédéral sur le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne de 1944<sup>64</sup>.

C'est également durant la Deuxième Guerre mondiale qu'est débattue l'initiative populaire « Pour la famille », lancée par le parti conservateur catholique en 1941. Les auteurs désiraient renouveler le sens de la famille, dans un état de misère économique et morale selon eux, l'asseoir comme cellule constitutive de l'Etat, au-dessus des droits individuels<sup>65</sup>. Dans ce discours où subsistent des relents corporatistes, incarnés par les trois maîtres mots, *Travail, Famille, Patrie*, la politique familiale doit servir de politique sociale. Cette conception, opposée aux droits individuels de la femme mariée, renforce considérablement l'autorité du père<sup>66</sup>. L'initiative, déposée en 1942 avec 168 700 signatures valables, aboutit<sup>67</sup>. Toutefois, les sociaux démocrates, les syndicats et les radicaux notamment, critiquent la définition de la famille, espace moral sacralisé, qu'elle sous-tend. Le Conseil fédéral, déjà réticent face à l'idée de la famille défendue par Josef Escher en 1930<sup>68</sup>, propose un contre-projet, soutenu par un rapport élaboré sous la direction du conseiller fédéral radical Walter Stampfli, en charge du Département de l'Economie publique<sup>69</sup>. L'initiative, et le contre-projet, accordent enfin à la Confédération les compétences nécessaires qui lui manquent, carence régulièrement rappelée par le Conseil fédéral en réponse à de nombreuses interventions parlementaires<sup>70</sup>.

Le rapport sur la famille de 1944 brosse un panorama de la famille et de la politique familiale suisses, ou plutôt, selon le vocabulaire en usage à l'époque, des mesures destinées à

<sup>64</sup> GILLIAND Pierre, CUÉNOUD François, *Politique familiale et budget social de la Suisse*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>65</sup> CHRISTEN Mariana, « Zur Genese eines Mythos : Die Schweizer Familie », *op. cit.* p. 29; HUBER Doris, « Familienpolitische Kontroversen in der Schweiz zwischen 1930 und 1984 », *op. cit.*, pp. 152-154.

<sup>66</sup> Cette direction est aussi visible dans la discussion sur le droit de vote où le droit de vote familial est présenté comme alternative à un droit de vote des femmes et vise aussi à affaiblir la force des célibataires. CHRISTEN Mariana, *idem*.

<sup>67</sup> *Feuille fédérale*, I, 1942, p. 433.

<sup>68</sup> *Procès-verbal des délibérations du Conseil national*, 1931, 29, 1, p. 79.

<sup>69</sup> Jusqu'en 1954, l'Office des assurances sociales est rattaché au Département de l'Economie publique.

<sup>70</sup> « Rapport du Conseil fédéral sur la famille de 1944 », *op. cit.*, pp. 988-989. De septembre 1929, date du postulat Escher qui ouvre « la série des motions, postulats, interpellations et questions écrites » sur la famille (p. 988) à la parution du rapport sur la famille, ce ne sont pas moins de 16 interventions personnelles qui sont déposées (13 entre 1937 et 1943). Elles demandent soit des mesures de protection de la famille, soit plus directement l'octroi d'allocations familiales.

protéger la famille<sup>71</sup>. Publié à un moment où les attitudes envers l'activité rémunérée des femmes ont radicalement changé, il souligne la difficile condition des familles ouvrières, raison d'un travail féminin « *qui ne laisse pas d'avoir, comme on le sait, des conséquences néfastes sur la vie de famille.* »<sup>72</sup> Les allocations familiales, présentées comme un remède crédible à cette déplorable situation, maintiendraient les femmes au foyer, et, immanquablement, enrayeraient la baisse de la natalité, diminueraient le taux élevé de divorces, résoudraient le problème du chômage masculin et assureraient une saine descendance, selon un schéma déjà évoqué<sup>73</sup> : « *Und die Resultate ? Am wertvollsten ist natürlich die den Eltern durch diese Zulagen gewährte Garantie, ihre Kinder erziehen zu können, ohne in beständiger Sorge um das tägliche Brot leben zu müssen. Daneben sind noch andere Erfolge zu verzeichnen, nämlich eine ganz bedeutende Abnahme der Anzahl jener Frauen, die ausserhalb des Hauses arbeiten müssen. Das um die Familienzulage erhöhte Gehalt des Mannes befreit die verheiratete Frau von der Notwendigkeit, selber dem Verdienst nachzugehen.* »<sup>74</sup>

Le rapport insiste également sur l'importance de la famille paysanne, témoin d'un passé où production économique et reproduction démographique se déroulaient sur le même lieu : « *Cette unité extraordinaire permet d'apprécier l'importance que revêt, pour le pays, le maintien d'un nombre aussi élevé que possible de familles paysannes saines.* »<sup>75</sup> Il confirme la nécessité d'allocations familiales et préconise une intervention de la Confédération, indispensable pour généraliser cette aide et « *empêcher de regrettables inégalités de traitement* ».<sup>76</sup>

Le contre-projet du Conseil fédéral subit, entre autres, une modification, considérée comme mineure à l'époque, mais significative pour le développement ultérieur. La commission

<sup>71</sup> Voir les troisième et quatrième partie du rapport de 1944 « Les mesures déjà prises pour protéger la famille », *ibidem*, pp. 898-952 et « Nouvelles mesures pour la protection de la famille », *ibidem*, pp. 953-982. C'est à la suite du rapport sur la famille que la rubrique « Protection de la famille » apparaît dans le rapport de gestion du Conseil fédéral, transformée en « Politique familiale » à partir de 1984.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 890. En 1940, au moment où la femme entre dans la défense militaire, une commission d'étude, sous la direction du conseiller fédéral Philipp Etter, élabore des conseils pour ramener la femme dans le giron de l'Eglise et du foyer et rejeter la femme « moderne » (« *weg vom courtesanenhaften Girltyp* »), cité par JOST Hans-Ulrich, « Menace et repliement 1914-1945 », in *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 1986, p. 758.

<sup>73</sup> STUDER Brigitte, « Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung? », *op. cit.*, p. 153. Le vocabulaire utilisé doit être replacé dans le contexte de l'époque caractérisé par le succès des théories eugénistes. Le rapport du Conseil fédéral consacre d'ailleurs quelques pages sur « Les motifs [du mouvement pour la protection de la famille] fondés sur l'eugénisme », « Rapport du Conseil fédéral sur la famille de 1944 », *op. cit.*, pp. 873-878.

<sup>74</sup> Citation de la *Neue Zürcher Zeitung*, novembre 1929 selon Josef Escher (C, VS) dans le débat sur son postulat, *Procès-verbal des délibérations du Conseil national*, 1931, 29, 1, p. 55.

<sup>75</sup> « Rapport du Conseil fédéral sur la famille de 1944 », *op. cit.*, p. 890. Ce soutien à la famille paysanne explique aussi pourquoi les allocations familiales dans l'agriculture n'ont pas été contestées.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 971.

chargée de préparer l'objet, pour « marquer [ainsi] à la fois l'intérêt que présentent les caisses professionnelles, et aussi le désir de fonder dans la mesure du possible la politique sociale de demain sur la profession organisée selon les thèses qui, aujourd'hui, paraissent de plus en plus indiscutables »<sup>77</sup> mentionne expressément « les associations professionnelles au nombre des personnes juridiques qui peuvent entretenir et créer des caisses de compensation. »<sup>78</sup>

Le Conseil fédéral ne s'en trouve guère gêné. Il confirme, par ailleurs, n'envisager qu'une loi-cadre : « Herr Nationalrat Picot hat die Erwartung ausgesprochen, dass sich der Bund auf ein Rahmengesetz beschränke. Das ist auch unsere Auffassung und Absicht. So stellen wir uns das Vorgehen für die Förderung und Einführung von Familienausgleichskassen vor. »<sup>79</sup>

Le 25 novembre 1945, 548 601 citoyens, tous les cantons, à l'exception d'Appenzell Rhodes-Extérieures, acceptent l'article 34<sup>quinquies</sup> de l'ancienne Constitution, lequel donne notamment à la Confédération mandat de créer une assurance maternité et autorise une solution fédérale pour les allocations familiales.

A partir de la Deuxième Guerre mondiale, deux processus se déroulent à des rythmes chronologiques et sur des modes différents : le développement des lois cantonales et les tentatives de mise sur pied d'un régime fédéral.

## 1.1 Le développement dans les cantons

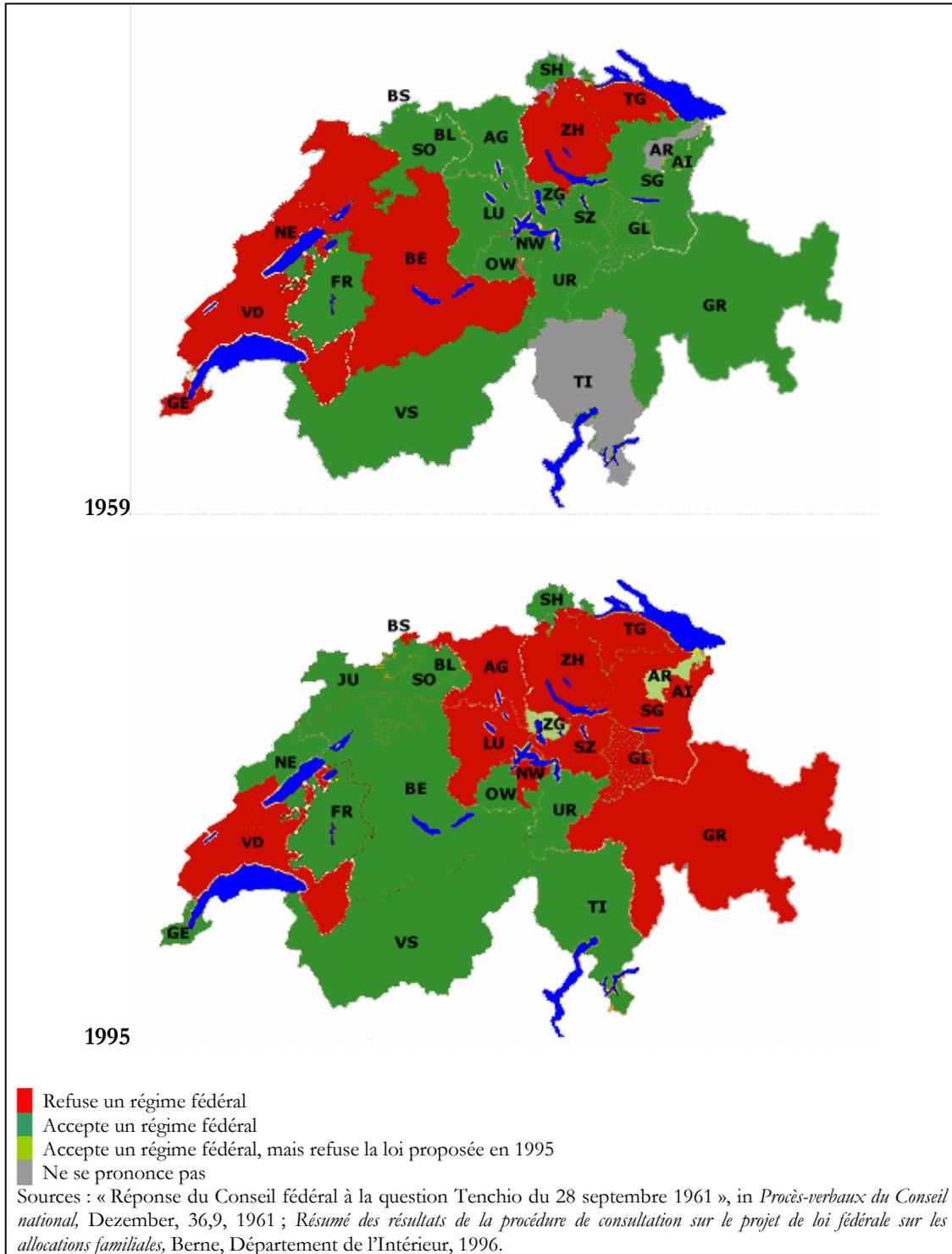
Les allocations familiales se développent dans les cantons à une cadence sensiblement distincte selon les régions linguistiques. En 1949, tous les cantons romands, influencés peut-être par l'activisme du « Mouvement populaire des familles » fondé en 1942, ont adopté une loi cantonale, accompagnés par Lucerne, seul alémanique à figurer dans ce peloton de tête<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1944, p. 453.

<sup>78</sup> Eugène Hirzel, (R, VD), rapporteur de la commission. *Ibidem*, p. 533.

<sup>79</sup> Walter Stampfli, Président de la Confédération, *ibidem*, p. 530. Il s'agit du conseiller national Albert Picot (L, GE).

<sup>80</sup> *Rapport des experts de 1959, op. cit.*, p. 13.



Graphique 2 Résultats des procédures de consultation en 1959 et 1995

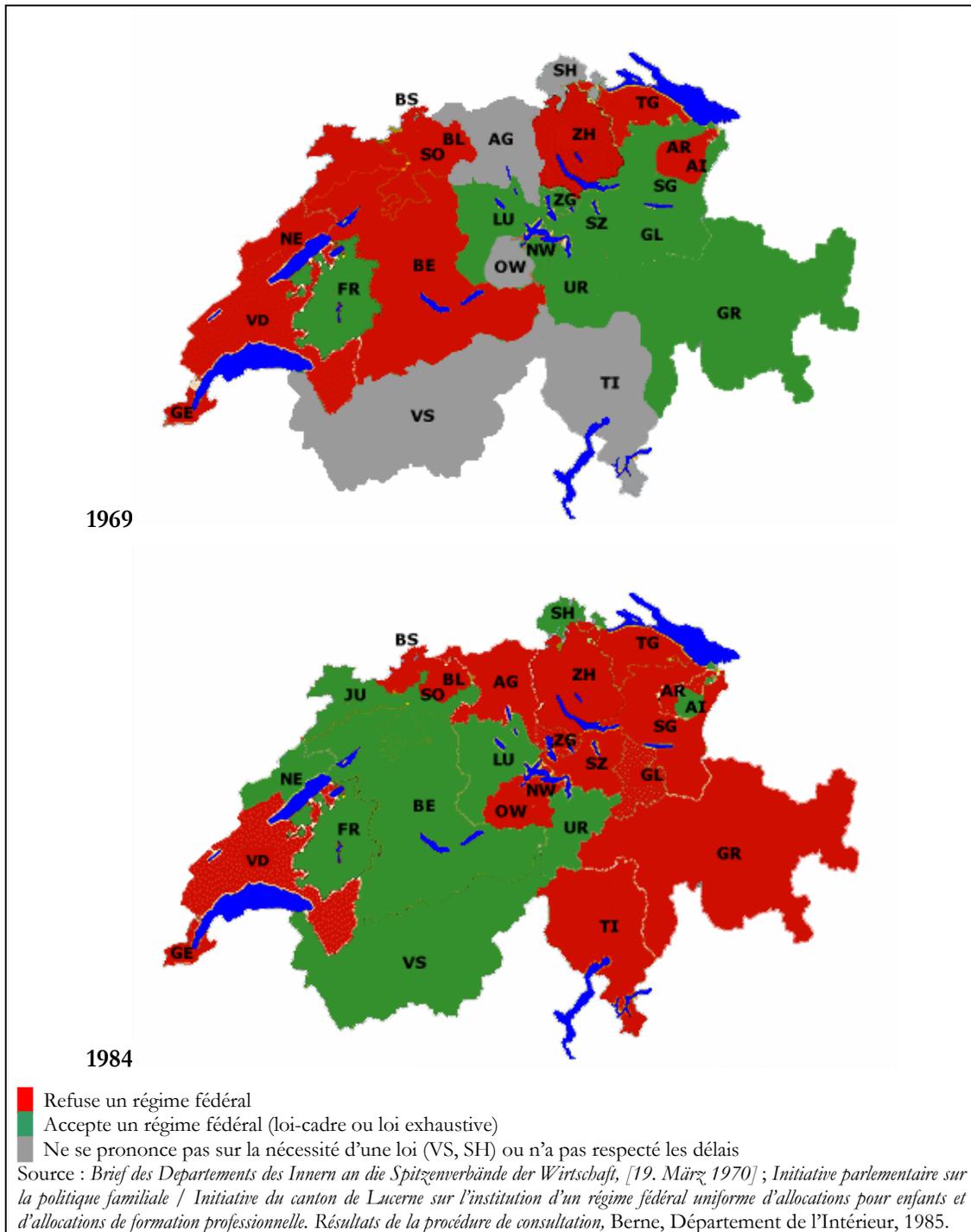
Plus près de nous, lors de la dernière procédure de consultation en 1995, tous les cantons latins, à la notable exception de Vaud, se prononcent en faveur d'une loi fédérale.

Une conception de l'Etat spécifique de part et d'autre de la Sarine pourrait éventuellement expliquer ce décalage dans le développement et ce refus d'un régime centralisé. A une Suisse allemande où la responsabilité individuelle apparaît comme une valeur fondamentale s'opposerait une Romandie plus imprégnée de solidarité sociale. Selon l'explication de Peter Knüsel, les cantons latins attendent bien plus de l'Etat central, censé combler les lacunes de la société<sup>81</sup>. La Conférence suisse pour la protection du peuple et de la famille, les 27 octobre et 6 décembre 1940 avait déjà révélé des sensibilités opposées. Les Romands se montraient plus enclins à pratiquer une politique volontariste alors que les Alémaniques semblaient plutôt se fier aux potentialités de l'économie privée<sup>82</sup>. L'éclairage de Brigitte Studer sur les résultats tranchés du vote sur l'assurance maternité pourrait aussi s'appliquer aux allocations familiales : *« L'Etat leur [aux Suisses alémaniques] fait peur. (...) Dans la sphère germanique, le rapport de la mère à l'enfant est privilégié, de même que les femmes y sont plus dépendantes des structures familiales qu'en Suisse romande. La société alémanique reste assez marquée par les valeurs conservatrices des années 50 et 60. Dans les mentalités, le lien demeure fort »*.<sup>83</sup> Mais cette explication est-elle suffisante ? La ligne de démarcation entre partisans et adversaires d'un régime fédéral ne coupe pas la Suisse en deux, linguistiquement parlant. En 1995, des cantons alémaniques – Berne, Schaffhouse, Soleure, Obwald, Bâle-Campagne, Zoug et Aarau – soutiennent également un régime fédéral. Il n'existe apparemment pas de clivage au sein des partis entre Alémaniques et Romands sur ce sujet. Si le camp des opposants grandit jusqu'en 1984 puis se stabilise ensuite, voire diminue, l'opposition pourrait varier davantage en fonction de la composition politique des gouvernements que de l'appartenance linguistique des cantons. Certains sont d'irréductibles adversaires – Vaud, Zurich, Thurgovie – d'autres des partisans de presque toujours – Valais,

<sup>81</sup> HANS Christophe, MENUISIER Antoine, « La société alémanique reste marquée par les valeurs conservatrices », in *Le Temps*, 14 juin 1999.

<sup>82</sup> GILLIAND Pierre, CUÉNOUD François, *Politique familiale et budget social de la Suisse*, op. cit., p. 14.

<sup>83</sup> HANS Christophe, MENUISIER Antoine, « La société alémanique reste marquée par les valeurs conservatrices », op. cit.



Graphique 3 Résultats des procédures de consultation de 1969 et 1984

Fribourg, Schaffhouse, Jura<sup>84</sup>. Quelques-uns apparaissent une fois dans le camp des non, comme Soleure ou Neuchâtel en 1969, par exemple, d'autres l'ont semble-t-il quitté. Berne rejette un régime fédéral en 1959 et 1969, puis l'accepte en 1984 et 1995. Lucerne dépose une initiative en 1982 mais figure dans le camp des détracteurs en 1995.

L'hypothèse confessionnelle, quoique tentante pour 1959, ne résiste pas non plus à l'analyse. Les cantons réfractaires à un régime fédéral sont alors tous protestants, (VD, GE, NE, ZH, BE, TG) mais ils seront rejoints par la suite par des cantons catholiques. Ces opposants de la première heure montrent aussi que jouer les cantons industriels – adversaires d'un régime fédéral – contre les cantons agricoles, plus favorables à une législation fédérale, n'explique pas ces différences de comportement.

On ne saurait nier la différence des attentes vis-à-vis de l'Etat et de la sécurité sociale, de par et d'autre de la Sarine. Il serait toutefois vain d'en chercher la trace dans la position des cantons au fil des procédures de consultation. En revanche, un vote populaire sur une loi fédérale ou sur l'initiative populaire pourrait à nouveau révéler des sensibilités propres aux Latins et aux Alémaniques.

## 1.2 Le régime fédéral

Dans le développement de son postulat déposé le 4 décembre 1945<sup>85</sup>, Josef Escher demande au Conseil fédéral de préciser ses intentions. Il signale l'extension réjouissante des caisses de compensation mais encourage vivement le Conseil fédéral à mettre sur pied une loi fédérale. L'existence des allocations familiales, menacée selon lui par des avis de droit partagés sur la constitutionnalité des lois cantonales et des recours déposés se verrait ainsi définitivement garantie. Le Conseil fédéral l'assure que les travaux préparatoires ont déjà commencé<sup>86</sup>. En vue d'accélérer ces préparatifs et suite au postulat Escher, l'Office des

<sup>84</sup> Le Valais et Schaffhouse ne se prononcent pas sur la nécessité d'une loi fédérale en 1969. Leurs réponses aux questions subsidiaires laisse toutefois supposer une attitude favorable à un régime centralisé. *Brief des Départements des Innern an die Spitzenverbände der Wirtschaft, [19. März 1970]*, (non publiée).

<sup>85</sup> *Procès-verbaux du Conseil national*, 1946, 32,10, 4 avril 1946, pp. 362-369.

<sup>86</sup> *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1945 du 17 avril 1946*, p. 360.

assurances sociales convoque une conférence le 15 mars 1946<sup>87</sup>, à laquelle participent des représentants des départements cantonaux intéressés, des organisations patronales et ouvrières, des associations féminines et des organisations tendant à protéger la famille. Cette conférence est diversement appréciée. Le conseiller fédéral Walter Stampfli la qualifie de succès qui encourage le Conseil fédéral à aller de l'avant, dans les limites d'un calendrier où la priorité est accordée à l'AVS<sup>88</sup>. François Cuénoud et Pierre Gilliand<sup>89</sup> relèvent plutôt le poids des détracteurs, emmenés par Charles Kuntsen et surtout le conseiller d'Etat Rodolphe Rubattel. Ce dernier, censé présenter les avis des gouvernements cantonaux, s'exprime d'abord en tant que représentant d'une région, Vaud, fondamentalement opposée à toute réglementation fédérale au nom de la souveraineté des cantons. Le rapport de gestion du Conseil fédéral confirme lui aussi les divergences de vue et laisse supposer une solution favorable à l'essor des caisses privées<sup>90</sup>. La commission d'experts, réunie le 28 novembre 1946 à Berne, puis les 5 et 6 février 1947 à Lausanne œuvre clairement dans ce sens. « *Des directives ont été élaborées, en vue de créer une loi fédérale soustrayant du champ d'application des lois cantonales, sous certaines conditions, les caisses d'associations s'étendant à toute la Suisse.* »<sup>91</sup> Un projet de loi est même discuté le 30 mai 1947<sup>92</sup>. Mais le contexte historique ne plaide pas en faveur de solutions centralisées. Après une période de conflit conduite par un Conseil fédéral investi de « pleins pouvoirs », la recrudescence fédéraliste d'immédiat après-guerre favorise la méfiance à l'égard d'un projet national.

L'arrivée à la tête du Département de l'Economie publique de Rodolphe Rubattel en 1948 pourrait aussi éclairer la léthargie des années suivantes. Sous la direction de cet ancien conseiller d'Etat vaudois, ennemi de toute réglementation fédérale, le Conseil fédéral limite ses

<sup>87</sup> GILLIAND Pierre, CUÉNOUD François, *Politique familiale et budget social de la Suisse, op. cit.*, p. 8 ; *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1946 du 1<sup>er</sup> avril 1947*, p. 348 ; CUÉNOUD François, *Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961, op. cit.*, pp. 59-66.

<sup>88</sup> « *Kürzlich hat eine Konferenz zu dieser Frage Stellung genommen, und zwar in eindeutigen, positivem Sinne* », *Procès-verbaux du Conseil national*, 1946, 32,10, 4 avril 1946, p. 368.

<sup>89</sup> GILLIAND Pierre, CUÉNOUD François, *Politique familiale et budget social de la Suisse, op. cit.*, p. 17 ; CUÉNOUD François, *Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961, op. cit.*, pp. 61-62.

<sup>90</sup> *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1946 du 1<sup>er</sup> avril 1947*, p. 348.

<sup>91</sup> *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1947 du 24 mars 1948*, pp. 315-316.

<sup>92</sup> *Idem.*

efforts au régime agricole<sup>93</sup>. La loi de 1952<sup>94</sup> règle le service des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne. Elle pérennise une situation qui perdurait depuis l'arrêté fédéral urgent de 1944.

Le passage, en 1954, de l'Office des assurances sociales au Département de l'Intérieur, dirigé par le conservateur catholique Philipp Etter, marque la réouverture du dossier. Le Conseil fédéral nomme une nouvelle commission fédérale d'experts en 1957<sup>95</sup>, laquelle, présidée par le directeur radical de l'Office fédéral des assurances sociales, Arnold Saxer, rend son rapport en 1959. Les conclusions, reprenant des arguments déjà évoqués dans le rapport de 1944, soulignent la nécessité et les avantages d'une législation fédérale : suppression des inégalités, simplification de l'administration. Lors de la conférence de presse annonçant le rapport, Arnold Saxer se montre plutôt optimiste sur les chances d'une réglementation fédérale. Mais la procédure de consultation se charge de rappeler l'importance des oppositions et des divergences. Le Conseil fédéral renonce alors à présenter un projet de loi fédérale pour les salariés<sup>96</sup> et se contente d'étendre les allocations fédérales dans l'agriculture, point qui n'avait guère été contesté en consultation. En outre, la prospérité économique des « Trente Glorieuses » relativise l'importance de l'aide à la famille. Les autorités peuvent se permettre de focaliser leur attention sur des groupes moins concernés par la croissance<sup>97</sup>.

En 1969, une nouvelle procédure de consultation montre un renforcement de l'opposition des cantons<sup>98</sup>. Au Parlement, en revanche, diverses interventions issues des rangs démocrates-chrétiens, puis socialistes, demandent, à intervalles réguliers, l'instauration d'un régime fédéral.

<sup>93</sup> Il est piquant de constater que le Conseil fédéral de l'époque réunit Josef Escher et Philipp Etter, favorables à une loi fédérale et militants pour la protection de la famille, et Rodolphe Rubattel, partisan de la souveraineté des cantons, responsable des assurances sociales.

<sup>94</sup> L'Union centrale des associations patronales suisses s'est opposée au projet durant la procédure de consultation, les cantons l'ont approuvé en général de même que les associations dirigeantes des ouvriers et employés. « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne du 15 février 1952 », in *Feuille fédérale*, I, 1952, pp. 208-211.

<sup>95</sup> Sa nomination était déjà envisagée dans le *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1956*. Philipp Etter a donc probablement tenu compte des nombreuses interventions parlementaires déposées dans les années 50.

<sup>96</sup> « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi modifiant celle qui fixe le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne du 18 septembre 1961 », in *Feuille fédérale*, 1961, II, p. 475. Il est possible que le nouveau changement de direction à la tête du Département de l'Intérieur en 1960, qui voit le socialiste Hans-Peter Tschudi prendre la tête du Département de l'Intérieur ait joué un rôle dans cette décision.

<sup>97</sup> CUENOUD François, *Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>98</sup> *Brief des Departements des Innern*, [19. März 1970] (non publiée) ; *Rapport présenté à l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral sur sa gestion en 1970 du 15 mars 1971*, p. 71.

Une initiative de Gabrielle Nanchen, déposée le 13 décembre 1977, exige dans son point quatre une loi fédérale pour les salariés et une compensation intercantonale<sup>99</sup>. Lucerne revendique une loi-cadre par le biais d'une initiative cantonale, introduite le 19 octobre 1983<sup>100</sup>.

Entre ces deux interventions paraît, en 1978, un rapport sur la situation de la famille. Le groupe de travail constitué afin d'analyser cette étude et soumettre « *un document contenant des suggestions concrètes et des propositions devant servir de base à la politique familiale future* »<sup>101</sup> rend ses conclusions en 1982<sup>102</sup>. Outre celle des allocations et de leur généralisation, ce rapport sur la famille traite de plusieurs autres questions telles que le logement, l'assurance maternité. Il tente de prendre en compte les changements sociaux marquants de la dernière décennie. Jürg Brühwiler, membre du groupe de travail, représentant de la minorité réfractaire à toute extension des prestations sociales, s'oppose à une loi fédérale, à une protection accrue des femmes enceintes et à l'universalisation des allocations.

Le Conseil national engage une nouvelle procédure de consultation, non pas sur un avant-projet de loi précis mais sur des questions d'ordre général, comme en 1969. Si la méthode recèle certains mérites, elle dénote aussi une frilosité significative de l'embarras du monde politique.

Le 10 mars 1986, le Conseil national refuse de donner suite aux deux initiatives et accepte sans enthousiasme, par 70 voix contre 44, un postulat destiné à intensifier les efforts de coordination des régimes entre cantons et avec l'étranger<sup>103</sup>. Classé cinq ans plus tard sous un prétexte futile : « *les questions soulevées sont examinées par la Centrale pour les questions familiales qui fonctionne en tant qu'office de coordination* »<sup>104</sup>, cette intervention révèle les limites d'une tentative de coordination en dehors de toute pression législative.

<sup>99</sup> « 77.231 Initiative parlementaire. Politique familiale », *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1983, pp. 439 ss.

<sup>100</sup> « 83.203 Initiative du canton de Lucerne. Allocations familiales. Loi-cadre », *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1986, pp. 138 ss.

<sup>101</sup> *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1979 du 27 février 1980*, p. 76.

<sup>102</sup> GROUPE DE TRAVAIL « RAPPORT SUR LA FAMILLE », (Ed.), *La politique familiale en Suisse, op. cit.*

<sup>103</sup> « Ad 83.203-2. Postulat de la commission. Coordination en matière d'allocations pour enfants », *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, pp. 137-152.

<sup>104</sup> *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1990 du 13 février 1991*, p. 169.

## 2. L'initiative Fankhauser

L'initiative Fankhauser ne marque pas une rupture dans l'histoire des allocations familiales. Elle ne représente qu'un numéro de plus dans la longue liste des interventions en faveur d'un régime fédéral. Après une série de postulats acceptés, puis oubliés, l'initiative signale toutefois la volonté de conserver aux mains du Parlement la maîtrise du projet et du calendrier.

### 2.1 Angeline Fankhauser

La conseillère nationale bâloise Angeline Fankhauser, née en 1936 dans le canton de Vaud, siège au Parlement fédéral de 1983 à 1999. Elle se définit comme triplement minoritaire : femme, non académicienne et socialiste. Sous la coupole, elle représente d'abord le monde des « sans voix » et s'illustre dans la défense des intérêts des minorités, la lutte pour les droits de l'homme et le combat contre toutes les formes de discrimination. Issue d'un milieu populaire<sup>105</sup>, elle a pu mesurer, enfant, toute la différence entre une allocation d'assistance et une prestation d'assurance. A la suite d'un accident, son père, incapable de travailler, ne peut plus subvenir à l'entretien de sa famille qui subsiste grâce à l'aide sociale. Après le décès de son mari, la mère d'Angeline Fankhauser doit se battre pour conserver la garde de ses deux filles. L'entrée en vigueur de l'AVS améliore sensiblement la vie quotidienne et préserve la dignité de la famille. Nul besoin désormais de quémander l'assistance.

En tant que directrice de l'Oeuvre Suisse d'Entraide Ouvrière, responsable de quelque 300 personnes actives dans plusieurs cantons, Angeline Fankhauser se heurte à certaines des absurdités du régime suisse d'allocations familiales. Elle expérimente les subtilités d'un système fondé sur un modèle très patriarcal, peu compatible avec des activités partielles cumulées et la mobilité des travailleurs, phénomènes courants en période de sous occupation. Seule une loi fédérale permettrait, selon elle, de simplifier la bureaucratie et de garantir des allocations à tous les ayants droit<sup>106</sup>. L'expérience professionnelle et le passé familial de la

<sup>105</sup> FANKHAUSER Angeline, « Die soziale Schweiz braucht eine neue Lobby », in *SozialAktuell*, Nr. 21, Dezember 1999.

<sup>106</sup> FANKHAUSER Angeline, *Courriel du 3 janvier 2003*.

conseillère nationale bâloise expliquent le dépôt de son initiative en faveur d'allocations pour enfants le 13 mars 1991.

## 2.2 L'initiative parlementaire

Le 2 mars 1992, le Conseil national donne suite à l'initiative par 97 voix contre 89. La Commission de sécurité sociale et de santé publique charge une sous-commission composée de deux représentants de la gauche, à priori favorables au projet, de trois représentants de la droite, probablement opposés au texte présenté, et d'un représentant du parti démocrate-chrétien, supposé soutenir l'initiative<sup>107</sup>, de concrétiser les propositions de la conseillère nationale socialiste dans une loi. La sous-commission limite ses travaux à la première partie du texte de l'initiative parlementaire, centrée sur un régime universel d'allocations pour enfants. Elle élabore un avant-projet de loi exhaustif, restrictif pour les cantons, accompagné d'un rapport approuvé par la commission le 6 avril 1995. Un mois plus tard, le canton de Soleure dépose une initiative cantonale. Plus raisonnable ou plus politiquement acceptable, celle-ci ne prévoit qu'une allocation généralisée et entière. Elle ne mentionne ni la question de la compensation à l'échelon suisse ou cantonal, ni celle du montant de l'allocation<sup>108</sup>.

La procédure de consultation sur l'avant-projet consacre le clivage gauche-droite sur la question des allocations familiales. Elle révèle de nombreuses similitudes, mais aussi des différences marquantes avec celle de 1984. En 1995, comme en 1984, une faible majorité de cantons refuse toute loi fédérale. Zoug et Appenzell Rhodes-Extérieures se prononcent certes contre la loi proposée, mais envisagent l'examen d'une loi-cadre. Les associations patronales et économiques, tous les partis bourgeois déclarent leur opposition. La position du parti démocrate-chrétien, désormais dans le camp des réfractaires, étonne davantage. Devant ces résultats partagés, la commission charge sa sous-commission d'étudier également une loi-cadre. Le 14 août 1997, la Commission de sécurité sociale et de santé publique, après avoir examiné les deux avant-projets de loi élaborés par la sous-commission, la loi fédérale

<sup>107</sup> Nommément, il s'agit de Ursula Hafner (S, SH), Toni Bortoluzzi (V, ZH), Hans Rudolf Gysin (R, BL), Joseph Deiss (C, FR), Rudolf Hafner (G, BE) et Rudolf Keller (F, BL). Ruth Gonseth est nommée, suite au départ de Rudolf Hafner et Rudolf Keller.

<sup>108</sup> « 95.303 Initiative cantonale. Allocations pour enfants », déposée le 22 mai 1995.

exhaustive et la loi-cadre, décide, par 12 voix contre 11, de soumettre le projet de loi-cadre au plénum et rédige un rapport à l'attention du Conseil national daté du 20 novembre 1998<sup>109</sup>.

Le projet, suspendu dans le cadre de la Table ronde organisée par Kaspar Villiger sur l'assainissement des finances fédérales, réapparaît sur la scène parlementaire alors qu'une série d'interventions, d'écrits scientifiques révèlent un nouvel intérêt pour la politique familiale. La situation économique des années 90, la montée du chômage, des modifications législatives (assurance-maladie) ont entraîné un certain nombre de familles dans les difficultés financières. Diverses études soulignent le risque de pauvreté encouru par les familles, et proposent de nouveaux moyens de compenser les charges familiales. Tous les partis présentent leur programme de politique familiale. La nouvelle loi sur les allocations familiales du Tessin attire l'attention de la coupole fédérale. Compte tenu des derniers développements en matière de politique familiale, notamment les initiatives parlementaires sur l'extension du modèle tessinois, la Commission du Conseil national adopte deux propositions de renvoi<sup>110</sup> et décide, le 27 juin 2002, de réexaminer le dossier et de procéder à une révision du texte.

\* \* \*

En dépit de ces modifications annoncées, les objectifs de l'initiative demeurent. Pour concrétiser l'initiative Fankhauser, la loi devrait assurer l'universalité des prestations, une allocation de 200 francs au moins et une péréquation à l'échelon national. Dans ce but, la commission peut s'appuyer sur les expériences passées, et les adapter au nouvel environnement social et professionnel. Les chapitres suivants tenteront de déterminer dans quelle mesure les projets actuellement à l'étude<sup>111</sup> respectent les principes d'universalité, de solidarité et d'équité posés dans l'initiative.

<sup>109</sup> « 91.411 Initiative parlementaire. Prestations familiales (Fankhauser). Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 20 novembre 1998 », in *Feuille fédérale*, 1999, 2942 ss., ci-après « 91.411 Rapport CSSS-CN du 20 novembre 1998 ».

<sup>110</sup> Propositions de renvoi de Lucrezia Meier-Schatz (C, SG) et Pierre Triponez (R, BE), LENZIN René, « Ein Kind, eine Zulage ? », in *St-Galler Tagblatt*, 28. Juni 2002.

<sup>111</sup> Les procès-verbaux des commissions sont « malheureusement » confidentiels, tant que le traitement de l'objet par le Parlement n'est pas terminé. Pour cette raison, ce travail ne peut guère tenir compte de la nouvelle orientation donnée par la commission.

### III

## UN ENFANT, UNE ALLOCATION

Le postulat un enfant, une allocation à l'origine de la plupart des systèmes d'allocations familiales mis en place dans les pays industrialisés ne s'est pas concrétisé en Suisse, à l'exception du canton de Genève<sup>112</sup>. L'histoire du développement des allocations familiales ne justifie pas, à elle seule, cette situation.

Limitée pour l'instant aux spécialistes et au monde politique, la discussion sur l'universalisation des allocations familiales sera enfin débattue sur la place publique avec l'initiative de la Confédération des syndicats chrétiens pour une allocation universelle indépendante du revenu, lancée en 2001<sup>113</sup>.

Durant les années 80, plusieurs interventions parlementaires exigent à nouveau l'extension des bénéficiaires des allocations familiales. Si l'initiative de Gabrielle Nanchen ne vise que les salariés, une motion du groupe démocrate-chrétien du 26 septembre 1977 invite le Conseil fédéral à combler les lacunes dans le domaine des allocations, sans toutefois porter atteinte aux compétences cantonales. La motion de Paul Zbinden (C, FR) en 1980 demande l'octroi d'allocations pour enfants aux personnes sans activité lucrative et aux petits artisans et commerçants, sous conditions de ressources. Pierre Duvoisin (S, VD) préconise, en 1980, « *un système attaché à l'enfant et non plus à la profession des parents, sous la forme d'une assurance jeunesse et formation* » et Gabriel Roy (C, JU), en 1981 souhaite une généralisation des allocations<sup>114</sup>. L'initiative du canton de Lucerne, déposée en 1983, prévoit explicitement, dans les termes repris par Angeline Fankhauser l'attribution d'allocations pour chaque enfant.

<sup>112</sup> Loi sur les allocations familiales du 1<sup>er</sup> mars 1996.  
<[http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_j5\\_10.html](http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_j5_10.html)> L'article qui assujettit les indépendants, art. 2, al. 1, let. b, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

<sup>113</sup> « Pour de plus justes allocations pour enfants », *op. cit.* ; <[www.allocations-pour-enfants.ch](http://www.allocations-pour-enfants.ch)>, *op. cit.*

<sup>114</sup> *Infra, Annexes, 2 Liste et texte des interventions.*

L'universalisation défendue par la conseillère nationale bâloise ne constitue donc pas un sujet de discussion inédit au sein du Parlement fédéral. Mais, alors que les motions précédentes, acceptées sous la forme de postulats, puis classées, ne laissent pas de traces, pour la première fois, un projet de loi figure dans un rapport de la commission de sécurité sociale et de santé publique. Il doit réaliser le principe d'universalité, âprement combattu au nom d'une conception libérale de la famille gouvernée par la responsabilité individuelle.

## 1. Les enfants, une affaire privée ?

La sécurité sociale mise en place au XX<sup>e</sup> siècle élargit le cercle des bénéficiaires et des événements assurés. A la conception professionnelle se superpose, sans totalement la supplanter, une conception universelle élargie aux risques sociaux. En raison de la persistance des caractéristiques d'origine, cette universalité s'applique plus en vertu des droits dérivés qu'au nom d'un droit à une protection individuelle, freinée du reste par la discussion sur la définition de la cellule constitutive de la société, la famille ou l'individu<sup>115</sup>. A partir du milieu des années 60, les changements économiques et sociaux provoquent une rupture, tant dans la protection directe que dans la protection dérivée. La précarité de l'emploi, la montée du chômage, l'augmentation des divorces et des séparations révèlent les dysfonctionnements d'un système conçu pour une situation professionnelle et familiale stable mais guère prévu pour des emplois discontinus et des familles éclatées<sup>116</sup>. Le mode de protection sociale doit dorénavant s'adapter à l'émancipation de la femme après avoir, durant le XIX<sup>e</sup> siècle, accompagné l'émancipation de l'homme<sup>117</sup>. La question des rapports entre hommes et femmes et l'attention

<sup>115</sup> HUBER, Doris, « Familienpolitische Kontroversen in der Schweiz 1930-1984 » *op. cit.*, pp. 159-160. Dans la défense de son postulat, Josef Escher (C, VS) rapporte les propos très explicites de Edouard Herriot : « Une nation n'est pas collection d'individus qui se juxtaposent, mais un groupement de familles qui s'enchaînent. L'unité organique ce n'est pas l'individu, c'est la famille. » *Procès-verbaux des délibérations du Conseil national*, 1930, p. 64.

<sup>116</sup> MAHON Pascal, « Structures familiales et sécurité sociale », in GILLIAND, Pierre, LÉVY, May (Travaux recueillis par), *Familles et solidarité dans une société en mutation*. Lausanne, Réalités sociales, 1990, pp. 211 ss.

<sup>117</sup> *Ibidem*, pp. 217-218 ; MAHON Pascal, « L'évolution du droit social (1874-1998) et ses perspectives », *op. cit.*, pp. 337-339.

portée à chacun des membres de la famille occupent désormais le devant de la scène<sup>118</sup>. L'encouragement à la famille se coule dans le mouvement d'émancipation de la femme<sup>119</sup>, au grand dam de certains<sup>120</sup>. L'attention se focalise – ou devrait se focaliser – sur l'enfant, autant pour tenir compte des changements de modes de vie et dépasser la question de la pluralité des formes familiales, que pour privilégier ses propres droits<sup>121</sup>.

C'est un lieu commun que de rappeler l'influence indéniable du libéralisme sur le développement du droit social en Suisse<sup>122</sup>. La famille relève de la sphère privée, la responsabilité individuelle du dogme. L'éducation des enfants n'appartient pas à la catégorie des « risques » à assurer, pas plus que la vieillesse en d'autres temps : « *ein Familienlohn ist die beste Altersversicherung oder sagen wir Alterssicherung. Je mehr junge Menschen wir erziehen können, um so besser ist das Alter gesichert, und wer dank dem Familienlohne in den Stand gesetzt wird, seine Eltern in die eigene Familie aufzunehmen, wird in dieser Hinsicht die Alterssicherung auf die schönste Weise durchführen können.* »<sup>123</sup> Si la famille sert d'assurance vieillesse, une assurance fédérale limitée aux nécessaires suffirait : « *Enfin, nombreux sont encore chez nous, les esprits qui ne croient pas à l'assurance fédérale et obligatoire. Pour eux, le statut social moderne se limite à une assistance déguisée, sous forme de demi-assurance qui jouerait en faveur des vieillards dans le besoin, uniquement.* »<sup>124</sup>

<sup>118</sup> HUBER, Doris, « Familienpolitische Kontroversen in der Schweiz 1930-1984 », *op. cit.*, p. 160.

<sup>119</sup> LÜSCHER Kurt, « Was ist und was soll Familienpolitik », in *Neue Zürcher Zeitung*, 23. September 1991. L'auteur utilise une expression allemande très parlante : « Familienförderung ist Frauenförderung » ; FUX Beat, « Politique familiale: formes d'intervention, régimes et doctrines politiques », in *Questions familiales*, No 2, 1999, p. 8.

<sup>120</sup> A titre d'exemple, l'interpellation de Vital Darbellay (C, VS) « 94.3554 Année internationale de la famille et politique familiale » dans laquelle le député demande si « le Conseil fédéral partage l'opinion de la cheffe du DFI prétendant que la politique familiale relève avant tout de la politique féminine et de la politique en faveur des enfants ».

<sup>121</sup> FRAGNIÈRE Jean-Pierre, « Familles et sécurité sociale », in FRAGNIÈRE Jean-Pierre, BORDIN Marco (Travaux réunis par), *Familles et sécurité sociale*, Lausanne, Editions EESP, 1994, p. 35 ; CHRISTEN, Mariana, « Zur Genese eines Mythos : Die Schweizer Familie », *op. cit.*, p. 31. Mariana Christen propose du reste de remplacer l'expression « politique familiale » par celle de « politique en faveur de l'enfant », plus élégante en allemand « Kinderpolitik ».

<sup>122</sup> Par exemple : MAHON Pascal, « L'évolution du droit social (1874-1998) et ses perspectives », *op. cit.*; MAHON Pascal, « L'évolution récente du droit du travail en Suisse – une appréciation critique », in *Aspects de la sécurité sociale*, no 3, 2000, pp. 9-26 ; CUÉNOUD François, *Allocations familiales en suisse de 1943 à 1961*, *op. cit.*

<sup>123</sup> Propos de Félix Moeschlin (U, ZH) lors des délibérations sur son postulat concernant les allocations familiales. Il demande des « propositions sur le maintien des caisses de compensations après la fin du service actif et sur l'affectation de leurs ressources à des allocations familiales compte tenu non seulement des enfants mais aussi des vieillards et infirmes dans le besoin », *Procès-verbal des délibérations du Conseil national*, 1941, 31,9, 13 juin 1941, p. 346.

<sup>124</sup> *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1946, p. 835. Propos du rapporteur de la commission Eugène Hirzel (R, VD) lors du débat sur le financement de l'AVS.

Ces deux éléments, responsabilité individuelle et sphère privée, légitiment la non intervention de l'Etat et stimulent la famille dans son rôle d'assistance à ses membres. La concurrence entre l'Etat social et l'institution familiale sert de support à une analyse fondée sur l'effondrement des solidarités familiales provoqué par le développement des politiques sociales<sup>125</sup> et la multiplication de citoyens déresponsabilisés et dépendants de l'Etat.

Ce rappel récurrent à la responsabilité individuelle, entendu récemment encore sous la coupole fédérale : « *Ich möchte allen Müttern und Vätern die Freiheit und Verantwortung von Selbständigerwerbenden gewährleisten und sie nicht mit einer kostendeckenden Kinderrente zu Staatsangestellten machen* »<sup>126</sup> laisse supposer l'appartenance de la Suisse aux sociétés de type individualiste. Pourtant, si la famille est une affaire privée, la logique voudrait qu'elle ne donne droit ni à des prestations, ni à une réduction fiscale<sup>127</sup>. Or, la droite, en Suisse, quoique particulièrement attachée aux responsabilités individuelles, s'est toujours engagée pour l'augmentation des déductions fiscales, censées « *responsabiliser davantage les citoyens* »<sup>128</sup>.

Répartir la charge des enfants sur tous les membres de la communauté, comme le pratiquent les sociétés dites collectivistes, signifie simplement reconnaître le rôle des familles pour l'existence même du pays. Si élever des enfants équivaut, en termes économiques du moins, à un investissement pour l'avenir, une capitalisation sur les ressources humaines en quelque sorte<sup>129</sup>, il n'est que justice que tous participent à l'élaboration de ce futur. Certes, l'enfant n'est plus l'unique soutien de ses parents âgés, mais son existence incarne le seul espoir réel de disposer d'une retraite. Selon Jacques Bichot, l'on devrait attribuer « *les droits à la*

<sup>125</sup> MARTIN Claude, « Les politiques familiales ou la définition de la place des femmes et de l'Etat », in *Problèmes économiques*, no 2635, 13 octobre 1999, p. 31.

<sup>126</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1999, p. 1282. Propos de Christine Egerszegi lors du débat sur l'initiative Teuscher : « Instaurer une rente pour enfant qui couvre les coûts réels générés par celui-ci ».

<sup>127</sup> HUGOUNENQ Réjane, STERDYNIAC Henri, « Le plafonnement des allocations familiales : questions de méthodes », in *Problèmes économiques*, no 2.554, 4 février 1998, p. 17. En Suisse, les déductions fiscales pour enfants se justifient selon le principe de l'imposition basé sur la capacité contributive. Le revenu imposable, qui tient compte des charges (par exemple les enfants), permet de faire une comparaison des capacités économiques, HAUSER-SCHÖNBÄCHLER Gerhard, *Allocations familiales en Suisse. Etude menée dans la perspective d'une refonte du système*, Berne, 2002, p. 7. La question reste, à mon avis, posée pour les loyers.

<sup>128</sup> « La politique familiale dans le discours politique », in *SDES-Documentation*, no 38, 18 octobre 1999, p. 7.

<sup>129</sup> BELSER, Katharina, « Les enfants, le temps et l'argent », in *Famille & Société*, no 1, février 1998, Hors-série du bulletin *Questions familiales*, p. 41, résumé de BAUER Tobias, *Kinder, Zeit und Geld : Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre*, Bern, Bundesamt für Sozialversicherung, 1998. [Beiträge zur sozialen Sicherheit. Forschungsbericht 10/98].

*retraite au prorata des contributions donnant un contenu effectif à ces droits, c'est-à-dire des contributions à l'éducation des jeunes. »<sup>130</sup>*

La survie de la société repose sur un contrat entre les générations où la population active finance les deux périodes « improductives », l'enfance et la vieillesse<sup>131</sup>. La gauche voit dans l'institution d'indemnités pour enfants<sup>132</sup> un moyen de remplir ce contrat alors que pour la droite, « un tel dispositif consiste à substituer à la responsabilité parentale un système d'assistance collective fonctionnant selon le principe de l'arrosoir. Un tel système alourdit la charge fiscale qui pèse sur le contribuable, en vue d'une redistribution à une partie de la population. Cet exercice administratif colossal ne répond pas à l'objectif visé. Le système actuel des assurances sociales suffit en fait pour aider les familles dans le besoin. »<sup>133</sup>

## 2. Un régime universel ?

Le rapport sur la pauvreté publié en 1997, très critiqué par les professionnels de la sécurité sociale<sup>134</sup>, sensibilise les parlementaires à la surreprésentation des familles dans la population à faible revenu. Le pourcentage relativement élevé des jeunes familles en situation précaire est souvent mis en parallèle avec le nombre d'enfants, environ 300 000<sup>135</sup>, sans allocation. A ces enfants, écartés en raison du statut professionnel de leurs parents, il faudrait probablement encore en ajouter d'autres. Selon Angeline Fankhauser, certains parents oublient de faire valoir

<sup>130</sup> BICHOT, Jacques, « Réconcilier la sécurité sociale et le marché », in *Futuribles*, no 196, mars 1995, p. 13.

<sup>131</sup> MÖHLE Marion, « Die Aufkündigung des Generationenvertrages ? », in *pro juventute-thema*, Nr. 3, 2000, pp. 35-39.

<sup>132</sup> Le parti socialiste ne réclame plus une « rente » pour enfant, droit attaché à la personne même de l'enfant, mais une indemnité, versée pour chaque enfant, qui peut se composer d'une allocation pour enfant et d'un rabais d'impôt. FEHR Jacqueline, *Quand les enfants comptent*, Berne, Parti socialiste suisse, juillet 2002.

<sup>133</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1999, p. 1281. Point de vue de la minorité de la commission dans son rapport sur l'initiative parlementaire Teuscher, « Instaurer une rente pour enfants qui couvre les coûts réels générés par celui-ci ». Dans le même ordre d'idées, voir *Pour une politique libérale, porteuse de chances et favorisant la croissance*. Papier de position du parti radical démocratique suisse 2001, p. 17.

<sup>134</sup> HAINARD François, ROSSINI Stéphane, « Précarité en Suisse : cherchons des solutions, non des pauvres », in *Le Nouveau Quotidien*, 3 mars 1997 ; SUTER Christian, « Wird die Schweiz zur Zwei-Drittels-Gesellschaft ? », in *pro juventute-thema*, Nr. 3, 2000, pp. 13-15. On retrouve dans ces articles un condensé des critiques émises envers l'étude de LEU Robert, BURRI Stefan, PRIESTER Tom, *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Bern, Haupt, 1997.

<sup>135</sup> BOVAY Marianne, « Allocations familiales : du patchwork à une solution fédérale ? », in *Aspects de la sécurité sociale*, no 4, 2002, p. 8. Il s'agit-là d'une estimation.

leurs droits<sup>136</sup>. L'ordonnance sur les allocations du canton de Berne par exemple mentionne explicitement l'obligation de l'employeur de donner toutes les informations nécessaires sur la réglementation des allocations familiales et « *la procédure en vue de demander celles-ci.* »<sup>137</sup> Les autres lois mentionnent plutôt le devoir de renseignement de l'employé. Les méconnaissances des petites entreprises en matière de régime d'assurance maternité pourraient éventuellement se retrouver aussi dans le domaine des allocations familiales, particulièrement dans le cas des enfants à l'étranger<sup>138</sup>.

En dépit des lacunes constatées, la commission ne propose pas une application rigoureuse du principe de l'universalité, de règle dans presque tous les pays de l'Union européenne<sup>139</sup>. Par le passé, le problème de l'universalisation s'est surtout concentré sur les indépendants et les étrangers. La discussion aujourd'hui s'élargit aux personnes sans activité lucrative.

## 2.1 Les indépendants

Le projet de loi de 1998 ne concrétise pas l'universalisation du régime. Il prévoit des régimes différents pour chaque catégorie de personnes, salariés, indépendants non agricoles, personnes actives dans l'agriculture et personnes sans activité lucrative. Si une allocation indépendante du revenu est assurée pour les salariés et les travailleurs agricoles, pour ces derniers en vertu de la loi fédérale sur les allocations familiales qui continue de s'appliquer, les autres groupes n'en bénéficieraient toujours pas automatiquement. Pour ces catégories, chaque canton peut « *soumettre le droit aux allocations familiales à la condition que le revenu net des intéressés n'excède pas la limite fixée pour les petits paysans dans la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture* »<sup>140</sup> soit 30 000 francs par année, augmentés de 5000 francs par

<sup>136</sup> FANKHAUSER Angeline, *Courriel du 3 janvier 2003*.

<sup>137</sup> Art. 12, *Ordonnance sur les allocations pour enfants du 28 avril 1961*, <[www.sta.be.ch/belex/f/8/832\\_711.html](http://www.sta.be.ch/belex/f/8/832_711.html)>

<sup>138</sup> Selon l'enquête de Pro Familia auprès des entreprises, « *un nombre important de responsables n'a pas été en mesure de formuler de façon précise les conditions offertes aux futures mamans en cas de maternité* », « Familles et entreprises – Résultats de l'enquête effectuée auprès des entreprises suisses », *op. cit.*, p. 6.  
<[www.arbeitgeber.ch/francais/frames/membres/Text%20Meier%20franz.pdf](http://www.arbeitgeber.ch/francais/frames/membres/Text%20Meier%20franz.pdf)>

<sup>139</sup> L'Italie, la Grèce, connaissent également un régime d'allocations familiales limité aux salariés ; au Portugal, le régime est obligatoire pour les salariés, volontaire pour les indépendants. La France ne verse des allocations qu'à partir du deuxième enfant. « Prestations familiales » MISSOC,  
<[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc/index\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_fr.html)>

<sup>140</sup> « 91.411 Rapport CSSS-CN du 20 novembre 1998 », *op. cit.*, art. 17 et 23, pp. 2980-2981.

enfant. Autant dire que les cantons qui, actuellement, ne prévoient aucune allocation pour les indépendants ou les personnes sans activité lucrative feront probablement intervenir une condition de revenu. Quant à ceux qui attribuent des allocations, mais sous conditions de ressources, ils maintiendront selon toute vraisemblance, cette politique. Le principe un enfant, une allocation, énoncé dans l'initiative, se voit ainsi récuser. Cette situation soulève un problème d'équité. La limitation du cercle des bénéficiaires, de règle aujourd'hui et demain, conformément au projet de loi de 1998, s'effectuera non pas en fonction des ressources mais selon le statut professionnel des allocataires, avec toutes les variations cantonales possibles. Les collaborateurs familiaux par exemple se retrouvent tantôt salariés, tantôt non<sup>141</sup>. Le régime prévu relève donc d'une politique familiale pour les salariés et d'une politique sociale ciblée pour les autres catégories professionnelles.

En 1944, la création d'une caste privilégiée constituée par le salariat n'avait pas échappé à un Conseil fédéral, alors surtout soucieux de ne pas trop innover. L'initiative déposée en 1942 demande que les « *les chefs de famille gagnant leur vie de façon dépendante ou indépendante, soient mis au bénéfice d'allocations spéciales.* »<sup>142</sup> Le Conseil fédéral se contente, dans son rapport, de dresser un tableau des allocations familiales, réservées aux salariés. Il écarte les indépendants, conscient toutefois de la précarité de certains d'entre eux et rappelle l'inéluctable baisse du niveau de vie consécutive à la venue d'enfants : « *Ce serait une erreur de croire que l'accroissement de la famille doit entraîner une augmentation proportionnelle du revenu. Le chiffre d'affaires et le gain de l'artisan ou du commerçant n'augmentent pas avec le nombre des enfants. Il n'y a donc pas de raison pour qu'à la naissance d'un enfant le salaire des ouvriers et des employés – dont la situation matérielle, aujourd'hui du moins, est souvent meilleure et plus stable que celle des petits artisans, commerçants et paysans – soit adapté de manière à assurer des conditions d'existence constantes, indépendamment du nombre des enfants.* »<sup>143</sup>

<sup>141</sup> Selon la règle appliquée dans la loi fédérale du 20 juin 1952, « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi modifiant celle qui fixe le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne du 18 septembre 1961 », *op. cit.*, p. 459. Cette façon de considérer les collaborateurs familiaux trouve probablement son origine dans le souci de respecter la sphère familiale, affirmé en 1944 « *Les pouvoirs publics ne doivent pas s'immiscer dans des entreprises nettement patriarcales. La famille, qui, par sa fonction naturelle, forme aussi une communauté de travail, a été mise à l'abri des immixtions de l'autorité, dans l'idée que le sentiment de la famille qui doit animer le détenteur de l'autorité domestique constitue déjà une garantie contre l'exploitation des membres de la famille travaillant sous sa direction.* » « Rapport du Conseil fédéral de 1944 », *op. cit.*, p. 901.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 825.

<sup>143</sup> *Ibidem*, pp. 967-968.

En 1959, les experts s'élèvent contre un régime fédéral obligatoire universel pour des raisons de principe et des considérations d'ordre pratique<sup>144</sup>. Ils soulignent les difficultés et les complications administratives engendrées par un système soumis à des conditions de revenu, par nature très fluctuant chez les artisans. Une solution nationale aurait certes l'avantage d'être exhaustive, uniforme et exempte de lacunes, mais les experts signalent également que « *le besoin des allocations familiales ne se fait pas sentir de la même manière dans tous les groupes de la population, si bien qu'une solution générale n'entre pas en ligne de compte actuellement, pour cette raison déjà.* »<sup>145</sup> Les enquêtes réalisées auprès des indépendants avaient révélé une réticence marquée de leur part à payer des cotisations. Cette argumentation sera reprise par le Conseil fédéral dans ses réponses aux nombreuses interventions déposées pour élargir le cercle des bénéficiaires. Les experts insistent en outre sur le fait que « *l'indépendant doit être désireux de faire les sacrifices que son indépendance exige de lui et d'en supporter les risques avec tous les avantages et inconvénients que comporte cette situation* »<sup>146</sup>, argument déjà présenté lors de la conférence de 1946 convoquée par l'Office fédéral des assurances sociales. Charles Kuntschen, secrétaire de l'Union centrale des associations patronales suisses y avait souligné les méfaits des allocations familiales sur les indépendants « *car elle détruirait chez ces personnes le goût du risque, l'initiative personnelle et l'esprit d'entreprise* »<sup>147</sup>. Les experts de 1959 relèvent toutefois le souhait des propriétaires d'entreprises de petite ou très petite importance de bénéficier du régime.

Le rapport de 1982 ne se distingue guère de celui de 1959 sur ce sujet. Quelque vingt ans plus tard, il préconise une solution attentive au principe un enfant, une allocation mais réaffirme, sans mentionner les petits artisans, la difficulté à intégrer des indépendants dans un système dont ils ne veulent pas. Lors de la procédure de consultation de 1984, le canton de Genève, peu soucieux d'étendre les allocations aux indépendants, refuse catégoriquement une réglementation fédérale financée par les employeurs, estimant que l'universalisation « *ne peut*

<sup>144</sup> *Rapport des experts de 1959, op. cit.*, p. 40.

<sup>145</sup> *Idem.*

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>147</sup> GILLIAND PIERRE, CUENOUD François, (BOUVERAT Germain, conseiller) *Politique familiale et budget social de la Suisse, op. cit.*, p. 17. Quarante ans plus tard, dans un jeu de ping-pong, Françoise Vannay (S, VS) répond : « *Je fais remarquer au passage, et j'insiste, que ce régime fédéral (Loi sur les allocations familiales dans l'agriculture] existe, fonctionne et qu'il n'a pas encore tué ni le fédéralisme, ni l'esprit d'initiative des indépendants qui en bénéficient.* » *Bulletin officiel du Conseil national*, 1986, p. 143. Délibérations lors des initiatives du canton de Lucerne et de Gabrielle Nanchen.

*qu'entraîner la création d'une œuvre nationale en faveur de l'enfance. Le poids d'une telle institution ne peut reposer logiquement que sur les pouvoirs publics, tous les contribuables participant par leurs impôts à la solidarité que représente le versement d'allocations familiales.* »<sup>148</sup>

D'après les résultats de cette même procédure de consultation, si sept cantons (BL, BS, GR, NW, SO, TG, VD) désirent uniquement un régime pour salariés, dix autres (BE, FR, JU, LU, NE, SG, SH, SZ, UR, VS) se déclarent prêts à envisager un régime pour les indépendants et pour les personnes sans activité lucrative, sept même sans limite de revenu. Seuls Saint-Gall, Schaffhouse et le Valais posent une condition. Le parti socialiste, moins prompt à accorder son soutien aux allocations familiales, se retrouve aux côtés du parti démocrate-chrétien pour revendiquer l'universalité du régime, l'un défenseur des pauvres, l'autre protecteur de la famille.

L'avant-projet de 1995 prévoit, dans son article 2, une allocation pour chaque enfant. Les adeptes de la loi, au sein desquels figure Genève cette fois, soulignent le fait que l'accepter permettrait la réalisation du principe un enfant, une allocation. Les adversaires, de leur côté, incarnés par l'Union suisse du commerce et de l'industrie et l'Union patronale suisse, peu attentifs au principe d'équité entre les familles avec et sans enfants, à la base de la politique familiale, dénoncent la politique de l'arrosoir et rappellent l'opposition des indépendants. L'exclusion de ces derniers, défendue par la droite et justifiée par des considérations de classe, néglige toutefois le développement, encouragé par la révision de l'assurance-chômage de 1995, du nombre d'indépendants, la volatilité plus forte de leur revenu et la précarité de bon nombre d'entre eux<sup>149</sup>.

Le désir revendiqué par la gauche de ne pas tenir compte du revenu est lié à la problématique des prestations sous conditions de ressources, particulièrement à l'honneur depuis les années 1990, et au refus de considérer les enfants comme une affaire uniquement

<sup>148</sup> *Initiative parlementaire sur la politique familiale / Initiative du canton de Lucerne sur l'institution d'un régime fédéral uniforme d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle. Résultats de la procédure de consultation. Rapport à l'attention de la Commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative parlementaire sur la politique familiale*, Berne, Département fédéral de l'Intérieur, mars 1985, p. 16.

<sup>149</sup> FLÜCKIGER Yves, « Les conséquences économiques et sociales des mutations actuelles de l'emploi », in SUTER Christian et PAHUD Claude (sous la direction de), *Rapport social 2000*, Zurich, Editions Seismo, 2000, [Collection « Analyses sociales », Ed. par le programme prioritaire « Demain la Suisse »], pp. 52-71, spécialement pp. 61 ss. ; « Beaucoup d'indépendants passeront par l'aide sociale », propos de Béatrice Despland recueillis par Geneviève Brunet, in *L'Hebdo*, 22 mars 2001.

privée, démarche nécessaire pour établir un nouveau contrat social, d'après Peter McDonald : « *Children are a social good and not merely a private, optional pleasure. The new social contract also must be one that is based in gender equity and not in the male breadwinner model of the family.* »<sup>150</sup>

Ne pas tenir compte du revenu reviendrait à mettre sur un pied d'égalité le millionnaire et le working poor, une simple question d'équité pour les uns, un non sens pour les autres : « *Es kann ja nicht die Meinung sein, dass in dieser Hinsicht der Millionär gleich gestellt wird wie die alleinerziehende Mutter, die kaum ein Erwerbseinkommen beziehen kann.* »<sup>151</sup> Evoquer des allocations universelles ou plus généreuses entraîne inmanquablement une référence au gaspillage et à la nécessité de « cibler » les prestations : « *Avec l'initiative qui nous est soumise, on n'aboutit à rien d'autre comme résultat que de mettre de l'argent, et massivement, dans les poches de celles et ceux qui n'en ont vraiment pas besoin, compte tenu du revenu du groupe familial.* »<sup>152</sup> Mais restreindre le cercle des allocataires ne touche pas toutes les catégories de la population de la même manière. S'il est inconcevable qu'un riche indépendant reçoive une allocation, il est, en revanche, tout à fait admis, dans le système actuel, que l'enfant d'un salarié, fût-il millionnaire, y donne droit<sup>153</sup>.

La logique même des régimes ciblés, singulièrement la stigmatisation des allocataires qui accompagne leur application, est souvent critiquée. Bon nombre d'études<sup>154</sup> relèvent leur inefficacité, et dans les buts déclarés - la lutte contre la pauvreté - et dans le public visé - pas toujours atteint - et, en partie, dans les coûts engendrés. La diminution du nombre de bénéficiaires coïncide souvent avec une augmentation des coûts administratifs liés à

<sup>150</sup> MCDONALD Peter, « The «Toolbox» of Public Policies to Impact on Fertility – a Global View », Communication présentée au séminaire *Faible fécondité, familles et politiques publiques* organisé par l'Observatoire européen pour les Affaires familiales, du 15 au 16 septembre 2000 à Séville, p. 13.

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/eoss/sevilla\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/sevilla_fr.html)

<sup>151</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1992, p. 220. Propos de Rudolf Hafner (G, BE) lors de la discussion sur l'initiative parlementaire Fankhauser.

<sup>152</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1999, p. 1284. Propos de Jean-Philippe Maitre à l'occasion de l'initiative parlementaire de Franziska Teuscher, « Instaurer une rente pour enfant qui couvre les coûts réels générés par celui-ci ». Voir aussi par exemple, les interventions de Heinz Allenspach (R, ZH) et de Rudolf Hafner (G, BE) notamment, lors du débat sur l'initiative Fankhauser, *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1992, pp. 218, 220.

<sup>153</sup> En 1926, la question avait été évoquée pour les salariés et les allocations comparées à une augmentation de salaire. *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1926, p. 649.

<sup>154</sup> CANTILLON Bea, « Les transformations des modèles du travail et de la famille », in FRAGNIÈRE Jean-Pierre, [e. a.] *Repenser la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1995, pp. 115-144 ; DESPLAND Béatrice, « De l'assurance à l'assistance, ou les effets pervers d'une idée séduisante », in *Le Temps*, 1<sup>er</sup> mars 2000.

l'application des règles ou aux contrôles nécessaires<sup>155</sup>. En outre, ces systèmes favorisent, par leur esprit même, les risques d'abus. Ce recentrage vers un système de plus en plus redistributif dans lequel les prestations sont soumises à conditions de ressources, tendance générale en Europe<sup>156</sup>, pose une question de fond. La politique familiale devrait-elle surtout, voire seulement, être orientée vers les familles en difficulté ? Devrait-elle au contraire réduire les inégalités financières entre ménages avec et sans enfants et s'adresser alors à toutes les familles, indépendamment du revenu ? Le premier terme de l'alternative recèle un danger, soulevé par Jean-Paul Probst, « *la politique familiale doit rester familiale : elle perdrait son âme à se muer en une simple politique sociale.* »<sup>157</sup>

## 2.2 Les étrangers<sup>158</sup>

La couverture des étrangers, parallèlement à celle des indépendants, occupe également les esprits. Les enfants hors de Suisse donnent également droit à des allocations. Cette mesure, relativement peu répandue dans les pays européens, attachés à la condition de résidence, semble progressiste. Plus que d'une libéralité, il s'agit probablement d'une conséquence logique du système suisse, financé par les employeurs et lié dans la pratique au salaire<sup>159</sup>. D'autre part, le financement des allocations familiales, par des cotisations et non par des

<sup>155</sup> Voir les conditions à remplir pour l'octroi de prestations aux parents en cas de besoin. A Zurich, par exemple, l'enfant ne doit pas être gardé plus de deux jours et demi par semaine par un tiers et le taux d'activité du parent qui élève seul son enfant ne doit pas dépasser 50 %. Les conditions dans les cantons de Glaris et Schaffhouse sont similaires, *Prestations en cas de besoin versées aux parents dans les cantons*. Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2002, Berne, Office fédéral des assurances sociales, 2002.  
<[www.bsv.admin.ch/fam/beratung/d/bedarf.pdf](http://www.bsv.admin.ch/fam/beratung/d/bedarf.pdf)>

<sup>156</sup> BAGAVOS Christos, MARTIN Claude, « Faible fécondité, familles et politiques publiques. Rapport de synthèse », *ÖIF-Materialiensammlung*, Heft 10, 2001, p. 21.

<sup>157</sup> PROBST Jean-Paul, « Allocations familiales : pour le statu quo », *op. cit.*, p. 94.

<sup>158</sup> Pour cette question, voir : HAAKE Barbara, « Allocations familiales pour les enfants vivant à l'étranger », in *Sécurité sociale*, pp. 99-103 ; « Allocations en faveur des enfants vivant à l'étranger », in *Pratique VSI*, no 6, 1998, pp. 306-311 et no 1, 1999, pp. 33-36.

<sup>159</sup> Encore que d'autres facteurs soient à prendre en compte selon HAUSER-SCHÖNBÄCHLER Gerhard, *Allocations familiales en Suisse. Etude menée dans la perspective d'une refonte du système*, *op. cit.*, pp. 11-12.

impôts rend obligatoire l'exportation des prestations dans les pays de l'Union européenne dans le cadre des accords bilatéraux<sup>160</sup>.

Au départ, seuls trois cantons, Lucerne, Valais et St-Gall accordaient des allocations aux salariés étrangers dont les enfants ne résidaient pas en Suisse. Dans le cadre des négociations en vue de la révision de l'accord de sécurité sociale avec l'Italie en 1961, la Confédération s'engage à intervenir auprès des cantons. L'Office fédéral des assurances sociales invite les cantons à modifier leur législation et à renoncer à toute discrimination entre travailleurs suisses et immigrés italiens. La réponse favorable de la plupart des cantons n'entraîne ni l'uniformisation des législations cantonales sur le droit aux allocations pour les enfants vivant à l'étranger ni l'égalité de traitement avec les enfants en Suisse.

Certains cantons (AG, BE, GR, JU, NE, ZH) différencient le droit aux allocations pour enfants vivant à l'étranger selon l'origine du travailleur, suisse ou immigré. Argovie, Lucerne, Berne, Saint-Gall, Appenzell Rhodes-Intérieures, réservent le droit aux allocations aux enfants qui vivent dans un Etat avec lequel la Confédération a conclu un accord de sécurité sociale. A Berne, cette clause s'applique uniquement aux salariés étrangers. A Lucerne et Saint-Gall par exemple, elle concerne aussi les parents suisses.

Les tribunaux administratifs se sont prononcés de manière différente sur les mêmes questions selon les cantons. Ces différences reflètent la marge de manœuvre très large laissée aux cantons par le Tribunal fédéral, pour l'aménagement de leur législation : « *Auch bei der Ausgestaltung ihrer Familienzulagenordnung [der Kantone] steht ihnen weitgehende Freiheit zu, u.a. was die Abgrenzung der zulagenberechtigten Arbeitnehmer und der Kinder betrifft, für welche sie gesetzlich den Zulagenanspruch haben. So ist keineswegs ausgeschlossen, dass für im Ausland wohnende Kinder generell oder auch ausländischen Arbeitnehmern Zulagen nur nach besonderen Bestimmungen gewährt werden.* »<sup>161</sup> Pour le Tribunal fédéral, l'introduction de distinctions en fonction du statut accordé aux salariés par la police des étrangers n'est pas d'emblée incompatible avec le principe d'égalité de traitement inscrit dans la Constitution<sup>162</sup>. Il juge également admissible que les enfants de salariés étrangers

<sup>160</sup> MARAZZA Carlo, « Prestations complémentaires et prestations cantonales : les revenus sociaux de compensation », in MURER Erwin, (Ed.), *L'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE et ses effets à l'égard de la sécurité sociale en Suisse*, Bern, Stämpfli Verlag AG, 2001, pp. 253-278.

<sup>161</sup> ATF 114 Ia, p. 3.

<sup>162</sup> Art. 4, al.1, aCst, art. 8, al. 1 et al. 2, Cst.

dont le domicile civil est à l'étranger ne donnent pas droit au paiement d'allocations de formation<sup>163</sup>.

	Salariés suisses ayant des enfants à l'étranger	Salariés étrangers ayant des enfants à l'étranger
AR	Egalité de traitement	Egalité de traitement
FR	Egalité de traitement	Egalité de traitement
GL	Egalité de traitement	Egalité de traitement
SO	Egalité de traitement	Egalité de traitement
OW	Egalité de traitement (Possibilité d'exiger une garantie de réciprocité)	Egalité de traitement (Possibilité d'exiger une garantie de réciprocité)
SH	Montant en fonction du pouvoir d'achat. Allocations de formation seulement s'il existe une convention de sécurité sociale	Montant en fonction du pouvoir d'achat. Allocations de formation seulement s'il existe une convention de sécurité sociale
GE	Allocations seulement jusqu'à 15 ans révolus	Allocations seulement jusqu'à 15 ans révolus
NW	Une demi-allocation pour les enfants vivant hors du Lichtenstein et de l'UE	Une demi-allocation pour les enfants vivant hors du Lichtenstein et de l'UE
SG	Seulement en cas d'existence d'une convention de sécurité sociale. Allocations pour enfants dépendant du du pouvoir d'achat	Seulement en cas d'existence d'une convention de sécurité sociale. Allocations pour enfants dépendant du du pouvoir d'achat
BL	Allocations de formation n'excédant pas le montant des allocations pour enfants Pas d'allocations pour les enfants placés	Allocations de formation n'excédant pas le montant des allocations pour enfants Pas d'allocations pour les enfants placés
LU	Egalité de traitement pour ses propres enfants, les enfants adoptifs ou d'un autre lit, mais seulement en cas d'existence d'une convention de sécurité sociale	Egalité de traitement pour ses propres enfants, les enfants adoptifs ou d'un autre lit, mais seulement en cas d'existence d'une convention de sécurité sociale
SZ	Allocations seulement pour les enfants légitimes et uniquement jusqu'à leur 16e anniversaire	Allocations seulement pour les enfants légitimes et uniquement jusqu'à leur 16e anniversaire
TI	Allocations jusqu'à 15 ans révolus seulement	Allocations jusqu'à 15 ans révolus seulement
TG	Pas d'allocations de formation autres restrictions possibles	Pas d'allocations de formation autres restrictions possibles
UR	Allocations seulement pour les enfants légitimes et adoptifs et uniquement jusqu'à leur 16e anniversaire	Allocations seulement pour les enfants légitimes et adoptifs et uniquement jusqu'à leur 16e anniversaire
VD	Allocations pour les enfants légitimes, reconnus et adoptifs et uniquement jusqu'à leur 16e anniversaire	Allocations pour les enfants légitimes, reconnus et adoptifs et uniquement jusqu'à leur 16e anniversaire
ZG	Allocations uniquement pour enfants célibataires légitimes et adoptifs	Allocations uniquement pour enfants célibataires légitimes et adoptifs
VS	Egalité de traitement	Allocations adaptées au pouvoir d'achat
AG	Egalité de traitement	Droit uniquement pour les enfants légitimes et adoptifs de moins de 16 ans. Convention de sécurité sociale
AI	Egalité de traitement	Seulement s'il existe une convention de sécurité sociale.
BS	Egalité de traitement	Allocations adaptées au pouvoir d'achat Pas de droit pour les enfants placés autres restrictions possibles
BE	Egalité de traitement	Allocations pour les enfants biologiques et adoptifs seulement s'il existe une convention de sécurité sociale
GR	Egalité de traitement	Allocations seulement pour les enfants de moins de 16 ans autres restrictions possibles
JU	Egalité de traitement	Seulement pour les enfants de moins de 16 ans
NE	Egalité de traitement	Seulement pour les enfants de moins de 16 ans
ZH	Egalité de traitement	Seulement pour les enfants de moins de 16 ans Pas de droit pour les enfants placés

Egalité de traitement  
 Egalité de traitement entre les salariés suisses et étrangers ayant des enfants à l'étranger  
 Régime spécial pour les salariés étrangers ayant des enfants à l'étranger

Sources : HAAKE Barbara, "Allocations familiales pour les enfants vivant à l'étranger", in Sécurité sociale, no 2, 1999, p. 102  
*Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales*. Etat au 1er janvier 2002, Berne, Office fédéral des assurances sociales, 2002.

**Tableau 3 Droit aux allocations pour les enfants résidant à l'étranger**

<sup>163</sup> ATF 117 Ia, pp. 97ss.

En 1959, la commission se prononce pour une égalité de traitement entre travailleurs suisses et étrangers, à condition que les familles habitent en Suisse. Les experts de 1982 prônent l'égalité totale. L'avant-projet de 1995 accepte les allocations pour les enfants à l'étranger dans la mesure où existe une convention de sécurité sociale. A défaut d'une telle convention, le Conseil fédéral déterminerait les conditions d'octroi et le montant, compte tenu du coût de la vie dans le pays de résidence. Or, de tels accords internationaux ne peuvent guère être conclus sous l'empire de législations cantonales<sup>164</sup>. Une loi fédérale permettrait donc de régler de manière uniforme la question des allocations aux enfants à l'étranger. L'augmentation des étrangers originaires d'autres continents, un durcissement du climat à propos de l'immigration, l'absence de données précises, un certain réalisme politique expliquent probablement les choix prudents de la commission pour l'avant-projet, repris dans le rapport de 1998.

Les requérants d'asile relèvent d'un régime différent, réglé dans l'article 84 de la loi sur l'asile<sup>165</sup>. Les allocations familiales pour les enfants de requérants vivant à l'étranger ne sont versées – avec effet rétroactif – que si le requérant est reconnu comme réfugié ou admis provisoirement pour des motifs humanitaires. Cet article, contraire à la Constitution<sup>166</sup>, dénoncé comme tel au Conseil national par certains parlementaires alémaniques et par le conseiller fédéral Arnold Koller, est pourtant adopté pour des raisons politiques et pragmatiques. « *Die Kinderzulagen werden weder vorenthalten, noch wird der Anspruch aufgehoben, sondern sie werden dann ausbezahlt, wenn die Flüchtlingseigenschaft anerkannt ist. Ich denke, dies ist der richtige Weg, den wir verantworten können – auch wenn diese Regelung nur für eine kleine Minderheit der Asylbewerber noch von Bedeutung ist. Mit der Verlängerungsmöglichkeit des Arbeitsverbotes und mit den fehlenden Möglichkeiten, überhaupt einen Arbeitsplatz zu finden, ist sie auch nicht mehr relevant.* »<sup>167</sup> Dans ce cas précis, la souveraineté des cantons ne constitua nullement un obstacle à une disposition fédérale.

<sup>164</sup> « 91.411. Rapport de la CSSS-CN du 20 novembre 1998 », *op. cit.*, p. 2954.

<sup>165</sup> Loi sur l'asile du 26 juin 1998. (RS 142.31). <[www.admin.ch/ch/f/rs/c142\\_31.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c142_31.html)>

<sup>166</sup> Voir aussi ATF 114 Ia, considérant 8, pp. 4-8.

<sup>167</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1998, p. 1260. Propos de Trix Heberlein (R, ZH).

### 3. Les allocataires

L'évolution du monde du travail a vu l'explosion du temps partiel. L'accroissement de la mobilité contribue à augmenter la distance entre lieu de travail et domicile, ne facilitant pas toujours le règlement d'allocations familiales fixées par des lois cantonales et liées au lieu de travail. La transformation des modes de vie, la croissance des divorces et l'augmentation des familles recomposées obligent, de surcroît, à prendre en compte de nouvelles situations.

Dans la plupart des pays européens, l'allocation pour enfant est subordonnée à la résidence de l'enfant dans le pays et à des conditions de dépendance ou de cohabitation avec le bénéficiaire. En Suisse, l'allocation dépend du statut professionnel des parents, selon la conception à l'origine des régimes d'assurances sociales. Ce système adopté dès l'origine et conservé depuis, complique singulièrement la situation. Les divorces et les séparations peuvent entraîner non seulement un changement d'allocataire mais également modifier le montant de l'allocation, lié au degré d'activité. Le projet de 1998, sans rendre les prestations universelles, brise au moins le lien entre montant de l'allocation et degré de l'activité. En 1959, les experts considèrent comme un progrès le droit pour les travailleurs à temps partiel de recevoir une allocation, même incomplète. A la fin du XX<sup>e</sup> siècle, ce lien se perçoit de plus en plus comme une hérésie, alors que plusieurs cantons pourtant accordent encore des prestations *pro rata temporis*. D'une part, il n'encourage guère les hommes et les femmes à répartir équitablement entre eux temps de travail et activité familiale. D'autre part, il rend la situation difficile pour les personnes seules avec enfants, pratiquement contraintes de travailler à temps partiel, même si bon nombre de cantons offrent des conditions spéciales, mais pas uniformes, pour les familles monoparentales<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> *Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales*. Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Berne, Office fédéral des assurances sociales, 2002, pp. 22-24.

Degré d'occupation	Cantons
50 pour cent	NE
60 pour cent	SZ
12 heures par semaine	SH
15 heures par semaine	SO
60 heures par mois	SG
80 heures par mois	BL, BS, BE, ZH
120 heures par mois	AG, AI, FR
150 heures par mois	VS
160 heures par mois	GL

A Genève et à Schaffhouse, seules des allocations entières sont versées.  
 Source : *Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales. Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2002, op. cit.*, pp. 22-23.

**Tableau 4 Allocations complètes en cas de travail à temps partiel**

Les cantons désignent les bénéficiaires tantôt sur la base du principe de la garde, tantôt sur celle du montant le plus élevé. En 1995 et 1998, les projets de lois règlent au moins cette question et unifient la pratique fort différente des cantons. Ils privilégient la référence au droit de garde, recommandé en 1959 déjà, mais contraire aux usages de l'époque. Les pères bénéficiaient alors systématiquement des allocations, quand bien même une autre personne pourvoyait à l'entretien des enfants. Les cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Genève, Neuchâtel et Saint-Gall appliquent aujourd'hui le principe du droit de garde. L'article 6 du projet de loi de 1998 prévoit ainsi l'ordre de priorité suivant : la personne qui a la garde de l'enfant, celle qui subvient en majeure partie à l'entretien et lorsque les deux parents sont assujettis à la loi et ont la garde conjointe, d'abord celui des deux qui exerce une activité lucrative ou celui des deux désigné conjointement, si tous deux exercent une activité lucrative<sup>169</sup>. Si l'article fixe les lignes générales, une ordonnance devrait régler les problèmes particuliers liés au type et au taux d'activité, au nombre d'employeurs, situation choisie ou

<sup>169</sup> Art. 6 du projet de loi, in « 91.411 Rapport CSSS-CN du 20 novembre 1998 », *op. cit.* p. 2976.

imposée<sup>170</sup>, ainsi qu'au contrôle. Une allocation complète, indépendante du temps de travail, simplifie les décomptes. L'exemple du canton de Genève démontre l'applicabilité de cette solution, tributaire d'une excellente information entre les caisses.

\* \* \*

En 1991, Angéline Fankhauser reprend une demande régulièrement adressée au Conseil fédéral en faveur d'une allocation versée pour chaque enfant. Les solutions présentées par la Commission de sécurité sociale et de santé publique du Conseil national se situent bien dans la ligne des derniers rapports d'experts et des études scientifiques les plus récentes. L'avant-projet de 1995 réalise l'universalité et répond de ce fait au vœu de l'initiative. En revanche, le projet de 1998, moins téméraire, s'oriente résolument vers des prestations liées au revenu, apparemment plus acceptables politiquement et financièrement. Si les parlementaires n'ont pas poussé la réflexion jusqu'à remettre en question la généralisation des allocations pour les salariés, ils n'en ont pas moins considérablement affaibli la portée de l'initiative. La solution de 1998 permettrait certes de soutenir, même faiblement, toutes les familles à bas revenu, mais ne résoudrait en rien, sur la base des allocations, la compensation des charges entre familles avec et sans enfants. Elle justifierait, de ce fait, une revendication pour des allègements fiscaux plus conséquents.

---

<sup>170</sup> WEISS Pierre, « A long terme, nous serons tous chômeurs ! », in *Entreprise romande*, 7 février 1997.

## IV

# MONTANT ET DURÉE DES PRESTATIONS

Evoquer le montant de l'allocation suppose non seulement de discuter la compensation totale ou partielle des charges familiales et la redistribution des richesses, mais également d'analyser la place de la famille et de l'enfant dans la société, la manière dont cette dernière envisage le partage des charges de l'entretien et l'éducation des enfants entre parents et collectivité<sup>171</sup>. Le montant de l'allocation indiquerait ainsi dans quelle mesure l'Etat prend en considération les prestations familiales et dans quelle mesure il juge encore que l'éducation et la garde des enfants restent une affaire privée. Sans viser un remboursement intégral, ce que personne ne revendique réellement, les mesures prises en faveur de la famille devraient, selon leurs adeptes, assurer la garantie d'une sécurité économique pour toutes les familles et l'égalité des chances pour tous les enfants<sup>172</sup>.

En 1991, lorsque Angeline Fankhauser dépose son initiative et demande une allocation par enfant d'au moins 200 francs, aucun canton ne se montre aussi prodigue. La prestation la plus généreuse s'élève à 160 francs. Le montant de 200 francs semble représenter une barrière psychologique car l'avant-projet de 1995 et le projet de 1998 maintiennent cette somme, versée par cinq cantons seulement en 2002, Valais, Fribourg, Zoug, Genève, Jura<sup>173</sup>. En procédure de consultation, la proposition à 250 francs ne suscita pas de véritable adhésion et ne souleva pas un enthousiasme suffisant pour assurer sa survie. Elle n'entre aujourd'hui plus

<sup>171</sup> HUGOUNENQ Réjane, STERDYNIAC Henri, « Le plafonnement des allocations familiales : questions de méthodes », *op. cit.*, p. 17 ; BRADSHAW Jonathan, « Le partage du coût de l'enfant », in *Futuribles*, no 224, octobre 1997, p. 70.

<sup>172</sup> BAUER Tobias, BAUMANN Beat, SPYCHER Stefan, *Die Schweiz braucht einen neuen Generationenvertrag*, Bern, BASS, 1998, p. 3.

<sup>173</sup> Pour le premier enfant, l'allocation dans le Jura se monte à 154 francs auxquels s'ajoute l'allocation de ménage de 132 francs pour les bénéficiaires d'une allocation pour enfant ou de formation professionnelle. J'ai donc considéré, dans ce travail, que l'allocation dans le Jura dépassait 200 francs.

en considération, ni au sein de la commission, ni dans le programme « Perspective – Politique familiale »<sup>174</sup>.

La signification et les implications des montants allégués en diverses occasions constituent l'ossature de ce chapitre.

## 1. Coût de l'enfant

Distinguer la part réelle des familles et estimer celle, souhaitée, de l'Etat<sup>175</sup> passe inévitablement par une étude des coûts de l'enfant, aussi étrange ou choquante que paraisse cette expression, dont le sens « *est aussi de créer les bases pour une refonte de la politique familiale. La réforme du système d'allocations familiales, versées indépendamment du revenu et sur la base d'un régime fédéral, un modèle de déductions fiscales équitable et non pervers, l'idée d'instaurer une rente pour enfants, la reconnaissance sur un pied d'égalité des activités professionnelles et des activités familiales, sont tous des projets de politique familiale où la connaissance du coût de l'enfant s'avère essentielle. Ignorer plus longtemps les coûts de l'enfant, c'est témoigner d'un certain mépris pour les activités familiales et domestiques.* »<sup>176</sup>

Aucun canton même le plus généreux, en l'occurrence le Valais, n'offre des allocations qui couvrent entièrement les coûts de l'enfant. Nulle part, selon Pro Familia, le calcul des prestations n'est fondé sur la réalité économique et sociale des familles<sup>177</sup>. Une recherche dirigée par Joseph Deiss<sup>178</sup>, réalisée afin de sensibiliser le public à cette vérité, a mis à jour la pauvreté des compensations offertes à la famille, lieu où s'exerce pourtant la solidarité intergénérationnelle<sup>179</sup>. Cette étude n'établit pas la nécessité d'une majoration des allocations

<sup>174</sup> Réunies sous ce nom, cinq organisations, la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Pro Familia, Pro Juventute, la Conférence suisse des institutions d'action sociale et l'Initiative des villes « Pour l'amélioration de la protection sociale » s'engagent pour une politique familiale nouvelle. La *Perspective – Politique familiale* souhaite une solution de droit fédéral exhaustive prévoyant des allocations uniformes pour tous les enfants, d'au moins 200 francs ou 250 francs pour enfants en formation, *Reconnaître les prestations de toutes les familles*. Berne, COFF, 2002.  
< [http://www.bsv.admin.ch/organisa/kommiss/ekff/f/f\\_position.pdf](http://www.bsv.admin.ch/organisa/kommiss/ekff/f/f_position.pdf) >

<sup>175</sup> DÉLEZ Marie-Luce, « Le sens de la définition du coût de l'enfant », in DESPLAND Béatrice et FRAGNIÈRE Jean-Pierre (Eds) *Les politiques familiales : l'impasse*, Lausanne, Ed. EESP, 1999, p. 74.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>177</sup> *Contributions de la société aux coûts de chaque enfant*, Berne, Pro Familia, 1993, [Les cahiers de la famille], p. 7.

<sup>178</sup> DEISS Joseph, GUILLAUME Marie-Luce, LÜTHI Ambros, *Kinderkosten in der Schweiz*, Fribourg 1988.

<sup>179</sup> *Contributions de la société aux coûts de chaque enfant*, *op. cit.* p. 11.

suivant le nombre d'enfants<sup>180</sup>. Elle confirme ainsi les conclusions du rapport sur la famille de 1982, mais contredit d'autres recherches internationales, lesquelles ont constaté une « déséconomie » d'échelle pour le troisième enfant<sup>181</sup>.

Le rapport de 1959 prévoit, certes, des allocations différentes selon le nombre d'enfants. Résultat d'un compromis plus que d'une réflexion scientifique, le procédé permet à certains cantons de fixer une allocation plus modeste pour les deux premiers enfants<sup>182</sup>. Les cantons de Zoug, Fribourg, Appenzell Rhodes intérieures, Saint-Gall, Valais et le Jura estiment que la charge s'accroît avec le nombre d'enfants. Dès la troisième naissance, voire la deuxième dans le cas de Neuchâtel, ils octroient des allocations plus substantielles<sup>183</sup>. Selon les auteurs de *Kinderkosten in der Schweiz*, les coûts dépendent de l'âge des enfants. Les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Nidwald et Genève, conscients de cette réalité, majorent les allocations dès l'âge de douze ou quinze ans. Dans cette même logique, certains cantons - Lucerne, Fribourg, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, les Grisons, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura - offrent une allocation de formation professionnelle supérieure à l'allocation pour enfant<sup>184</sup>.

L'étude conduite par Joseph Deiss se base sur les échelles d'équivalence, c'est-à-dire le calcul du revenu supplémentaire nécessaire à une famille avec enfants pour jouir de la même aisance qu'un couple. Mais ce genre de mesure ne considère ni l'âge des enfants, ni la classe de revenu des familles, distinctions lourdes de conséquences. Les échelles d'équivalence s'appliquent imparfaitement aux 0-5 ans qui coûtent structurellement plus cher. Elles ne prennent pas non plus en compte l'éventuel revenu de jeunes en formation. De plus, cette mesure « rend le coût des enfants directement proportionné aux revenus, ce qui ne fonctionne pas pour les plus modestes ni pour les familles monoparentales, en raison de dépenses incompressibles. Le coût des enfants absorbe 33% des revenus modestes et 50% pour les familles très pauvres. »<sup>185</sup>

<sup>180</sup> Et voir aussi : DEISS Joseph, « Budgets familiaux et compensation des charges », in FLEINER-GERSTER Thomas, GILLIAND Pierre, LÜSCHER Kurt, *Familles en Suisse, op. cit.*, pp. 277-278.

<sup>181</sup> *Contributions de la société aux coûts de chaque enfant, op. cit.* p. 10.

<sup>182</sup> *Rapport des experts de 1959, op. cit.*, p. 15.

<sup>183</sup> *Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales. Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2002, op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>184</sup> Il est possible que le système des bourses dans ces derniers cantons soit moins développé. C'est du moins l'explication fournie par le conseiller fédéral Hans-Peter Tschudi au sujet des différences entre cantons alémaniques et cantons latins sur les allocations de formation professionnelle. *Procès-verbal du Conseil national*, 1967, p. 383.

<sup>185</sup> REY-LEFEBVRE Isabelle, « Quel est le coût de l'enfant », in *Le Monde Argent*, 2/3 septembre 2001.

L'Union nationale des associations familiales (UNAF) en France reproche également à la comparaison entre familles avec et sans enfants ses résultats approximatifs. L'arrivée d'enfants modifie la structure des dépenses, phénomène ignoré par la méthode des échelles d'équivalences. Diminuer ses sorties, au restaurant ou au cinéma par exemple, ne traduit pas nécessairement une baisse du niveau de vie. L'UNAF établit plutôt un budget type conforme aux dépenses de subsistance. D'après ces calculs, un enfant en France coûte 388 euros par mois, un adolescent 543<sup>186</sup>.

Mandaté par l'Office fédéral des assurances sociales, le *Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien* se concentre à son tour sur les coûts directs et indirects d'un enfant. L'étude évalue les coûts de l'entretien et de l'éducation de l'enfant<sup>187</sup>. Elle calcule la perte de revenus consécutive à la diminution du temps de travail d'un des partenaires, généralement la femme. Envisagés de cette manière, les coûts globaux sont d'autant plus vertigineux qu'ils n'ont pas été ramenés à une échelle mensuelle. L'étude conclut à des coûts directs de 340 000 francs pour le premier enfant de 0 à 20 ans, et des coûts indirects de 560 000 francs, soit environ 1400<sup>188</sup> respectivement 2300 francs par mois. En Suisse, le coût indirect, considéré comme un risque professionnel en Suède, constitue un risque pour la famille. Le mécanisme suédois encourage l'insertion professionnelle des mères parallèlement à celle des pères. En revanche, cette ignorance des coûts indirects permet au système suisse de préserver le modèle traditionnel de la famille à un seul revenu<sup>189</sup>.

On peut certes contester ces chiffres et estimer que le calcul du coût indirect des enfants aboutit à une surévaluation ou à une sous-évaluation des montants suivant la méthode utilisée<sup>190</sup>. On peut aussi critiquer la logique même de la démarche, limitée et par trop

<sup>186</sup> *Idem.* Soit environ 580 respectivement 810 francs suisses. A cette somme devraient s'ajouter les dépenses en temps, le manque à gagner (de la femme le plus souvent) et les dépenses de la collectivité.

<sup>187</sup> BAUER Tobias, *Kinder, Zeit und Geld: Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre*, op. cit.

<sup>188</sup> Soit le minimum social d'existence pour les familles monoparentales selon les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale.

<sup>189</sup> VIELLE Pascale, « Le coût indirect de l'enfant. Risque pour le travailleur ou pour la famille ? », in *Repères*, no 18, décembre 1997, pp. 31-33. Très courte présentation de la thèse de doctorat du même auteur intitulée *Le coût indirect des responsabilités familiales – Sa reconnaissance en droit comparé européen et international de la sécurité sociale dans la perspective de l'égalité des chances entre femmes et hommes*, Florence, Institut universitaire européen, 1997.

<sup>190</sup> DÉLEZ Marie-Luce, « Le sens de la définition du coût de l'enfant », op. cit., p. 76 ; WIDMER Rolf, *Der volkswirtschaftliche Wert der unbezahlten Arbeit und deren Bedeutung im Kinderunterhaltsrecht*, Bern, Paul Haupt Verlag, 1999.

réductrice. Si la plupart des dépenses liées à l'enfant peuvent être chiffrées, il n'existe pas d'avantages exprimables en termes monétaires. De même que l'exclusion dépasse la simple question pécuniaire, la venue d'un enfant, lequel n'a pas de prix, mais un coût<sup>191</sup> ne peut, ni ne doit, se mesurer seulement à l'aune monétaire. Tous les auteurs des recherches sur le coût de l'enfant relèvent que ce dernier ne saurait se définir par une somme de dépenses. Ils insistent sur l'intensité du désir d'enfant, capable de surmonter les contingences matérielles. Mettre au monde un bébé qui vous apportera du plaisir, grandira et vous aimera, devenir parent, être une famille, laisser une trace de son existence<sup>192</sup> sont des motivations et des satisfactions que n'altère pas l'idée de sacrifices financiers. Les familles supportent des charges, mais retirent aussi des satisfactions difficiles à évaluer. Certains souhaiteraient donc dépasser une approche purement chiffrée de la question<sup>193</sup>. Sans nier la pertinence de la remarque, c'est me semble-t-il, trop vite ignorer le sens de ces tentatives comptables, à savoir déboucher sur « *la prise de conscience que mener un enfant à l'âge adulte coûte très cher aux parents et que dans les faits, très peu est entrepris pour alléger cette tâche.* »<sup>194</sup> C'est aussi oublier que six pour cent des enfants en Suisse vivent dans un ménage touché par la pauvreté avec toutes les conséquences que cela suppose pour eux : renoncement à des biens matériels bien sûr, mais encore exclusion de certaines activités par manque de moyens. Cette mise à l'écart surtout pose problème<sup>195</sup>. Finalement, « *se focaliser sur les aspects pécuniaires serait une erreur aussi grave que celle qui revient à les ignorer.* »<sup>196</sup>

<sup>191</sup> Selon l'adage « la santé n'a pas de prix mais un coût ».

<sup>192</sup> MCDONALD Peter, « The 'Toolbox' of Public Policies to Impact on Fertility – a Global View », Communication présentée au séminaire *Faible fécondité, familles et politiques publiques* organisé par l'Observatoire européen pour les Affaires familiales, du 15 au 16 septembre 2000 à Séville, pp. 4-5 ; NAUCK Bernhard, « The Changing Value of Children – a Special Action Theory of Fertility Behavior and Intergenerational Relationships in Cross-cultural Comparison », *idem*.  
<[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/eoss/sevilla\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/sevilla_fr.html)>

<sup>193</sup> Nul doute que bien des personnes âgées souhaiteraient elles aussi qu'on abandonne le calcul de ce qu'elles coûtent pour s'intéresser à leur apport.

<sup>194</sup> DÉLEZ Marie-Luce, « Le sens de la définition du coût de l'enfant », *op. cit.*, p. 78.

<sup>195</sup> WALTER Therese, « Armutserfahrungen in einem reichen Land », in *pro juventute-thema*, Nr. 3, 2000, pp. 4-6.

<sup>196</sup> DEISS Joseph, « Budgets familiaux et compensation des charges », *op. cit.*, p. 291.

## 2. Montant des allocations

Si les avantages d'un enfant sont indéniables, il ne faut pas non plus occulter les problèmes engendrés par sa venue, particulièrement dans une Europe où, d'après Peter McDonald, l'économie de marché, orientée vers le court terme, se révèle singulièrement incompatible avec le projet, de plus longue haleine, de fonder une famille. « *The market continues to produce risk-averse workers for whom children are a considerable risk. How successful the market is, under present arrangements in most countries, it will always provide lower benefits to those with children than to those without children. Likewise the benefits to the market will fall as the number of children increases. The collapse of birth rates in most industrialised countries is telling evidence of the failure of the market approach to allow social reproduction to proceed.* »<sup>197</sup> Encourager la famille passerait par un nouveau contrat social, propice au marché et en même temps gratifiant pour les familles.

Connaître le coût d'un enfant pourrait ainsi influencer le montant des allocations et encourager des mesures propres à concilier vie familiale et vie professionnelle. Cette dernière option éviterait une baisse de revenus fâcheuse, favoriserait l'épanouissement personnel et professionnel des femmes et réorienterait une politique sociale suisse caractérisée par des prestations financières élevées mais plutôt pauvre en services<sup>198</sup>. Porter l'accent sur des mesures facilitant vie familiale et professionnelle, indispensables pour encourager la natalité et concrétiser plus aisément la décision d'avoir un enfant<sup>199</sup> ne doit toutefois pas dispenser d'une réflexion sur le montant des allocations. Leur niveau traduit la reconnaissance des prestations familiales par la société. De surcroît, des allocations plus généreuses permettent d'envisager l'avenir avec des enfants d'un regard relativement serein en dépit des incertitudes professionnelles et des aléas de l'existence.

<sup>197</sup> MCDONALD Peter, « The « Toolbox » of Public Policies to Impact on Fertility – a Global View », *op. cit.*, p. 13.

<sup>198</sup> FUX Beat, « Politique familiale : formes d'intervention, régimes et doctrines politiques », *op. cit.*, pp. 6-10 ; GREPPI Spartaco, RITZMANN Heiner, « Les comptes globaux de la protection sociale », in *Infosocial*, no 4, février 2001.

<sup>199</sup> SCHULZE Hans-Joachim, KÜNZLER Jan, HERLTH Alois, « Does Burden Sharing of Women and Men Affect the Decision to Have Children ? », Communication présentée au séminaire *Faible fécondité, familles et politiques publiques* organisé par l'Observatoire européen pour les Affaires familiales, du 15 au 16 septembre 2000 à Séville, *op. cit.*

## 2.1 Allocation pour enfant

Le montant des allocations suscite depuis toujours d'innombrables et d'intenses discussions. Avec des prestations substantielles, les couples désireux d'avoir des enfants pourraient réaliser leur souhait sans y renoncer pour des motifs financiers. Pour le Conseil fédéral de 1944, le niveau des allocations contribuerait à une politique nataliste. Comme les circonstances gouvernent « *les manifestations de l'instinct de procréation* »<sup>200</sup>, l'effet des allocations familiales dépendrait de leur ampleur. « *Plus les allocations couvriront une part importante des dépenses nécessitées par l'entretien et l'éducation des enfants, plus leur effet sera marqué. (...) Bien que l'on ne puisse prétendre que la possibilité d'élever des enfants en conservant le niveau de vie atteint soit le seul facteur démographique déterminant, il est certain que ce facteur, avec d'autres, joue un rôle considérable. C'est pourquoi, du point de vue démographique, le montant des allocations familiales revêt une importance primordiale.* »<sup>201</sup>

A l'époque, le déclin démographique, l'agonie même de la Suisse hantent les esprits. Les discours politiques sont marqués par la nécessité de pourvoir à la « défense spirituelle » du pays<sup>202</sup>. De nos jours, l'inquiétude suscitée par le financement des retraites explique la recrudescence de l'attention portée à l'évolution démographique<sup>203</sup>.

Une série de questions nourrissent toute réflexion sur le montant des allocations. Faut-il fixer un montant minimal et laisser les cantons libres de le compléter, au risque de manquer l'objectif plus ou moins avoué d'uniformisation des allocations<sup>204</sup> ? Doit-on arrêter un montant proportionné au coût de l'enfant, outrepasser la souveraineté des cantons, oublier l'opposition patronale, en d'autres termes courir à l'échec au Parlement déjà<sup>205</sup> ? Le régime actuel défend-il mieux les intérêts de la politique familiale ? Les propositions issues de l'initiative Fankhauser, la défunte allocation prévue dans le cadre de la péréquation financière et l'initiative populaire de la Confédération des syndicats chrétiens privilégient l'un ou l'autre de ces aspects.

<sup>200</sup> « Rapport du Conseil fédéral sur la famille de 1944 », *op. cit.*, p. 968.

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 969.

<sup>202</sup> CHRISTEN Mariana, « Zur Genese eines Mythos : Die Schweizer Familie », *op. cit.*, p. 28.

<sup>203</sup> *Supra*, chapitre I, point 2.1.

<sup>204</sup> Ce serait l'harmonisation matérielle présentée dans HAUSER-SCHÖNBÄCHLER, Gerhard, *Allocations familiales en Suisse. Etude menée dans la perspective d'une refonte du système*, *op. cit.*, très proche de l'avant-projet de 1995 soumis à la procédure de consultation.

<sup>205</sup> L'initiative populaire de la Confédération des syndicats chrétiens permettra en tout cas de laisser au peuple le dernier mot.

Les termes de l'initiative parlementaire sont quelque peu ambigus. L'expression « *d'au moins 200 francs* » peut se comprendre comme un minimum déterminé pour toute la Suisse. Dans ce cas, fixer un montant plus élevé impliquerait une modification de la loi. Elle peut s'interpréter comme un seuil susceptible d'être dépassé par chaque canton qui le souhaiterait. La commission opta visiblement pour cette deuxième version dans l'avant-projet déjà<sup>206</sup>. Dans son rapport de 1998, elle ne semble plus considérer l'uniformisation des allocations comme un objectif prioritaire. Il est vrai que probablement seuls les cinq cantons les plus généreux aujourd'hui se démarqueraient et offriraient des allocations supérieures.

La concrétisation des autres sommes évoquées dans différents cercles politiques et scientifiques bute régulièrement sur les réalités financières. Les 175 francs proposés dans la première mouture de la péréquation financière paraissent bien modestes et expliquent le refus d'un canton comme Fribourg par exemple. Ils ne sont de toute façon plus d'actualité puisque les allocations familiales ne figurent plus dans le message sur la péréquation. Le rapport de la commission ne mentionne pas les 400 francs réclamés dès 1993 par Pro Familia, censés couvrir la moitié des coûts de base de l'époque<sup>207</sup>. L'allocation de 600 francs par mois, fixée dans les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale au titre de coût de l'enfant, figure dans le texte de politique familiale du parti socialiste et dans l'étude du *Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien*<sup>208</sup>. Reprise dans une initiative parlementaire, elle est nettement rejetée au Conseil national, le 18 juin 1999<sup>209</sup>. Qu'advient-il de l'initiative populaire de la

<sup>206</sup> *Loi fédérale sur les allocations familiales. Rapport explicatif de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique (C.S.S.) du Conseil national*, Berne, Services du Parlement, 1995, [Procédure de consultation], Art. 3, al. 2, p. 7.

<sup>207</sup> *Contributions de la société aux coûts de chaque enfant*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>208</sup> FEHR Jacqueline, *Quand les enfants comptent. Conception de la politique familiale du Parti socialiste suisse*, *op. cit.*; BAUER Tobias, STREULI Elisa, *Modèles de compensation des charges familiales*, Berne, COFF, 2000. Cette dernière étude envisage plusieurs solutions pour une compensation efficace des charges familiales : une allocation pour enfant plus élevée, uniformisée et non imposable de 320 francs, 480 pour les familles monoparentales, complétée éventuellement par des prestations supplémentaires en cas de besoin à une variante où l'allocation mensuelle serait fixée à 600 francs pour le premier enfant et 300 francs pour les suivants, montants additionnés de 50 % pour les familles monoparentales. Ces derniers montants permettraient de couvrir le minimum vital pour les enfants. Une dernière possibilité enfin propose une déduction fiscale portée à 7200 francs par enfant et une allocation harmonisée à 200 francs par enfant. Ces différents scénarios ont été étudiés sous l'angle des effets de la redistribution et des effets sur la pauvreté. Tous les scénarios remplissent l'exigence de la redistribution horizontale, en d'autres termes, plus le nombre d'enfants est élevé, plus la compensation dont bénéficient les familles l'est aussi. Seul le scénario allocations pour enfants va clairement dans le sens d'une redistribution verticale.

<sup>209</sup> « 98.422 Iv. Pa. Teuscher Franziska (G, BE). Instaurer une rente pour enfant qui couvre les coûts réels générés par celui-ci ». Le Conseil national refusa de donner suite à l'initiative par 111 voix contre 64. Deux

Confédération des syndicats chrétiens et de ses 450 francs par mois ? Sa menace – ou sa promesse – inciteront peut-être le Parlement à accepter le montant beaucoup plus modeste de 200 francs lors du traitement de l'initiative Fankhauser.

Les critiques adressées à des montants plus élevés portent essentiellement sur la question des coûts. Il est probable que, dans un pays, où la crainte des abus sert souvent de réflexion sociale, d'autres objections seront soulevées. Une allocation plus généreuse telle que celle proposée par le parti socialiste ou l'initiative populaire de la Confédération des syndicats chrétiens pourrait développer les mêmes effets pervers que l'allocation parentale d'éducation en France<sup>210</sup> et être comprise – voire utilisée – comme une incitation au retrait des femmes du marché du travail. Ce reproche, également adressé au nouveau système autrichien<sup>211</sup>, se révélerait-il pertinent ? En reviendrait-on à opposer l'allocation familiale, synonyme de femme au foyer, à l'assurance maternité comme dans les années quarante ? La crainte des profiteurs<sup>212</sup>, toujours latente, ne devrait toutefois pas occulter la volonté des femmes d'accéder ou de rester sur le marché du travail.

## 2.2 Allocations professionnelles

L'allocation pour enfant est versée dans la plupart des cantons jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, soit 16 ans<sup>213</sup>. La poursuite d'une formation, après 16 ans, permet de conserver le

---

évangélistes et quatre démocrates-chrétiens se rangèrent aux côtés de la gauche, socialistes et verts, dans le camp des partisans de l'initiative. *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1999, p. 1285.

<sup>210</sup> FOULON Sandrine, « Allocation parentale d'éducation : le revers de la médaille », in *Problèmes économiques*, 7 juillet 1999.

<sup>211</sup> FUCHS Michael, « Autriche : l'allocation pour enfant remplace l'allocation de carence », in *Questions familiales*, no 3, 2001, pp. 41-44 ; DUCRET Isabelle, « L'assurance maternité en plein bricolage », in *Femina*, no 10, 10 mars 2002.

<sup>212</sup> C'est une crainte souvent exprimée, par rapport au chômage ou à la retraite anticipée par exemple. Dans ce dernier cas pourtant, la responsabilité du retrait des employés incombe plutôt aux entreprises : ZUTTER Philippe, « Et ils devraient bosser jusqu'à 66 ans ! », in *Le Courrier*, 22 mai 2002 ; MOESCHING Corinne, « S'accrocher ou décrocher, le dilemme des travailleurs de 50 ans et plus », in *Le Temps*, 27 septembre 2002 ; KUERT Matthias, « Recommencer à travailler : une stratégie pour surmonter une retraite anticipée imposée », in *Sécurité sociale*, no 3, 2002, p. 162.

<sup>213</sup> Fribourg et le Tessin dérogent à cette limite (15 ans) de même que Genève (18 ans).

droit à l'allocation jusqu'à 25 ans, ou donne droit à une allocation professionnelle plus substantielle. Seul le canton de Genève adopte, pour l'instant<sup>214</sup>, une autre approche et pratique une politique différente. A partir de 18 ans, l'allocation est soumise à une condition de revenu et de domicile, quel que soit le statut des parents.

Dans son initiative, Angéline Fankhauser se préoccupe uniquement de la question de l'allocation pour enfant. Or, l'avant-projet et le projet de 1998 envisagent aussi une allocation de formation professionnelle. Ils vont donc, sur ce sujet, au-delà des vœux exprimés par la députée bâloise. Dans la mesure où la pratique de l'allocation professionnelle existe dans la plupart des cantons, il peut sembler logique de traiter le problème sans vouloir entièrement bouleverser le système actuel. La commission se montre-t-elle sage et responsable ou, au contraire, trop retenue et dépourvue d'imagination ? Pas plus l'avant-projet envoyé en procédure de consultation que les questions annexées ne laissent supposer l'étude d'autres options. La généralisation des allocations pour enfants est-elle compatible avec le maintien d'allocations professionnelles obligatoires financées uniquement par les employeurs ? Une allocation pour enfant généralisée et une allocation de formation liée au revenu, laissée à la responsabilité des cantons, en quelque sorte l'application du modèle genevois, réuniraient-elles plus facilement une majorité de suffrages ? Cette solution serait-elle plus équitable ? Seule une étude approfondie permettrait de répondre à ces interrogations et offrirait à la commission et au Parlement l'opportunité de se déterminer en connaissance de cause.

### 2.3 Prestations complémentaires

L'initiative Fankhauser préconise, dans son point deux, des prestations complémentaires pour les familles dans le besoin. La commission décida d'abord de régler ce point dans le cadre de l'assurance maternité<sup>215</sup>, puis, selon une logique particulière, de l'examiner une fois le projet

<sup>214</sup> Une proposition de loi vise à rétablir l'allocation de formation professionnelle, à partir de 18 ans. *PL 8355* *Projet de loi modifiant la loi sur les allocations familiales, (visant à augmenter cette allocation et à rétablir à 25 ans l'âge des ayants droit).*

<sup>215</sup> *91.411 Initiative Fankhauser. Rapport explicatif de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, Services du Parlement, Berne, 1995, p. 1.*

de loi sur les allocations familiales achevé<sup>216</sup>. Après l'échec de l'assurance maternité en votation populaire, Jacqueline Fehr réanime le projet sous la forme d'une initiative parlementaire, rejetée de justesse le 22 juin 2000, par 84 voix contre 83<sup>217</sup>. Elle demande l'introduction de prestations complémentaires aux familles sur le modèle des prestations complémentaires à l'AVS/AI. L'introduction au Tessin d'une nouvelle loi sur les allocations familiales, bientôt connue sous le nom de modèle tessinois, son succès et sa renommée relancent le débat sur le plan fédéral. Le 21 mars 2001, sous le soleil de Lugano, le Conseil national accepte, par 97 voix contre 75, deux nouvelles initiatives<sup>218</sup>, plus précises et plus en prise avec le moment, car elles se réfèrent directement à l'expérience tessinoise. Les esprits lyriques parlent alors d'un « *printemps de la politique familiale* »<sup>219</sup>. Lors des débats, Christine Egerszegi explique que de telles prestations impliquent l'existence d'un régime fédéral, sans freiner l'enthousiasme, certes mesuré, d'une majorité de parlementaires<sup>220</sup>. Il pourrait s'agir d'un calcul, destiné à forcer ainsi l'institution d'un régime fédéral.

Le *Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien* s'est penché sur le système tessinois et son application à la Suisse. S'il suggère des simplifications et des adaptations en cas d'extension à la Confédération, il estime « *tout à fait possible de transposer le modèle tessinois à l'échelle suisse, en s'inspirant du système des prestations complémentaires de l'AVS/AI.* »<sup>221</sup> Ce modèle étendu au pays tout entier en dépit des disparités entre allocations de base d'un canton à l'autre, des différences d'âge de scolarité, de la carence des structures d'accueil ne simplifierait assurément pas le système actuel, et ne le rendrait pas davantage lisible.

<sup>216</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1996, p. 2141 dans le cadre de la prorogation du délai de l'initiative Fankhauser.

<sup>217</sup> Initiative parlementaire de Jacqueline Fehr (S, ZU) « 99.405 Prestations complémentaires pour les parents », *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 2000, pp. 822-825. Les démocrates-chrétiens se sont répartis équitablement entre partisans et adversaires de l'initiative.

<sup>218</sup> Initiatives parlementaires de Jacqueline Fehr (S, ZH) 00.436 et Lucrezia Meier-Schatz (C, SG) 00.437 au même intitulé « Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois ».

<sup>219</sup> HERZOG Jost, « Politique familiale : un printemps prometteur », in *Sécurité sociale*, no 4, 2001, p. 176.

<sup>220</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 2001, pp. 314-319.

<sup>221</sup> HÜTNER Eveline, BAUER Tobias, *A propos d'un système de prestations complémentaires en faveur des familles à l'échelle suisse. Rapport à l'attention de la Commission de coordination pour les questions familiales*, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Berne, avril 2002, p. II.

### 3. L'imposition des allocations familiales

Outre le niveau des prestations, souvent dérisoire par rapport aux coûts réels de l'enfant, le système actuel se voit reprocher les différences entre allocations cantonales, de 150 à 286 francs, créatrices d'inégalités entre les bénéficiaires. Le montant mensuel des allocations d'une famille avec trois enfants, dont deux en formation, varie entre 450 et 1064 francs, soit une différence de 614 francs par mois ou 7368 par année. Les disparités de revenu, du coût de la vie selon les cantons légitimeraient ces écarts. Les gouvernements cantonaux, plus proches de la population, plus au fait des réalités locales, répondraient de façon plus appropriée aux besoins de leurs citoyens. Nombre de parlementaires en sont convaincus et décernent un satisfecit au système existant : « *Premièrement, le problème des allocations familiales a été réglé de manière chaque année plus satisfaisante par les cantons. Il est vrai que quelques lacunes subsistent, mais les cantons s'en préoccupent et sont parfaitement capables de les combler. (...) notre pays est fait de la diversité des cantons. Les cantons d'autre part, en liaison avec les partenaires sociaux, sont beaucoup mieux placés pour connaître et résoudre les problèmes sur place que ne pourrait le faire une administration centralisée.* »<sup>222</sup> Ces arguments n'impressionnent pas tous les députés : « *On l'a répété, les cantons sont responsables de ces allocations, on a même dit qu'ils étaient décidés et aptes à traiter le problème d'une manière convenable. Personnellement, je ne puis pas me déclarer d'accord avec cette manière de voir. Je dirais que les cantons nous ont amenés à ce système et ne peuvent guère aller plus loin. En effet, chaque fois que dans un canton l'on parle d'améliorer d'une manière sensible les allocations, on fait toujours la comparaison avec le canton voisin et l'on craint de mettre en difficulté son économie par rapport aux entreprises de l'extérieur* »<sup>223</sup>. Hans-Peter Tschudi relevait, en 1983 déjà, que l'explication par la diversité cantonale, partielle, ne justifie pas le maintien de régimes cantonaux<sup>224</sup>. De plus, les défenseurs de la souveraineté et de la clairvoyance

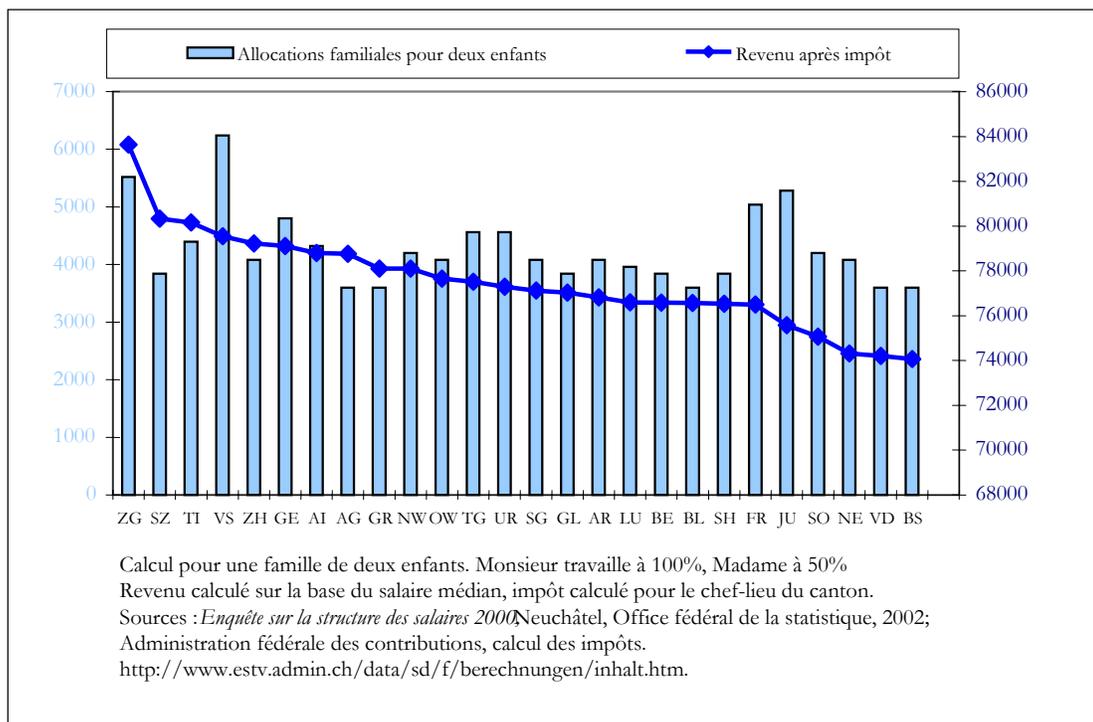
<sup>222</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1986, p. 144. André Gautier (L, GE) lors des délibérations sur l'initiative du Canton de Lucerne. « 83.203 Allocations familiales. Loi-cadre ». Voir aussi les propos de Jean-Nicolas Philipona (R, FR) lors du débat sur l'initiative Fankhauser : « *Les cantons ont, en effet, toujours pu traiter la question des allocations familiales, de formation professionnelle et de naissances en fonction du coût de la vie enregistré dans chacun d'eux en particulier. Or, on sait que la charge d'entretien d'un enfant est très différente d'un canton à l'autre.* », *ibidem*, p. 221.

<sup>223</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1986, p. 149. Propos de Vital Darbellay (C, VS) lors du débat sur l'initiative du canton de Lucerne.

<sup>224</sup> TSCHUDI Hans Peter, « Kantonale oder eidgenössische Kinderzulagen ? », in *Revue suisse des assurances sociales*, No 2, 1983, pp. 74-75.

cantonales semblent oublier que le lieu de travail détermine le versement des allocations. Nombre de salariés ne travaillent pas dans leur canton de domicile. Négliger ce fait atténue la pertinence du propos.

Contrairement à la pratique de nombreux pays européens, la Suisse impose les allocations. Or, les impôts, comme les allocations, subissent l'influence du fédéralisme. Ces deux inégalités cumulées – taux d'impôt et allocations familiales – modifient quelque peu le classement des cantons. Les familles établies en Suisse romande ne disposent plus nécessairement, malgré la générosité de leurs allocations familiales, à la notable exception de celles du canton de Vaud, du plus haut revenu après impôt<sup>225</sup>.

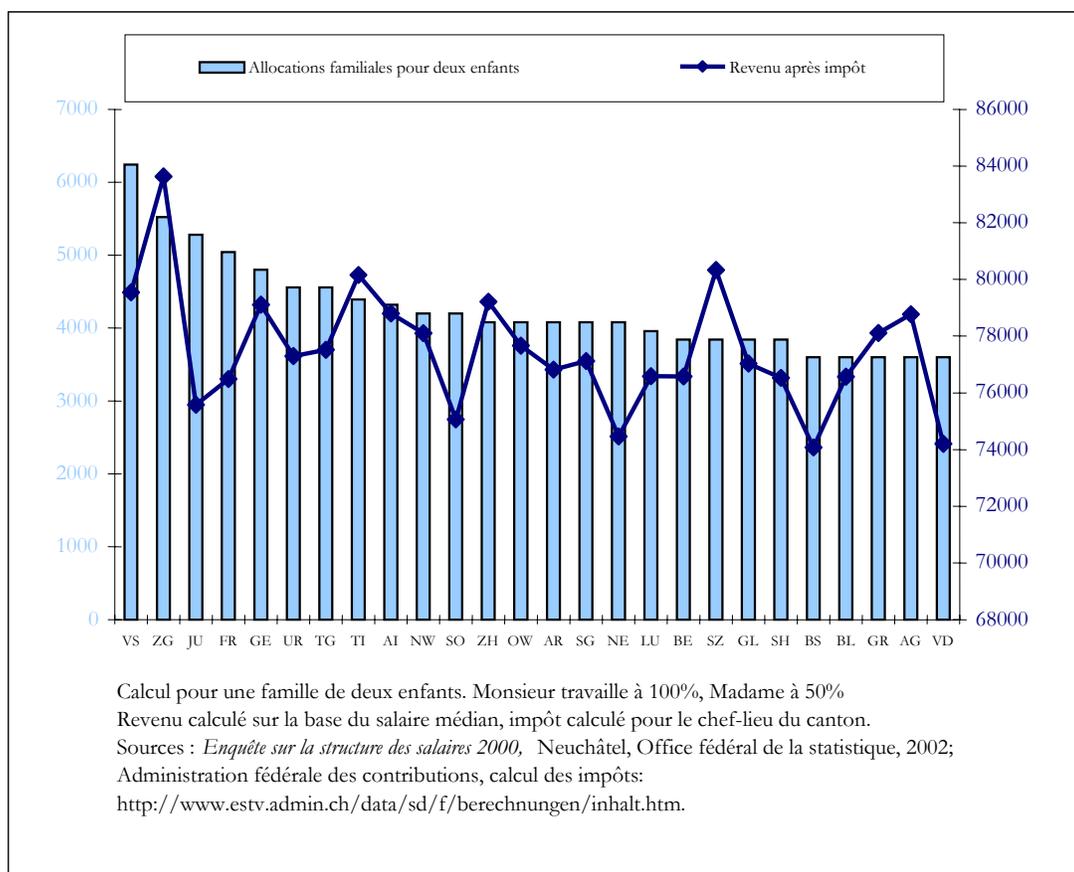


Graphique 4 Revenu après impôts et allocations<sup>226</sup>

<sup>225</sup> Les cantons romands ont été les premiers à adopter des lois cantonales sur les allocations familiales. Ils figurent toujours parmi les plus généreux, Vaud excepté. François Cuénoud insiste beaucoup sur cette particularité, à mon avis un peu surfaite. CUÉNOUD François, *Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961, op. cit.*, notamment p. 91.

<sup>226</sup> Pour plus de précisions sur ce graphique et le suivant, voir *infra*, « Annexes, 1 Différence du revenu disponible ».

Les déductions fiscales serviraient-elles mieux les intérêts des familles ? Danielle Yersin<sup>227</sup> se montre très sceptique sur l'impôt présenté comme instrument d'une politique familiale. D'une part, elle estime que l'efficacité réelle des mesures en ce sens demanderait des moyens financiers considérables. D'autre part, la question politique des destinataires des mesures se poserait toujours. Faudrait-il favoriser tous les couples, ceux où un des conjoints reste à la maison, ceux où les deux travaillent ou seulement les couples modestes ? En fait, selon elle, « l'impôt se prête mal à la poursuite de buts extra-fiscaux (...) Imposer la famille de la manière la plus équitable possible paraît dès lors un but suffisamment ambitieux. »<sup>228</sup>



Graphique 5 Allocations et revenu après impôts

<sup>227</sup> YERSIN Danielle, « La famille et le fisc », in FLEINER-GERSTER Thomas, GILLIAND Pierre, LÜSCHER Kurt, *Familles en Suisse, op. cit.*, pp. 293-307.

<sup>228</sup> *Ibidem*, pp. 302 et 304. Voir aussi DAFFLON Bernard, (avec la collaboration de ABATTI Roberto), *La politique familiale en Suisse : enjeux et défis*, Lausanne, Réalités sociales, 2003, p. 194.

Les déductions fiscales visent essentiellement à rétablir l'équilibre entre ménages avec et sans enfants. Les revenus aisés bénéficient apparemment davantage de cette mesure. Cependant, un coût de l'enfant proportionnel au revenu – les parents souhaitent que leur enfant partage le même niveau de vie – relativise cet avantage. En revanche, une allocation égale pour toutes les familles, parce qu'elle se révèle beaucoup plus importante pour eux, profite plutôt aux bas revenus. De surcroît, l'allocation, selon son financement, contribue à une véritable redistribution des richesses. La Suisse ne semble pas s'orienter vers une non imposition des allocations. La réponse du Conseil fédéral, le 2 mars 1998, à la motion de Régine Aepli Wartmann le laisse clairement entendre<sup>229</sup>.

\* \* \*

Accepter un montant somme toute modeste pour réduire les inégalités entre allocations cantonales paraît singulièrement dénué d'ambition et peu pertinent. Les objections, axées sur l'absurdité d'une harmonisation des allocations, alors que coexistent des systèmes fiscaux différents, se révèlent convaincantes. Pour persuader la population, les partisans d'une loi fédérale devraient miser sur la plus grande solidarité créée par une uniformisation des cotisations, sur la simplification du système, sur les possibilités d'économie dans la gestion administrative et sur l'amélioration de la transparence des caisses, étonnamment ou significativement peu exigée en ces temps où fleurit l'expression « corporate governance »<sup>230</sup>. Malheureusement, la tentative de réelle harmonisation du système esquissée en 1995 a laissé la place, dans le projet de 1998, à des conditions minimales si peu innovatrices qu'il convient de se demander si l'exercice en vaut vraiment la peine.

<sup>229</sup> La Confédération des syndicats chrétiens a probablement tenu compte de cet état puisqu'elle fait même de l'imposition des allocations un moyen d'autofinancement. Motion de Régine Aepli Wartmann (S, ZH) « 97.3643 Pas de taxation sur les allocations pour enfants ». En suspens depuis deux ans, la motion a été classée le 22 décembre 1999. Si l'on veut libérer les allocations de l'imposition, c'est dans la loi sur les allocations qu'il faudrait le mentionner.

<sup>230</sup> Postulat de Lucrezia Meier-Schatz « 01.3450 Caisses de compensation familiales et allocations familiales. Rapport » Le 14 décembre 2001, le postulat est accepté sans discussion par le Conseil national. Dans quelques années, le Parlement entérinera probablement une proposition de classement du Conseil fédéral suivant une pratique pas vraiment inhabituelle ! (motion 92.3142 sur le taux minimal de la LPP)

## V

# FINANCEMENT ET ORGANISATION

L'initiative d'Angeline Fankhauser reste muette sur le financement du système d'allocations fédérales. La seule exigence posée concerne l'adaptation des allocations à l'indice des prix à la consommation, une organisation établie sur les caisses d'allocation existantes et une péréquation des charges à l'échelon national. Vague dans ses revendications sur le thème du financement, l'initiative laisse donc le champ libre au Parlement. Dans la discussion sur le financement et la péréquation des charges transparaît en filigrane la question de la nature de l'allocation familiale. Comprise comme une part du salaire, elle justifie l'organisation du système sur une base professionnelle et le financement quasi exclusif par les employeurs, ainsi que la mise à l'écart de certaines catégories de la population. Considérée comme une prestation sociale, elle modifie le cercle des allocataires ainsi que l'approche du financement et de la compensation des charges.

## 1. La nature de l'allocation familiale

### 1.1 Salaire individuel versus salaire familial

Les liens entre les allocations familiales et le salaire sont étroits mais ambigus. Le débat sur le salaire selon la prestation, ou salaire individuel, opposé au salaire social, ou salaire selon le besoin, traverse un large pan de l'histoire des allocations familiales<sup>231</sup>. Il apparaît au Parlement en 1926, lors de la discussion sur la loi relative aux conditions d'engagement des

---

<sup>231</sup> STUDER Brigitte, « Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung ? Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920-1945 », *op. cit.*, pp. 167-170.

fonctionnaires : « Les allocations constituent une indemnité accordée aux travailleurs en sus de la rémunération normale du travail pour les aider à supporter les charges de famille. C'est la plus justifiée des allocations, c'est un sur-salaire humanitaire, moral et social destiné à protéger la famille »<sup>232</sup>. En 1986, il subsiste encore : « Pourtant, depuis des décennies, probablement même depuis bientôt un siècle, on parle des deux composantes du salaire, la composante salaire chargée de payer un travail et la composante salaire chargée de faire vivre une famille. »<sup>233</sup>

Liée à la représentation d'une famille bourgeoise garante de l'ordre et de la stabilité, la question du salaire traduit, dans la vie économique, la séparation des rôles explicitée dans le Code civil de 1907 : la femme tient le ménage et soutient son mari, alors que l'homme représentant de la communauté familiale à l'extérieur, pourvoit à l'entretien de son épouse et de ses enfants<sup>234</sup>. Lors des journées d'étude à Zurich « Der wirtschaftliche Schutz der Familie » des 21 et 22 novembre 1931<sup>235</sup> consacrées au salaire social, les pères de familles, désavantagés par l'application du principe « à travail égal salaire égal » trouvent de nombreux défenseurs, notamment dans les rangs conservateurs catholiques. La conception, alors « moderne », du salaire préconise de donner la préférence, en partie du moins, au salaire échelonné selon l'état de la famille<sup>236</sup>.

A cette période, les patrons se refusent à octroyer des allocations familiales. Les accorder reviendrait à garantir une rétribution indépendante du rendement et réduirait la qualité du travail<sup>237</sup>. Ils préfèrent soutenir des prestations ciblées. L'Union syndicale, effrayée par une possible discrimination à l'embauche, s'oppose, elle aussi, aux allocations familiales. Une assurance maternité plus favorable au travail féminin remporte son adhésion. L'allocation

<sup>232</sup> *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1926, p. 645, propos du conseiller national Raymond Evequoz (C, VS), rapporteur de la minorité. Robert Bratschi (S, ZH) précise encore l'enjeu : « Es handelt sich um die Frage : Leistungslohn oder Sozial- beziehungsweise Bedarfslohn (...) Die Kinderzulagen sind daher eigentlich nur ein Element des Bedarfslohnes mehr im ganzen Lohnsystem », *ibidem*, p. 647.

<sup>233</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1986, I, p. 148. Propos du conseiller national Vital Darbellay (C, VS).

<sup>234</sup> CHRISTEN Mariana, « Zur Genese eines Mythos: Die Schweizer Familie », *op. cit.*, p. 27.

<sup>235</sup> HUBER Doris, « Familienpolitische Kontroversen in der Schweiz 1930-1984 », *op. cit.*, pp. 148-149.

<sup>236</sup> « Arrêt de la 1<sup>re</sup> Cour du 22 septembre 1941 en la cause Caisse nationale contre Eggimann », *Arrêts du Tribunal fédéral des assurances*, I, Bern, Verlag Hans Huber, 1941, p. 117.

<sup>237</sup> « Rapport du Conseil fédéral de 1944 », *op. cit.* p. 984. En 1926, August Jäggi (C, SO) avait déjà « répondu » à cette crainte en signalant qu'en général, les pères de familles travaillaient mieux en raison justement de leurs responsabilités familiales ! *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1926, p. 653.

familiale conçue pour maintenir la femme au foyer<sup>238</sup>, selon l'idéal familial alors en vigueur attise sa suspicion. Les uns comme les autres s'accordent toutefois sur la nécessité d'une économie saine pour assurer le maintien des prestations accomplies par la famille.

## 1.2 L'allocation familiale, une part du salaire ?

Le Conseil fédéral ne tranche pas sur la nature des allocations familiales, part du salaire ou prestation sociale, dans son rapport de 1944. Il relève les positions divergentes des caisses de compensation. Certaines insistent sur l'absence de lien entre salaire et allocations familiales : « *Les allocations pour enfants sont des mensualités bénévoles versées par l'employeur en faveur des enfants de ses ouvriers et employés. Elles ne correspondent pas à la rémunération du travail. Elles ne constituent donc pas un salaire.* »<sup>239</sup> D'autres, en revanche, définissent les allocations comme une part intégrante du salaire<sup>240</sup>. Un arrêt du Tribunal fédéral des assurances avait du reste confirmé cette dernière conception : « *Et si le montant de l'allocation n'est pas fixé selon les heures ou le produit du travail, mais selon l'état de famille, il est non moins exact qu'il constitue un supplément du salaire accordé régulièrement par l'employeur, et non un don occasionnel.* »<sup>241</sup> Les employeurs suisses se placent délibérément dans cette perspective. Présentée dans le préavis sur le rapport de 1959 : « *...les allocations familiales ne représentent pas des prestations d'une assurance sociale mais un élément du salaire. A [sic] l'avis des employeurs, le fait que le salaire, qui est régi par des dispositions de droit privé, soit, à l'avenir, complété par des prestations de droit public constituerait une atteinte très dangereuse à l'ordre juridique* »<sup>242</sup> cette argumentation est avancée à de nombreuses reprises. En 1982, Jürg Brühwiler, représentant de l'Union centrale des associations patronales suisses, rappelle le caractère salarial bien plus que

<sup>238</sup> STUDER Brigitte, « Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung ? Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920-1945 », *op. cit.*, pp. 166-167.

<sup>239</sup> Extraits des statuts de la caisse de compensation de l'horlogerie, cité in : « Rapport du Conseil fédéral de 1944 », *op. cit.*, p. 914. Le Conseil fédéral mentionne également le règlement de la caisse de compensation de l'industrie suisse des machines et métaux et les statuts de la caisse de compensation interprofessionnelle du canton de Neuchâtel qui soulignent cette absence de lien, *idem*.

<sup>240</sup> *Idem*. Il s'agit notamment de la caisse d'allocations familiales de l'industrie valaisanne et la caisse de compensation de la serrurerie et constructions métalliques du canton de Genève.

<sup>241</sup> « Arrêt de la 1<sup>re</sup> Cour du 22 septembre 1941 en la cause Caisse nationale contre Eggimann », *op. cit.*, p. 117.

<sup>242</sup> « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi modifiant celle qui fixe le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne du 18 septembre 1961 », *op. cit.*, p. 473.

social des allocations<sup>243</sup>. Et en 2002 encore, Hans Rudolf Schuppisser, vice-directeur de l'Union patronale suisse estime toujours que « *les allocations familiales consistent essentiellement en compléments de salaires versés par les employeurs* »<sup>244</sup>.

### 1.3 L'allocation familiale, une prestation sociale ?

Le lien au salaire, revendiqué par les employeurs, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances en 1941, se trouve remis en question en 1947. L'année précédente, le Tribunal fédéral s'était déjà prononcé sur le caractère social de l'allocation familiale versée par une caisse de compensation. En 1947, suite au recours contre la loi neuchâteloise de 1945 sur les allocations, le Tribunal fédéral s'exprime sur la nature des prestations de l'employeur. Selon lui, ces prestations ne pourraient être considérées comme salaire ou supplément de salaire que si l'employeur les versait uniquement à « ses » employés. Mais, proportionnelles à la somme des salaires, les cotisations sont dues quel que soit le nombre d'ayants droit aux allocations. « *Inversément, poursuit le Tribunal fédéral, les droits de l'employé à l'allocation ne dépendent pas du paiement effectif des primes patronales. Ils sont même distincts de sa prétention à un salaire. Ils supposent, certes, un contrat de travail valable. Mais ce contrat conclu, ils sont uniquement déterminés par le nombre d'enfants de moins de 18 ans dont il a la charge, quelles que soient la qualité et la quantité de travail accompli* »<sup>245</sup>. Par conséquent, la compensation opérée par les caisses influe sur la nature juridique des prestations versées. « *L'employeur ne paye point par leur entremise, un supplément de salaire à son personnel. Sa prestation à la caisse ne peut être conçue que comme une contribution (au sens juridique) ou un impôt et celle de la caisse à l'employé comme une prestation sociale* »<sup>246</sup>. Et le Tribunal fédéral de conclure : « *Si ces allocations sont des prestations sociales et non la rémunération d'un travail, les primes que l'employeur verse à la caisse ne sauraient être le paiement d'un salaire.* » Malgré cet arrêt du Tribunal fédéral, très clair sur la nature des allocations familiales, l'opinion dominante lui accorde, aujourd'hui encore, le caractère d'un supplément de salaire.

<sup>243</sup> GROUPE DE TRAVAIL « RAPPORT SUR LA FAMILLE » (Ed.), *La politique familiale en Suisse, op. cit.*, p. 133.

<sup>244</sup> SCHUPPISSER Hans Rudolf, « Pas besoin d'augmenter ou d'uniformiser les allocations familiales », in *Employeur suisse*, no 7, 28 mars 2002, p. 307.

<sup>245</sup> « Arrêt du 20 mars 1947 dans la cause aux Armourins S.A. contre Neuchâtel », in *Arrêts du Tribunal fédéral suisse*, 73<sup>e</sup> volume, 1947, p. 56.

<sup>246</sup> *Idem.*

## 2. Financement des allocations familiales

La discussion sur l'instauration d'un régime fédéral, compliquée par l'absence de statistiques exhaustives, bute régulièrement sur la question des coûts et de l'organisation. Dans leur étude parue en 1994, Pierre Gilliard et François Cuénoud<sup>247</sup> estiment le coût du système à trois milliards pour 1990. Cinq ans plus tard, l'avant-projet le chiffre à quatre milliards<sup>248</sup>. Cette différence considérable, aussi troublante que difficilement explicable<sup>249</sup>, ne facilite pas une analyse rationnelle du problème.

### 2.1 La participation des salariés

Angeline Fankhauser, soucieuse de voir d'abord accepter les principes de son initiative ne se prononce pas sur le financement des allocations pour enfants. Dès lors, les débats se concentrent sur les moyens de régler les frais supplémentaires dus à une généralisation des allocations. La clé de répartition des coûts entre les employeurs, les bénéficiaires et les pouvoirs publics constitue la pierre d'achoppement de la discussion. Les allocations étaient et sont encore presque partout financées uniquement par les employeurs. Si les indépendants et les personnes sans activité lucrative bénéficiaient également des prestations, d'autres sources de financement que les employeurs devraient probablement être trouvées. La question du taux de cotisation reste également à régler. Selon la solution envisagée, des employeurs verraient leurs cotisations modifiées. Un taux de cotisation unifié pour la Suisse désavantagerait certaines professions.

<sup>247</sup> GILLIAND Pierre, CUENOUD François, (BOUVERAT Germain, conseiller) *Politique familiale et budget social de la Suisse, op. cit.* Les auteurs prétendaient à une étude exhaustive mais durent finalement se contenter d'une estimation.

<sup>248</sup> *Statistique des assurances sociales suisses 2002, op. cit.*, p. 217. L'office estime le total des dépenses à 3 920 millions pour 1995, à 4 331 millions pour 2000.

<sup>249</sup> Faut-il pour autant penser que les coûts ont été gonflés pour minimiser l'augmentation entraînée par l'introduction d'un nouveau système, comme cela fut exprimé dans le *Résumé des résultats de la procédure de consultation sur le projet de loi fédérale sur les allocations familiales*. Département fédéral de l'Intérieur, Berne, 1996, p. 11 ? Il paraît impossible de trancher en la seule présence d'estimations.

Dans son avant-projet, la commission opte pour une solution exhaustive proche du régime AVS. Les employeurs et les salariés s'acquittent toutefois de cotisations différentes, respectivement 2 % et 0,4 % du revenu AVS non plafonné. Le financement du régime pour les personnes sans activité lucrative repose sur les pouvoirs publics. La commission semble toutefois avoir rencontré des difficultés à se fixer sur un seul système de financement. Plusieurs propositions sont soumises à la procédure de consultation, pour des raisons tactiques peut-être. Une variante prévoit des cotisations paritaires employeur-salarié, alors qu'une autre n'engage que les pouvoirs publics et les employeurs, système équivalent à celui de la France. Le coût total demeure inchangé mais son implication pour les pouvoirs publics varie considérablement. Selon l'option retenue, la Confédération par exemple devrait faire face à des dépenses supplémentaires de 93 ou... 466 millions. L'impact sur les impôts cantonaux est, selon l'avis même de la commission, difficilement mesurable<sup>250</sup>. Son existence prouve toutefois, s'il en était besoin, que les salariés participeront, d'une manière ou d'une autre, au financement.

Influencés par les pratiques en vigueur à l'étranger et dans les cantons, les experts de 1959 se rallient à un financement exclusif des employeurs, autorisé de surcroît par l'article 71 de la Convention 102 de l'Organisation internationale du Travail<sup>251</sup>. Les cotisations des employés ne sauraient entrer en jeu selon eux, car les allocations constituent toujours « *une prestation sociale qui complète le salaire.* »<sup>252</sup>

En 1982, le groupe de travail étudie à nouveau les avantages et les inconvénients d'une participation des employés. D'un côté, les experts jugent d'éventuelles cotisations des salariés comme une perte de revenu, pas nécessairement compensée par des prestations plus élevées<sup>253</sup>. De l'autre, un financement paritaire « *créerait une plus grande solidarité entre salariés avec et sans charge de famille ; il serait un signe de reconnaissance et de soutien à l'égard de ceux qui se préoccupent d'élever la nouvelle génération.* »<sup>254</sup> La diminution de revenu consécutive à leur participation

<sup>250</sup> 91.411, Initiative parlementaire. Prestations familiales (Fankhauser). Rapport explicatif de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, *op. cit.*, p. 25.

<sup>251</sup> Convention sur la norme minimum de la sécurité sociale <<http://ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/convdf.pl?C102>>

<sup>252</sup> Rapport des experts de 1959, *op. cit.*, p. 109.

<sup>253</sup> GROUPE DE TRAVAIL « RAPPORT SUR LA FAMILLE » (Ed.), *La politique familiale en Suisse, op. cit.*, p. 131.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 132.

affecterait surtout les salariés à bas revenu sans enfants. Les autres, selon leur classe de revenu, verraient leurs cotisations équilibrées par les allocations perçues ou contribueraient plus qu'ils ne bénéficieraient au système dans une logique de solidarité intergénérationnelle et de redistribution des richesses. La dernière votation sur les allocations familiales en Valais démontre qu'une participation des salariés est tout à fait envisageable si le montant de l'allocation paraît approprié<sup>255</sup>.

Les résultats de la procédure de consultation de 1995 révèlent des avis sensiblement divergents. Une participation des salariés, acceptable, voire souhaitable sur le principe, ne trouve que peu de partisans une fois élevée à la parité. Synonyme de baisse de salaire, elle se voit contestée également parce que « *le caractère des allocations familiales jusqu'ici considérées comme une part du salaire* »<sup>256</sup> s'en trouverait profondément modifié. En revanche, une répartition paritaire des cotisations allégerait les charges des employeurs. Cet avantage financier ne suffirait vraisemblablement pas à emporter leur adhésion. L'exemple de l'assurance maternité témoigne de l'importance d'une opposition de principe, souvent plus forte que des considérations monétaires<sup>257</sup>.

Toutes ces réflexions sur le niveau de participation des employés devraient être replacées dans le cadre plus général du partage des charges entre employeurs et employés. A en croire Jacques Bichot<sup>258</sup>, cette distinction, artificielle, n'a pas lieu d'être. Les cotisations sont payées entièrement à la fois par les employeurs et les salariés. La question n'est donc pas tant de savoir qui de l'employé ou du patron paie le plus. Elle consiste plutôt à savoir comment répartir les coûts entre hauts et bas revenus.

<sup>255</sup> Malgré l'opposition des cercles patronaux, la révision de la loi sur les allocations familiales, introduisant une hausse des allocations mais aussi une participation des salariés de 0,3 %, a été acceptée par 61 % des votants, WAEBER-KALBERMATTEN Esther, « Gesetze machen ist nicht schwer – und die Umsetzung ? », in *Zeitschrift für Sozialhilfe*, Nr. 12, Dezember 2001, pp. 177-182.

<sup>256</sup> *Résumé des résultats de la procédure de consultation sur le projet de loi fédérale sur les allocations familiales*, op. cit. p. 20.

<sup>257</sup> Les employeurs payaient globalement plus pour la couverture de maternité dans le cadre des législations existantes qu'avec l'introduction de l'assurance maternité.

<sup>258</sup> BICHOT Jacques, « Pour réconcilier le marché et la sécurité sociale », op. cit., p. 11.

## 2.2 Les alternatives

Le projet de 1998 se situe plutôt dans la ligne de l'évolution récente de la politique familiale en Europe. Il conserve les caractéristiques du régime actuel. Pour les catégories autres que les salariés, il s'oriente vers une politique à la fois ciblée et respectueuse de l'autonomie cantonale. Il prévoit des régimes différents pour les salariés, les indépendants et les personnes sans activité lucrative ainsi qu'un financement particulier pour chacune de ces catégories. Il ne se présente apparemment plus comme le fruit d'une réflexion politique sur le sens d'un régime fédéral mais plutôt comme la réunion des dispositions cantonales et fédérales existantes. Qu'on en juge plutôt ! Les cantons fixent le taux de cotisation des employeurs. Les salariés participent, ou non, au financement : « *le financement des allocations est assuré, soit par les cotisations des employeurs, soit par les cotisations à charge des employeurs et des salariés* »<sup>259</sup>. Les cantons assurent le financement des indépendants comme jusqu'à présent. L'article 20 énumère toutes les variantes des dix systèmes cantonaux actuels : « *Les allocations familiales sont financées par des cotisations des indépendants calculées en pour cent des revenus soumis à cotisations dans l'AVS ou par une contribution éventuelle des allocataires qui ne doit pas excéder par mois la moitié du montant de l'allocation versée ou par d'éventuelles contributions des caisses de compensation pour allocations familiales aux salariés ou par d'éventuelles subventions des pouvoirs publics.* »<sup>260</sup>

Peut-être effrayée par les résultats de la procédure de consultation et par l'idée d'un échec devant le Parlement, la commission s'est montrée singulièrement molle et indécise sur la question du financement. Elle aurait tout aussi bien pu se contenter de la laisser entre les mains de chaque canton. On ne retrouve en tout cas plus grand-chose du souffle de l'avant-projet.

Par contraste, l'initiative populaire lance au moins quelques nouvelles pistes de financement. Comme la plupart des études spécialisées, elle cherche d'abord à conserver la part globale des employeurs. En revanche, elle écarte toute contribution des bénéficiaires. Elle propose d'assurer les coûts supplémentaires par une participation accrue des pouvoirs publics. Dans ce but, elle suggère plusieurs possibilités : des recettes fiscales générales, une

<sup>259</sup> « 91.411 Rapport CSSS-CN du 20 novembre 1998 », *op. cit.*, art. 15, p. 2979.

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 2980.

réaffectation du pourcentage de la TVA, un impôt fédéral sur les successions. Il est peu probable qu'une augmentation du taux d'imposition soit soutenue par la population<sup>261</sup>, même si une telle augmentation entraîne une redistribution effective des familles riches vers les familles moins aisées, ainsi que l'a montré l'étude pour une meilleure compensation des charges familiales. Cela reviendrait à une participation des allocataires. Elle sera en tout cas fortement combattue par le monde économique, de même qu'une augmentation de la TVA, souvent évoquée mais non sans effets sur l'économie<sup>262</sup>. Seul le lancement d'une initiative populaire, vraisemblablement vouée à l'échec, lancerait un débat public sur l'impôt fédéral sur les successions, évoqué dès les années 20 déjà<sup>263</sup>, écarté par le rapport IDA FiSo 2<sup>264</sup>, expressément rejeté par le Conseil national comme moyen possible de financer une rente pour enfant<sup>265</sup>. Une nouvelle proposition apparaît sur la scène nationale : l'utilisation du produit de la vente d'or par la Banque nationale suisse<sup>266</sup>.

<sup>261</sup> Encore que, s'il faut en croire Pierre CONCIALDI, l'acceptation du taux de cotisation ou d'une augmentation de ce taux dépend fortement de la confiance en la pérennité du système, soit du fait que des prestations seront effectivement versées, CONCIALDI Pierre, « Pour une économie politique de la protection sociale », in *Revue de l'IREES*, no 30, <<http://www.ires-fr.org/files/publicat/revue/r30/r30/chap7.pdf>> .

<sup>262</sup> KAPPELER Beat, « Die Patentlösung », in *Die Weltwoche*, 5. März 1998.

<sup>263</sup> « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance invalidité, vieillesse et survivants, et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les assurances sociales du 21 juin 1919 », in *Feuille fédérale*, 1919, IV, pp. 1-222 ; « Message complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet d'un article 41<sup>quater</sup> de la Constitution fédérale (Assurance invalidité, vieillesse et survivants) du 14 juin 1920 », in *Feuille fédérale*, 1920, pp. 746-748 ; « Message complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'assurance vieillesse, invalidité et survivants du 23 juin 1924 », in *Feuille fédérale*, 1924, II, pp. 717 ss ; « Régime provisoire des finances fédérales », *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, pp. 413 ss, 442 ss. ; « Impôt fédéral sur les successions », *Procès-verbaux du Conseil national*, 1943, 31,17, pp. 32-66. En 1946, la commission d'experts chargée d'examiner la réforme des finances fédérales se pencha sur la question et rejeta la proposition consistant à financer partiellement l'AVS par un tel impôt.

<sup>264</sup> GROUPE DE TRAVAIL INTERDÉPARTEMENTAL « PERSPECTIVES DE FINANCEMENT DES ASSURANCES SOCIALES » (IDA FiSo), *Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales*, Berne, Office fédéral des assurances sociales, 1996, p. 166.

<sup>265</sup> « 99.3087. Motion Fehr Jacqueline. Impôt fédéral sur les successions et les donations », *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 2000, pp. 1078-1081.

<sup>266</sup> « 02.445 Initiative parlementaire. L'or affecté à des allocations pour enfants plus équitables », L'auteur, Hugo Fasel (G, FR), a déposé son initiative le 25 septembre 2002.

### 3. La compensation des charges

La disparité des cotisations entre employeurs, de 1,5 à 3 % pour les caisses cantonales<sup>267</sup>, de 0,1 à 5 % pour les caisses privées<sup>268</sup>, moins souvent relevée, mais bien réelle, peut introduire une distorsion de concurrence pour l'implantation d'entreprises. Hans-Peter Tschudi, entre autres, signale ce danger, déjà évoqué par le Conseil fédéral en 1944 au cas où un régime disparate réglé par les cantons verrait le jour<sup>269</sup>.

Dans le système actuel, quasiment chaque caisse doit couvrir ses dépenses selon le système de répartition. Dès lors, le taux de cotisation varie d'une caisse à l'autre. Seuls trois cantons, selon Pascal Mahon<sup>270</sup>, disposent d'une compensation de l'ensemble des recettes et dépenses sur le plan cantonal.

Certaines législations cantonales compliquent encore la situation. Dans quelques cantons, les employeurs soumis à une convention collective reconnue par le Conseil d'Etat sont libérés de l'obligation de s'affilier à une caisse d'allocations familiales, si la convention collective prévoit l'octroi d'allocations au moins identiques aux minima légaux. Il en va de même s'ils occupent un certain nombre d'employés. En 1959, la commission d'experts affiche son scepticisme pour cette clause. Elle l'estime incompatible avec le principe de compensation et funeste sur le plan financier<sup>271</sup>. Le groupe de travail de 1982 lui emboîte le pas, pour les mêmes raisons<sup>272</sup>. En 1959, la commission d'experts s'était décidée contre une compensation directe à l'échelon national, jugée peu réaliste. En revanche, le groupe de travail de 1982 se prononce pour une telle solution<sup>273</sup>, afin de favoriser la solidarité entre les caisses, les professions et les cantons.

L'initiative parlementaire Fankhauser exige une compensation à l'échelon national, ainsi que le réclame le Conseil fédéral en 1944. Dans son rapport, ce dernier requiert la possibilité

<sup>267</sup> *Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales*, *op. cit.*, p. 6

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>269</sup> TSCHUDI, Hans Peter, « Kantonale oder eidgenössische Kinderzulagenregelung? », *op. cit.* p. 74 ; « Rapport du Conseil fédéral de 1944 », *op. cit.*, pp. 971-972

<sup>270</sup> MAHON, Pascal, « Les allocations familiales », *op. cit.*

<sup>271</sup> *Rapport des experts de 1959*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>272</sup> GROUPE DE TRAVAIL « RAPPORT SUR LA FAMILLE » (Ed.), *La politique familiale en Suisse*, Berne 1982, *op. cit.* p. 27.

<sup>273</sup> *Ibidem*, pp. 128-129.

d'instituer un système de surcompensation. Il souhaite qu'un article constitutionnel autorise la Confédération à créer une « *caisse nationale de surcompensation, faute de quoi sa compétence en la matière pourrait être contestée.* »<sup>274</sup>

Réaliser la compensation des charges à l'échelon national passe selon l'avant-projet de 1995 par une transformation totale des structures. En 1982, les experts soulignent la dispersion de l'appareil administratif. Ils laissent entendre qu'une centralisation faciliterait la compensation des charges<sup>275</sup>. Leurs propos trouvent un écho treize ans plus tard. La commission limite drastiquement le nombre de caisses et confie l'application de la loi aux organes de l'AVS. Cet aménagement lui semble le seul compatible avec la création et la maîtrise d'un fonds de compensation, l'échange d'informations et de données. Il présente de plus l'avantage de permettre un traitement rationnel et efficace, du fait de la diminution du nombre de caisses, de 800 à 26.

Soucieuse de ne pas braquer inutilement les esprits réfractaires à tout régime fédéral, la commission, comme elle l'avait fait pour le financement, soumet plusieurs propositions en procédure de consultation. La variante deux prévoit le maintien des caisses d'allocations existantes. Les conséquences de cette solution, mentionnées par la commission, à savoir l'abandon de la compensation intégrale des charges, l'absence de solidarité, rendraient tout simplement irréalisable la concrétisation de l'initiative et compliqueraient les contrôles<sup>276</sup>. Vingt cantons, indépendamment de leur adhésion ou non à la loi proposée, se prononcent pour une organisation selon les caisses AVS. Cette solution élégante, transparente et relativement simple, autoriserait vraisemblablement la réalisation de l'initiative à moindre coût par une diminution des charges administratives. Ce dernier point mériterait toutefois des précisions car le flou le plus total règne en matière de données<sup>277</sup>. La requête de transparence soulevée en 1982 : « *Il [le groupe de travail] s'est demandé si ce système – qui fonctionne il est vrai – n'était pas entaché de graves défauts sur le plan de la solidarité et s'il était favorable quant à son coût. Des experts indépendants*

<sup>274</sup> « Rapport du Conseil fédéral de 1944 », *op. cit.*, p. 972.

<sup>275</sup> GROUPE DE TRAVAIL « RAPPORT SUR LA FAMILLE » (Ed.), *La politique familiale en Suisse, op. cit.* p. 24.

<sup>276</sup> 91.411, *Initiative parlementaire. Prestations familiales (Fankhauser). Rapport explicatif de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>277</sup> HAUSER-SCHÖNBÄCHLER, Gerhard, *Allocations familiales en Suisse. Etude menée dans la perspective d'une refonte du système, op. cit.*, p. 6.

*devraient procéder à son analyse ; l'on pourrait alors obtenir les éclaircissements nécessaires* »<sup>278</sup> n'est toujours pas remplie.

Si les auteurs n'avaient pas été contraints, du fait de la faible coopération des caisses d'allocations familiales à extrapoler ou à ignorer certains aspects, l'étude de Pierre Gilliland et François Cuénoud aurait pu satisfaire cette demande restée lettre morte jusqu'à aujourd'hui. En ira-t-il autrement avec le rapport demandé dans un postulat accepté tant par le Conseil fédéral que par le Conseil national ? Il est malheureusement permis d'en douter. Les discussions au sujet d'une loi fédérale ne favorisent guère les échanges d'informations, semble-t-il<sup>279</sup>. En revanche, les autres activités réglées par les caisses appelées à disparaître ne sont pas évoquées.

Sur la question d'une compensation à l'échelle suisse, chaque camp défend davantage ses propres intérêts que ceux de la famille, voire de l'enfant, supposés prévaloir. Si le parti socialiste se déclare favorable à cette solution en procédure de consultation, l'Union syndicale suisse s'y oppose<sup>280</sup>. Pour les adversaires, l'application par les organes AVS contredirait l'article constitutionnel 34<sup>quinquies</sup>, même si la nouvelle Constitution a rendu cet argument caduc. L'Union suisse des Arts et Métiers évoque les abus possibles. Une compensation intercantonale lui paraît exagérée<sup>281</sup>. Malgré le peu d'opposition, au final, sur ce point, autant dans l'avant-projet mis en consultation en 1995 que dans le projet lié à la péréquation financière<sup>282</sup>, toute tentative de compensation est abandonnée dans le projet de 1998. Ne subsiste qu'une péréquation au niveau des caisses, reconnues seulement à partir d'un nombre relativement d'employeurs et de salariés. Par rapport à la situation actuelle, un renforcement du système de compensation est toutefois prévu par la suppression des exceptions à l'assujettissement, celle des employeurs liés par des conventions collectives de travail par exemple, autrement dit l'obligation sans exception aucune des employeurs de s'affilier à une caisse de compensation.

<sup>278</sup> GROUPE DE TRAVAIL « RAPPORT SUR LA FAMILLE » (Ed.), *La politique familiale en Suisse, op. cit.* p. 129.

<sup>279</sup> « 01.3450 Postulat Meier-Schatz Lucrezia. Caisses de compensation familiales et allocations familiales. Rapport », *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 2001, p. 1997 ; GILLIAND Pierre, CUENOUD François, (BOUVERAT Germain, conseiller) *Politique familiale et budget social de la Suisse, op. cit.*

<sup>280</sup> *Résumé des résultats de la procédure de consultation sur le projet de loi fédérale sur les allocations familiales, op. cit.* p. 18.

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>282</sup> *La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons. Lignes directrices. Rapport sur les résultats de la consultation.* Berne, Département fédéral des finances, 1996.

\* \* \*

Angeline Fankhauser ne s'est pas exprimée au sujet du financement des allocations pour enfants. L'exigence de péréquation à l'échelon suisse posé dans son initiative suppose toutefois une simplification du système et une certaine uniformisation des cotisations sur le plan national. De ce point de vue, le projet de 1998 représente un recul certain par rapport à l'avant-projet de 1995. Les cantons conservent une large autonomie, mais il paraît difficile de parler d'une simplification du système. Le principe de solidarité entre cantons, entre professions introduit par une péréquation nationale a laissé la place à la concurrence et aux inégalités.

## CONCLUSION

La politique familiale n'a jamais cessé d'occuper les parlementaires. En période de difficultés économiques, les familles, plus directement touchées, attirent l'attention des politiciens. Cela s'est vérifié dans les années 30, mais plus récemment aussi. La dernière décennie a vu une recrudescence de l'attention portée à la famille, non seulement par le monde politique mais aussi par l'économie.

Depuis le postulat de Josef Escher en 1929, les interventions se sont succédé pour réclamer un régime fédéral d'allocations familiales. L'avènement de lois cantonales n'a pas affaibli la force des revendications fondées sur une égalité de traitement, mais tout au plus diminué leur fréquence. Jusqu'à ce jour, les partisans d'une loi fédérale n'ont remporté aucun succès probant. Toutefois, certaines des interventions déposées sur le plan fédéral ont peut-être incité les cantons à modifier leurs pratiques et à mieux prendre en compte les nouvelles formes de vie et de travail.

L'initiative Fankhauser a relancé un débat récurrent. Avec ses principes de solidarité et d'équité, c'est la place de l'enfant et de la famille dans la société qui est mise en jeu. La décision du Conseil national de donner suite à l'initiative semblait signaler l'accord du monde politique sur la nécessité de combler les lacunes du système actuel. Mais les solutions proposées montrent bien la fragilité de l'entente. Les prestations complémentaires seront peut-être acceptées, malgré les difficultés à les appliquer en l'absence d'un régime fédéral sur les allocations familiales. Plus que cet énième échec d'une loi fédérale, le rejet de l'initiative signifierait l'occasion manquée, par le Parlement, d'une discussion de fond sur la politique familiale et d'une mise à plat de toutes les prestations octroyées aux enfants, voire d'une refonte complète du système. On pourrait imaginer une discussion sur la scission de l'AVS entre la partie prévoyance vieillesse et la partie survivants, et la question des rentes d'orphelin étudiée dans le cadre général et complet des prestations pour enfants.

L'extension des allocations bute sur des questions de principe. Leur universalisation, totalement réalisée dans l'avant-projet de 1995 remis à l'ordre du jour par la proposition de renvoi de Lucrezia Meier-Schatz, revendiquée dans l'initiative populaire de la Confédération des syndicats chrétiens, recommandée par certains spécialistes se heurte à la définition des objectifs de la politique familiale et à la question de la sélection des prestations. Privilégier la lutte contre la pauvreté des familles revient, dans la pratique, à limiter le cercle des allocataires. Si un ciblage des prestations complémentaires peut se justifier, il paraît plus difficilement compréhensible de limiter le cercle des bénéficiaires de l'allocation pour enfant tantôt sur la base du revenu, tantôt sur celle de l'appartenance socioprofessionnelle. Considérer, comme le souligne le président de « Economiesuisse » que les allocations familiales sont superflues pour 90 % des Suisses<sup>283</sup>, c'est limiter l'enfant à la sphère privée, nier sa dimension sociale en tant que « *force rajeunissante, innovatrice et dynamisante* »<sup>284</sup>, et oublier le principe d'équité entre familles avec et sans enfants.

Sur une certaine égalité de traitement, induite par un montant uniforme de l'allocation, la solution proposée par Angeline Fankhauser semble bénéficier d'un relatif consensus. Différentes instances se sont prononcées pour une allocation de 200 francs. Davantage que symbolique, cette somme ne représente toutefois qu'une faible participation aux coûts de l'enfant. Le montant de l'allocation est lié à la discussion sur l'imposition des familles. Bernard Dafflon<sup>285</sup> et le *Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien* visent plutôt à des allocations plus conséquentes accompagnées d'une suppression des déductions fiscales. Cette solution, aussi intéressante soit elle, n'a que fort peu de chances d'être étudiée. Allocations familiales et imposition ne sont pas examinées par la même commission parlementaire et ne seront pas traitées en même temps par les députés. Des décisions sur l'imposition pourraient ou devraient influencer la discussion sur les allocations, sans que les deux thèmes soient liés. De plus, le BASS souffre d'un déficit d'image dans les rangs de la droite et ses propositions risquent d'être écartées, sans réel examen. L'étude de Bernard Dafflon est encore trop récente pour que son

<sup>283</sup> MOOSER, Hubert, « 9 von 10 Familien brauchen keine Kinderzulagen », in *Sonntagsblick*, 30. Juni 2002.

<sup>284</sup> DAFFLON Bernard, (avec la collaboration de ABATTI Roberto), *La politique familiale en Suisse : enjeux et défis*, op. cit., p. 276.

<sup>285</sup> *Ibidem*.

impact puisse être jugé. Rédigée en français, elle pourrait pâtir d'un manque de notoriété et de publicité qui empêcherait toute discussion à l'échelle du pays.

Le mutisme de l'initiative Fankhauser sur le financement permet aux opposants d'utiliser la question des coûts pour justifier une opposition trop souvent de principe. L'opacité de l'organisation, l'absence de statistiques exhaustives permet toutes les dérives, toutes les fantaisies et occulte la discussion sur la solidarité et l'équité. L'allocation perçue comme une part du salaire encourage une organisation basée sur le principe de la profession : « *La commission a constaté que les allocations pour enfants sont aujourd'hui considérées comme des composantes du salaire. Selon l'initiative Fankhauser, elles doivent être tenues pour des prestations sociales.* »<sup>286</sup> La volonté affichée par la gauche de refuser à tout prix une participation des salariés ne facilite pas l'élaboration d'un consensus sur le financement. Des attitudes dogmatiques de part et d'autre alors qu'un accord véritable sur le sens d'une loi fédérale n'existe même pas risquent de faire échouer le projet.

Les chances de l'initiative Fankhauser semblent en effet assez minces. Pour la première fois, le Parlement se prononcera sur un projet de loi fédérale sur les allocations familiales. Les débats verront s'affronter les tenants de la responsabilité individuelle et de la souveraineté cantonale contre les partisans d'une solidarité envers les familles. Radicaux, démocrates du centre et libéraux s'opposeront à la loi fédérale. La gauche la soutiendra et revendiquera certainement des allocations plus élevées. Le parti démocrate-chrétien jouera un rôle décisif. Selon le discours officiel, « *depuis plus de vingt ans, [il] demande de coordonner et d'harmoniser le régime des allocations.* »<sup>287</sup> Dans les faits, la position du parti démocrate-chrétien apparaît très ambiguë. Partagé entre la nécessité politique de reconnaître à la femme l'égalité, sur le plan professionnel également, et la conception traditionnelle de la famille, il se fait le chantre des déductions fiscales et du *splitting* familial, prend une lourde responsabilité dans le capotage de l'assurance maternité en monnayant son soutien en échange de prestations pour les femmes au

<sup>286</sup> Propos de Heinz Allenspach, au nom de la commission, *Bulletin officiel, Conseil national*, 1992, p. 216.

<sup>287</sup> MEIER-SCHATZ Lucrezia « Un enfant, une allocation », Service de presse du PDC, 27 juin 2002, [www.cvp.ch/français/texte/text-detail.asp?contentid=1423](http://www.cvp.ch/français/texte/text-detail.asp?contentid=1423)

foyer, et refuse l'avant-projet de loi sur les allocations familiales en 1995 car il prétend défendre prioritairement l'assurance maternité<sup>288</sup>.

Le projet de loi de 1998 tente de ne pas trop heurter les différentes sensibilités. Il s'inscrit dans la droite ligne de la politique des petits pas et de la culture du consensus chères à la Suisse. Sa ligne molle ne satisfait bien évidemment personne et il est maintenant remis en question. Le parti démocrate-chrétien, par l'entremise de Lucrezia Meier-Schatz, réclame, sous le couvert d'une nouvelle proposition, un retour à l'avant-projet de 1995. Le parti socialiste reproche la modestie des montants et le parti radical le manque de vue d'ensemble et le flou financier. L'appui du Conseil fédéral, favorable sur le principe, reste très mesuré : « *L'uniformisation du système ne doit pas engendrer une augmentation des coûts et par là même une charge supplémentaire pour l'économie suisse.* »<sup>289</sup> Dans ces conditions, un régime fédéral verra-t-il le jour ? Si un certain consensus semble se dégager en faveur de prestations pour les familles dans le besoin, rien pour le moment ne permet de penser que cela s'accompagnerait d'un régime fédéral d'allocations familiales. La décision viendra peut-être avec l'initiative populaire ou un contre-projet éventuel, a fortiori si quelques années de pratique des accords bilatéraux montrent les limites d'un régime aussi éclaté.

---

<sup>288</sup> Une année plus tôt, le parti démocrate-chrétien avait refusé l'avant-projet d'assurance maternité en procédure de consultation parce qu'il excluait les femmes au foyer. Le message sur l'assurance maternité qui inclut des prestations pour les femmes au foyer n'est pas encore paru lorsque le parti refuse son soutien au régime fédéral d'allocations familiales.

<sup>289</sup> « Ad. 91.411 Initiative parlementaire Prestations familiales (Fankhauser). Rapport du 20 novembre 1998 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national. Avis du Conseil fédéral du 28 juin 2000 », in *Feuille fédérale*, 2000, p. 4430.

## BIBLIOGRAPHIE

### Sources

91.411 Initiative Fankhauser. Rapport explicatif de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, Services du Parlement, Berne, 1995.

« 91.411 Initiative parlementaire. Prestations familiales (Fankhauser). Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 20 novembre 1998 », in *Feuille fédérale*, 1999, pp. 2942-2986.

« Ad. 91.411 Initiative parlementaire Prestations familiales (Fankhauser). Rapport du 20 novembre 1998 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national. Avis du Conseil fédéral du 28 juin 2000 », in *Feuille fédérale*, 2000, pp. 4422-4438.

« Arrêt de la 1<sup>re</sup> Cour du 22 septembre 1941 en la cause Caisse nationale contre Eggimann », in *Arrêts du Tribunal fédéral des assurances, I*, Bern, Hans Huber Verlag, 1941, pp. 113-118.

« Arrêt du 20 mars 1947 dans la cause aux Armourins S.A. contre Neuchâtel », in *Arrêts du Tribunal fédéral suisse, 73<sup>e</sup> volume*, 1947, I, pp. 47-61.

ATF

*Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, 1970 ss.,

*Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale*, 1929 - 1970.

*Initiative parlementaire sur la politique familiale / Initiative du canton de Lucerne sur l'institution d'un régime fédéral uniforme d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle. Résultats de la procédure de consultation. Rapport à l'attention de la Commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative parlementaire sur la politique familiale*, Berne, Département fédéral de l'Intérieur, mars 1985.

*La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons. Lignes directrices. Rapport sur les résultats de la consultation*. Berne, Département fédéral des finances, 1996.

*Loi fédérale sur les allocations familiales. Rapport explicatif de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique (C.S.S.) du Conseil national*, Berne, Services du Parlement, 1995. [Procédure de consultation]

« Message complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants du 23 juin 1924 », in *Feuille fédérale*, 1924, II, pp. 717 ss

- « Message complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet d'un article 41<sup>quater</sup> de la Constitution fédérale (Assurance invalidité, vieillesse et survivants) du 14 juin 1920 », in *Feuille fédérale*, 1920, pp. 746-748.
- « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne du 15 février 1952 », in *Feuille fédérale*, 1952, I, pp. 208-245.
- « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi modifiant celle qui fixe le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne du 18 septembre 1961 », in *Feuille fédérale*, 1961, II, pp. 457-494.
- « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance invalidité, vieillesse et survivants, et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les assurances sociales du 21 juin 1919 », in *Feuille fédérale*, 1919, IV, pp. 1-222.
- PL 8355 *Projet de loi modifiant la loi sur les allocations familiales, (visant à augmenter cette allocation et à rétablir à 25 ans l'âge des ayants droit).*  
 <<ftp://ftp.ge.ch/grandconseil/1997-2001/texte/PL08355.pdf>> (5 août 2002)
- « Pour de plus justes allocations pour enfants », in *Feuille fédérale*, 2001, p. 5636.
- « Prestations familiales » MISSOC,  
 <[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc/index\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_fr.html)> (25 juillet 2002)
- Procès-verbal des délibérations du Conseil national, 1929-1970.*
- Procès-verbal des délibérations du Conseil des Etats, 1929-1970.*
- Rapport de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi modifiant la loi sur les allocations familiales (J 5 10) (pour un taux unique et la création d'un fonds de compensation), PL 8366-A, 4 septembre 2001.*  
 <<ftp://ftp.ge.ch/grandconseil/1997-2001/texte/PL08366A.pdf>> (5 août 2002)
- Rapport de la commission fédérale d'experts chargée d'examiner l'institution d'un régime fédéral d'allocations familiales du 27 février 1959.* Berne, 1959.
- « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative pour la famille du 10 octobre 1944 », in *Feuille fédérale*, 1944, pp. 825-1036.
- Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion*, Berne, 1939 ss.
- Résumé des délibérations*, Berne, Services du Parlement, 1929 ss.
- Résumé des résultats de la procédure de consultation sur le projet de loi fédérale sur les allocations familiales.* Département fédéral de l'Intérieur, Berne, 1996.

## Littérature

- « Allocations en faveur des enfants vivant à l'étranger », in *Pratique VSI*, no 1, 1999, pp. 33-36.
- « Allocations en faveur des enfants vivant à l'étranger », in *Pratique VSI*, no 6, 1998, pp. 306-311.
- « Allocations familiales dans le canton du Tessin », in *Pratique VSI*, no 5, 1997, pp. 199-203.
- Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales*. Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Office fédéral des assurances sociales, Berne 2002.
- « Audience du 30 octobre 1997. Fédération des syndicats patronaux de Genève, C. et V. c. la loi du 1<sup>er</sup> mars 1996 sur les allocations familiales du canton de Genève », in *Semaine judiciaire*, 1998, pp. 473-485.
- BAGAVOS Christos, MARTIN Claude, « Faible fécondité, familles et politiques publiques. Rapport de synthèse », *ÖIF-Materialiensammlung*, Heft 10, 2001.
- BAUER Tobias, BAUMANN Beat, SPYCHER Stefan, *Die Schweiz braucht einen neuen Generationenvertrag*, Bern, BASS, 1998.
- BAUER Tobias, *Kinder, Zeit und Geld: Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre*, Bern, Bundesamt für Sozialversicherung, 1998. [Beiträge zur sozialen Sicherheit. Forschungsbericht 10/98].
- BAUER Tobias, STREULI Elisa, *Modèles de compensation des charges familiales*, Berne, COFF, 2000.
- « Beaucoup d'indépendants passeront par l'aide sociale ». Propos de Béatrice Despland recueillis par Geneviève Brunet, in *L'Hebdo*, 22 mars 2001.
- BELSER, Katharina, « Les enfants, le temps et l'argent », in *Famille & Société*, no 1, février 1998, Hors-série du bulletin *Questions familiales*.
- BERTHOLD Norbert, « Ordnungspolitik ist die beste Familienpolitik », in *Neue Zürcher Zeitung*, 26. Oktober 2002.
- BICHOT, Jacques, « Réconcilier la sécurité sociale et le marché », in *Futuribles*, no 196, mars 1995, pp. 5-19.
- BOGADI Fabienne, « Les travailleurs sont aussi des pères, une lente prise de conscience s'opère dans les mentalités suisses », *Le Temps*, 6 décembre 2002.
- BOUVERAT Jean-Marie, « Article constitutionnel sur la protection de la famille », in FRAGNIÈRE Jean-Pierre, GIROD Roger (Eds), *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Lausanne, Réalités sociales, 2002.
- BOVAY MARIANNE, « Allocations familiales : du patchwork à une solution fédérale? », in *Aspects de la sécurité sociale*, no 4, 2002, pp. 2-10.

- BRADSHAW Jonathan, « Le partage du coût de l'enfant », in *Futuribles*, no 224, octobre 1997, pp. 69-83.
- BÜHLER Susanna, « Le modèle tessinois : une contribution à la lutte contre la paupérisation des familles », in *Sécurité sociale*, no 4, 2001, pp. 190-192.
- BUHMANN Brigitte, « Faits et chiffres sur la prise en charge externe des enfants », in *Questions au féminin*, no 2, 2001, pp. 43-46.
- CALOT Gérard, « Familles, prestations et prélèvements », in *Futuribles*, no 224, octobre 1997, pp. 95-101.
- CANTILLON Bea, « Les transformations des modèles du travail et de la famille », in FRAGNIÈRE Jean-Pierre, [e. a.] *Repenser la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1995, pp. 115-144.
- CHAPPONNIÈRE Martine, « Die Arbeitsteilung nach Geschlecht und weibliche Arbeit: Entwicklung von zwei Begriffen », in MAHRER Isabel [e. a.], *Frau und Arbeit in Vergangenheit und Zukunft*, Romanell s. Morges, Schweizer Verband für Frauenrechte, 1986, [SVF-Forum *Frau und Arbeit*, 18 janvier Berne], pp. 16-22.
- CHRISTEN Mariana, « Zur Genese eines Mythos : Die Schweizer Familie », in *Staatsbürger*, Nr. 1, 1996, pp. 23-31.
- CONCIALDI Pierre, « Pour une économie politique de la protection sociale », in *Revue de l'IREES*, no 30, <<http://www.ires-fr.org/files/publicat/revue/r30/r30/chap7.pdf>>, (19 avril 2002).  
*Contributions de la société aux coûts de chaque enfant*, Berne, Pro Familia, 1993, [Les cahiers de la famille].
- CUÉNOUD François, *Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961. De l'espoir à l'enlisement. Mise en perspective pour 1995*, Lausanne, Réalités sociales, 1995.
- CUYVERS Peter, KIELY Gabriel, « La famille sur la Grand Huit de la vie », *Family Observer*, no 2, 2000, pp. 4-12.
- DAFFLON Bernard, (avec la collaboration de ABATTI Roberto), *La politique familiale en Suisse : enjeux et défis*, Lausanne, Réalités sociales, 2003.
- DEISS Joseph, « Budgets familiaux et compensation des charges », in FLEINER-GERSTER, Thomas, GILLIAND Pierre, LÜSCHER Kurt, *Familles en Suisse*, Fribourg, Editions universitaires, 1991, pp. 261-291.
- DEISS Joseph, GUILLAUME Marie-Luce, LÜTHI Ambros, *Kinderkosten in der Schweiz*, Fribourg 1988.
- DÉLEZ Marie-Luce, « Le sens de la définition du coût de l'enfant », in DESPLAND Béatrice et FRAGNIÈRE Jean-Pierre, (Eds), *Les politiques familiales : l'impasse*. Lausanne, Ed. EESP, 1999, pp. 73-84.
- DESPLAND Béatrice et FRAGNIÈRE Jean-Pierre, (Eds), *Les politiques familiales : l'impasse*. Lausanne, Ed. EESP, 1999.
- DESPLAND Béatrice, « De l'assurance à l'assistance, ou les effets pervers d'une idée séduisante », in *Le Temps*, 1<sup>er</sup> mars 2000.

- DESPLAND Béatrice, *Responsabilités familiales et assurance-chômage – une contradiction ?* Bâle Genève Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2001, [Femme et Droit].
- DUCRET Isabelle, « L'assurance maternité en plein bricolage », in *Femina*, no 10, 10 mars 2002.
- « Equilibre entre travail et vie familiale : aider les parents à obtenir un emploi rémunéré », in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2001, pp. 139-180.
- ERNST Synes, « Schöne Aussichten für die Familien », in *Die Weltwoche*, 18. Januar 2001.
- ESTOPPEY Didier, « Une étude montre l'apport économique des crèches », in *Le Courrier*, 20 novembre 2002.
- Etudes économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris, OCDE, 2002.
- « Familles et entreprises. Résultats de l'enquête effectuée auprès des entreprises suisses », in *Conférence de presse sur la politique familiale*, Pro Familia, Union patronale suisse, Pro Juventute, 16 août 2001.  
<[www.arbeitgeber.ch/francais/\\_frames/8-f\\_archives/2001/8-f\\_010816.htm](http://www.arbeitgeber.ch/francais/_frames/8-f_archives/2001/8-f_010816.htm)>
- FANKHAUSER Angeline, « Die soziale Schweiz braucht eine neue Lobby », in *SozialAktuell*, Nr. 21, Dezember 1999.
- FEHR Jacqueline, *Quand les enfants comptent*, Berne, Parti socialiste suisse, juillet 2002.
- FLEINER-GERSTER Thomas, GILLIAND Pierre, LÜSCHER Kurt, (Ed.), *Familles en Suisse*, Fribourg, Editions universitaires, 1991.
- FLÜCKIGER Yves, « Les conséquences économiques et sociales des mutations actuelles de l'emploi », in SUTER Christian et PAHUD, Claude (sous la direction de), *Rapport social 2000*. Editions Seismo, Zurich 2000. [Collection « Analyses sociales », Ed. par le programme prioritaire « Demain la Suisse »], pp. 52-73.
- FLURY-KLEUBLER Peter, « Betreuung der Kinder des St. Galler Staatspersonals : Wirklichkeiten und Wünsche », in *Statistik aktuell*, Nr. 3, April 2002.
- FOULON Sandrine, « Allocation parentale d'éducation : le revers de la médaille », in *Problèmes économiques*, no 2624, 7 juillet 1999, pp. 22-24.
- FRAGNIÈRE Jean-Pierre, BORDIN Marco (Travaux réunis par), *Familles et sécurité sociale*, Lausanne, Editions EESP, 1994.
- FRAGNIÈRE Jean-Pierre, GIROD Roger (Eds), *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Lausanne, Réalités sociales, 2002.
- FRIEDMANN WANSHE Anouk, « Le canton du Tessin introduit une nouvelle loi sur les allocations familiales », in *Questions familiales*, no 2, 1996, pp. 41-44.
- FUCHS Michael, « Autriche : l'allocation pour enfant remplace l'allocation de carence », in *Questions familiales*, no 3, 2001, pp. 41-44.
- FUX Beat, « Politique familiale: formes d'intervention, régimes et doctrines politiques », in *Questions familiales*, No 2, 1999, pp. 6-10.

- FUX Beat, « Von einfachen und weniger einfachen familienpolitischen Lösungsvorschlägen », in *pro juventute-thema*, Nr. 3, 2000, pp. 32-34.
- FUX Beat, BAUMGARTNER Doris A., « Ein Baby ? Eher nicht. Die neue Kinderlosigkeit – ein gesellschaftlicher Trend und dessen Hintergründe », in *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Mai 2000.
- GAILLARD Jean-Michel, *La famille en miettes*, Paris, Editions Sand, 2001.
- « Garde extra familiale des enfants », in *Questions familiales*, no 1, 2001, pp. 2-23.
- GAUTHIER Anne H., « Public policies affecting fertility and families in Europe : A survey of the 15 member states », Communication présentée au séminaire *Faible fécondité, familles et politiques publiques* organisé par l'Observatoire européen pour les Affaires familiales, du 15 au 16 septembre 200 à Séville.  
<[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/eoss/sevilla.fr.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/sevilla.fr.html)> (9 septembre 2002).
- GAUTHIER Anne H., « Vers une convergence des politique familiales dans les pays industrialisés ? », in *Problèmes économiques*, no 2789, 18 décembre 2002, pp. 24-29.
- GILLIAND Pierre, « Population et structures familiales en Suisse », in FLEINER-GERSTER Thomas, GILLIAND Pierre, LÜSCHER Kurt, (Ed.), *Familles en Suisse*, Fribourg, Editions universitaires, 1991, pp. 13-16.
- GILLIAND Pierre, CUÉNOUD François, *Politique familiale et budget social de la Suisse*, Berne, Office fédéral de la statistique, 1994.
- GILLIAND Pierre, LÉVY May (Travaux recueillis par), *Familles et solidarité dans une société en mutation*. Lausanne, Réalités sociales, 1990.
- GOODY Jack, *La Famille en Europe*, Paris, Seuil, 2001.
- GREPPI Spartaco, RITZMANN Heiner, « Les comptes globaux de la protection sociale », in *Infosocial*, no 4, février 2001, pp. 7-103.
- GROSSENBACHER Silvia, « Politique familiale et politique en faveur des femmes. Un conflit sans issue ? », in *Questions familiales*, no 3, 1995, pp. 6-9.
- GROUPE DE TRAVAIL « RAPPORT SUR LA FAMILLE » (Ed.), *La politique familiale en Suisse*, Berne, 1982.
- GROUPE DE TRAVAIL INTERDÉPARTEMENTAL « PERSPECTIVES DE FINANCEMENT DES ASSURANCES SOCIALES » (IDA FiSo), *Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales*, Berne, Office fédéral des assurances sociales, 1996.
- HAAKE Barbara, « Allocations familiales pour les enfants vivant à l'étranger », in *Sécurité sociale*, pp. 99-103.
- HAINARD François, ROSSINI Stéphane, « Précarité en Suisse : cherchons des solutions, non des pauvres », in *Le Nouveau Quotidien*, 3 mars 1997.
- HANS Christophe, MENUISIER Antoine, « La société alémanique reste marquée par les valeurs conservatrices », in *Le Temps*, 14 juin 1999.

- HAUSER-SCHÖNBÄCHLER Gerhard, *Allocations familiales en Suisse. Etude menée dans la perspective d'une refonte du système*, Berne, COFF, 2002.
- HAUTRAIS Linda, LETABLIER Marie-Thérèse, « Les politique sociales et la famille en Europe », *Problèmes économiques*, no 2521, 21 mai 1997, pp. 24-31.
- HERZIG Michael, « La politique familiale en Suisse », in *Sécurité sociale*, no 4, 1995, pp. 180-186.
- HERZOG Jost, « Politique familiale : un printemps prometteur », in *Sécurité sociale*, no 4, 2001, pp. 174-177.
- HÖPFLINGER François, « Beobachtungen zum Wandel und zur Kontinuität von Lebensformen in den letzten Jahrzehnten », in *Ehe und Familie im Wandel, Unterlagen zu Familiensoziologie*. <[www.mypage.bluewin.ch/hoepf/fhtop/fhfamil1c.html](http://www.mypage.bluewin.ch/hoepf/fhtop/fhfamil1c.html)>. (6 août 2002)
- HÖPFLINGER François, « Zwischen Ehesakrament und Liebesbeziehungen – Zur Geschichte der Ehe in der Schweiz », in *Ehe und Familie im Wandel, Unterlagen zu Familiensoziologie*, <[www.mypage.bluewin.ch/hoepf/fhtop/fhfamil1a.html](http://www.mypage.bluewin.ch/hoepf/fhtop/fhfamil1a.html)>. (6 août 2002)
- HUBER Doris, « Familienpolitische Kontroversen in der Schweiz zwischen 1930 und 1984 », in FLEINER-GERSTER Thomas, GILLIAND Pierre, LÜSCHER Kurt, *Familien in der Schweiz*, Fribourg, Editions universitaires, 1991, pp. 147-166.
- HUGOUNENQ Réjane, STERDYNIK Henri, « Le plafonnement des allocations familiales : questions de méthodes », in *Problèmes économiques*, no 2.554, 4 février 1998, pp. 17-22.
- HÜTNER Eveline, BAUER Tobias, *A propos d'un système de prestations complémentaires en faveur des familles à l'échelle suisse. Rapport à l'attention de la Commission de coordination pour les questions familiales*, BASS, Berne, April 2002.
- « Imposition des familles : les trois modèles de réforme », in *Familles & Société*, Hors-série du bulletin *Questions familiales*, no 2, juin 1999, pp. 31-55.
- « INITIATIVE DES VILLES », *Postulats 2001 en faveur d'une politique de la famille*, <[www.staedteinitiative.ch/PDF/Postulats\\_Fampol2001.pdf](http://www.staedteinitiative.ch/PDF/Postulats_Fampol2001.pdf)>, (19 octobre 2002).
- JOST Hans-Ulrich, « Menace et repliement 1914-1945 », in *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 1986, pp. 683-770.
- KAPPELER Beat, « Die Patentlösung », in *Die Weltwoche*, 5. März 1998.
- KUERT Matthias, « Recommencer à travailler : une stratégie pour surmonter une retraite anticipée imposée », *Sécurité sociale*, no 3, 2002, pp. 162-166.
- KUHN HAMMER Regula, CHARVOZ Linda, « Canton Fribourg : Enquête sur l'accueil extrascolaire », in *Questions familiales*, nos 2-3, 2002, pp. 46-47.
- L'Union patronale suisse et la politique familiale*, Zurich, Union patronale suisse, 2001.
- La Famille – fondement durable de la société*, Union démocratique du Centre, 2001. <[www.svp.ch/file/f2001.07Familienpapier.doc](http://www.svp.ch/file/f2001.07Familienpapier.doc)> (6 septembre 2002)
- « La politique familiale dans le discours politique », in *SDES-Dokumentation*, no 38, 18 octobre 1999.

- « La politique familiale vue par les partis », in *Questions familiales*, no 2, 1999, pp. 21-27.
- « Le modèle d'allocations familiales a fait ses preuves », in *Repère social*, no 28, juin 2001, p. 5.
- « Le modèle tessinois », *Travailleurs pauvres*, Berne, Département de l'Economie, 2002, pp. 12-13.
- LENZIN René, « Ein Kind, eine Zulage ? », in *St-Galler Tagblatt*, 28 Juni 2002.
- « Les freins de la natalité vus par les Européens », in *Futuribles*, no 186, avril 1994, pp. 80-81.
- LEU Robert, BURRI Stefan, PRIESTER Tom, *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Bern, Haupt, 1997.
- LÜSCHER Kurt, « Was ist und was soll Familienpolitik », in *Neue Zürcher Zeitung*, 23. September 1991.
- MAGNIN Chantal, « Der Alleinernährer. Eine Rekonstruktion der Ordnung der Geschlechter im Kontext der sozialpolitischen Diskussion von 1945 bis 1960 in der Schweiz », in GILOMEN Hans-Jörg, GUEX Sébastien, STUDER Brigitte, (Hg.), *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung*, Zürich, Chronos Verlag, 2002, pp. 387-400. [Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Band 18].
- MAHON Pascal, « Art. 34quinquies », in AUBERT Jean-François [e. a.] (Ed.), *Commentaire de la Constitution suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Helbing et Lichtenbahn, 1987-1996.
- MAHON Pascal, « L'évolution du droit social (1874-1998) et ses perspectives », in GEISER Thomas, SCHMID Hans, WALTER-BUSCH Emil, (Hsg.), *Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts*, Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt Verlag, 1998, pp. 293-356.
- MAHON Pascal, « L'évolution récente du droit du travail en Suisse – une appréciation critique », *Aspects de la sécurité sociale*, no 3, 2000, pp. 9-26.
- MAHON Pascal, « Structures familiales et sécurité sociale », in GILLIAND Pierre, LÉVY May (Travaux recueillis par), *Familles et solidarité dans une société en mutation*. Lausanne, Réalités sociales, 1990, pp. 207-218.
- MAHON Pascal, « Les allocations familiales », in KOLLER Heinrich, MÜLLER Georg, RHINOW René, ZIMMERLI Ulrich, (Eds), MEYER-BLASER Ulrich, (Koord.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht. Soziale Sicherheit*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1998.
- MARAZZA Carlo, « Prestations complémentaires et prestations cantonales : les revenus sociaux de compensation », in MURER Erwin, (Ed.), *L'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE et ses effets à l'égard de la sécurité sociale en Suisse*, Bern, Stämpfli Verlag AG, 2001, pp. 253-278.
- MARAZZA Carlo, « Tessin : Première révision de la loi sur les allocations familiales », in *Questions familiales*, nos 2-3, 2002, pp. 37-38.
- MARTIN Claude, « Les politiques familiales ou la définition de la place des femmes et de l'Etat », in *Problèmes économiques*, no 2635, 13 octobre 1999, pp. 27-32.
- MARTIN Claude, « Penser les changements familiaux dans la période contemporaine », in *Familles et systèmes dans un monde en transformation*. 1ères journées suisses de Thérapies

- familiales et d'interventions systémiques. Neuchâtel, 10-11 mars 2000. <[www.rehat-infoweb.net/bcr/penser\\_les\\_changements\\_familiaux.htm](http://www.rehat-infoweb.net/bcr/penser_les_changements_familiaux.htm)>. (9 septembre 2002).
- MCDONALD Peter, « The « Toolbox » of Public Policies to Impact on Fertility – a Global View », Communication présentée au séminaire *Faible fécondité, familles et politiques publiques* organisé par l'Observatoire européen pour les Affaires familiales, du 15 au 16 septembre 2000 à Séville. <[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/eoss/sevilla.fr.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/sevilla.fr.html)>. (9 septembre 2002).
- MEIER-SCHATZ Lucrezia « Un enfant, une allocation », Service de presse du PDC, 27 juin 2002, <[www.cvp.ch/français/texte/text-detail.asp?contentid=1423](http://www.cvp.ch/français/texte/text-detail.asp?contentid=1423)>. (15 décembre 2002)
- MESSMER Beatrix, « Familienformen und gesellschaftliche Strukturen », in FLEINER-GERSTER Thomas, GILLIAND Pierre, LÜSCHER Kurt, (Ed.), *Familien en Suisse*, Fribourg, Editions universitaires, 1991, pp. 31-57.
- MESSMER Beatrix, « Ueber die Verwertung weiblicher Arbeit im XIX. Jahrhundert », in MAHRER Isabel [e. a.], *Frau und Arbeit in Vergangenheit und Zukunft*, Romanell s. Morges, Schweizer Verband für Frauenrechte, 1986, [SVF-Forum *Frau und Arbeit*, 18 janvier Berne], pp. 23-29.
- MOESCHING Corinne, « S'accrocher ou décrocher, le dilemme des travailleurs de 50 ans et plus », in *Le Temps*, 27 septembre 2002.
- MÖHLE Marion, « Die Aufkündigung des Generationenvertrages ? », in *pro juventute-thema*, Nr. 3, 2000, pp. 35-39.
- MONDINI Patrizia, « Eine Vielzahl möglicher Lebensentwürfe. Motive für den Verzicht auf Kinder : Ergebnisse einer Befragung », in *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Mai 2000.
- MÜLLER KUCERA Karin, BAUER Tobias, *Kindertagesstätten zählen sich aus*, Zürich, Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2001. [Reihe « Edition Sozialpolitik », Nr. 5a].
- NAUCK Bernhard, « The Changing Value of Children – a Special Action Theory of Fertility Behavior and Intergenerational Relationships in Cross-cultural Comparison », Communication présentée au séminaire *Faible fécondité, familles et politiques publiques* organisé par l'Observatoire européen pour les Affaires familiales, du 15 au 16 septembre 2000 à Séville, <[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/eoss/sevilla.fr.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/sevilla.fr.html)>, (9 septembre 2002).
- NOTH Jürg, *Concilier la vie professionnelle et la vie familiale*, Berne, Office fédéral de la statistique, 1997, [Actualités OFS].
- PERSPECTIVE - POLITIQUE FAMILIALE, *Reconnaître les prestations de toutes les familles*. Berne, COFF, 2002.
- PETROPULOS Kostas, « Mehr öffentliche Kinderbetreuung ist nicht genug – Eltern brauchen Wahlfreiheit ! », in *Das Online-Familienhandbuch*, <[www.familienhandbuch.de/cmmain/f\\_Programme/a\\_Familienpolitik/s\\_263.html](http://www.familienhandbuch.de/cmmain/f_Programme/a_Familienpolitik/s_263.html)> (21 décembre 2002).

- Politique familiale. Vision et objectifs du PDC 2003-2007*, Parti démocrate-chrétien, 2002.  
<[www.pdc.ch/upload/pdf/ETFPTGCZVU.PDF](http://www.pdc.ch/upload/pdf/ETFPTGCZVU.PDF)>, (18 octobre 2002).
- Pour une politique libérale, porteuse de chances et favorisant la croissance*. Papier de position du parti radical démocratique suisse, 2001.
- Prestations en cas de besoin versées aux parents dans les cantons. Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2002*, Berne, Office fédéral des assurances sociales, 2002.
- PROBST Jean-Paul, « Allocations familiales : pour le statu quo » in *Futuribles*, no 224, octobre 1997, pp. 90-94.
- Rapport de la commission d'experts chargée d'examiner le système suisse d'imposition de la famille*, Berne, Département fédéral des finances, 1998.
- REY-LEFEBVRE Isabelle, « Quel est le coût de l'enfant », in *Le Monde Argent*, 2/3 septembre 2001.
- ROUDINESCO Elisabeth, *La famille en désordre*, Paris, Fayard, 2002.
- SCHULZE Hans-Joachim, KÜNZLER Jan, HERLTH Alois, « Does Burden sharing of Women and Men Affect the Decision to Have Children ? », Communication présentée au séminaire *Faible fécondité, familles et politiques publiques* organisé par l'Observatoire européen pour les Affaires familiales, du 15 au 16 septembre 2000 à Séville, <[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/eoss/sevilla.fr.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/sevilla.fr.html)>, (9 septembre 2002).
- SCHUPPISSER Hans Rudolf, « Pas besoin d'augmenter ou d'uniformiser les allocations familiales », in *Employeur suisse*, no 7, 28 mars 2002.
- STAMPFLI Marc, « Plus de solidarité avec les familles dans le droit fiscal », in *Sécurité sociale*, no 2, 1999, pp. 73-78.
- STAMPFLI Marc, « Réforme de l'imposition du couple et de la famille : introduction aux débats en cours », in *Sécurité sociale*, no 4, 2001, pp. 178-180.
- Statistique des assurances sociales suisses 2002*, Berne, Office fédéral des assurances sociales, 2002.
- « Structures d'accueil pour enfants », in *Questions familiales*, 1993, no 1, pp. 1-21.
- STUDER Brigitte, « Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung ? Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920-1945 », in *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, H. 2, 1997, pp. 151-170.
- SUTER Christian, « Wird die Schweiz zur Zwei-Drittels-Gesellschaft ? », in *pro juventute-thema*, Nr. 3, 2000, pp. 13-15.
- TAINA Cristina, *La politique familiale tessinoise actuelle*, Certificat de perfectionnement en politique sociale, Université de Genève, 2000. (Mémoire dactylographié).
- TEXTOR Martin, « Drei Familien-Mythen », in *Das Online-Familienhandbuch*, <[http://www.familienhandbuch.de/cmain/f\\_Programme/a\\_Familienpolitik/s\\_257.html](http://www.familienhandbuch.de/cmain/f_Programme/a_Familienpolitik/s_257.html)>, (21 décembre 2002).
- « Vers une autre répartition des charges familiales », in *Sécurité sociale*, no 4, 2001, pp. 173-197.

- VIELLE Pascale, « Le coût indirect de l'enfant. Risque pour le travailleur ou pour la famille ? », in *Repères*, no 18, décembre 1997, pp. 31-33.
- WAEBER-KALBERMATTEN Esther, « Gesetze machen ist nicht schwer – und die Umsetzung ? », in *Zeitschrift für Sozialhilfe*, Nr. 12, Dezember 2001, pp. 177-182.
- WALTER Therese, « Armutserfahrungen in einem reichen Land », in *pro juventute-thema*, Nr. 3, 2000, pp. 4-6.
- WEISS Pierre, « A long terme, nous serons tous chômeurs ! », in *Entreprise romande*, 7 février 1997.
- WIDMER Rolf, *Der volkswirtschaftliche Wert der unbezahlten Arbeit und deren Bedeutung im Kinderunterhaltsrecht*, Bern, Paul Haupt Verlag, 1999.
- YERSIN Danielle, « La famille et le fisc », in FLEINER-GERSTER Thomas, GILLIAND Pierre, LÜSCHER Kurt, *Familles en Suisse*, Fribourg, Editions universitaires, 1991, pp. 293-307.
- ZUTTER Philippe, « Et ils devraient bosser jusqu'à 66 ans ! », in *Le Courrier*, 22 mai 2002.

# ANNEXES

## 1. Différence de revenu disponible

### 1.1 Données de base

Le tableau de la page suivante, de même que les graphiques du chapitre quatre, sont élaborés sur la base de données brièvement exposées ici.

Famille avec deux enfants, sans fortune, vit en location

Monsieur travaille à 100 %

Salaire médian des hommes en Suisse 5600 fr. par mois

Madame travaille à 50 %

Salaire médian des femmes en Suisse divisé par deux : 2200 fr.

Allocations familiales pour deux enfants, jeunes

Les impôts ont été calculés à partir du site de l'Administration des contributions pour le chef-lieu des cantons (voir les détails à la page suivante)

La méthode utilisée pour construire ce tableau et ces graphiques est certes critiquable. Les impôts sont calculés pour chaque canton, alors que le salaire utilisé est le salaire médian (et non pas moyen) pour la Suisse, par exemple. Pour une démonstration exemplaire, l'indice du coût de la vie par canton devrait également être pris en compte. Mais ces graphiques visent surtout à montrer l'existence de différences importantes entre les cantons et la nécessité de prendre en compte plusieurs facteurs. Uniformiser le montant de l'allocation ne suffit pas à créer l'égalité.

## 1.2 Calcul des impôts. Explications

Ces explications sont extraites du site de l'Administration des contributions  
<[www.estv.admin.ch/data/sd/f/berechnungen/beschrieb.htm](http://www.estv.admin.ch/data/sd/f/berechnungen/beschrieb.htm)>

### Calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques:

Les calculs valent pour les salariés et sont de nature générale. Les résultats sont purement indicatifs et n'engagent ni le contribuable ni les autorités fiscales.

Seul l'impôt sur le revenu est calculé.

### Ne sont pas pris en compte:

l'impôt anticipé;  
l'impôt sur la fortune;  
la taxe personnelle et la taxe non pompier.

### Formulaire de saisie et calculs

#### État civil

Marié(e) deux enfants

#### Coefficient annuel

Valeurs par défaut:

Commune: coefficient annuel du chef-lieu du canton

Impôt paroissial: coefficient annuel pour l'église évangélique réformée du chef-lieu du canton

#### Revenu

Premier revenu

Revenu brut du travail

Deuxième revenu

Revenu brut du travail du conjoint s'il exerce une activité lucrative

Autres revenus

Allocations familiales

#### Déductions

#### Déductions que vous devez indiquer

Contributions à la caisse de pensions  
avez versées au 2e pilier

Vous pouvez indiquer dans ce champ les contributions que vous

#### Déductions calculées par le système

Contributions AVS, AI, APG

5,05 %

Contributions AC

1,5 % jusqu'à un revenu de 106 800 fr.

1,0 % pour un revenu compris entre 106 800 fr. et 267 000 fr.

Déduction maximale 3204 fr.

Contributions ANP

Hypothèse: 0,75 % du revenu brut

Déduction maximale 810 fr.

Déduction pour primes d'assurances

Hypothèse: déduction maximale

Frais professionnels

Hypothèse: déduction forfaitaire pour les frais professionnels (sans frais de déplacement ni frais de logement et de nourriture à l'extérieur)

Déduction pour deux revenus

Est prise en compte si un deuxième revenu est indiqué.

Déduction pour enfants

Selon la loi

Déduction personnelle

Selon la loi

#### Barèmes

Les barèmes cantonaux en vigueur pour l'année concernée sont appliqués. Les résultats sont arrondis et peuvent entraîner des différences de calcul.

#### Montant des impôts

Ces montants sont arrondis au franc.

## 2. Liste et texte des interventions

Construite à partir des *Résumés des délibérations*, la liste suivante présente le texte des interventions axées sur les allocations familiales, éventuellement sur la politique familiale dans son ensemble. Le postulat de Josef Escher défini comme la première intervention de politique familiale sur le plan fédéral en constitue le point de départ.

Jusqu'en 1961, le texte complet des interventions est reproduit. A partir de 1961, date de la révision de la loi fédérale de 1952 et de l'extension de ses bénéficiaires aux petits paysans de plaine, seul le titre des interventions relatives à l'agriculture est mentionné.

Dans sa première partie, la liste se voudrait exhaustive, mais ne l'est probablement pas. A partir des années 1983, les interventions sont accessibles sur Internet, grâce à la banque de données Curia Vista <[www.parlement.ch/afs/toc/F/gesch/F\\_mainFrameSet.htm](http://www.parlement.ch/afs/toc/F/gesch/F_mainFrameSet.htm)>. Dès cette époque, on assiste à une pléthore du nombre des interventions et les pages suivantes ne recensent que les principales d'entre elles, centrées essentiellement sur l'instauration d'un régime fédéral ou sur des prestations pour enfants.

Les données relatives aux auteurs des interventions sont valables pour la date du dépôt de l'intervention. Les interventions les plus significatives dans le cadre de ce travail figurent en caractère gras.

## 2.1 Liste des interventions depuis 1929

27.09.1929

**CN Escher Josef (C, VS) 35 cosignataires**

Considérant le recul des naissances établi par la statistique, ainsi que la misère des familles nombreuses, à la ville comme à la campagne, le Conseil fédéral est invité à prendre, sans délai soit seul, soit en liaison avec les gouvernements cantonaux, des mesures énergiques pour remédier à cette situation, notamment:

1. en éclairant l'opinion sur les dangers inhérents aux interventions médicales qui visent l'interruption de grossesse;
2. en honorant les familles nombreuses;
3. en favorisant ces familles et en s'intéressant à elles lors de naissances, quant au logement, aux conditions de travail ou d'engagement, aux moyens de communications et, d'une façon générale, en matière de législation.

Le Conseil fédéral est invité à examiner au plus tôt s'il n'y aurait pas lieu de donner à cet effet, à la Confédération, par la voie constitutionnelle et légale, les pouvoirs nécessaires et à présenter à l'Assemblée fédérale un rapport et des propositions sur ce sujet.

11.12.1930 Le Conseil national adopte le postulat.

22.06.1932

**CN Welti Adolf (S, AG) 19 cosignataires**

Le Conseil fédéral est invité à déposer au plus tôt un rapport sur les questions suivantes:

1. Le moment n'est-il pas venu d'introduire l'assurance maternité, qui était déjà envisagée en 1921? Quel moyen et quelle forme devrait-on employer de préférence pour réaliser cette oeuvre?

22.6.1934 Le postulat ayant été déposé il y a plus de deux ans, est rayé de la liste.

23.12.1936

**CE Willi Georg (C, GR) 3 cosignataires**

Le Conseil fédéral est invité à faire rapport sur la façon dont la Confédération pourrait encourager la création de caisses de compensation assurant le versement de prestations sociales (allocations familiales, etc.) aux salariés de l'industrie privée suisse.

10.02.1938 Le Conseil des Etats adopte le postulat avec les modifications ci-après:

(...) est invité à examiner si et comment la Confédération (...)

(...) de l'industrie privée suisse, et à faire rapport à ce sujet.

13.12.1937

**CN Escher Josef (C, VS)**

Familles nombreuses

29.03.1939 Liquidée par les explications données verbalement par le représentant du Conseil fédéral, Philipp Etter, lors de sa réponse à l'interpellation Escher du 11.11.38

12.02.1938

**CN Walter Otto (C, SO) 23 cosignataires**

Dans la session d'hiver 1930, M. Escher a développé au Conseil national un postulat invitant le Conseil fédéral à considérer dans son ensemble le problème de la population, mais spécialement celui des familles nombreuses, et à prendre les mesures nécessaires. Le Conseil fédéral accepta le postulat et promit d'examiner quelle suite il y avait lieu d'y donner.

En date du 13 décembre 1937, M. Escher s'est enquis, par une question écrite, du sort de son postulat.

Ainsi qu'il ressort d'une publication récente du bureau fédéral de statistique, la Suisse est actuellement un des pays du monde qui comptent le moins d'enfants, trente pour cent des unions étant stériles.

Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas qu'il y aurait lieu d'engager au plus tôt, par des mesures énergiques, une politique positive en cette matière? Quelles mesures envisage-t-il à cet effet?

**21.03.1939** Otto Walter retire son interpellation.

**11.11.1938**

**CN Escher Josef (C, VS) 16 cosignataires**

Dans la session d'hiver 1930, un membre du Conseil national a développé au Conseil national un postulat invitant le Conseil fédéral à considérer dans son ensemble le problème de la population, mais spécialement celui des familles nombreuses, et à prendre les mesures nécessaires. Le Conseil fédéral accepta le postulat et promit d'examiner quelle suite il y avait lieu d'y donner.

En date du 13 décembre 1937, l'auteur du postulat s'est enquis, par une question écrite, du sort de son postulat.

Ainsi qu'il ressort d'une publication récente du bureau fédéral de statistique, la Suisse est actuellement un des pays du monde qui comptent le moins d'enfants, trente pour cent des unions étant stériles.

Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas qu'il y aurait lieu d'engager au plus tôt, par des mesures énergiques, une politique positive en cette matière? Quelles mesures envisage-t-il à cet effet?

**22.03.1939** Josef Escher développe son interpellation

**29.03.1939** La demande d'interpellation est liquidée par les explications du représentant du Conseil fédéral, Philipp Etter.

**21.03.1939**

**CN Walter Otto (C, SO)**

Familles nombreuses

**29.03.1939** Liquidée par les explications données verbalement par le représentant du Conseil fédéral, Philipp Etter, lors de sa réponse à l'interpellation Escher du 11.11.38

**6.4.1939**

**CN Musy Jean-Marie (C, FR) 1 cosignataire**

**1. Des inquiétantes statistiques démographiques suisses, il ressort que des motifs d'ordre social et national appellent impérieusement une protection plus efficace de la famille.**

Les expériences faites dans plusieurs pays ont démontré que les caisses de compensation constituent un moyen puissant d'aide à la famille.

**2. Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur cette question examinée du point de vue suisse. En cas de conclusion positive, il proposerait, dans le plus bref délai, la création d'une caisse de compensation destinée à verser une allocation mensuelle ou trimestrielle à tous les enfants dont les parents ne sont pas dans l'aisance.**

La caisse de compensation envisagée devrait être alimentée par une cotisation à verser par tous ceux qui occupent domestiques, employés ou ouvriers. On examinera encore si une contribution pourrait être demandée aux célibataires dont le revenu, déduction faite de toutes charges fiscales et sociales, dépasse la limite à fixer par la loi.

Cette institution, qui aurait un caractère autonome, serait contrôlée par les cantons et la Confédération. Les cantons et les communes pourraient faire gratuitement la perception des cotisations et le versement des allocations aux enfants.

**4. L'état actuel de l'organisation professionnelle en suisse ne permet pas d'espérer la réalisation prochaine sur le plan professionnel de la caisse de compensation généralisée.**

C'est la raison principale pour laquelle une solution rapide doit être cherchée et trouvée sous une autre forme.

**14.12.1939** Le postulat, dont l'auteur ne fait plus partie du Conseil et qui n'est pas repris par le cosignataire, est rayé de la liste.

**25.9.1940**

**CE Amstalden Walter (C, OW) 27 cosignataires**

Dans le programme de travail et de réformes dont il a donné connaissance à la commission des pouvoirs extraordinaires (du Conseil national), le Conseil fédéral annonce des mesures spéciales pour la protection de la famille, en particulier des familles nombreuses. Vu cette déclaration et le fait que la

perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires entraînera un renchérissement de l'existence pour les familles, le Conseil fédéral est invité à créer des caisses de compensation pour permettre que les travailleurs reçoivent un salaire familial suffisant sans qu'il en résulte une charge excessive pour les employeurs. Ces caisses, qui devraient fonctionner dès le moment où l'impôt sur le chiffre d'affaires sera perçu, seraient analogues à celles qui ont été créées en vue du paiement d'allocations pour perte de salaire ou de gain aux militaires en service actif.

03.12.1940 Le Conseil des Etats adopte la motion sous la forme d'un postulat ainsi conçu:

(...) pour les familles, le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu de créer des caisses (...)

27.3.1941

CN Moeschlin Felix (U, ZH) 5 cosignataires

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions sur le maintien des caisses de compensation après la fin du service actif et sur l'affectation de leurs ressources à des allocations familiales compte tenu non seulement des enfants mais aussi des vieillards et infirmes dans le besoin.

Le Conseil fédéral est en outre invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'introduire immédiatement les allocations familiales parallèlement à une consolidation des caisses de compensation.

13.06.1941 Le Conseil national adopte le postulat

10.6.1941

CN Aeby Pierre (C, FR) 38 cosignataires

Nul ne conteste et le Conseil fédéral lui-même reconnaît que la nation a son sort intimement lié à celui de la famille. Or les familles nombreuses sont actuellement menacées dans leur existence et leur développement par le renchérissement de la vie et les autres conséquences de la crise.

Les membres du groupe conservateur catholique des Chambres fédérales ont à réitérées fois et depuis longtemps déjà réclamé les mesures indispensables à la protection de la famille.

Dès 1930 le conseiller national Escher a formulé un postulat à cet égard. Au Conseil des Etats, les députés Willi et Amstalden ont développé des postulats dans le même sens. Le Conseil fédéral les a acceptés et a déclaré vouloir réaliser les demandes présentées.

Le parti conservateur populaire suisse et le groupe conservateur des Chambres fédérales ont adressé au Conseil fédéral, le 15 avril 1941, une requête dans laquelle ils ont à nouveau formulé des propositions précises concernant la politique familiale:

Les soussignés demandent dès lors au Conseil fédéral:

1. Quelles mesures ont été prises pour satisfaire aux postulats présentés;
2. Quelles mesures il entend prendre pour assurer l'existence et le développement de la famille;
3. Quelle position il prend l'égard de la pétition que lui ont adressée le parti et le groupe conservateur le 15 avril 1941;
4. S'il est prêt, en raison de l'urgence, à user des ses pouvoirs extraordinaires pour venir en aide à la famille.

13.06.1941 La demande d'interpellation est liquidée par les explications du représentant du Conseil fédéral, Philipp Etter.

8.6.1942

CN Pfändler Otto (U, SG) 8 cosignataires

Les conditions matérielles des familles ayant plusieurs enfants se sont aggravées considérablement par suite du renchérissement continu. Ces familles ne peuvent subsister qu'à force de privations et grâce à l'assistance publique ou aux secours privés. Il peut en résulter de l'aigreur et une tension sociale qui risquent d'affaiblir gravement la volonté de résistance du peuple suisse.

En conséquence, le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'étendre les prestations du fonds de compensation à la protection économique immédiate de la famille en complétant l'article 6, 1er alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral no 235 par un paragraphe d qui pourrait être ainsi conçu:

« Les allocations pour enfants aux familles de salariés et d'artisans de condition indépendante, dans la mesure où elles peuvent être prélevées sur les excédents des versements effectués par les employeurs et les travailleurs et sans que le fonds de compensation soit pour autant détourné de sa destination primitive. »

## 08.06.1942 Le Conseil national rejette le postulat

19.1.1943

### CE Amstalden Walter (C, OW) 18 cosignataires

Pour améliorer la condition sociale des domestiques de campagne et lutter contre le manque de main-d'oeuvre dans l'agriculture, la direction de l'Union suisse des paysans a recommandé de transformer la caisse de compensation pour les agriculteurs au service militaire en une caisse de compensation pour le versement d'allocations familiales et de vieillesse. Le grand comité de l'Union suisse des paysans a fait de cette recommandation du professeur Howald un point précis de ses « directives pour le maintien de la paysannerie après la guerre et les moyens propres à en assurer le bien-être ».

Dans une conférence faite devant la dernière assemblée des délégués de la « Nouvelle Société Helvétique », M. F. T. Wahlen, député au Conseil des Etats et délégué du département de l'économie publique à l'extension des cultures, a insisté sur l'importance « toute particulière » des mesures à prendre en faveur des grandes familles, très nombreuses dans les régions de montagne. Il considère comme très judicieux le voeu émis par l'Union suisse des paysans.

Devant le groupe parlementaire pour la défense des intérêts de la population de la montagne, M. G. Willi, directeur de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, a exprimé la même idée, en déclarant: « On pourrait se mettre immédiatement à l'oeuvre, puisque l'avoir de la caisse de compensation du groupe « Agriculture » est, à mon avis, déjà suffisant pour financer cette mesure complémentaire ».

Ainsi les milieux compétents s'accordent à reconnaître qu'il serait utile et même nécessaire de transformer la caisse de compensation qui existe actuellement en une caisse pour allocations familiales.

Les conditions, estime-t-on, sont remplies. Comme il convient de ne pas laisser échapper cette occasion de résoudre un problème social d'une urgence particulière, le Conseil fédéral est invité:

1. A préparer immédiatement puis à opérer en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, la transformation de la caisse de compensation du groupe « Agriculture » en une caisse de compensation pour allocations familiales;
2. A disposer que les ouvriers agricoles ne seront plus soumis au régime des allocations pour perte de salaire et seront désormais affiliés à la caisse de compensation instituée pour le groupe « Agriculture » en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de gain;
3. A prélever sur le fonds de la caisse de compensation du groupe « Agriculture » une somme qui corresponde à l'excédent produit par les versements opérés jusqu'à présent par les ouvriers agricoles et qui permette d'affilier ces ouvriers au groupe « Agriculture ».

22.09.1943 Le Conseil des Etats prend en considération la motion dans la forme suivante :

Le Conseil fédéral est invité:

1. A modifier les dispositions sur le régime des allocations pour perte de gain, groupe « Agriculture », de façon que les excédents puissent être affectés au versement d'allocations pour enfants aux familles montagnardes, ainsi que d'allocations familiales et d'allocations pour enfants aux ouvriers agricoles;
2. A ne plus soumettre les ouvriers agricoles au régime des allocations pour perte de salaire et à les attribuer au groupe « Agriculture » institué en matière d'allocations pour perte de gain.

24.09.1943 Le Conseil national prend en considération la motion du Conseil des Etats.

Une motion de Josef Escher de même teneur avait été modifiée par le Conseil national le 21 septembre 1943, puis déclarée sans objet après la prise en considération de la motion du Conseil des Etats (Amstalden)

22.6.1943

### CN Holenstein Thomas (C, SG) 42 cosignataires

**En présence du renchérissement dû aux circonstances de guerre, il y a une impérieuse nécessité sociale à accorder des allocations pour enfants aux familles nombreuses à revenu modeste, d'autant plus que les directives de la commission consultative pour la question des salaires fonde ses calculs sur les besoins d'une famille avec deux enfants seulement.**

Les caisses de compensation familiales, telles qu'elles ont été érigées ces derniers temps sur une base professionnelle ou par les cantons, constituent un moyen tout indiqué pour faciliter le versement d'allocations d'enfants.

En conséquence, le Conseil fédéral est invité à examiner si la Confédération ne devrait pas contribuer de façon rapide et efficace à la création de caisses de compensation pour allocations aux enfants,

notamment dans l'industrie et les arts et métiers, par exemple en accordant des subventions à ces caisses, sous réserve d'une réglementation spéciale pour les régions agricoles.

**29.09.1943** Le Conseil national adopte le postulat

**17.12.1943**

**CN Odermatt Gotthard (C, OW)**

Pour la famille

Lors de la discussion du budget dans la séance du Conseil national du 16 décembre 1943, M. le conseiller fédéral Stampfli a déclaré avoir donné des ordres afin que le rapport concernant l'initiative populaire tendant à transformer les caisses de compensation militaires en caisses d'assurance vieillesse et survivants ne tarde pas. Une note parue dans la presse annonce que le chef du département de l'économie publique aurait fait savoir au comité d'initiative que ce rapport paraîtrait au plus tard pour la session de juin 1944.

L'initiative pour la famille ayant été déposée à la chancellerie fédérale le 13 mai 1942 et celle visant à transformer les caisses de compensation militaires en caisses d'assurance vieillesse et survivants, le 25 juillet 1942, le Conseil fédéral est invité à dire:

1. S'il n'estime pas que la première de ces initiatives doit être traitée en premier lieu;
2. à quel moment on peut compter que paraîtra son rapport sur l'initiative concernant la famille;
3. s'il ne juge pas indiqué d'envisager la solution de ces deux grandes questions sociales - protection de la famille et protection de la vieillesse - sous forme d'une seule loi générale, et s'il est prêt à faciliter cette solution en inscrivant la protection de la famille dans la Constitution.

**20.03.1944** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 14.03.1944

**31.3.1944**

**CN Crittin Camille (R, VS)**

Allocations familiales

Grâce à l'arrêté du Conseil fédéral du 10 octobre 1941, certains cantons versent des allocations familiales à la population des régions de montagne en général, ainsi qu'aux habitants de la plaine qui se trouvent dans la gêne.

La Confédération ne devrait-elle pas augmenter ses subsides pour permettre aux cantons qui se trouvent dans une situation financière défavorable - nous pensons en particulier aux cantons de montagnes - d'introduire également le système des allocations familiales?

**05.06.1944** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 05.06.1944

**21.03.1945**

**CN Roth Hans (S, BE)**

Age des enfants donnant droit à des allocations.

Le 18 mars 1942, le Conseil national a adopté un postulat présenté par l'auteur de cette question, qui invitait le Conseil fédéral à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'élever en principe à vingt ans révolus la limite d'âge des enfants donnant droit à des allocations de renchérissement et des rentes de la caisse d'assurance, ainsi qu'à des exonérations en matière d'impôts fédéraux.

Je prie le Conseil fédéral de dire la suite qui a été donnée à ce postulat et d'examiner si, en ce qui concerne la future assurance vieillesse et survivants, il n'y aurait pas lieu d'élever la limite d'âge à vingt ans ou, le cas échéant, de la faire coïncider avec la fin de l'apprentissage ou des études.

**17.09.1945** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 22.06.1945

**04.012.1945**

**CN Escher Josef (C, VS) 69 cosignataires**

**La très forte majorité du peuple et des Etats en faveur de l'article constitutionnel pour la protection de la famille marque clairement la volonté de voir accélérer l'étude de la législation à élaborer dans ce domaine.**

**En conséquence et conformément à l'article 34quinquies de la Constitution fédérale adopté le 25 novembre 1945, le Conseil fédéral est invité à entreprendre sans délai la préparation des lois d'application et à soumettre aux Chambres des propositions en vue:**

- 1. De développer les caisses de compensation familiales;**
- 2. D'appuyer les efforts en faveur de la famille dans le domaine des logements et de la colonisation;**

**3. D'introduire l'assurance maternité.****04.04.1946 Le Conseil national adopte le postulat****6.12.1945****CN Quartenoud Maxime (C, FR) 32 cosignataires**

Le Conseil fédéral est invité à reviser sans retard l'arrêté du 9 juin 1944 réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, ainsi que l'ordonnance d'exécution du département de l'économie publique du 20 juin 1944, en particulier les dispositions relatives à la notion du « travailleur » au sens de l'article 1er, de manière que les membres de la famille d'un exploitant recevant un salaire soient mis également au bénéfice des allocations

**05.04.1946** Le Conseil national adopte sous la forme d'un postulat ainsi conçu : Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de reviser (...)

**5.6.1946****CN Favre Antoine (C, VS) 22 cosignataires**

Le Conseil fédéral est invité à présenter aux Chambres, dans le courant de cette année, un projet de loi ou d'arrêté fédéral qui, en attendant une réglementation générale des allocations familiales, maintienne au delà du 31 décembre 1947 le service d'allocations aux ouvriers agricoles et aux paysans de la montagne, notamment en faveur des familles nombreuses et étende le bénéfice de ces allocations aux petits paysans de la plaine.

**10.10.1946** Le Conseil national adopte le postulat

**12.6.1946****CN Moine Virgile (R, BE)**

Allocations familiales aux assurés militaires

Suivant l'article 5 de l'arrêté du Conseil fédéral concernant la révision partielle des dispositions sur l'assurance militaire, du 27 avril 1945, une allocation mensuelle de 10 fr. par famille et de 5 fr. par enfant est versée à l'assuré, qu'il s'agisse d'un assuré malade temporairement ou d'un patient hospitalisé pendant de longs mois dans un sanatorium.

Le Conseil fédéral n'estime-t-il pas qu'il y a lieu de reviser le montant des allocations en faveur des familles dont le père est malade depuis plusieurs mois, ceci eu égard au coût de la vie et aux allocations nouvelles (triples ou quadruples de celles de l'assurance militaire) payées par la plupart des industries?

**19.08.1946** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 04.07.1946

**25.3.1947****CN Pugin Antoine (C, GE)**

Allocations familiales du personnel fédéral

Les allocations familiales du personnel fédéral sont en général en dessous des normes payées dans les entreprises privées:

170 fr. par année pour un enfant,

340 fr. par année pour deux enfants,

570 fr. par année pour trois enfants,

760 fr. par année pour quatre enfants,

950 fr. par année pour cinq enfants.

Le Conseil fédéral, qui se doit de pratiquer une vigoureuse politique de défense de la maille, est-il disposé, à l'occasion du budget de 1948, à améliorer les allocations familiales de son personnel? Il doit donner le bon exemple.

**02.06.1947** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 28.05.1947

**14.5.1947****Commission du CN**

Il sera sans doute nécessaire de servir les allocations encore après le 31 décembre 1949. Aussi le Conseil fédéral est invité à faire rapport sur la manière dont il envisage d'encourager la création de caisses d'allocations familiales dans l'agriculture, au sens de l'article 34quinquies de la Constitution fédérale. Attendu que les associations professionnelles intéressées ne pourront entreprendre les travaux préparatoires en vue de la création de telles

caisses qu'après avoir eu connaissance des intentions de la Confédération, le rapport du Conseil fédéral devrait être présenté au plus tard à la session de juin 1948 des Chambres fédérales

**05.05.1947** Le Conseil national accepte le postulat

**18.06.1947** Le Conseil des Etats adopte un postulat de même teneur

**12.3.1948**

**CN Favre Antoine (C, VS)**

Allocations familiales

L'arrêté fédéral du 20 juin 1947 réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne est en vigueur jusqu'au 31 décembre 1949. Il peut être prorogé par l'Assemblée fédérale pour deux ans au plus.

L'institution des allocations familiales dans l'agriculture répond à un besoin permanent. Elle doit favoriser spécialement les familles nombreuses. Le bénéfice de ces allocations doit être étendu au plus tôt aux petits paysans de la plaine.

Le régime des allocations familiales dans l'agriculture doit être réglé désormais par la législation ordinaire et reposer sur une base financière stable.

Le Conseil fédéral est invité à renseigner le Parlement sur les mesures qu'il compte prendre pour asseoir définitivement ce régime et en augmenter le bienfait au sens de la présente question.

**07.06.1948** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 04.06.1948

**12.3.1948**

**CN Escher Josef (C, VS) 6 cosignataires**

Pour affermir les conditions d'existence des familles ayant plusieurs enfants, ainsi que pour parer à la désertion des campagnes et à la diminution du nombre des petites exploitations agricoles indépendantes, le Conseil fédéral est invité :

1. A encourager la création de caisses de compensation familiales par les cantons et les associations professionnelles, à coordonner l'activité des caisses existantes et éventuellement à fonder une caisse centrale de compensation pour les caisses des associations et des cantons;
2. A maintenir après le 31 décembre 1949 les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, comme aussi à en faire bénéficier les petits paysans de la plaine;
3. A utiliser à cet effet 10 millions prélevés sur l'excédent des fonds centraux de compensation.

**21.03.1950** Josef Escher retire son postulat

**8.6.1949**

**CE Despland Gabriel (R, VD) 3 cosignataires**

Le Conseil fédéral est invité à étudier la proposition suivante:

Le fonctionnaire de l'administration centrale au domicile duquel l'enseignement public est donné dans une langue autre que sa langue maternelle a droit à une double allocation pour chaque enfant de moins de 16 ans qui fréquente un établissement d'instruction où l'enseignement se donne dans la langue maternelle du fonctionnaire

**09.06.1949** Le Conseil des Etats adopte le postulat

**21.6.1949**

**CN TENCHIO Ettore (C, GR)**

Protection de la famille

En 1945, le peuple suisse a adopté à une énorme majorité l'article constitutionnel sur la protection de la famille. Près de quatre ans se sont écoulés depuis, mais l'assurance maternité n'a pas encore été créée.

Le Conseil fédéral n'estime-t-il pas qu'il ne faudrait pas tarder davantage à l'instituer et que la question ne saurait être liée à celle de la révision générale de la loi sur l'assurance contre la maladie et les accidents, l'assurance maternité devant au contraire faire l'objet d'une loi spéciale?

**19.09.1949** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 02.09.1949

**21.3.1950**

**CN Escher Josef (C, VS) 14 cosignataires (Antoine Favre (C, VS) reprend le postulat après l'élection de Josef Escher au Conseil fédéral)**

Pour améliorer et affermir les conditions d'existence de la famille, ainsi que pour parer à la désertion des campagnes et à la diminution du nombre des petites exploitations agricoles indépendantes, le Conseil fédéral est invité à faire usage sans tarder des compétences qui lui ont été conférées par la révision constitutionnelle du 25 novembre 1945, aux fins:

1. D'encourager la création de caisses de compensation familiales par les cantons et les associations professionnelles, de coordonner l'activité des caisses existantes et éventuellement de fonder une caisse centrale de compensation pour les caisses des associations et des cantons;
2. De régler durablement les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, comme aussi d'en faire bénéficier les petits paysans de la plaine
3. De soumettre aux Chambres le projet pour l'assurance maternité qu'il incombe à la Confédération d'instituer, aux termes de l'art. 34quinquies de la Constitution

**05.12.1950** Le Conseil national adopte le postulat

**29.3.1950**

**CN Blanc Edmond (R, FR) 26 cosignataires**

Le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne étant limité à la fin 1952, Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres un rapport et des propositions pour une réglementation légale définitive. Il est prié notamment d'étudier la question du financement définitif et, conjointement, celle de faire bénéficier aussi des allocations les petits paysans de la plaine

**05.12.1950** Le Conseil national adopte le postulat

**06.06.1951**

**CN Condrau Josef (C, GR) 24 cosignataires**

Selon les prescriptions de l'arrêté fédéral du 22 juin 1949 réglant le service d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, les membres de la famille du chef de l'exploitation agricole qui travaillent dans cette exploitation sont considérés comme étant de condition indépendante; ils ne reçoivent donc pas les allocations familiales des travailleurs agricoles. Or, très souvent, ils se trouvent dans la même situation qu'eux et auraient tout autant besoin de ces allocations. C'est pourquoi le Conseil fédéral est prié d'examiner si les membres ou la famille du chef de l'exploitation agricole, qui travaillent avec lui et - spécialement ses fils - ne pourraient pas être reconnus comme travailleurs agricoles.

Considérés comme étant de condition indépendante, lesdits membres de la famille sont assimilés aux paysans de la montagne. Ceux-ci n'ont droit aux allocations pour enfants que s'ils exploitent un bien rural ayant une capacité de rendement, exprimée en unités de gros bétail, de 12 unités au plus. Si, cette limite étant dépassée, le bien est exploité en commun par le père et le fils, ils ne peuvent pas bénéficier des allocations pour enfants. Il y a là quelque chose de choquant. Aussi le Conseil fédéral est-il prié d'examiner si en pareil cas on ne pourrait pas faire un partage théorique, c.-à-d. répartir théoriquement le bien entre les deux exploitants, afin que le fils marié ait aussi droit à l'allocation pour enfants.

**28.03.1952** Le Conseil national adopte le postulat sous la forme suivante:

Selon les prescriptions de l'arrêté fédéral du 22 juin 1949 réglant le service d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, les membres de la famille du chef de l'exploitation agricole qui travaillent dans cette exploitation sont assimilés aux paysans de la montagne. Ceux-ci n'ont droit (...) de choquant.

Le Conseil fédéral est prié (...)

**10.12.1952**

**CN Seiler Walter (C, ZH) 51 cosignataires**

La création et le développement des caisses de compensation familiales ont été demandés plusieurs fois, en quelque vingt ans. Il y a eu là d'abord le postulat Willi du 23 décembre 1936, puis une douzaine d'autres interventions et finalement le postulat Escher du 12 mars 1948.

Plusieurs années s'étant écoulées aussi depuis la votation du 25 novembre, dans laquelle furent adoptées à une très forte majorité des voix et des cantons les dispositions relatives à la protection de la famille que contient l'article 34quinquies de la Constitution, le Conseil fédéral est prié de dire:

1. Comment il entend mettre en application le principe de la création et du développement des caisses de compensation familiales, principe fixé dans l'article 34quinquies 2e alinéa, de la Constitution.
2. Si des travaux préparatoires ont déjà été entrepris.

3. Et si, dans ces travaux préparatoires, on a pensé aussi aux caisses de compensation familiales pour les personnes de condition indépendante appartenant aux classes moyennes, en particulier pour les milieux de l'artisanat et du commerce?

22.09.1953 La demande d'interpellation est liquidée par les explications du représentant du Conseil fédéral, Rodolphe Rubattel

16.12.1952

**CE Quartenoud Maxime (C, FR) 2 cosignataires**

Vu les difficultés croissantes des familles nombreuses, le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de présenter sans tarder un projet de loi basé sur l'art. 34quinquies de la Constitution, généralisant l'octroi des allocations pour enfants aux salariés.

D'autre part, il paraît indispensable qu'un système de compensation soit créé, permettant également l'octroi d'allocations pour enfants aux petits paysans de la plaine comme aux petits artisans.

26.03.1953 Le Conseil des Etats accepte le postulat

30.9.1953

**CN Frainier Paul (C, VD) 13 cosignataires**

La presse se fait l'écho des travaux de la commission extraparlamentaire chargée d'examiner un avant-projet d'assurance-maladie et assurance maternité, en réalisation de l'article 34quinquies, 4e alinéa, de la Constitution fédérale.

Jusqu'à un certain point, cette assurance maternité, liée au jeu des caisses-maladie, ferait double emploi avec les indemnités de naissance que versent les caisses d'allocations familiales dans certains cantons où cette institution existe.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral n'estime-t-il pas que, parallèlement aux études en cours, il conviendrait de rechercher la solution du problème dans une généralisation des allocations familiales prolongées par l'allocation de naissance?

Etant donné que les organes de gestion des allocations familiales sont en général les mêmes que ceux de l'AVS, cette étude ne devrait pas être une cause de retard dans la création de l'assurance maternité, les instruments de réalisation existant déjà.

29.09.1954 La demande d'interpellation est liquidée par les explications du représentant du Conseil fédéral, Rodolphe Rubattel

11.12.1953

**CN Vincent Jean (T, GE) 2 cosignataires**

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres un projet de loi fédérale sur les allocations familiales fixant le taux minimum de celles-ci et organisant éventuellement la compensation intercantonale pour ce minimum d'allocations.

Cette réforme pourrait être d'abord limitée aux enfants de salariés sans préjudice d'extension ultérieure dans l'esprit de l'article constitutionnel sur la protection de la famille, article 34quinquies, voté à une forte majorité le 25 novembre 1945.

18.03.1954 Le Conseil national accepte la motion sous la forme d'un postulat ainsi conçu:

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu (...)

22.06.1954

**CN Roth Hans (S, BE) 18 cosignataires**

La loi fédérale du 20 juin 1952 fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne a donné naissance, dans l'application, à des cas singuliers et à des rigueurs regrettables, que le législateur n'a certainement ni prévus, ni voulus. Aux termes de l'article 5 de cette loi, les paysans de la montagne ne reçoivent les allocations familiales que si leur activité dans l'exploitation de leur bien rural, leur permet d'assurer en majeure partie l'entretien de leur famille. Il arrive, de ce fait, que précisément les plus petits agriculteurs, et les plus pauvres, sont exclus de cette aide, parce que leur revenu comme ouvriers occasionnels dépasse ce qu'ils gagnent dans l'agriculture. Ils sont pourtant, typiquement, des paysans de la montagne, qui consacrent plus de temps à l'agriculture qu'à leur occupation accessoire. Le Conseil fédéral est prié de dire dans

un rapport s'il ne faudrait pas abroger la susdite prescription, afin que ces paysans de la montagne dont la condition est la plus modeste aient droit aux allocations familiale dont ils ont tant besoin.

**18.03.1955** Le Conseil national adopte le postulat

**25.03.1955**

**CN Tschumi Hans (V, BE)**

Allocations familiales aux ouvriers agricoles et aux paysans de la montagne

Pour calculer le revenu des paysans de la montagne de condition indépendante, en vue d'établir leur droit aux allocations familiales, on peut se fonder sur des taux moyens correspondant aux unités de gros bétail. Les taux de rendement brut entrant en ligne de compte sont, par unité de gros bétail, les suivants:

Exploitations dans les régions moyennes (alt. 600 à 1000 m) 700 à 800 francs;

exploitations dans les régions élevées (1000 à 1200 m) 600 à 700 francs;

exploitations dans les régions les plus élevées (plus de 1200 m) 500 à 600 francs.

Ces taux comprennent non seulement le rendement de la production animale, mais aussi le produit de l'activité ménagère et la valeur de l'habitation.

Dans les régions de montagne de divers cantons, des taux notablement plus élevés que ne les indiquent les instructions de la Confédération sont appliqués pour calculer le revenu imposable, déterminant pour le droit à l'aide instituée en faveur des paysans de la montagne. Dans le canton de Berne, par exemple, on ajoute à ces taux la valeur locative du logement, bien qu'elle doive être comprise dans les taux par unité de gros bétail, selon les prescriptions de la Confédération.

La manière différente dont on procède d'un canton à un autre crée des inégalités que le législateur n'a pas prévues. Le Conseil fédéral est-il disposé à modifier l'article 5 de la loi fédérale fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, pour obtenir que le revenu déterminant soit calculé d'après les mêmes taux sur tout le territoire de la Confédération?

**06.06.1955** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 02.06.1955

**22.6.1955**

**CN Rohr Max (C, AG) 22 cosignataires**

**Le Conseil fédéral est invité à élaborer, le plus tôt possible, en se fondant sur l'article 34quinquies, 2e alinéa, de la Constitution, un projet concernant l'octroi d'allocations familiales aux salariés, aux fins:**

**1. D'astreindre tous les employeurs à s'affilier à la caisse d'allocations familiales d'une association ou d'un canton et à en payer les cotisations;**

**2. D'accorder le droit aux allocations familiales à tous les salariés qui sont au service d'un employeur tenu à cotiser;**

**3. D'établir une compensation efficace entre les caisses familiales des cantons et des associations.**

**14.03.1956** Le Conseil national accepte la motion sous la forme d'un postulat ainsi conçu:

**Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu (...)**

**24.6.1955**

**CN Hess Konrad (C, ZG) 10 cosignataires**

Des allocations pour enfant de 9 francs par mois sont versées en vertu de la loi fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

Les allocations pour enfants versées aux travailleurs agricoles sont inférieures à celles des autres branches d'activité économique, ce qui ne laisse pas d'avoir des conséquences très désavantageuses. Ce n'est pas ainsi qu'on pourra enrayer le mouvement de désertion des régions de montagne et des campagnes.

Aussi le Conseil fédéral est-il invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de soumettre au plus tôt aux Chambres un projet d'arrêté qui mette les allocations pour enfants aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne en harmonie avec celles des caisses d'allocations familiales des cantons et des associations.

**20.03.1956** Le Conseil national accepte la motion dans la forme d'un postulat ainsi conçu:

(...) des campagnes.

Aussi le Conseil fédéral est-il invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de soumettre (...)

**15.12.1955**

**CE Quartenoud Maxime (C, FR) 4 cosignataires**

Vu la nécessité de la généralisation des allocations familiales, le Conseil fédéral est invité à présenter une loi cadre fédérale sur ces allocations, prévoyant en même temps une compensation intercantonale. Cette loi devra assurer le versement des allocations à tous les salariés.

Etant donné, d'autre part, la diminution chronique des petites exploitations agricoles, la désertion sensible des campagnes, la pénurie de la main-d'oeuvre agricole, ainsi que la situation précaire de la classe moyenne, la régression chronique également du nombre des petits artisans, cette loi devra prévoir l'extension des allocations familiales aux enfants des paysans de la plaine et à ceux des artisans et des petits commerçants.

14.03.1956 Le Conseil des Etats accepte la motion sous la forme d'un postulat ainsi conçu :

Vu la nécessité de la généralisation des allocations familiales, le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de présenter ...

(...) intercantonale. Cette loi devrait assurer (...)

(...) du nombre des petits artisans, cette loi devrait prévoir (...)

20.12.1955

CN Vincent Jean (T, GE) 3 cosignataires

De nombreux côtés, on se prononce pour la généralisation des allocations familiales, au moyen de caisses de compensation sur la base d'une réglementation fédérale et d'une péréquation efficace des charges, fondée sur l'article 34quinquies de la Constitution.

Divers postulats allant dans le même sens ont déjà été acceptés par le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres un projet de loi fédérale sur les allocations fixant le taux minimum de celles-ci, organisant la compensation intercantonale, quitte à limiter d'abord cette institution aux enfants de salariés, en la finançant par les contributions et cotisations patronales.

14.03.1956 Le Conseil national accepte la motion sous la forme d'un postulat rédigé sous la forme suivante:

(...) par le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de soumettre (...)

07.03.1956

CN Piot Robert (R, VD) 17 cosignataires

La situation économique des petits agriculteurs de montagne est extrêmement précaire. Parmi les mesures déjà prises par les pouvoirs publics pour leur venir en aide, les allocations familiales de 9 francs par mois et par enfant se sont révélées très utiles. Cependant, ce montant est aujourd'hui insuffisant par rapport au coût de la vie. C'est pourquoi il convient de le compléter par une allocation de ménage d'au moins 30 francs par mois, afin que les petits paysans de la montagne soient traités sur le même pied que les ouvriers agricoles.

D'autre part, il serait justifié, dans les circonstances actuelles, d'élever de 3500 francs à 5000 francs par an, avec un supplément de 500 francs au lieu de 350 francs par enfant, la limite maximum de revenu à laquelle le paiement de l'allocation est subordonné.

La situation de nombreux petits paysans de la plaine est tout aussi critique que celle des paysans de la montagne. Le Conseil fédéral est donc invité à étudier simultanément l'institution d'une aide financière aux cantons qui ont l'intention d'étendre à cette catégorie d'agriculteurs de la plaine les allocations octroyées aux paysans de la montagne.

**Enfin, le Conseil fédéral est prié d'étudier l'extension des mêmes allocations aux petits artisans et aux petits commerçants, en les assimilant aux petits agriculteurs.**

20.03.1956 Le Conseil national accepte la motion sous la forme d'un postulat.

08.03.1956

CE Despland Gabriel (R, VD)

La situation économique des petits agriculteurs de montagne est extrêmement précaire. Parmi les mesures déjà prises par les pouvoirs publics pour leur venir en aide, les allocations familiales de 9 francs par mois et par enfant se sont révélées très utiles. Cependant, ce montant est aujourd'hui insuffisant par rapport au coût de la vie. C'est pourquoi il convient de le compléter par une allocation de ménage d'au moins 30 francs par mois, afin que les petits paysans de la montagne soient traités sur le même pied que les ouvriers agricoles.

D'autre part, il serait justifié, dans les circonstances actuelles, d'élever de 3500 francs à 5000 francs par an, avec un supplément de 500 francs au lieu de 350 francs par enfant, la limite maximum de revenu à laquelle le paiement de l'allocation est subordonné.

La situation de nombreux petits paysans de la plaine est tout aussi critique que celle des paysans de la montagne. Le Conseil fédéral est donc invité à étudier simultanément l'institution d'une aide financière aux cantons qui ont l'intention d'étendre à cette catégorie d'agriculteurs de la plaine les allocations octroyées aux paysans de la montagne.

**Enfin, le Conseil fédéral est prié d'étudier l'extension des mêmes allocations aux petits artisans et aux petits commerçants, en les assimilant aux petits agriculteurs.**

**13.06.1956 Le Conseil des Etats adopte la motion sous la forme d'un postulat**

**12.03.1956**

**CN Gnägi Rudolf (V, BE)**

Pour améliorer la situation matérielle et sociale des ouvriers agricoles et des paysans de la montagne, la Confédération a adopté le 20 juin 1952 une loi concernant l'octroi d'allocations familiales. Les petits paysans, les ouvriers agricoles et les paysans de la montagne sont toutefois ceux qui profitent le moins de la prospérité actuelle, ce qui fait que, par comparaison avec les autres milieux économiques, leur base d'existence s'est rétrécie. Les allocations familiales ont eu d'heureux effets, mais elles ne suffisent pas à remplir les espoirs qu'on avait placés en elles. C'est pourquoi le Conseil fédéral est prié d'étudier les mesures suivantes et de présenter un projet pour reviser en ce sens ladite loi:

1. Les allocations familiales et les allocations pour enfants seront augmentées d'une manière appropriée pour les ouvriers et les travailleurs de la montagne.
2. Les limites tracées à l'octroi d'allocations pour enfants aux paysans de la montagne seront élevées comme l'exige le développement de la situation économique.
3. Outre les allocations pour enfants, des allocations familiales seront versées aux paysans de la montagne.
4. Les allocations familiales seront octroyées aussi aux petits paysans de la plaine.

**19.09.1956 Le Conseil national adopte le postulat.**

**13.7.1956**

**Canton de Fribourg**

**Le Conseil fédéral est prié de présenter aux Chambres fédérales un projet de loi prévoyant la généralisation, sur le plan fédéral, des allocations familiales pour tous les salariés et leur extension aux pères de famille de condition indépendante, notamment aux paysans et aux classes moyennes, ce projet de loi devant instituer en même temps une compensation intercantonale.**

**19.12.1961 Le Conseil de Etats classe l'initiative par suite de l'adoption de la loi fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.**

**07.03.1962 Le Conseil national adhère à la décision du Conseil des Etats**

**05.12.1956**

**CN Tschanz Hans (V, BE) 22 cosignataires**

L'agriculture a chaque année plus de peine à se procurer la main-d'œuvre qui lui est nécessaire. Cela a des conséquences désavantageuses sur les salaires et les frais de production. Engager des ouvriers étrangers est plus malaisé pour la raison aussi que d'autres pays peuvent leur offrir de meilleures conditions de salaire et de travail. Ils peuvent aussi leur verser des allocations familiales.

C'est pourquoi le Conseil fédéral est prié, lors de la prochaine révision de la loi du 20 juin 1952 sur les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, de proposer la modification de l'article premier de cette loi. Il s'agirait de prévoir que les ouvriers étrangers mariés qui travaillent dans l'agriculture auront droit aux allocations familiales après un temps d'essai assez court, passé dans la même entreprise agricole, même s'ils ont laissé leur famille à l'étranger.

**02.12.1957 Hans Tschanz retire son postulat**

**20.12.1956**

**CN Arni Willy (R, SO)**

Allocations aux paysans de la montagne et aux travailleurs agricoles

Répondant à des interventions en faveur d'une extension de l'aide aux paysans de la montagne et aux travailleurs agricoles le Conseil fédéral a déclaré au Conseil national que les mesures d'aide seraient réexaminées prochainement.

La situation s'aggravant constamment, en ce qui concerne les bases d'existence de la population montagnarde et la main-d'oeuvre agricole, le Conseil fédéral est prié de renseigner sur l'état actuel de cette affaire.

04.03.1957 Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 15.02.1957

06.02.1957

Canton du Valais

Considérant qu'un grand nombre de cantons ont créé des législations sur les allocations familiales en faveur des salariés;

Considérant que ces allocations se révèlent nécessaires pour assurer la sécurité matérielle de la famille et qu'une coordination entre les diverses législations cantonales ainsi qu'une compensation des charges entre les forces économiques de tous les cantons deviennent indispensables;

Considérant, d'autre part, que les allocations versées actuellement aux paysans de la montagne et aux salariés agricoles sont inférieures à celles que perçoivent les autres salariés, qu'elles ne peuvent plus, dès lors, contribuer efficacement à enrayer la désertion des campagnes et à maintenir les petites exploitations agricoles de montagne;

Considérant que l'extension de ces allocations à tous les groupes d'indépendants paraît nécessaire, particulièrement aux paysans et aux classes moyennes;

Considérant la nécessité de faire prendre en charge par l'économie générale le financement des allocations aux agriculteurs;

Le Grand Conseil, fondé sur les articles 93, 2e alinéa de la Constitution fédérale, et 44, chiffre 15, de la Constitution du canton du Valais, invite l'autorité fédérale:

1. A élaborer une loi fédérale généralisant les allocations familiales en faveur des salariés, et prévoyant notamment une compensation intercantonale;

2. A étendre le bénéfice des allocations familiales prévues par cette loi aux indépendants, particulièrement aux paysans et aux classes moyennes;

3. A fixer, à cette effet, les prestations financières de la Confédération, compte tenu de la nécessité de faire prendre en charge par l'économie générale le financement des allocations aux agriculteurs.

19.12.1961 Le Conseil de Etats classe l'initiative par suite de l'adoption de la loi fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

07.03.1962 Le Conseil national adhère à la décision du Conseil des Etats

21.3.1957

CE Bourgknecht Jean (C, FR) 17 cosignataires

Les différentes régions de notre pays ne participent malheureusement que d'une manière très inégale à son essor économique. (...)

S'il est des différences entre cantons qui sont dans la nature des choses et qui échappent à la bonne ou à la mauvaise volonté des hommes, il est non moins vrai que certaines d'entre elles ont leur origine dans une réglementation - devenue aujourd'hui inacceptable à de nombreux égards - des relations entre cantons ou encore entre cantons et Confédération.

Pour contribuer à instaurer un ordre de choses plus équitable, le Conseil fédéral est invité:

(...)

3. à étudier, en outre, particulièrement, parmi les mesures concevables:

(...)

d. L'élaboration d'une loi fédérale généralisant les allocations familiales en faveur des indépendants et des salariés et prévoyant, notamment, une compensation intercantonale; (...)

13.06.1957 Jean Bourgknecht développe sa motion

22.12.1959 Après les déclarations du représentant du Conseil fédéral, le Conseil des Etats classe les chiffres 1 et 3 de la motion considérés comme liquidés; il adopte le chiffre 2 dans la forme d'un postulat.

21.3.1957

CE Torche Paul (C, FR) 6 cosignataires

**Le Conseil fédéral a accepté plusieurs postulats demandant l'élaboration d'une loi fédérale instituant la généralisation des allocations familiales à verser aux salariés, aux paysans tant de la plaine que de la montagne, ainsi qu'aux artisans et petits commerçants. Une commission d'experts doit être constituée à cet effet. L'office fédéral des assurances sociales a-t-il préparé un projet à son intention, afin qu'elle puisse commencer sans tarder ses travaux?**

Les cantons ont été consultés au mois de novembre 1956, par l'Office fédéral des assurances sociales, sur une augmentation des allocations familiales et des allocations de ménage aux travailleurs agricoles et aux petits paysans de la montagne. Cette augmentation devrait intervenir au plus tôt, car elle contribuerait à combattre la désertion de nos campagnes et la pénurie de main-d'oeuvre agricole, et elle correspondrait, en partie du moins, au renchérissement du coût de la vie. Peut-on prévoir l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions à partir du 1er juillet 1957?

**12.06.1957 L'interpellation est liquidée par les explications du représentant du Conseil fédéral, Philipp Etter**

**30.09.1958**

**CN Jacquod René (C, VS) 24 cosignataires**

Aux termes de la loi fédérale du 20 juin 1952 fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, seuls les paysans de la montagne qui assurent l'entretien de leur famille, en majeure partie avec le produit de leur domaine, reçoivent les allocations pour enfants. Cette réglementation a eu, dans la pratique, des conséquences pénibles et regrettables. Par exemple, les veuves ayant de nombreux enfants à charge et recevant une rente de l'AVS ou de la caisse nationale, ne bénéficient pas des allocations pour enfants aux paysans de la montagne. Le Conseil fédéral est invité, dès lors, à examiner s'il n'y a pas lieu, par une révision de la disposition mentionnée, d'octroyer les allocations également aux petits exploitants de la montagne bénéficiaires de rentes et à présenter un rapport et des propositions à ce propos.

**13.03.1959** Le Conseil national adopte le postulat

**29.04.1959**

**CN de Courten Paul (C, VS)**

Allocations familiales pour les paysans de plaine

En considération de la situation économique défavorable dans laquelle se trouvent les petits paysans de la plaine, il est urgent d'instituer des allocations familiales en leur faveur.

A l'unanimité également, la commission fédérale d'experts chargée d'examiner l'institution d'un régime fédéral d'allocations familiales a estimé qu'il fallait introduire des allocations pour cette catégorie de personnes. Dans ces conditions, le Conseil fédéral n'est-il pas d'avis qu'un projet de loi devrait être soumis aussi rapidement que possible aux Chambres fédérales de telle sorte que les petits paysans de la plaine puissent déjà bénéficier des allocations familiales à partir du 1er janvier 1960?

**21.09.1959** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 23.06.59

**01.10.1959**

**CN Bruggmann Paul (C, GR)**

Loi-cadre concernant les indemnités pour enfants

La commission d'experts chargée d'examiner une législation fédérale dans le domaine des allocations pour enfants a terminé ses travaux au début de cette année. Dans son rapport, elle arrive à la conclusion qu'une loi fédérale cadre concernant les allocations pour enfants serait utile et répond à un besoin.

Le Conseil fédéral est prié de dire s'il serait disposé à accélérer la préparation d'une loi relative à cet objet et d'indiquer quelle époque il pense pouvoir soumettre message et projet aux Conseils législatifs.

**07.12.1959** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 23.12.1959

**21.09.1960**

**CN Diethelm Josef (S, SZ) 31 cosignataires**

Dans la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales aux ouvriers agricoles et aux paysans de la montagne et dans son ordonnance d'exécution du 11 novembre 1952, il est prévu que le revenu agricole peut être calculé d'après la dernière taxation relative à l'impôt pour la défense nationale.

Les enquêtes sur la rentabilité faites par le secrétariat des paysans suisses et d'autres organismes, qui se fondent sur des résultats comptables dignes de confiance, ont révélé des rendements bruts plus élevés pour les années 1957, 1958 et 1959. Les autorités fiscales ont par conséquent appliqué des taux plus élevés pour les taxations relatives à l'impôt pour la défense nationale, 10e période.

Bien que le revenu amélioré ait dû presque entièrement servir à couvrir un coût de la vie sans cesse plus élevé, de nombreuses familles de paysans de la montagne se sont vues privées, du fait des nouvelles estimations, du bénéfice des allocations pour enfants. La limite de revenu fixée à 4000 francs par exploitation et à 500 francs par enfant à l'article 5 de la loi fédérale est nettement trop basse, étant donné le coût actuel de la vie.

Le Conseil fédéral est prié de proposer sans délai aux Conseils législatifs une élévation des limites de revenu.

**09.03.1961** Le Conseil national adopte le postulat

**06.10.1960**

**CN Leu Joseph (C, LU)**

Allocations pour enfants aux petits paysans de la plaine

La commission fédérale d'experts chargée d'examiner le problème d'un régime fédéral en matière d'allocations familiales recommande à l'unanimité l'institution d'allocations pour enfants aux petits paysans de la plaine. Depuis lors, la formation des revenus dans l'agriculture en général, et chez les petits paysans en particulier, a confirmé la nécessité de cette mesure sociale. Le retard apporté à l'institution des allocations pour enfants a causé une grande déception dans les milieux intéressés.

Le Conseil fédéral n'estime-t-il pas que les allocations pour enfants aux petits paysans de la plaine devraient être rapidement instituées? Quand le Conseil fédéral pense-t-il présenter un rapport et des propositions aux Chambres fédérales?

**06.03.1961** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 10.1.1961

**15.12.1960**

**CN Gnägi Rudolf (V, BE) 22 cosignataires**

La commission d'experts pour la révision de la loi fédérale du 22 juin 1952 fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne a depuis longtemps terminé ses travaux. Entre temps, le Tribunal fédéral des assurances a rendu maints arrêts qui désavantagent, quant au versement d'allocations familiales, les gendres et les travailleurs agricoles mariés qui n'ont pas de ménage en propre.

Le Conseil fédéral est invité à soumettre prochainement aux Conseils législatifs ce projet de révision incontesté, projet qui devrait régler clairement la question des gendres et des travailleurs agricoles mariés

**09.03.1961** Le Conseil national adopte le postulat.

**20.12.1960**

**CN Schib Paul (C, AG)**

Allocations familiales dans l'agriculture

Par une circulaire du 4 juillet 1960, l'office fédéral des assurances sociales a ordonné aux caisses cantonales de compensation de suspendre immédiatement le versement d'allocations familiales aux beaux-pères et gendres occupés dans l'entreprise agricole du chef de famille. Les intéressés furent avisés de leur droit de recours, en tant qu'ils entendent être considérés comme travailleurs agricoles au sens de la loi fédérale fixant des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

La privation des allocations familiales compromet notamment l'existence des petites et moyennes entreprises qui perdent ainsi une main-d'oeuvre dont elles ont un urgent besoin.

Les nombreux recours formés devant les commissions cantonales montrent que cette mesure a causé une très grande déception.

Le Conseil fédéral n'est-il pas d'avis que cette circulaire est contraire à l'esprit de ladite loi du 28 juin 1952 et qu'elle est en outre en contradiction avec son article 1er, 2e alinéa?

**05.06.1961** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 11.4.1961

**21.06.1961**

**CN de Courten Paul (C, VS)**

Allocations familiales aux ouvriers agricoles

**18.09.1961** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 30.8.1961

28.09.1961

**CN Tenchio Ettore (C, VS)**

Allocations pour enfants aux salariés

Du message du Conseil fédéral du 18 septembre 1961 à l'appui d'un projet de loi modifiant celle qui fixe le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, il ressort que le Conseil fédéral a décidé, le 7 juillet 1961, de renoncer pour le moment à soumettre un projet de loi sur les allocations pour enfants aux salariés. On peut inférer du message que le résultat de la seconde procédure de consultation a amené le Conseil fédéral à prendre cette décision.

Nous lui demandons par conséquent de bien vouloir répondre aux deux questions suivantes:

1. Quel a été le résultat de la première consultation? Quels cantons, partis, groupement économiques et associations invités à se prononcer sur le rapport de la commission fédérale d'experts chargée d'examiner la question d'une réglementation des allocations familiales ont-ils répondu par l'affirmative ou par la négative?
2. Quels sont ceux qui ont changé d'attitude lors de la seconde consultation?

04.12.1961 Liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 7 novembre 1961

13.12.1961

**CN Klingler Walter (C, SG) 35 cosignataires**

Selon les explications officielles, l'interruption des négociations entre la Suisse et l'Italie en matière de convention est due, en bonne partie, au régime actuellement insuffisant des allocations pour enfants versées aux ouvriers italiens qui travaillent en Suisse.

Par circulaire du 7 décembre 1961, l'Office fédéral des assurances sociales a invité les gouvernements cantonaux à réviser de toute urgence les lois cantonales en la matière pour qu'elles prévoient que les ouvriers italiens reçoivent des allocations pour leurs enfants à l'étranger. Le partenaire italien insistant pour une réglementation complète, on peut prévoir qu'une solution satisfaisante ne pourra pas être trouvée sur la base des réglementations actuellement très diverses des cantons; des mesures sur le plan fédéral s'imposent donc. Le Conseil fédéral est prié par conséquent de revenir sur son arrêté du 7 juillet 1961 et de présenter aux conseils législatifs un projet de loi relatif au versement d'allocations familiales à tous les travailleurs. Ce projet devrait assurer la coordination des diverses législations cantonales. Il devrait aussi garantir la péréquation financière entre les cantons eu égard notamment à la charge supplémentaire qui résulte du droit des travailleurs étrangers aux allocations pour enfants.

26.09.1962 Le Conseil adopte le postulat.

18.06.1963

**CN Diethelm Josef (S, SZ)**

Allocations pour enfants aux rentiers de l'assurance militaire

Les rentiers de l'assurance militaire fédérale incapables d'exercer une activité lucrative ne reçoivent aucune allocation pour enfants ou ne reçoivent qu'un certain pour cent de l'allocation, parce qu'ils ne peuvent s'affilier à aucune caisse d'allocations familiales.

Ils considèrent comme injuste le fait de devoir renoncer entièrement ou partiellement à ces allocations. Le mécontentement des rentiers invalides de l'assurance militaire est compréhensible à un moment où les ouvriers étrangers en Suisse reçoivent des allocations pour leurs enfants.

Le Conseil fédéral est-il disposé à examiner comment ce régime trop rigoureux peut être supprimé?

08.11.1963 Réponse du Conseil fédéral

20.06.1963

**CN Kolly Gabriel (V, FR)**

Revision de la loi sur les allocations familiales

03.09.1963 Réponse du Conseil fédéral

18.12.1963

**CN Fuchs Hans (C, SZ) 38 cosignataires**

Amélioration des allocations familiales pour les ouvriers agricoles

07.10.1964 Le Conseil national adopte la motion sous la forme d'un postulat.

19.12.1963

**CE Guntern Leo (C, VS) 13 cosignataires**

Amélioration des allocations familiales pour les ouvriers agricoles

30.09.1964 Le Conseil des Etats adopte la motion sous la forme d'un postulat

03.03.1964

**CN Barras Louis (C, FR) 24 cosignataires**

Allocations familiales aux petits paysans

07.10.1964 Le Conseil national adopte la motion au titre de postulat.

02.03.1965

**CN Diethelm Josef (S, SZ)**

Allocations pour enfants dans les régions de montagne

04.05.1965 Réponse du Conseil fédéral

13.12.1965

**Commission du CN**

Calcul des allocations familiales pour les petits paysans

15.12.1965 Le Conseil national accepte le postulat.

21.6.1967

**CN Tenchio Ettore (C, GR) 40 cosignataires**

Le Conseil fédéral est invité à soumettre dès que possible aux conseils législatifs un projet de dispositions relatives aux allocations familiales pour les travailleurs, se fondant sur l'article 34quinquies, 2e alinéa, de la Constitution fédérale, en vue:

1. D'uniformiser les lois cantonales sur les allocations familiales et, en particulier, de simplifier l'appareil administratif actuel;
2. De créer une compensation efficace entre les caisses d'allocations familiales des cantons et des organismes professionnels

02.10.1968 Le Conseil national adopte la motion dans la forme d'un postulat ainsi conçu:

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de soumettre dès que possible...

20.9.1967

**CN Diethelm Josef (S, SZ) 9 cosignataires**

Le Conseil fédéral est invité à soumettre dès que possible aux Conseils législatifs

a) un projet de dispositions modifiant la loi fédérale du 20 juin 1952 qui fixe le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans, de sorte que

- les limites de revenu fixées par l'article 5, 1er alinéa de la loi pour le versement des allocations pour enfants à des paysans de la montagne, de condition indépendante, soient supprimées,
- les limites de revenu fixées par l'article 5, 1er alinéa, pour les petits paysans des régions de plaine soient élevées de manière équitable.

b) un projet de loi-cadre, édictée en vertu de l'article 34quinquies, 2e alinéa, de la Constitution fédérale, qui permettrait d'unifier les lois cantonales concernant les caisses d'allocations familiales, afin d'établir une compensation entre les caisses cantonales et les caisses des groupements professionnels.

02.10.1968 Le Conseil national adopte la motion dans la forme d'un postulat ainsi conçu:

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de soumettre dès que possible (...)

08.12.1967

**CN Cadruvi Donat, (C, GR)**

Base de calcul des allocations familiales dans l'agriculture

07.02.1968 Réponse du Conseil fédéral

**06.03.1968**

**CN Dellberg Karl (S, VS) 39 cosignataires**

Relèvement des allocations pour enfants aux travailleurs agricoles et aux petits paysans

**02.10.1968** Le Conseil national adopte le postulat.

**08.10.1969**

**CN Leu Joseph (C, LU)**

Allocation pour enfants aux entrepreneurs postaux

Tous les cantons suivent le principe selon lequel les travailleurs au sens de l'AVS ont droit aux allocations pour enfants. Les entrepreneurs de courses d'automobiles postales sont aussi des travailleurs selon la législation sur l'AVS. Or les PTT les considèrent comme des entrepreneurs indépendants et ne leur accordent pas d'allocations pour enfants. Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas que les entrepreneurs de courses d'automobiles postales devraient bénéficier d'allocations pour enfants aussi bien que les autres travailleurs au sens de l'AVS?

**19.11.1969** Réponse du Conseil fédéral

**15.03.1971**

**CN Kurzmeyer Werner (R, CN)**

Allocations pour enfants, aux travailleurs à domicile des arsenaux

Selon la pratique actuelle, aucune allocation pour enfants n'est versée aux ouvriers et aux ouvrières à domicile qui travaillent pour le compte des arsenaux fédéraux.

Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas qu'il faudrait supprimer cette injustice, qui frappe des personnes de condition modeste, et qu'il y aurait lieu d'établir des dispositions légales permettant de garantir des allocations pour enfants à ces travailleurs à domicile?

**14.06.1971** Réponse du Conseil fédéral

**01.12.1971**

**CN Hagmann Walter (C, SG) 33 cosignataires**

Allocations familiales dans l'agriculture

**15.03.1972** Le Conseil national adopte le postulat.

**28.02.1972**

**CN Tschumi Hans (V, BE) 16 cosignataires**

Allocations pour enfants dans l'agriculture

**03.10.1972** Le Conseil national adopte le postulat.

**17.03.1972**

**CE Krauchthaler Fritz (V, BE) 9 cosignataires**

Allocations pour enfants dans l'agriculture

**26.09.1972** Le Conseil des Etats adopte la motion sous la forme d'un postulat.

**21.06.1972**

**CN Rippstein Louis (C, SO) 47 cosignataires**

Allocations pour enfants dans l'agriculture

**20.12.1972** Le Conseil national adopte la motion sous la forme d'un postulat.

**18.09.1972**

**CN Riesen Jean (S, FR)**

Pêcheurs professionnels. Allocations familiales

Les pêcheurs professionnels souffrent d'une situation économique des plus précaires. Ces derniers temps, leurs conditions de vie se sont encore détériorées en raison des résultats insuffisants des campagnes de pêche.

Le Conseil fédéral ne pourrait-il pas examiner sous quelles conditions cette profession pourrait être assimilée à une activité marginale de l'agriculture (l'exercice de la pêche professionnelle rentrant incontestablement dans le secteur primaire).

Ceci admis, il serait alors possible de mettre les pêcheurs professionnels au bénéfice de la loi fédérale du 20 juin 1952, fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans.

Ainsi, il deviendrait possible de soulager économiquement une catégorie socioprofessionnelle qui, du reste, rend des services appréciables au ravitaillement de la population suisse.

**22.11.1972** Réponse du Conseil fédéral

**03.10.1972**

**CN Butty Laurent (C, FR) 36 cosignataires**

Au cours de ces dernières années, la famille semble avoir été mise à l'arrière-plan de nos préoccupations politiques.

Cette évolution ne peut pas nous laisser indifférents, car cette institution demeure à la base de notre société.

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport:

1. Sur les mesures prise à ce jour par les pouvoirs publics en faveur de la famille;
2. Sur la situation structurelle, démographique, sociologique et économique de la famille en Suisse;
3. Sur l'opportunité qu'il y a de constituer une commission d'experts chargée d'étudier la mise en oeuvre de mesures de politique familiale.

**14.03.1973** Le Conseil adopte le postulat

**03.10.1972**

**CN Lang Hedi (S, ZH) 27 cosignataires**

Une politique familiale plus active s'impose de plus en plus sur le plan fédéral également. C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres un projet portant création, dans l'administration fédérale, d'un office central chargé de la politique familiale.

Cet office aurait surtout pour tâche d'examiner toutes les questions qu'il conviendrait de résoudre dans l'intérêt de la famille et de préparer des propositions en collaboration avec les organisations directement intéressées et les associations d'employeurs et de salariés.

**14.03.1973** Le Conseil national adopte la motion sous la forme d'un postulat ainsi conçu:

(...) le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de soumettre aux Chambres (...)

**12.12.1972**

**CN Chavanne André (S, GE)**

Allocation d'étude et refus de servir

De hautes autorités militaires ont demandé officiellement aux instances civiles concernées d'« envisager la suppression des allocations d'études » aux recrues qui font volontairement défaut à l'entrée en caserne.

Ce moyen de pression qui ne s'appliquerait qu'aux étudiants de condition modeste apparaît-il efficace et équitable au Conseil fédéral?

**17.01.1973** Réponse du Conseil fédéral

**05.03.1973**

**CN Weber Joachim (R, SZ)**

Allocations familiales dans l'agriculture

**11.04.1973** Réponse du Conseil fédéral

**13.12.1974**

**CN Ueltschi Hans (V, BE)**

Allocations familiales et pour enfants en faveur des petits paysans

**05.02.1975** Réponse du Conseil fédéral

**01.03.1976**

**CN Hungerbühler Traugott (C, SG) 4 cosignataires**

Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans

**24.06.1976** Le Conseil national adopte le postulat.

**01.03.1976**

**CN Muff Erwin (R, LU) 9 cosignataires**

Allocations familiales dans l'agriculture

**24.06.1976** Le Conseil national adopte le postulat.**26.9.1977****Groupe démocrate-chrétien**

Protection de la mère et de l'enfant

On admet communément que les mesures de politique familiale et sociale - en particulier celles qui visent à protéger la mère et l'enfant - sont d'une importance capitale dans la prévention de l'interruption de grossesse.

**Le Conseil fédéral est invité à présenter immédiatement aux Chambres un ensemble de mesures qui:**

**1. Comblent les lacunes que présente l'actuel système d'allocations familiales sans porter atteinte aux compétences cantonales;**

2. Permettent de réaliser immédiatement les mesures dont fait état le chapitre incontesté de la loi y relative, qui est intitulé « protection de la grossesse »;

3. Instituent, au profit des femmes enceintes et des mères de nouveau-nés, une assurance maternité et une protection contre les résiliations de contrat, qui aillent nettement au-delà des exigences minimales fixées dans la Charte sociale européenne;

4. Donnent aux mères le droit de bénéficier des mesures de réintégration professionnelle, à défaut desquelles ces personnes ne pourraient renoncer à l'exercice de leur activité lucrative pour s'adonner aux soins de leurs enfants.

**03.10.1977** Le Conseil national adopte les points 2 et 3 comme motion, les points 1 et 4 sous la forme d'un postulat.

**28.11.1977****CN Risi Josef (C, SZ)**

Allocations pour enfants dans l'agriculture

**14.12.1979** L'interpellation, déposée depuis plus de deux ans, est classée**13.12.1977****CN Nanchen Gabrielle (S, VS)**

Politique familiale

Conformément à l'article 21<sup>sexies</sup> de la loi sur les rapports entre les Conseils et à l'article 27 du règlement du Conseil national, je dépose l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux.

En application de l'article 34<sup>quinquies</sup> et sur la base des articles 34<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres a et g, 34<sup>novies</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, et 64 de la Constitution fédérale, des dispositions légales seront édictées en vue de la mise en œuvre d'une protection réelle de la famille.

Ces dispositions comprendront notamment les mesures suivantes :

(...)

4 Institution d'un régime fédéral d'allocations familiales aux salariés prévoyant notamment une compensation intercantonale

**10.03.1986** Le Conseil national décide de ne pas donner suite à l'initiative

**06.03.1978****CN Jung Franz (C, LU)**

Allocations familiales aux petits paysans

**03.05.1978** Réponse du Conseil fédéral**21.06.1978****CN Roth Hans (V, AG)**

Allocations familiales aux petits paysans

**05.10.1978** Le Conseil national adopte la motion sous la forme d'un postulat**22.03.1979****CN Cantieni Toni (C, GR)**

Politique familiale. Groupe de travail  
23.05.1979 Réponse du Conseil fédéral

12.3.1980

**CN Zbinden Paul (C, FR) 16 cosignataires**

Personnes sans activité professionnelle et exploitants de petites entreprises. Allocations familiales.

Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport et de faire des propositions en vue de la révision partielle de la loi fédérale sur les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans, dans le but:

1. de verser des allocations pour enfants en faveur de personnes sans activité lucrative et des petits indépendants,
2. de fixer une limite de revenu des ayants droit,
3. de financer ces allocations par la Confédération et les cantons,
4. de mandater les caisses cantonales de compensation de l'exécution et du versement des allocations,
5. d'indexer annuellement et équitablement les allocations pour enfants fixées par la loi fédérale au coût de la vie.

02.12.1980 Le Conseil national accepte la motion sous la forme d'un postulat ainsi conçu :

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas indiqué d'établir un rapport (...)

11.06.1980

**CN Duvoisin Pierre (S, VD) 23 cosignataires**

Allocations familiales

Le Conseil fédéral est prié d'édicter des dispositions légales en vue de mettre en oeuvre sur le plan de la Confédération un système d'allocations familiales et d'aide à la formation attaché à l'enfant et non plus à la profession des parents, sous la forme d'une « assurance jeunesse et formation » dont les principes seraient comparables à ceux de nos grandes assurances sociales qui ont fait la preuve de leur efficacité et de la simplicité de leur économie, et susceptible de venir réellement en aide aux chargés de famille.

20.03.1981 Le Conseil national adopte la motion sous la forme d'un postulat ainsi conçu:

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas indiqué d'édicter (...)

02.12.1981

**CE Lieberherr Emilie (S, ZH) 8 cosignataires**

Programme de recherche « la famille face au changement social »

Le Conseil fédéral est chargé de confier au Fond national suisse de la recherche scientifique le soin de mettre à exécution un programme national de recherche intitulé « la famille face au changement social ».

18.03.1982 Le Conseil des Etats adopte la motion sous la forme d'un postulat ainsi conçu:

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner s'il ne serait pas indiqué de confier...

08.12.1981

**CE Piller Otto (S, FR) 7 cosignataires**

Situation économique des familles et des rentiers

Selon des études toutes récentes, une partie non négligeable des familles et des rentiers de notre pays ont tout juste le minimum vital pour subsister. Les poussées inflationnistes, la situation difficile sur le marché du logement ainsi que les coûts élevés de la santé ont eu pour effet que cette tranche de la population a vu ses dépenses de première nécessité augmenter beaucoup plus fortement que ses revenus.

Je prie donc le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Quelle est l'opinion du gouvernement sur la garantie d'un revenu minimum pour les familles et sur le relèvement des rentes AVS minimums, de manière à permettre un niveau de vie convenable?
2. **Le Conseil fédéral n'est-il pas de l'avis qu'il faudrait introduire une réglementation fédérale en matière d'allocations familiales prévoyant des montants minimums obligatoires?**
3. Que pense-t-il faire afin d'améliorer l'offre de logements spacieux à loyer modéré pour les familles ainsi que pour les rentiers de notre pays?
4. Quels moyens le Conseil fédéral voit-il de décharger les familles et les rentiers à revenu modeste des coûts élevés de la santé?

**14.06.1982** L'interpellation est liquidée par la réponse du représentant du Conseil fédéral, Hans Hürlimann.

**16.12.1981**

**CN Roy Gabriel (C, JU)**

Nous fondant sur les principes de solidarité et d'équité; nous référant en outre à la ferme volonté, maintes fois manifestée par le Conseil fédéral, de sauvegarder et de promouvoir les droits de la famille, nous prions le gouvernement d'étudier les voies et moyens permettant la généralisation des allocations familiales.

**17.03.1982** Le Conseil national accepte la motion sous la forme d'un postulat.

**17.12.1981**

**CN Schneider Theodor (C, LU)**

Allocations de ménage aux petits paysans

**18.03.1983** Le Conseil national adopte la motion sous la forme d'un postulat

**27.01.1982**

**CN Bundi Martin (S, GR)**

Petits paysans. Allocations familiales et pour enfants

**25.06.1982** Le Conseil national adopte le postulat

**17.3.1983**

**CE Piller Otto (S, FR)**

Rapport sur la famille. Mesures

Depuis des années, la protection et la promotion de la famille ne cessent de faire l'objet d'interventions parlementaires. Grâce au rapport sur la situation de la famille en Suisse qui date de 1978, ainsi qu'au rapport final intitulé « La politique familiale en Suisse » qui a été élaboré par le groupe de travail « Rapport sur la famille » et publié en 1982, nous disposons d'informations très étendues sur la situation de la famille en Suisse. Dans le dernier rapport cité, le groupe de travail s'est livré à une analyse approfondie des conditions qui règnent dans les domaines suivants: famille et monde du travail, famille et logement, conseils et formation des parents, famille et médias électroniques, imposition de la famille, allocations familiales, protection de la maternité et bourses. Compte tenu des résultats de cette analyse, il a adressé aux organes politiques des recommandations tendant à améliorer la situation de la famille. A cet égard, je pose au Conseil fédéral les questions suivantes:

1. Quelles mesures envisage-t-il de prendre, afin que ces recommandations soient traduites dès que possible dans les faits?
2. Est-il disposé à tenir compte de ces recommandations lors des révisions législatives en cours et lors de l'élaboration de nouvelles lois? Je pense notamment à la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, à la loi sur l'assurance maladie, enfin à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.
3. N'estime-t-il pas que le Parlement devrait débattre de ce rapport?

**06.06.1983** Liquidée par la réponse du Conseil fédéral

**19.10.1983**

**Canton de Lucerne**

**Allocations familiales. Loi-cadre**

Le Conseil fédéral est invité à élaborer un projet de loi-cadre qui instaure un régime d'allocations familiales valable dans l'ensemble du pays. Ce faisant il se conformera plus particulièrement aux exigences suivantes:

1. Prévoir que tout enfant donne droit à une allocation pour enfant ou à une allocation de formation.
2. Fixer un montant minimum des prestations qui aura force obligatoire dans toute la Suisse.
3. Créer un fonds de compensation dont la fortune servira à financer les prestations minimales prévues par la loi.
4. Charger les actuelles caisses de compensations AVS des cantons, des associations et de la Confédération d'exécuter le régime fédéral des allocations familiales.

5. Etablir ledit régime en s'inspirant dans toute la mesure du possible des dispositions légales relatives à l'assurance vieillesse et survivants (AVS), de manière à assurer une harmonisation entre ce régime et les autres branches des assurances sociales.

10.03.1986 Le Conseil national décide de ne pas donner suite à l'initiative

04.12.1986 Le Conseil des Etats décide de ne pas donner suite à l'initiative

04.10.1985

**CN Segmüller Eva (C, SG)**

Politique familiale revalorisation

21.03.1986 L'interpellation est liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 26.2.86

19.12.1985

**CE Piller Otto (S, FR)**

Politique de la famille

Le rapport intitulé «La politique familiale en Suisse», rédigé par un groupe de travail institué par le Conseil fédéral, fournit une excellente analyse de notre politique de la famille. Outre l'énumération critique des difficultés et des problèmes auxquels est confrontée la cellule familiale, il propose à chaque fois des mesures concrètes pour y remédier car les principales mesures à prendre requièrent un acte constitutionnel et législatif. En 1982, la publication du rapport a suscité des espoirs qu'il importe de ne pas décevoir. Il est grand temps d'entreprendre enfin des efforts réels d'amélioration dans des secteurs divers: logement, fiscalité, caisse-maladie, allocations familiales, protection de la maternité, par exemple. Un service fédéral suffisamment étoffé et disposant des attributions nécessaires devrait donc se mettre à la tâche sans tarder. Je pose au Conseil fédéral les questions suivantes:

1. Le Conseil fédéral se rallie-t-il au diagnostic formulé dans le rapport de 1982 au sujet de notre politique de la famille?
2. Quel calendrier envisage-t-il pour réaliser les principales améliorations proposées dans ce rapport?
3. Quelle démarche adoptera-t-il pour renforcer le service compétent, son personnel et ses attributions, de telle sorte qu'il soit en mesure d'accomplir sa tâche conformément à l'esprit du rapport?

05.03.1986 L'interpellation est liquidée par la réponse du représentant du Conseil fédéral, Alfons Egli.

10.03.1986

**Commission du CN**

**Loi sur les allocations familiales. Modification**

Le Conseil fédéral est invité à présenter un projet de loi par lequel le champ d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture serait étendu aux indépendants n'appartenant pas à l'agriculture ainsi qu'aux personnes sans activité lucrative dont le revenu n'excéderait pas une certaine limite.

10.03.1986 Le Conseil national rejette la motion

10.03.1986

**Commission du CN**

**Coordination en matière d'allocations pour les enfants**

Le Conseil fédéral est invité à continuer ses efforts, en collaborations avec les gouvernements cantonaux, pour aboutir à une coordination entre les cantons en matière d'allocations pour enfants aux salariés, notamment en considérant les points suivants:

1. Obligation pour les employeurs de s'affilier à une caisse de compensation cantonale, professionnelle ou interprofessionnelle.
2. Conditions d'octroi des allocations et clarification des notions: - Limite d'âge « enfant » - Champ d'application - Principe de la garde (enfants de parents non mariés, séparés ou divorcés) - Statut du salarié étranger
3. Droit aux allocations - en cas d'activité à temps partiel - en cas d'activité double - empêchement du cumul d'allocations
4. Coordination du régime des allocations pour enfants avec les autres branches des assurances sociales dans les cas suivants: - horaire réduit - chômage complet - accident - maladie - décès

**5. Coordination des régimes d'allocations familiales avec les systèmes étrangers d'allocations pour enfants ou d'allocations familiales**

**10.03.1986** Le Conseil national accepte le postulat

**17.03.1987**

**CN Jung Franz (C, LU)**

Allocations familiales dans l'agriculture

**19.06.1987** Le Conseil national adopte la motion sous la forme d'un postulat.

**03.03.1988**

**CN Bundi Martin (S, GR)**

Allocations familiales dans l'agriculture

**22.06.1990** En suspens depuis deux ans, classement.

**22.06.1989**

**CN Jung Franz (C, LU)**

Allocations familiales dans l'agriculture

**15.12.1989** Le Conseil national rejette les points 1 et 3 et adopte le point 4.

**13.12.1989**

**CN Spielmann Jean (T, GE)**

Allocations familiales aux salariés du secteur agricole

**13.12.1991** En suspens depuis deux ans, classement.

**14.12.1989**

**CN Hänggi Peter (C, SO)**

Allocations familiales. Réglementation fédérale

Dans l'optique notamment des problèmes de coordination avec la CE et des difficultés auxquelles il faut s'attendre dans le domaine de l'asile, il est indispensable de régler au niveau fédéral les allocations familiales. Il est impensable que l'on puisse négocier des conventions internationales sur la base de 26 régimes cantonaux différents. Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un projet de loi régissant les allocations familiales au niveau national. Ce projet tiendra compte des points suivants:

1. Tout enfant donne droit à des allocations familiales, également lorsque les parents sont travailleurs indépendants ou n'exercent pas d'activité lucrative.
2. Les ressortissants d'un Etat membre de la CE, d'autres pays et les requérants d'asile sont assujettis au régime national suisse.
3. Les caisses AVS des cantons, des associations et de la Confédération sont chargées de l'application du régime national.
4. Le financement des allocations est assuré par des cotisations prélevées sur les revenus des personnes assujetties à l'AVS et, éventuellement, par des contributions publiques. S'il devait se révéler impossible d'élaborer une solution détaillée au niveau fédéral, il conviendrait d'édicter au moins une loi-cadre prévoyant des prestations minimales et permettant de combler les lacunes existant aujourd'hui dans les législations cantonales.

**13.12.1991** En suspens depuis deux ans, classement.

**14.12.1990**

**CN Schneider Theodor (C, LU)**

Allocations familiales. Régime plus équitable

Le 30 mai 1990, le Conseil fédéral a répondu à la motion du 14 décembre 1989 de M. Peter Hänggi, conseiller national, qui exigeait une solution fédérale unique pour toutes les allocations familiales. Il avait alors demandé qu'elle soit transformée en postulat, mais rien de concret n'a été entrepris. Depuis, de plus en plus de personnes s'insurgent de la manière inégale et injuste dont sont attribuées les allocations pour enfants, certains parents n'en touchant aucune. Face à cette situation intolérable, je pose les questions suivantes: 1. Le Conseil fédéral reconnaît-il que la réglementation actuelle engendre

de grandes disparités et de grandes injustices? 2. Est-il prêt à proposer immédiatement une solution fédérale qui remédie à cette situation? 3. Est-il prêt à faire tout son possible pour qu'une allocation soit attribuée à chaque enfant, que la personne devant assurer son entretien soit indépendante ou qu'elle y n'exerce pas d'activité lucrative? La valse des taux hypothécaires de ces derniers temps et la hausse des loyers qui en découle n'ont fait qu'aggraver les difficultés de certaines familles. C'est pourquoi je prie le Conseil fédéral de ne pas se contenter de répondre aux questions, mais aussi de prendre les mesures nécessaires.

27.03.1991 Liquidée par la réponse du Conseil fédéral

13.03.1991

CN Fankhauser Angeline (S, BL)

Prestations familiales

Me fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils et l'article 30 du règlement du Conseil national, je dépose l'initiative suivante sous la forme d'une demande conçue en termes généraux:

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

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

02.03.1991 Le Conseil national décide de donner suite à l'initiative

03.06.1991

CE Piller Otto (S, FR) 5 cosignataires

Politique d'aide aux familles avec enfants

Au cours des dernières années, la situation de nombreuses familles avec enfants s'est nettement détériorée et on voit apparaître de « nouveaux pauvres », surtout parmi les familles monoparentales (Rapport « Politique familiale en Suisse » et d'autres publications). A cet égard, on est de plus en plus convaincu que des mesures d'encouragement de la famille doivent surtout viser les familles avec enfants et être indépendantes de l'état civil si l'on veut résoudre efficacement les problèmes mentionnés ci-dessus. C'est pourquoi le Conseil fédéral est chargé de prendre le plus rapidement possible des mesures et d'élaborer un projet de loi fédérale visant à encourager les familles avec enfants. Les mesures suivantes sont particulièrement urgentes: 1. Le versement de prestations aux familles ayant de jeunes enfants afin de garantir que les parents puissent s'occuper personnellement et dans une mesure suffisante de leurs enfants. De telles prestations pourraient être allouées pour une durée limitée et versées selon le principe applicable au régime des prestations complémentaires. 2. Un régime d'allocations familiales qui garantisse pour chaque enfant des allocations adaptées au coût de la vie et dont le montant empêcherait une famille d'atteindre le seuil de pauvreté après la naissance d'un ou de plusieurs enfants. 3. La promotion de la qualité de l'habitat, qui est un moyen décisif et durable de soutenir les familles avec enfants. Cette mesure doit comprendre un encouragement accru de la construction et de l'acquisition de logements bon marché ainsi que des subsides pour le loyer dans les cas d'une rigueur excessive. 4. L'allègement du coût de l'assurance maladie pour les familles avec enfants, grâce à la suppression des primes pour les enfants et à un échelonnement des primes en fonction de la situation financière des assurés; les primes individuelles selon le régime actuel sont en effet trop élevées pour les familles à revenu modeste. 5. Un régime des bourses d'études qui permette à tout enfant, s'il en a les aptitudes, de suivre l'enseignement des établissements publics jusqu'aux hautes écoles. Cela n'est plus garanti aujourd'hui, car le coût élevé de la vie ne permet plus à de nombreux jeunes qui viennent de cantons où le régime des bourses est insuffisant de poursuivre des études universitaires, en particulier à nos écoles polytechniques fédérales de Zurich et Lausanne.

26.09.1991 Le Conseil des Etats adopte la motion sous la forme d'un postulat.

06.06.1991

**CN Brügger Cyrill (S, FR) 31 cosignataires**

**Politique d'aide aux familles avec enfants**

Au cours des dernières années, la situation de nombreuses familles avec enfants s'est nettement détériorée et on voit apparaître de « nouveaux pauvres », surtout parmi les familles monoparentales (Rapport « Politique familiale en Suisse » et d'autres publications). A cet égard, on est de plus en plus convaincu que des mesures d'encouragement de la famille doivent surtout viser les familles avec enfants et être indépendantes de l'état civil si l'on veut résoudre efficacement les problèmes mentionnés ci-dessus. C'est pourquoi le Conseil fédéral est chargé de prendre le plus rapidement possible des mesures et d'élaborer un projet de loi fédérale visant à encourager les familles avec enfants. Les mesures suivantes sont particulièrement urgentes: 1. Le versement de prestations aux familles ayant de jeunes enfants afin de garantir que les parents puissent s'occuper personnellement et dans une mesure suffisante de leurs enfants. De telles prestations pourraient être allouées pour une durée limitée et versées selon le principe applicable au régime des prestations complémentaires. 2. Un régime d'allocations familiales qui garantisse pour chaque enfant des allocations adaptées au coût de la vie et dont le montant empêcherait une famille d'atteindre le seuil de pauvreté après la naissance d'un ou de plusieurs enfants. 3. La promotion de la qualité de l'habitat, qui est un moyen décisif et durable de soutenir les familles avec enfants. Cette mesure doit comprendre un encouragement accru de la construction et de l'acquisition de logements bon marché ainsi que des subsides pour le loyer dans les cas d'une rigueur excessive. 4. L'allègement du coût de l'assurance maladie pour les familles avec enfants, grâce à la suppression des primes pour les enfants et à un échelonnement des primes en fonction de la situation financière des assurés; les primes individuelles selon le régime actuel sont en effet trop élevées pour les familles à revenu modeste. 5. Un régime des bourses d'études qui permette à tout enfant, s'il en a les aptitudes, de suivre l'enseignement des établissements publics jusqu'aux hautes écoles. Cela n'est plus garanti aujourd'hui, car le coût élevé de la vie ne permet plus à de nombreux jeunes qui viennent de cantons où le régime des bourses est insuffisant de poursuivre des études universitaires, en particulier à nos écoles polytechniques fédérales de Zurich et Lausanne.

04.10.1991 Le Conseil national adopte la motion sous la forme d'un postulat.

16.06.1993

**CN Blatter Ulrich (C, OW)**

Allocations familiales dans l'agriculture

08.10.1993 L'interpellation est liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 08.09.93

05.10.1994

**CN Dünki Max (E, ZH) 2 cosignataires**

**Allocations familiales. Harmonisation**

Les allocations familiales doivent être harmonisées, et augmentées d'une manière équitable par une loi fédérale. Les coûts supplémentaires ne devront pas être supportés par les seuls employeurs, mais par toute la société.

18.09.1996 Le Conseil national transmet la motion sous forme de postulat

15.12.1994

**CN Darbellay Vital (C, VS)**

Année internationale de la famille et politique familiale

Au terme de l'Année internationale de la famille (AIF), nous constatons qu'un nombre impressionnant d'organisations ont participé à cette entreprise d'envergure qui consistait à attirer l'attention d'un large public, mais aussi des autorités aux divers échelons, sur les réalités familiales et sur la nécessité de reconsidérer la politique familiale afin d'en faire un véritable instrument destiné à aider les familles, toutes les familles dans la diversité de leur forme, à assumer leurs responsabilités.

Dans cette optique, nous sommes surpris de constater que Mme Ruth Dreifuss, conseillère fédérale, dans son exposé de clôture de l'AIF, semble situer exclusivement l'individu au centre de ses préoccupations, oubliant ainsi la nécessité de prendre des mesures pour que les familles - comprises comme communautés de vie, comme réseaux soutenant les personnes - puissent s'épanouir dans la dignité.

J'invite par conséquent le Conseil fédéral à préciser les points suivants:

1. Le Conseil fédéral partage-t-il l'opinion de la cheffe du DFI prétendant que la politique familiale relève avant tout de la politique féminine et de la politique en faveur des enfants?
  2. Le Conseil fédéral estime-t-il, contrairement à certaines promesses faites par les chefs successifs du DFI, que la constitution d'un Conseil des affaires familiales est inutile, puisque, comme le relève la cheffe du DFI dans l'exposé cité, les Commissions fédérales pour les questions féminines et pour la jeunesse couvrent les domaines touchant à la politique familiale?
  3. Le Conseil fédéral est-il prêt à préciser les objectifs de politique familiale qu'il entend poursuivre ces prochaines années?
  4. Le Conseil fédéral peut-il nous indiquer de quels moyens il entend se doter pour réaliser sa politique?
- 21.12.1995** Classement, l'auteur ayant quitté le Conseil.

**02.05.1995**

**Canton de Soleure**

**Allocations familiales**

Le canton de Soleure, se fondant sur l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, demande à l'Assemblée fédérale de fixer des dispositions unitaires pour l'ensemble de la Suisse dans le domaine des allocations pour enfants et de prévoir, dans le cadre de cette réglementation, l'octroi d'une allocation entière pour chaque enfant.

**Pas encore traité**

**18.12.1997**

**CN Aeppli-Wartmann Regina (S, ZH) 22 cosignataires**

Pas de taxation sur les allocations pour enfants

Le Conseil fédéral est chargé de créer les bases légales nécessaires pour exonérer de l'impôt fédéral direct et de l'impôt cantonal les allocations familiales en tant qu'élément du revenu, si le revenu net est inférieur à 60 000 francs.

**22.12.1999** En suspens depuis deux ans, classement.

**28.04.1998**

**CN Fehr Jacqueline (S, ZH) 39 cosignataires**

Publiée en février dernier par l'Office fédéral des assurances sociales, l'étude « Les enfants, le temps et l'argent » a suscité de vives discussions dans la population. L'étude contient en effet des affirmations explosives qui pourraient avoir des répercussions politiques considérables.

J'invite donc le Conseil fédéral à répondre aux questions suivantes:

1. **Quelles conclusions tire-t-il de l'étude de l'OFAS, notamment dans la perspective d'une éventuelle réglementation fédérale des allocations pour enfants?**
2. L'étude montre que les lois fiscales cantonales favorisent manifestement les revenus confortables en ce qui concerne les déductions pour les enfants et les conjoints. Le Conseil fédéral est-il prêt à chercher des solutions fiscales qui amélioreraient au premier chef la situation des parents disposant de faibles revenus?
3. Qu'envisage-t-il de faire afin d'aider spécifiquement les familles défavorisées et de répartir plus équitablement le coût social des enfants?

**23.06.2000** En suspens depuis plus de deux ans, classement.

**23.06.1998**

**CN Teuscher Franziska (G, BE)**

**Instaurer une rente pour enfant qui couvre les coûts réels générés par celui-ci**

Me fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux:

**Il y a lieu d'élaborer (en se fondant sur l'article 34quinquies, 1er alinéa, de la Constitution) une loi fédérale instaurant une rente pour enfant ayant pour objectif d'assurer la couverture de tous les frais qu'un enfant cause directement à ses parents.**

**18.06.1999** Le Conseil national décide de ne pas donner suite à l'initiative

17.03.1999

**CN Fehr Jacqueline (S, ZH)**

**Prestations complémentaires pour les parents**

Me fondant sur l'article 93 alinéa 1er de la Constitution fédérale et sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'une demande conçue en termes généraux:

1. Les parents qui ont des enfants à élever ont droit à des prestations d'assistance analogues aux prestations complémentaires versées en vertu de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité. Ces prestations complémentaires pour parents (PC pour parents) sont versées par les cantons.
  2. Le système des PC pour parents doit être conçu de manière à inciter ces derniers à conserver leur activité professionnelle et à encourager les couples à faire un partage égalitaire de ces activités.
  3. La participation de la Confédération au financement des PC pour parents doit être fonction de la capacité financière des cantons et de leur offre de places d'accueil pour les enfants.
- 22.06.2000 Le Conseil national décide de ne pas donner suite à l'initiative

21.12.1999

**CN Fehr Jacqueline (S, ZH) 34 cosignataires**

Familles. La pauvreté n'est pas une fatalité

Soucieuse de favoriser la recherche de nouvelles solutions, je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Pense-t-il aussi qu'un soutien plus ciblé des familles à revenu bas ou moyen s'impose?
2. **Qu'a-t-on prévu au sujet des allocations familiales et des allocations pour enfants dans le cadre de la nouvelle péréquation financière?**
3. Quelles mesures le Conseil fédéral propose-t-il pour modifier le système actuel de manière à ce que les mêmes moyens permettent de soutenir de manière efficace et ciblée les familles à revenu bas ou moyen?
4. Comment juge-t-il l'effet des déductions fiscales telles que nous les connaissons actuellement (exemples de cas concrets)?
5. Que pense-t-il de la proposition de supprimer toutes les déductions pour enfants dans le cadre de l'impôt sur le revenu et d'utiliser les moyens ainsi libérés pour augmenter les allocations pour enfants?
6. Quelles seraient les incidences des mesures citées aux chiffres 3 et 5 sur la répartition des revenus, le taux de pauvreté et le produit des impôts?

04.10.2000 L'interpellation est liquidée par la réponse du Conseil fédéral du 5.7.2000

29.05.2000

**Commission CN (Minorité Leutenegger-Oberholzer Susanne (S, BL)**

Renforcer le statut de la famille avec enfants

Le Conseil fédéral est chargé de renforcer le statut social et économique des familles avec enfants, quel que soit leur état civil, en prenant notamment des mesures appropriées sur le plan fiscal, en prévoyant des allègements en matière d'assurance-maladie, des allocations pour enfants et des allocations de formation, la protection de la maternité et l'extension de la prise en charge extrafamiliale des enfants.

17.04.2002 Le Conseil national transmet la motion sous forme de postulat

23.6.2000

**CN Fehr Jacqueline (S, ZH) 38 cosignataires**

**Soutien aux familles. Changement de système**

Me fondant, d'une part, sur l'article 160 alinéa 1er de la Constitution fédérale et, d'autre part, sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante, sous la forme d'une demande conçue en termes généraux:

1. Les bases légales permettant la réorganisation de l'aide aux familles sont créées.
2. Les allocations pour enfants et autres allocations familiales sont réglées de manière uniforme dans une loi fédérale. Le principe d'une allocation par enfant sera consacré. Les allocations ne dépendront donc plus de l'activité lucrative des parents.
3. Les cotisations des employeurs sont unifiées et alimentent un fonds fédéral pour l'enfance.

4. Les déductions fiscales dont bénéficient les familles sont supprimées. Les recettes supplémentaires qui en découlent sont également versées au fonds pour l'enfance.

5. En vertu de cette loi-cadre et compte tenu des accords internationaux, le fonds sera utilisé pour verser des allocations à tous les enfants des personnes qui vivent et travaillent en Suisse.

6. La réorganisation de l'aide aux familles n'entraînera pas de dépenses supplémentaires.

06.04.2001 Jacqueline Fehr retire son initiative parlementaire.

18.9.2000

**CN Fehr Jacqueline (S, ZH)**

Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois.

Me fondant sur l'article 160 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution fédérale et sur l'article 21<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'un projet conçu en termes généraux:

1. Il convient de créer les bases légales permettant le versement aux familles de prestations complémentaires fédérales selon le modèle tessinois.

2. Il convient d'élaborer des modèles incitatifs montrant comment on pourrait, parallèlement à l'introduction de telles prestations complémentaires, encourager le développement de structures aptes à seconder les familles dans leur rôle d'encadrement.

21.03.2001 Le Conseil national décide de donner suite à l'initiative

19.9.2000

**CN Meier-Schatz Lucrezia (C, SG)**

Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois.

Me fondant sur l'article 160 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution fédérale et l'article 21<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose l'initiative parlementaire ci-après sous la forme d'une demande conçue en termes généraux et demande la création des bases juridiques suivantes:

1. Les familles à revenu modeste reçoivent une allocation complémentaire pour enfants jusqu'à 14 ans, qui couvre les besoins des enfants conformément aux montants minimums des prestations complémentaires.

2. Si le revenu familial est inférieur au minimum vital, malgré l'allocation complémentaire, les ménages ayant des enfants âgés de 3 ans au maximum reçoivent en plus une allocation pour enfant en bas âge. Cette dernière doit permettre de couvrir la différence entre le revenu déterminant du ménage et le minimum vital conformément aux prestations complémentaires à l'AVS/AI.

3. Le montant maximum de l'allocation pour enfants en bas âge est limité au quadruple du montant minimal de la rente de vieillesse.

21.03.2001 Le Conseil national décide de donner suite à l'initiative

26.09.2000

**CN Meier-Schatz Lucrezia (C, SG)**

Rentiers AVS. Adaptation de la rente pour enfants

Le Conseil fédéral est chargé de réexaminer l'article 22<sup>ter</sup> de la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants sur la rente pour enfant.

1. Comme on le sait, en raison de l'évolution des modes de vie, le nombre de personnes en âge de toucher l'AVS ayant à charge des enfants mineurs ou des adolescents en formation va croissant. Ces parents sont nettement mieux lotis que ceux qui sont en âge d'exercer une activité lucrative, ce qui est discriminatoire à plusieurs égards; les familles en âge de travailler reçoivent en moyenne 183 francs d'allocations pour enfant par mois et par enfant (solutions cantonales), alors que les bénéficiaires de l'AVS touchent une rente pour enfant d'environ 644 francs par mois et par enfant (solution fédérale).

2. Les rentiers AVS à revenu modeste touchent en moyenne 415 francs, ceux qui ont un revenu plus élevé reçoivent 721 francs. En outre, en raison de l'indexation automatique, le montant moyen a augmenté de 111 francs par enfant et par mois en neuf ans.

3. Actuellement, au moins 60 millions de francs provenant de l'AVS sont versés chaque année à des rentiers sous la forme de rentes pour enfant; au moins 8 millions de francs sont versés au même titre à des rentières. Si les deux parents touchent l'AVS, ce qui restera cependant l'exception, le montant de la rente double. Selon l'Office

fédéral des assurances sociales, il faut s'attendre à une nouvelle augmentation du nombre des bénéficiaires de rentes pour enfant d'ici à 2009.

4. Si le Département fédéral de l'intérieur avait soumis - comme cela avait été demandé - une conception globale de la sécurité sociale, de telles disparités auraient été mises au jour. Une telle conception permettrait par exemple enfin de mettre en place un système selon lequel les familles bénéficieraient d'un soutien adéquat, indépendamment de l'âge des parents, mais en fonction de leur revenu et de leur fortune.

**5. Il faudrait faire en sorte que, d'une part, la rente pour enfant des bénéficiaires de l'AVS soit au moins indépendante du revenu et, d'autre part, que, s'agissant des allocations pour enfant et de la sauvegarde des conditions d'existence, tous les parents soient, du moins à moyen terme, mis sur un pied d'égalité indépendamment de leur âge.**

**17.04.2002 Le Conseil national transmet la motion sous forme de postulat**

**02.10.2000**

**CN Fehr Jacqueline (S, ZH)**

Garantir des conditions d'existence minimale pour les enfants des familles monoparentales

Me fondant, d'une part, sur l'article 160 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution fédérale et, d'autre part, sur l'article 21<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante, sous la forme d'une demande conçue en termes généraux:

On modifiera la législation de façon à ce que les enfants qui vivent dans des familles monoparentales et dont l'autre parent ne contribue pas - ou pas suffisamment - à l'entretien reçoivent une aide en vertu du droit des assurances sociales, par analogie avec le système des rentes d'orphelin.

**06.10.2000** Jacqueline Fehr retire son initiative

**07.12.2000**

**CN Fehr Jacqueline (S, ZH)**

Solutions alternatives pour renforcer économiquement les familles

Contre toute attente, le Conseil fédéral a décidé de reporter une nouvelle fois le paquet fiscal annoncé et de présenter les différents projets d'abord dans une vue d'ensemble. La réforme prévue de l'imposition des familles constitue une partie importante du paquet fiscal.

Selon le Conseil fédéral, la marge financière pour les projets fiscaux est plus étroite que prévue. Il est d'autant plus important que les mesures votées soient ciblées. Je demande donc au Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Est-il prêt à expliquer, dans son message sur l'imposition des familles, par quelles autres mesures les familles, en particulier celles à faible ou à moyen revenu, pourront bénéficier d'allègements fiscaux?

2. Est-il prêt en particulier à examiner sérieusement les propositions ci-après et à présenter, dans son message sur l'imposition des familles, leur conséquence sur les différentes classes de revenu:

a. suppression des primes de caisse maladie pour enfants et jeunes en formation (cf. initiative parlementaire 00.453, Caisses maladie. Suppression des primes pour enfants);

b. modification du modèle de déduction: déduction du montant imposable à la place du revenu imposable;

**c. réglementation fédérale des allocations pour enfants en lieu et place de systèmes cantonaux; relèvement sensible de ces allocations (cf. initiative parlementaire 00.430, Soutien aux familles. Changement du système)?**

**09.03.2001 Réponse du Conseil fédéral.**

**13.12.2000**

**Groupe socialiste**

Améliorer la situation économique des parents aux revenus faibles ou moyens

Le Conseil fédéral a décidé, contre toute attente, de reporter une fois de plus l'adoption du train de mesures fiscales qu'il avait annoncé, préférant tout d'abord analyser les différents projets dans un contexte général. Une part très importante de ce train de mesures fiscales est constituée par le projet de réforme de l'imposition des familles.

Le report de l'adoption de ce train de mesures donne au Conseil fédéral et au Parlement l'occasion de mettre au point une série de mesures globales destinées à améliorer la situation économique des parents à bas ou à moyen revenu. Le groupe socialiste invite le Conseil fédéral à présenter ce train de mesures en même temps que le

message qu'il consacrera à la réforme de l'imposition des familles. Il s'agira d'y analyser en particulier les effets des propositions suivantes pour les différentes classes de revenu:

- modèle tessinois (prestations supplémentaires en faveur des parents à bas revenu);
- gratuité de l'assurance-maladie pour les enfants et les jeunes en formation;
- **prestations de transfert (a. allocation pour enfants, b. déductions fiscales opérées sur le montant imposable, c. solution fédérale pour les allocations familiales et relèvement du montant de ces dernières);**
- soutien des personnes voulant concilier activités familiales et activités professionnelles, en particulier étoffement de l'offre en matière de garde des enfants par des personnes externes à la famille (réflexion globale sur la rentabilité de ce mode de garde des enfants du point de vue des familles, des pouvoirs publics et de l'économie nationale).

(...)

Le groupe socialiste invite le Conseil fédéral à suivre les recommandations de sa commission spécialisée et à présenter un train de mesures complet en la matière.

**13.12.2002 En suspens depuis deux ans, classement.**

**19.9.2001**

**CN Meier-Schatz Lucrezia (C, SG) 30 cosignataires**

**Caisses de compensation familiales et allocations familiales. Rapport**

**Je charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement un rapport statistique détaillé sur les caisses de compensation familiales. Ce rapport contiendra les éléments suivants:**

1. une vue d'ensemble des différents taux et prestations par canton;
2. les cercles des bénéficiaires et des exclus (par canton);
3. les modalités de financement des 850 caisses existantes;
4. le nombre des entreprises exemptées;
5. les différences entre les taux appliqués à l'intérieur des diverses branches (par canton et par branche);
6. les prestations de transfert des entreprises en faveur des personnes exerçant une activité indépendante dans les cantons;
7. la comparaison entre les recettes et les allocations effectivement versées;
8. le montant des frais administratifs en comparaison avec ceux des caisses de compensation AVS;
9. l'effet d'un changement de répartition des allocations familiales;
10. la fortune des caisses de compensation familiales.

**14.12.2001 Le Conseil national adopte le postulat.**

**13.3.2002**

**CN Rennwald Jean-Claude (S, JU)**

La France fait plus d'enfants que la Suisse. Cherchez la différence

**14.06.2002 Liquidée par la réponse du Conseil fédéral**

**21.03.2002**

**CN Waber Christian (EDU, BE) 6 cosignataires**

**Soutien aux familles**

Le Conseil fédéral est chargé, conformément à l'article 41 lettre c de la Constitution, de protéger et de favoriser les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants en prenant les mesures suivantes:

1. Les allocations pour enfant seront les mêmes dans toute la Suisse, d'au moins 300 francs par enfant.
2. Les primes de l'assurance-maladie seront gratuites à partir du troisième enfant.
3. La Confédération veillera à ce que la législation favorise désormais les familles.
4. Elle fera connaître, par une campagne publicitaire nationale, les efforts particuliers qu'elle déploiera pour protéger et favoriser le mariage et la famille.

**04.10.2002 Le Conseil national rejette les points 1 et 4 de la motion, transmet le point 2 sous forme de postulat et classe le point 3.**

**25.09.2002**

**CN Fasel Hugo (G, FR)**

L'or affecté à des allocations pour enfants plus équitables (Initiative parlementaire)

Me fondant sur l'article 160 alinéa 1er de la Constitution fédérale et sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante, rédigée sous forme d'une demande conçue en termes généraux:

Le produit de la vente des 1300 tonnes d'or de la Banque nationale suisse, qui ne sont plus utiles dans la politique monétaire, doit être transféré sur un fonds. La fortune de ce fonds doit être maintenue à sa valeur réelle.

Les recettes doivent être conçues comme une prestation de la Confédération servant à financer des augmentations des allocations pour enfants dans l'ensemble de la Suisse.

**Pas encore traité**

03.10.2002

**CN Genner Ruth (G, ZH) 9 cosignataires**

Politique de la famille. Accents et priorités du Conseil fédéral

En considérant les décisions essentielles et nécessaires à prendre dans le domaine de la politique familiale, je pose au Conseil fédéral les questions suivantes:

1. Quelles sont les priorités du Conseil fédéral en matière de politique familiale?
2. Quelles propositions devraient, selon lui, être réalisées en priorité?
3. Le Conseil fédéral communique-t-il avec les cantons sur les questions de politique familiale?
4. Quelles sont les critères essentiels pour le Conseil fédéral dans le domaine de la famille?
5. S'agit-il en premier lieu de garantir un soutien à toutes les familles suivant leur nombre d'enfants?
6. Quels projets de solution le Conseil fédéral considère-t-il pour la question des familles monoparentales particulièrement désavantagées ou des familles touchées par la pauvreté?
7. Quelle valeur le Conseil fédéral accorde-t-il à l'imposition sur la famille, qui n'aiderait, comme on peut le démontrer, que les familles à revenu élevé?

**Pas encore traité**