

## Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales (LAlloc)

### 1 RÉSUMÉ

Le présent exposé des motifs concerne les mesures que le Conseil d'Etat propose de faire entrer en vigueur au 1er janvier 2008 en matière d'allocations familiales, à savoir :

1. Augmenter l'allocation pour enfant à CHF 200 par mois afin de se calquer sur le montant prévu par la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales. Diminuer l'allocation pour famille nombreuse de CHF 170 à CHF 145, afin de tenir compte de la hausse proposée.
2. Verser des allocations familiales entières au lieu d'allocations partielles en fonction du taux d'activité, afin de remplir le mandat constitutionnel et comme prévu par la nouvelle loi fédérale.

### 2 INTRODUCTION

Le régime vaudois des allocations familiales devra être fondamentalement révisé pour deux raisons impératives :

- l'art. 63, al. 1 de la **Constitution vaudoise** donne mandat à l'Etat de fixer les prestations minimales en matière d'allocations familiales et de veiller à ce que chaque famille puisse en bénéficier. Elle étend le droit aux allocations familiales tant aux familles dont les parents ont une activité lucrative indépendante qu'aux familles sans activité lucrative, alors qu'aujourd'hui, ce droit n'appartient qu'aux seules familles de personnes exerçant une activité salariée ;
- la nouvelle **loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam)**, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2009, introduit un régime fédéral qui garantit des allocations mensuelles minimales de CHF 200 par enfant et de CHF 250 par jeune en formation professionnelle, pour les personnes salariées exerçant une activité lucrative non agricole et pour les personnes sans activité lucrative sous conditions de ressources. Le peuple suisse a adopté cette loi avec une nette majorité de 68%, pour les Vaudois et les Vaudoises le "oui" a atteint 75.6%.

En février 2007, dans le cadre de son rapport au Grand Conseil sur deux postulats de politique familiale (R 419), le Conseil d'Etat a annoncé qu'il envisageait de procéder à une révision de la loi cantonale sur les allocations familiales (LAlloc) en deux étapes :

#### 1ère étape. Entrée en vigueur en 2008

- Augmentation de l'allocation pour enfant à CHF 200, afin de se calquer sur les montants prévus par la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam).
- Versement d'allocations familiales entières, comme prévu par la LAFam, au lieu d'allocations partielles en fonction du taux d'activité.
- Introduction d'un régime d'allocations familiales pour les personnes de condition indépendante, afin de remplir le mandat constitutionnel.

#### 2ème étape. Entrée en vigueur en 2009

- Révision totale de la loi cantonale afin de l'adapter à la LAFam. En particulier, introduction d'un régime pour personnes sans activité lucrative, afin de répondre au mandat constitutionnel.

Dans son rapport, le Conseil d'Etat précisait qu'il confirmerait la première étape à l'issue de la consultation auprès des organismes intéressés et que, le cas échéant, la modification de loi devait être adoptée par le Grand Conseil au plus tard en novembre 2007 afin d'en permettre une mise en œuvre dans les délais.

En ce qui concerne la révision totale de la loi vaudoise sur les allocations familiales, elle devrait être adoptée par le Grand Conseil au plus tard en avril 2008, afin de tenir compte du délai constitutionnel de cinq ans. Son entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2009, cette échéance étant imposée par la législation fédérale.

A l'issue de la consultation sur cette première étape, menée auprès des tous les organismes intéressés et en particulier auprès des milieux patronaux, le Conseil d'Etat a prévu l'introduction du régime pour personnes de condition indépendante en 2009. Dans sa communication relative à cet objet, le Conseil d'Etat a fait état d'un avis minoritaire en son sein selon lequel il eût fallu introduire ce régime dès 2008.

### **3 LA MISE EN OEUVRE DU MANDAT CONSTITUTIONNEL**

Aux termes de l'article 63, al. 1 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003, l'Etat fixe les prestations minimales en matière d'allocations familiales et veille à ce que chaque famille puisse en bénéficier. La nouvelle Constitution contraint donc l'Etat à instaurer un nouveau régime d'allocations afin de mettre en œuvre le principe "un enfant, une allocation". Il ressort des travaux de l'Assemblée constituante qu'il s'agit d'élargir le cercle des ayants droit aux personnes de condition indépendante et aux personnes sans activité lucrative rémunérée (bénéficiaires de rentes AI, de l'aide sociale, etc.) et de prévoir le versement d'allocations entières pour les personnes travaillant à temps partiel. Les constituant-e-s entendaient assurer une allocation équitable et indépendante de la profession et de l'organisme employeur du ou des parents, en laissant le soin à la loi de fixer les allocations minimales en fonction des différentes situations.

La mise en œuvre de l'article 63, al. 1 Cst-VD entre dans le cadre du périmètre étroit (législation indispensable à la mise en œuvre de la Cst-VD), donc impératif, de la mise en œuvre de la Constitution, à réaliser dans le délai de 5 ans dès son entrée en vigueur selon son article 177, al.1, soit au plus tard le 14 avril 2008. Le Conseil d'Etat propose une concrétisation de l'exigence constitutionnelle en deux étapes. La première étape, objet de cet EMPL, concerne l'adaptation anticipée du montant minimal de l'allocation pour enfant prévu par la loi fédérale dès 2009 et le versement d'allocations entières pour des personnes travaillant à temps partiel. La deuxième étape, qui devra conduire à l'adoption d'une révision totale de la LAlloc par le Grand Conseil au plus tard le 14 avril 2008, complétera ce dispositif par l'introduction d'un régime pour personnes sans activité lucrative et la création d'un régime pour personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Ce programme permettra de respecter l'ensemble des exigences de la nouvelle Constitution relatives à l'introduction d'un régime d'allocations fondé sur davantage d'équité.

### **4 LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI FÉDÉRALE**

Faisant suite à une initiative parlementaire Fankhauser datant de 1991 (Iv. pa. 91.411), les Chambres fédérales ont adopté, le 24 mars 2006, un projet de loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam). Un référendum lancé par les milieux patronaux ayant abouti, la loi a été soumise au vote populaire. Le 26 novembre 2006, avec le 68% de "oui", le peuple s'est prononcé avec une nette majorité en faveur de la nouvelle loi fédérale. Dans le canton de Vaud, c'est avec le 75.6% des voix que la loi a été plébiscitée.

La LAFam prévoit le versement d'allocations pour enfant d'au moins 200 francs par mois (jusqu'à 16 ans) et d'allocations de formation professionnelle d'au moins 250 francs par mois (jusqu'à 25 ans). Les cantons peuvent introduire des montants plus élevés et instaurer des allocations de naissance et d'adoption. La loi prévoit le versement d'allocations entières pour chaque enfant de salarié ainsi que pour les enfants de personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, dès lors que leur revenu imposable n'excède pas une fois et demie le montant d'une rente de vieillesse maximale (2007 : CHF 39'780 par année) et qu'elles ne perçoivent pas de prestations complémentaires de l'AVS/AI. Les cantons peuvent toutefois se montrer plus généreux et étendre le cercle des bénéficiaires. La nouvelle loi fédérale ne remplit pas totalement le principe "un enfant - une allocation" puisque les personnes de condition indépendante ont été exclues du champ d'application de la loi lors des débats parlementaires. Les cantons ont toutefois la faculté de prévoir un régime à leur intention. Les cantons gardent leurs compétences en matière d'organisation et de financement. Financées aujourd'hui complètement par les cotisations des employeurs (sauf en Valais), un prélèvement sur le salaire des employé-e-s peut être introduit. Le financement des allocations pour personnes non actives est assuré par les cantons, qui peuvent prévoir une contribution de ces personnes.

Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) envisage l'entrée en vigueur de la nouvelle loi au 1er janvier 2009. Ce délai devra être confirmé par le Conseil fédéral à l'issue de la consultation sur l'ordonnance d'exécution (OAFam), qui a été ouverte du 28 mars 2007 au 30 juin 2007. Selon le DFI "les cantons peuvent cependant déjà adapter les allocations pour enfant et de formation professionnelle aux nouveaux montants avant l'entrée en vigueur de la LAFam. Il n'est pas nécessaire pour cela de prévoir une entrée anticipée de la LAFam.". La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a par ailleurs appelé les cantons à édicter une réglementation provisoire afin de verser les nouveaux montants dès 2007 ou 2008.

Dans notre canton, un postulat Nicole Jufer et consorts a été déposé au Grand Conseil afin de demander que l'adaptation nécessaire de la loi cantonale et l'application du mandat constitutionnel soient entreprises le plus rapidement possible, pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2008. Le postulat a été renvoyé à l'examen d'une commission le 13 décembre 2006. La commission chargée de son examen, réunie le 23 mars 2007, propose au Grand Conseil de prendre en considération le postulat par 6 voix favorables, 2 voix contre et 1 abstention.

La Ville de Lausanne a adopté les nouveaux montants fédéraux pour le personnel de son administration au 1er janvier 2007.

### **5 LE DISPOSITIF ACTUEL**

#### **5.1 Les montants minimaux**

Faisant suite à la modification adoptée par le Grand Conseil en novembre 2006 (EMPD N<sup>o</sup> 1 - 377), les montants minimaux des allocations familiales versées aux personnes salariées dans le canton de Vaud depuis le 1er janvier 2007 sont de (art. 10 et 10a LAlloc) :

- CHF 180 pour les enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire ;
- CHF 250 pour les enfants en formation professionnelle (apprentissage ou études), dès la fin de la scolarité obligatoire jusqu'à 25 ans révolus ;
- CHF 250 pour les enfants qui sont incapables de gagner leur vie au sens de la législation sur l'assurance-invalidité, dès le mois qui suit l'accomplissement des 16 ans jusqu'à 20 ans révolus ;

- CHF 170 pour les "familles nombreuses" : ce montant s'ajoute à l'allocation versée au troisième enfant et aux suivants ; Une allocation de naissance d'un montant de CHF 1'500 est versée pour chaque naissance d'un enfant ou accueil en vue d'adoption d'un enfant mineur.

Par la modification introduite au 1<sup>er</sup> janvier 2007, le canton de Vaud s'est donc déjà aligné sur le montant prévu par la LAFAm en ce qui concerne l'allocation de formation professionnelle. Malgré l'augmentation de 10 francs en 2007, le canton de Vaud ne pratique cependant pas encore le montant préconisé par la nouvelle loi pour les enfants jusqu'à 16 ans, à la différence de dix autres cantons qui versent déjà le montant de 200 francs ou plus. En ce qui concerne l'allocation pour le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> enfant, le canton de Vaud se situe encore parmi les dix cantons versant les allocations les plus basses. L'allocation pour familles nombreuses améliore considérablement la situation dès qu'il y a trois enfants et plus ; là, le canton de Vaud peut être considéré comme le meilleur.

## 5.2 Les allocations partielles

Le montant de l'allocation est calculé proportionnellement au nombre d'heures, de jours ou de mois complets de travail (art. 10c LAlloc). Les personnes qui exercent temporairement, accessoirement ou occasionnellement une activité salariée ont droit au versement d'une allocation familiale lorsque cette allocation, calculée sur l'année entière, atteint au moins le montant d'une allocation mensuelle et que l'activité est exercée durant un mois au moins réparti dans l'année civile (art. 11, al. 2 LAlloc art. 19 RLAlloc). Toutefois, lorsqu'une personne assume seule la garde de l'enfant, l'allocation complète est due si l'ayant droit exerce une activité salariée d'au moins 50 pour cent. Si ce taux n'est pas atteint, une allocation partielle est versée (art. 10c, al. 3 LAlloc).

## 6 LE PROJET DU CONSEIL D'ETAT

### 6.1 Travaux du Comité de pilotage

Le Département de la santé et de l'action sociale a mis sur pied depuis 2005 un comité de pilotage chargé d'accompagner les divers travaux liés à la révision de la loi cantonale sur les allocations familiales. Présidé par le chef du Département, le comité regroupe tous les milieux concernés :

- cinq services de l'administration cantonale (SJL, SPEV, SCRIS, SASH, SG-DSAS),
- la Caisse générale d'allocations familiales,
- trois associations professionnelles d'employeurs (Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, Fédération patronale vaudoise et Fédération vaudoise des entrepreneurs),
- deux associations syndicales (UNIA et Union syndicale vaudoise)
- les associations actives dans le domaine de la famille avec deux représentant-e-s désigné-e-s par le Forum des associations.

Le comité de pilotage a travaillé en sous-groupes chargés d'analyser les questions de type juridique, d'effectuer des simulations financières et de rédiger des projets de loi.

Sur le plan économique, le comité a notamment procédé à des estimations des coûts induits par les diverses étapes de la révision. Ces estimations ont été basées, d'une part, sur la situation observée par les caisses d'allocations familiales en 2005 et, d'autre part, sur les informations concernant la situation des contribuables en 2004 connue en février 2007 par l'Administration cantonale des impôts et exploitées par le Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS).

L'avant-projet de loi mis en consultation a été élaboré par l'un des groupes de travail composé de représentant-e-s de la Caisse générale d'allocations familiales et de deux services de l'Etat (SASH et SJL) et ensuite validé par le comité de pilotage dans son ensemble. Des rencontres entre la Caisse générale d'allocations familiales et les représentants de caisses patronales ont permis de mettre en exergue les difficultés techniques liées à la mise en œuvre du projet et à son calendrier et d'esquisser des solutions pragmatiques.

### 6.2 Consultation sur l'avant-projet de loi

Le 25 avril 2007, le Conseil d'Etat a autorisé le Département de la santé et de l'action sociale à ouvrir une large consultation sur l'avant-projet de révision de la loi sur les allocations familiales (LAlloc) dont l'entrée en vigueur est envisagée au 1<sup>er</sup> janvier 2008. La consultation portait sur trois volets : augmentation de l'allocation pour enfant à 200 francs, versement d'allocations entières, création d'un régime pour personnes de condition indépendante. Elle s'est déroulée du 27 avril 2007 au 31 mai 2007. Tous les milieux concernés ont été consultés : les services de l'Etat, les organismes représentant les communes, les partis politiques représentés au Grand Conseil, les organisations professionnelles et syndicales, ainsi que les associations oeuvrant dans le domaine de la politique familiale. Les organisations professionnelles ont également eu l'opportunité de présenter leur position à la délégation du Conseil d'Etat aux affaires économiques dans le cadre d'une audition au mois de mai 2007.

Les organismes consultés ont été priés de répondre en particulier aux trois questions ci-après, correspondant aux trois volets de la révision envisagée :

#### ***Question 1 - Approuvez-vous l'augmentation de l'allocation pour enfant à CHF 200 par mois dès le 1.1.2008 ?***

A cette question les organismes représentant les communes, le Parti démocrate-chrétien vaudois, le Parti radical-démocratique vaudois, le Parti socialiste vaudois, les organisations syndicales et les organisations représentant les familles répondent de façon affirmative, en s'appuyant sur la nécessité de prendre en compte la volonté populaire exprimée lors du vote sur la loi fédérale. Les organisations patronales et le Parti libéral vaudois répondent non à cette question en invoquant la charge financière.

## **Question 2 - Approuvez-vous l'introduction d'allocations entières selon le système proposé au 1.1.2008 ?**

Les organismes représentant les communes, le Parti démocrate-chrétien vaudois, le Parti radical-démocratique vaudois, le Parti socialiste vaudois, les organisations syndicales et les organisations représentant les familles répondent oui à cette question, convaincus de la nécessité de réaliser rapidement le mandat constitutionnel et de mettre fin à une inégalité de traitement. Les organisations patronales et le Parti libéral vaudois répondent par la négative en raison de la charge administrative importante nécessitant plusieurs mois de travail.

## **Question 3 - Approuvez-vous l'introduction d'un régime d'allocations familiales pour personnes de condition indépendante au 1.1.2008 ?**

Les organismes représentant les communes, le Parti démocrate-chrétien vaudois, le Parti radical-démocratique vaudois, le Parti socialiste vaudois, les organisations syndicales et les organisations représentant les familles sont favorables à cette mesure, soucieux de réaliser rapidement le mandat constitutionnel, d'éliminer une inégalité de traitement et de répondre au contexte actuel en intégrant les personnes exerçant une activité lucrative indépendante aux régimes d'assurances sociales. Les organisations patronales et le Parti libéral vaudois y sont opposés en raison des difficultés techniques liées à la mise en œuvre.

### **Autres commentaires**

Les organisations patronales et syndicales mettent en particulier en exergue la nécessité d'analyser et d'améliorer le système de surcompensation entre caisses.

Deux organisations patronales préconisent la suppression ou la réduction de l'allocation pour famille nombreuse.

Dans les grandes lignes, les organismes consultés se rallient au projet de régime pour personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Deux modifications sont cependant demandées par les organisations patronales et le Parti libéral vaudois : le plafonnement du revenu annuel soumis à cotisation et l'exonération des personnes de condition indépendante dès l'âge de 65 ans. Si l'Union des communes vaudoises rallie ce premier point, Pro Familia Vaud y est opposé afin de réaliser une solidarité optimale entre personnes de conditions indépendante avec et sans enfants à charge.

## **6.3 Décision du Conseil d'Etat**

Faisant suite aux résultats de la consultation, le Conseil d'Etat a décidé de proposer au Grand Conseil l'augmentation du montant minimum de l'allocation pour enfant à CHF 200 et le versement d'allocations entières au lieu d'allocations partielles en fonction du taux d'activité. La majorité du Conseil d'Etat a cependant décidé de repousser au 1<sup>er</sup> janvier 2009 l'instauration d'un régime d'allocations familiales destiné aux personnes de condition indépendante. Cette décision a été prise en raison des difficultés techniques liées à la mise en œuvre de ce régime au 1er janvier 2008, avancées par les organisations patronales. Ces difficultés concernent notamment les délais d'adaptation des applications informatiques nécessaires pour la mise en place de la procédure d'encaissement des cotisations et la nouvelle affiliation de personnes de condition indépendante auprès de caisses vaudoises.

Dans un deuxième temps, le Conseil d'Etat proposera donc au Grand Conseil une révision totale de la loi sur les allocations familiales afin de se conformer à la nouvelle loi fédérale et de remplir totalement le mandat constitutionnel, notamment par l'introduction d'un régime pour personnes sans activité lucrative et d'un régime pour personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Les modalités d'application feront au préalable l'objet d'une consultation à l'automne 2007.

## **6.4 Augmentation du montant de l'allocation pour enfant au niveau de la loi fédérale**

### *6.4.1 Implications juridiques*

La nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) prévoit le versement d'allocations pour enfant d'au moins 200 francs par mois (jusqu'à 16 ans) et d'allocations de formation professionnelle d'au moins 250 francs par mois (jusqu'à 25 ans).

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de calquer le montant minimal de l'allocation pour enfant sur la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales dès le 1er janvier 2008, afin de respecter le verdict populaire qui s'est exprimé lors du vote fédéral.

Les nouveaux montants pour 2008 seraient donc les suivants :

- **CHF 200** pour les enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire (au lieu de CHF 180 en 2007) ;
- CHF 250 pour les enfants en formation professionnelle (apprentissage ou études), dès la fin de la scolarité obligatoire jusqu'à 25 ans révolus ou incapables de gagner leur vie, mais jusqu'à 20 ans révolus. Ce montant, déjà adapté en 2007 au nouveau montant prévu par la LAFam, reste donc inchangé.

Le Conseil d'Etat propose en outre de ramener l'allocation pour famille nombreuse de CHF 170 (en 2007) à **CHF 145**. Ce montant s'ajoute à l'allocation versée pour le 3<sup>ème</sup> enfant et pour les suivants. Ainsi, l'allocation à partir du 3<sup>ème</sup> enfant atteindra CHF 345 et CHF 415 si l'enfant est en formation.

L'allocation de naissance ou d'accueil est maintenue à CHF 1'500.

L'augmentation de l'allocation pour enfant et la diminution de l'allocation pour famille nombreuse nécessitent une adaptation de l'art. 10 LAlloc.

Le tableau ci-dessous synthétise l'évolution des montants minimaux d'allocations familiales réalisée grâce aux deux révisions législatives successives en 2007 et en 2008 :

**2006    2007    2008**

Allocation pour enfant	160	180	200
Allocation de formation et pour jeunes invalides	205	250	250
Allocation famille nombreuse (dès le 3 <sup>e</sup> enfant)	170	170	145
Allocation de naissance et d'accueil	1'500	1'500	1'500

#### 6.4.2 Les coûts et le financement

Données globales pour l'ensemble du canton

	enfant < 16	en formation	Total
Nombre d'allocations	94'098	25'237	119'335

Il s'agit d'une estimation du nombre total d'"allocations-années" fondée sur les données de 2005. Ces allocations ont été versées au total à 132'000 enfants.

Coûts globaux comparatifs par catégorie

	Régime actuel	vaudois Nouveaux proposés	montants
Montant des allocations : minimum légal	180/250/170	<b>200</b>	/250/ <b>145</b>
Enfants <16	203'251'680	225'835'200	
Enfants en formation	75'711'000	75'711'000	
Allocations familles nombreuses, bilatéraux, allocations de naissance	accords 1) 42'960'253	38'956'600	3) <sup>3)</sup>
<b>Total en CHF</b>	321'922'933	340'502'800	
Accroissement total en CHF		18'579'867	
Accroissement total en %		+ 5.8	
% masse salariale <sup>2)</sup>	1.79	1.89	

<sup>1)</sup> Allocations pour famille nombreuse, allocations différentielles, effet des accords bilatéraux et allocations de naissance.

<sup>2)</sup> Calcul sur la base d'une masse salariale estimée à 18 milliards.

<sup>3)</sup> Les effets financiers de la baisse de l'allocation pour famille nombreuse ont été estimés.

On peut tirer de ce tableau la conclusion que, par rapport à la masse salariale totale, le nouveau montant de l'allocation pour enfant occasionnerait un coût supplémentaire de l'ordre de 0,10% qui se financerait soit par une adaptation des cotisations des caisses d'allocations familiales, soit par une dépense supplémentaire à charge des entreprises qui "sont leur propre assureur".

On peut encore détailler l'estimation des charges annuelles supplémentaires comme suit :

	Coûts estimés en francs
<b>Etat de Vaud</b>	
y compris les Hospices et l'Université	2,10 millions
<b>Institutions affiliées à la Caisse générale d'allocations familiales</b> <sup>1)</sup>	
Communes	0,50 millions
Hôpitaux	0.44 millions
EMS	0.39 millions
Autres institutions subventionnées	0.49 millions
Total	1.82 millions

<sup>1)</sup> Vu le faible nombre d'allocations pour famille nombreuse versées et la relative fiabilité des données, l'effet de la baisse de ce montant de CHF 170 à CHF 145 n'a pas pu être évalué. Il peut cependant être considéré comme peu important.

#### 6.4.3 Implications techniques

Aucune difficulté d'application n'a été relevée.

## 6.5 Le versement d'allocations entières

### 6.5.1 Implications juridiques

La nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) prévoit le versement d'allocations entières pour chaque enfant. L'art. 63, al. 1 Cst-VD fixe le principe d'une allocation familiale pour chaque famille.

Afin de se calquer sur le dispositif fédéral et de remplir le mandat constitutionnel, le Conseil d'Etat propose d'introduire le versement d'allocations entières aux salariés travaillant à temps partiel au lieu d'allocations partielles en fonction de leur temps de travail, dès 2008.

Sur le plan juridique, le versement d'allocations familiales entières implique une modification de l'art. 10c LAlloc, alinéas 1 et 1bis.

La solution proposée permet de verser une allocation entière à la personne salariée à condition que celle-ci dispose d'un revenu annuel correspondant au minimum à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse minimale de l'AVS (c'est-à-dire CHF 6'630 en 2007).

Le projet se calque ici sur le critère retenu par la Loi fédérale sur les allocations familiales pour bénéficier d'allocations familiales en tant que salarié (art. 13, al.3 LAFam). Ainsi, seules les personnes qui seront considérées comme salariées au titre de la LAFam en 2009, pourront bénéficier d'allocations familiales entières de façon anticipée en 2008. Autrement dit, il s'agit d'éviter que les caisses d'allocations familiales financent des allocations entières en 2008, pour des personnes qui ne seront plus considérées comme salariées lors de l'entrée en vigueur de la LAFam en 2009.

La modification de l'art. 10c permet donc d'"anticiper" sur l'entrée en vigueur de la LAFam. L'alinéa 1bis a été ajouté pour que les personnes qui ne réalisent pas le revenu prévu par la LAFam pour percevoir des allocations familiales entières, mais qui ont droit aux allocations selon la loi actuelle, puissent continuer à en bénéficier au pro rata de leur taux d'activité.

### 6.5.2 Les coûts et le financement

Données globales pour l'ensemble du canton (allocation entière)

	Enfant < 16	En formation	Total
Nombre d'allocations	102'510	27'240	129'750

Il s'agit d'une estimation du nombre total d'"allocations-années" qui seraient versées en 2008, si l'on introduisait le versement d'allocations entières pour les personnes travaillant à temps partiel. L'estimation est fondée sur les données connues en 2005.

132'000 enfants percevraient ainsi des allocations pour salariés en 2008. Parmi ceux-ci, 129'000 recevraient des allocations entières et 3'000 continuerait à recevoir des allocations partielles (correspondant à 750 allocations-année), le revenu annuel des parents étant inférieur à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse minimale de l'AVS (voir explication au point 6.5.1).

Coûts globaux comparatifs par catégorie

	Coûts régime actuel	Coût du régime avec les nouveaux montants proposés	Coût du régime avec les nouveaux montants et l'allocation entière	du
<b>Montant des allocations: minimum légal</b>	180/250/170	200/250/ 145	200/250/ 145	
Enfants <16	203'251'680	225'835'200	246'024'000	
Enfants formation	en 75'711'000	75'711'000	81'720'000	
Allocations familles nombreuses, accords bilatéraux, allocations <sup>1)</sup> de naissance	42'960'253	38'956'600 <sup>3)</sup>	38'956'600	
<b>Total en CHF</b>	321'922'933	340'502'800	366'700'600	<b>Accroissement total</b>

Accroissement en CHF	+ 18'579'867	+ 26'197'800	+44'777'667
Accroissement en %	+ 5.8	+7.7	+13.9
% salariale <sup>2)</sup> masse <sup>2)</sup>	1.79	1.89	2.04

<sup>1)</sup> Allocations pour famille nombreuse, allocations différentielles, effet des accords bilatéraux et allocations de naissance.

<sup>2)</sup> Calcul sur la base d'une masse salariale estimée à 18 milliards.

<sup>3)</sup> Les effets financiers de la baisse de l'allocation pour famille nombreuse ont été estimés.

On peut tirer de ce tableau la conclusion que, par rapport à la masse salariale totale, le coût des deux volets (allocation pour enfant de CHF 200 et allocation entière) entraînerait un coût supplémentaire de l'ordre de 0.25% par rapport à la situation en 2007. Si en on décompose les effets, l'on constate que l'augmentation de l'allocation pour enfant engendrerait un coût supplémentaire de 0.10% et que le versement d'allocations familiales entières occasionnerait un coût supplémentaire de l'ordre de 0.15%. Ce coût supplémentaire pourrait se financer soit par une adaptation des cotisations des caisses d'allocations familiales, soit par une dépense supplémentaire à charge des entreprises qui "sont leur propre assureur".

On peut encore détailler l'estimation des charges annuelles supplémentaires comme suit :

	Coûts estimés en francs
<b>Etat de Vaud</b>	
y compris les Hospices - CHUV	3.8 millions
<b>Institutions affiliées à la Caisse générale d'allocations familiales</b>	
Communes	0,46 millions
Hôpitaux	0.41 millions
EMS	0.37 millions
Autres institutions subventionnées	0.43 millions
Total	1.67 millions

### 6.5.3 Implications techniques

Les dossiers des personnes travaillant à temps partiel, voire d'une manière irrégulière, devront être examinés, afin de rendre une nouvelle décision : versement d'une l'allocation entière, suppression de l'allocation (droit à l'allocation entière pour l'autre parent), poursuite du versement d'une allocation partielle (revenu inférieur à la moitié de la rente annuelle AVS minimale, seuil fixé par la LAFam et repris dans la LAlloc). Cela implique un volume important de travail et une coordination entre les caisses d'allocations familiales des deux parents. Il s'agira donc pour les caisses d'entreprendre ces enquêtes le plus tôt possible. Afin de faciliter ce travail, il est attendu que le Grand Conseil se détermine rapidement.

## 7 COMMENTAIRE PAR ARTICLE

### Chapitre IV : Allocations

*Exposé des motifs : voir chapitres 5 ; 6.4 ; 6.5*

**Art. 10 al. 1 ch.1:** le montant de l'allocation pour enfant est augmenté de CHF 20 par rapport à 2007 ce qui correspond au montant de CHF 200 fixé par l'art. 5 al. 1 LAFam

**Art. 10 al. 1 ch. 4:** le montant de l'allocation pour famille nombreuse est diminué de CHF 25 par rapport à 2007, ce qui correspond au montant de CHF 145.

**Art. 10c al. 1:** le versement de l'allocation entière correspond au vœu émis par la Constitution vaudoise (un enfant-une allocation) et se calque sur l'art. 13 al. 3 LAFam. L'allocation entière est versée pour autant que la personne paie des cotisations AVS sur un salaire supérieur à celui fixé pour les personnes sans activité lucrative par la LAFam. (art. 19 LAFam). Pour cette raison l'alinéa 3, qui prévoit le versement d'allocations au pro rata pour des personnes travaillant à temps partiel a été abrogé.

**Art. 10c al. 1 bis:** les personnes réalisant un salaire annuel inférieur à celui prévu par l'alinéa précédent se voient pour l'instant verser des allocations partielles en qualité de personnes salariées.

## 8 CONSEQUENCES

### 8.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Adaptation de la réglementation des allocations familiales dans le canton de Vaud.

### 8.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

#### Conséquences sur le budget ordinaire (y compris personnel)

Pour 2008, l'augmentation du montant des allocations familiales n'est pas imposée par une disposition légale en vigueur. Ce ne sera le cas qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au moment où le cadre légal fédéral s'imposera au canton (LAFam).

L'Etat n'intervient pas directement pour financer le régime des allocations familiales qui repose principalement sur les cotisations des personnes affiliées. En revanche, dès lors que la LAlloc s'applique à l'administration cantonale (cf. art. 4 al. 1 ch. 2 LAlloc), l'Etat est tenu comme employeur de verser à ses collaboratrices et ses collaborateurs des allocations familiales d'un montant au moins égal à celui prévu dans le présent projet.

La dépense consécutive à l'augmentation du montant minimal des allocations familiales et au versement d'allocations entières résultant du présent projet de loi est considérée comme une dépense nouvelle au sens de l'article 163 al. 2 Cst-VD. L'augmentation de charges nettes pour l'Etat est évaluée à 7.3 millions :

- Etat employeur(y compris CHUV) : 2.1 millions pour le relèvement de l'allocation mensuelle de base et 3.8 millions pour le financement de la pleine allocation, soit une charge nette de 5.9 millions.
- Hôpitaux : 0.44 million pour le relèvement de l'allocation mensuelle de base et 0.41 million pour le financement de la pleine allocation, soit une charge nette de 0.8 million.
- EMS : 0.39 million pour le relèvement de l'allocation mensuelle de base et 0.37 million pour le financement de la pleine allocation, soit une charge nette après facture sociale de 0.20 million.
- Autres institutions subventionnées : 0.49 million pour le relèvement de l'allocation mensuelle de base et 0.43 million pour le financement de la pleine allocation, soit une charge nette après facture sociale de 0.40 million.

L'art. 8 LFIN fixe que le financement d'une charge nouvelle peut être assuré par l'excédent de revenus du budget de fonctionnement si les comptes des deux exercices précédents étaient également excédentaires. Le Conseil d'Etat constate que cette condition est remplie puisque les comptes 2005 et 2006 ont bouclé sur un excédent de revenus (respectivement de 46.3 millions et de 267.3 millions) et le budget 2007 prévoit un excédent de 10.7 millions.

Cependant, par rapport aux 7.3 millions exigés, l'excédent budgétaire paraît relativement faible. Dès lors, le Conseil d'Etat propose de compenser ce montant par la mesure suivante :

- L'exercice 2007 des subsides aux primes d'assurance maladie bouclera sur un boni de l'ordre de 30 millions. L'ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance maladie permettra de reporter cet excédent sur l'exercice 2008. Dès lors, les 30 premiers millions dépensés en 2008 seront financés par la Confédération et les communes à hauteur de 83%. Or, en l'absence de boni, la Confédération n'aurait pas participé au financement de ces 30 millions seules les communes étant sollicitées par le biais de la facture sociale. En conclusion, en 2008, pour compenser cette dépense nette de 7.3 millions, il est envisageable de tenir compte que d'une partie du report (option prudente à ce stade : 23 millions au lieu des 30 millions possibles) qui ne coûteront qu'environ 4 millions au canton alors qu'ils auraient coûté environ 11.5 millions dans le cadre du financement prévu après la RPT.

### **8.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc**

Néant.

### **8.4 Personnel**

Néant.

### **8.5 Communes**

Pour les communes rattachées à la Caisse générale d'allocations familiales, les coûts ont été estimés à environ 0.5 million de francs pour l'augmentation de l'allocation à CHF 200 et à 0.46 million pour le versement d'allocations entières. Pour celles qui, comme l'Etat de Vaud, couvrent les allocations familiales par leur budget, une estimation approximative projette le coût de la hausse à près de 0.66 million pour l'augmentation de l'allocation à CHF 200 et à près de 0.62 million pour le versement d'allocations entières.

### **8.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

L'amélioration des allocations familiales permet de renforcer le bien être matériel des familles et leur capacité à vivre dans la dignité ce qui constitue un des postulats du développement durable.

### **8.7 Programme de législation (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

### **8.8 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Mise en œuvre de l'art. 63, al. 1 Cst-VD : versement d'allocations entières au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Une deuxième étape concernera la création d'un régime pour personnes sans activité lucrative et la création d'un régime pour personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Elle devra être adoptée par le Grand Conseil au plus tard le 14 avril 2008. Pour le reste, nous renvoyons au chapitre 3 du présent exposé des motifs.

### **8.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **8.10 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **8.11 Simplifications administratives**

Néant.

#### **8.12 Autres**

Néant.

### **9 CONCLUSION**

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales.

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales (LAlloc)**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

vu l'article 63, al. 1 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

*décète*

**Article premier**

La loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales est modifiée comme suit :

**Art. 10** – Les travailleurs, pour leurs enfants résidant en Suisse, et les travailleurs suisses ou ressortissants de l'un des Etats membres de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre échange, pour leurs enfants résidant dans l'un de ces états, ont droit aux allocations familiales suivantes :

1. Une allocation pour enfant, de CHF 200.- au moins, dès le mois de la naissance, à la fin du mois au cours duquel l'enfant atteint l'âge de 16 ans.
2. Inchangé.
3. Inchangé.
4. Une allocation pour famille nombreuse, de CHF 145.- au moins, à l'ayant droit défini à l'article 14 qui a plus de deux enfants. Le Conseil d'Etat règle la prise en considération des enfants donnant droit à cette allocation.

**Art. 10** – Les travailleurs, pour leurs enfants résidant en Suisse, et les travailleurs suisses ou ressortissants de l'un des Etats membres de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre échange, pour leurs enfants résidant dans l'un de ces états, ont droit aux allocations familiales suivantes :

1. Une allocation pour enfant, de CHF 180.- au moins, dès le mois de la naissance, à la fin du mois au cours duquel l'enfant atteint l'âge de 16 ans.
2. Une allocation de formation professionnelle, de CHF 250.- au moins, dès le mois qui suit le début de la formation ou des études accomplies en Suisse, jusqu'à la fin de la formation professionnelle ou desdites études, mais au plus tard jusqu'à 25 ans révolus; le droit international demeure toutefois réservé.
3. Une allocation spéciale de CHF 250.- au moins, dès le mois qui suit l'accomplissement des 16 ans lorsque l'enfant est incapable de gagner sa vie au sens de la législation fédérale sur l'assurance-invalidité, mais au plus tard jusqu'à 20 ans révolus.
4. Une allocation pour famille nombreuse, de CHF 170.- au moins, à l'ayant droit défini à l'article 14 qui a plus de deux enfants. Le Conseil d'Etat règle la prise en considération des enfants donnant droit à cette allocation.
5. ...
6. ...

## Texte actuel

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe dans le règlement d'application<sup>A</sup> à quelles conditions la formation professionnelle, les études ou l'incapacité de gain donnent droit aux allocations prévues aux chiffres 2 et 3.

<sup>3</sup> ...

<sup>4</sup> ...

<sup>5</sup> L'allocation familiale est versée rétroactivement au plus pour les deux ans qui ont précédé la demande, pour autant que les conditions aient été remplies durant cette période

### Art. 10c -

<sup>1</sup> Le montant de l'allocation familiale est proportionnel au nombre d'heures, de jours ou de mois complets de travail. Si, en cas de travail à temps partiel, le nombre d'heures de travail n'est pas exactement déterminé, l'arrêté d'application peut fixer un autre mode de calcul.

<sup>2</sup> Le montant de l'allocation est versé à l'ayant droit, directement ou par le truchement de l'employeur, au moins une fois par mois en cas de travail à temps complet et à des intervalles correspondant en principe à ceux du versement du salaire en cas de travail à temps partiel ou temporaire.

<sup>3</sup> Lorsqu'une personne assume seule la garde de l'enfant, l'allocation complète est due si l'ayant droit exerce une activité salariée d'au moins 50 pour cent. Si ce taux n'est pas atteint, le mode de calcul fixé à l'alinéa 1 est applicable.

## Projet

Al. 2 et 5 : sans changement

### Art. 10c -

<sup>1</sup> Les personnes qui paient des cotisations AVS sur un revenu annuel provenant d'une activité salariée et correspondant au minimum à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS ont droit à des allocations entières.

<sup>1bis</sup> Les personnes salariées qui ne réalisent pas le revenu annuel prévu à l'alinéa 1, ont droit à des allocations versées au pro rata du temps de travail. L'article 11, alinéa 2 est réservé.

Al. 2 : sans changement.

Al. 3 : abrogé.

**Texte actuel**

**Projet**

**Article 2**

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1 lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Donné, etc...

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le président :

Le Chancelier :