

andreas.dummermuth@aksz.ch
Tél.: 041 819 04 10

Commission de la science, de
l'éducation et de la culture du Conseil
des États
3003 Berne
Par mail à:
familienfragen@bsv.admin.ch

Berne, le 10 juin 2024

**Initiative parlementaire (21.403). Remplacer le financement de départ par une
solution adaptée aux réalités
Prise de position des caisses cantonales d'allocations familiales**

Madame la présidente de la Commission,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de nous prononcer et vous faisons
parvenir ci-après nos remarques.

1 Introduction

La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) a
ouvert le 6 mars 2024 une procédure de consultation qui a également été adressée aux caisses
d'allocations familiales. La Conférence des caisses cantonales de compensation représentent les
caisses cantonales d'allocations familiales.

Pour l'essentiel, notre prise de position porte sur les questions d'application pour les assurés, les
employeurs, les crèches et les caisses d'allocations familiales.

Les allocations familiales constituent l'élément central de la politique familiale. Depuis les années
60, les caisses d'allocations familiales ont acquis une grande expérience dans la mise en œuvre
de ces prestations.

Dans ce système décentralisé, proche des citoyens et de l'économie et efficace en termes de
coûts, plus de 2,3 millions d'allocations familiales ont été versées en 2022 sur un montant total
de plus de 6,8 milliards de francs.

Les caisses d'allocations familiales veulent mettre leur savoir-faire au service des citoyens et
citoyennes et des entreprises.

Le présent document a pour but de donner un aperçu de la situation et d'y apporter une réponse concrète.

2 Initiative sur les crèches

L'initiative sur les crèches a été déposée le 5 juillet 2023. L'initiative populaire fédérale « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et prix abordable pour tous (initiative sur les crèches) » a la teneur suivante :

Art. 116a Accueil extrafamilial pour enfants

¹ Les cantons veillent à ce que l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel soit suffisante et adaptée aux besoins.

² L'offre est ouverte à tous les enfants dès l'âge de trois mois et jusqu'à la fin de l'enseignement de base. Elle doit servir le bien-être de l'enfant, améliorer la conciliation entre vie professionnelle et familiale et être aménagée de manière à répondre aux besoins des parents.

³ Les personnes en charge des enfants doivent disposer de la formation nécessaire et être rémunérées en conséquence. Leurs conditions de travail doivent permettre un accueil de qualité.

⁴ La Confédération prend en charge les deux tiers des coûts. Les cantons peuvent prévoir que les parents participent également aux frais en fonction de leur capacité économique. La participation des parents ne doit pas dépasser au total dix pour cent de leur revenu.

⁵ La Confédération peut fixer des principes.

Art. 197, ch. 13²

13. Disposition transitoire de l'art. 116a (accueil extrafamilial pour enfants)

Les dispositions d'exécution de l'art. 116a entrent en vigueur au plus tard cinq ans après son acceptation par le peuple et les cantons.

3 Le Conseil fédéral rejette l'initiative

Le Conseil fédéral a rejeté l'initiative lors de sa séance du 29 septembre 2023 ; il n'a toutefois pas proposé de contre-projet.

<https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-97993.html>

« Dans sa prise de position, le Conseil fédéral avait exprimé la nécessité d'encourager l'accueil extrafamilial pour enfants et soumis une proposition sur la manière dont la baisse des coûts pourrait être au moins partiellement compensée afin de soulager les parents. Cette proposition est toujours d'actualité. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend soutenir, dans le cadre des débats parlementaires en cours, la solution proposée ou, s'il y a lieu, d'autres modèles de financement visant à réduire les coûts de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants et à éviter de grever par trop les finances publiques. D'autres objectifs de l'initiative, comme la qualité ou une offre suffisante, figurent déjà dans cette initiative parlementaire et font actuellement l'objet de délibérations. Contrairement à l'initiative sur les crèches, la charge financière sur le budget fédéral serait notamment beaucoup moins élevée. Aussi, le Conseil fédéral s'abstient de proposer un contre-projet direct ou indirect et charge le Département fédéral de l'intérieur de lui soumettre, d'ici au 5 juillet 2024, un projet de message concernant le rejet de l'initiative populaire. »

4 Le Conseil national agit et décide en tant que premier conseil

En 2021, la CSEC-N avait déposé une initiative parlementaire sur ce thème. La CSEC-E l'avait soutenue.

Le Conseil national avait traité cet objet en premier et adopté la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) lors de la session de printemps 2023.

Après s'être penchée une nouvelle fois sur le projet du Conseil national, la CSEC-E propose maintenant une alternative. En mars 2024, elle a lancé une consultation à ce sujet.

5 Position des caisses cantonales d'allocations familiales

La Conférence des caisses cantonales de compensation a été invitée par la CSEC-E à une audition qui a eu lieu le 19 octobre 2023.

Soutenir les familles pour l'accueil extrafamilial des enfants est dans l'intérêt général de la société, de l'économie et de l'État. Les allocations familiales – tâche commune à la Confédération et aux cantons – représentent, en tant qu'outil de politique sociale, la voie la plus appropriée en termes d'efficacité et d'efficience pour le domaine de l'accueil des enfants. En outre, les communes ont également leur mot à dire sur l'organisation des crèches dans leur commune.

Comme souvent dans la politique sociale suisse, une **solution générale** peut être adoptée au niveau fédéral, surtout lorsqu'il s'agit d'un cofinancement par des cotisations salariales. En complément, les cantons peuvent définir des **solutions plus généreuses**. Les cantons et/ou les communes peuvent également proposer, sur la base du droit cantonal et/ou communal, des **solutions financées par l'impôt pour les situations particulières** (p. ex. subventions pour les contributions aux crèches pour les personnes à faible revenu).

Ce mixte entre prestation de base définie au niveau fédéral et prestations sociales additionnelles versées par le canton et/ou la commune a fait ses preuves en ce qui concerne les allocations familiales et les prestations complémentaires.

51 Version du Conseil national

Nous estimons que la solution du Conseil national ne s'accorde pas avec une activité de masse, qu'elle est très risquée en termes d'exécution, très longue et probablement très compliquée et coûteuse. En simplifiant le propos, on peut dire qu'elle crée une nouvelle bureaucratie à 26 têtes.

La réglementation de l'art. 11 LSAcc en est un exemple : al. 3 « Les cantons définissent la procédure pour l'octroi des contributions fédérales et désignent l'organe compétent ».

Chaque canton est ainsi tenu d'élaborer une loi d'application complète, qui doit ensuite être adoptée par le parlement cantonal et risque de faire l'objet d'un référendum. Parallèlement, l'art. 11, al. 5, LSAcc donne au Conseil fédéral la possibilité d'édicter des directives sur la procédure.

Selon nous, la solution proposée par le Conseil national est d'une manière générale très risquée, bureaucratique qu'elle se borne à organiser les offres de manière décentralisée et non fédéraliste. La prise en charge des enfants n'est pas organisée de la même manière au Tessin qu'en Appenzell Rhodes-Intérieures ou à Bâle-Ville.

52 Version de la CSEC-E

Régler l'allocation de garde par le biais des allocations familiales permet de garantir une mise en œuvre globale et rapide à l'échelle nationale. Ceci pour les raisons suivantes :

1. Il est possible de définir **des formes de financement** extrêmement **flexibles**, tout en étant très transparentes, peu coûteuses et précises (!).

Il appartient aux législateurs fédéral et cantonal de déterminer qui a quelle responsabilité en matière de financement. Il importe toutefois de noter que, dans le cadre de la loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières aux organisations familiales (loi sur les allocations familiales ; LAFam, RS 836.2), les mécanismes de financement (et non la responsabilité du financement) ci-dessous ne posent pas de difficultés techniques

et sont transparents. Le législateur peut ainsi opter pour les combinaisons suivantes, toutes simples et rapides à mettre en œuvre:

Les allocations de garde sont financées par :

- Cofinancement par les employeurs et les indépendants
- Cofinancement par les salariés au niveau de la Confédération ou subsidiairement au niveau des cantons
- Cofinancement par la Confédération
- Cofinancement par les cantons (p. ex. pour les personnes sans activité lucrative)
- Formes mixtes de toutes ces formes

2. Le **droit de procédure** selon la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1) est **adapté à une activité de masse et a fait ses preuves**. Il représente donc également un grand avantage. Il est par ailleurs parfaitement rodé et offre une grande sécurité juridique. Il serait en revanche judicieux que la LPGA prévoie aussi une communication entièrement numérique entre l'organe d'exécution, les assurés et les employeurs. Ceci est l'objet des motions 23.4053 et 23.4041, actuellement en traitement au Parlement, que nous soutenons sans réserve.

Avec la LPGA, la procédure administrative est bien rodée au sein des PME. Les caisses d'allocations familiales proposent aux employeurs des plateformes numériques gratuites (p. ex. Connect ou AVSeasy) qui permettent une communication numérique transparente entre les employeurs et les caisses d'allocations familiales.

3. De même, la **procédure de recours** est régie de manière claire à l'échelle nationale.
4. Il existe également un **registre national** de toutes les formes d'allocations familiales (allocations d'adoption, allocations de naissance, allocations pour enfants, allocations de formation et à l'avenir aussi allocations de garde) qui peut servir au monitoring, à la statistique et à l'évaluation.
5. Le faible impact sur le processus législatif **cantonal** constitue le cinquième avantage : en règle générale, il n'y a pas besoin d'une procédure législative cantonale, à moins que le canton ne veuille étendre le droit aux allocations de garde ou ne souhaite pas de cofinancement cantonal par les salariés. Il convient toutefois de noter qu'il faudra d'une manière ou d'une autre procéder à un examen minutieux de la législation cantonale après les votations finales aux Chambres fédérales.

La version du Conseil national n'offre pas tous ces avantages.

6 Conséquences pour les cantons

En Suisse, la politique familiale est une tâche commune à la Confédération et aux cantons. La Confédération fixe, d'une part, les montants minimaux des allocations familiales et il existe, d'autre part, des déductions fiscales différenciées pour les familles au niveau fédéral et cantonal.

Des programmes cantonaux et en partie communaux cofinancent par ailleurs l'accueil pour enfants par des tiers.

En introduisant une allocation de garde qui, comme toutes les allocations familiales, est en principe indépendante du revenu et de la fortune de la personne exerçant une activité lucrative, la Confédération assoit un droit fondamental réglé par la législation fédérale.

Par la suite, les cantons et les communes peuvent adapter leurs programmes, par exemple, en se concentrant sur le cofinancement des coûts pour les familles à faible revenu, en soutenant le

financement de l'objet (p. ex. financement direct de crèches ou d'écoles enfantines, etc.) ou en proposant d'autres prestations spécifiques.

Pour obtenir ces prestations additionnelles, les ayants droit présenteront aux services cantonaux et/ou communaux compétents la décision de la caisse d'allocations familiales, qu'ils peuvent obtenir gratuitement.

7 Conséquences pour les employeurs

Selon la forme que prendra la nouvelle loi fédérale (par ex. cofinancement par les salariés et/ou cofinancement par l'Etat), il en résultera des charges financières supplémentaires pour l'économie.

En ce qui concerne la charge supplémentaire pour les employeurs, on peut se référer au système bien connu des allocations de formation. En 2022, plus de 600'000 allocations de formation ont été versées pour un montant totalisant 1,8 milliard de francs. De la même manière, les employeurs pourraient verser les allocations de garde en toute sécurité juridique et au franc près, en se basant sur les décisions des caisses d'allocations familiales.

Etant donné qu'un employeur ne travaille qu'avec une seule caisse d'allocations familiales, chaque employeur a donc à sa disposition un partenaire compétent sur le plan matériel et juridique. L'employeur n'a pas à traiter avec les crèches, potentiellement nombreuses et parfois aussi situées dans différents cantons.

La décision concernant le montant de l'allocation de garde d'enfant sera adressée à l'employeur et, en règle générale, au parent ayant droit, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour toutes les décisions relatives aux allocations familiales.

8 Conséquences pour les crèches

Il faut inscrire dans la loi l'obligation pour les **crèches d'informer les caisses d'allocations familiales**. La loi fédérale doit donner aux caisses d'allocations familiales la compétence de régler de manière uniforme la procédure d'annonce. Par le biais de l'association eAVS/AI, les caisses d'allocations familiales pourront mettre en place une procédure de déclaration numérique uniforme au niveau national. Ainsi, chaque crèche pourra envoyer une déclaration standardisée et la caisse d'allocations familiales pourra la recevoir. Une crèche aura donc à faire à différentes caisses d'allocations familiales et une caisse d'allocations familiales aura à faire à différentes crèches. Un processus **d'annonce uniforme** au niveau national facilite l'échange de données entre ces nombreuses parties prenantes et assure une procédure **numérique sûre**.

Pour les caisses d'allocations familiales, il est clair qu'une crèche doit régulièrement établir des factures. Les chiffres nécessaires au calcul de l'allocation de garde d'enfant peuvent être fournis dans la foulée. Nous pensons que la déclaration peut être conçue en quelque sorte comme un sous-produit de la facturation. Les coûts liés à la procédure d'annonce seront à la charge des crèches.

L'argent, c'est-à-dire l'allocation de garde d'enfant, va de toute façon à l'ayant droit selon la LAFam. Il en va ainsi pour l'allocation de formation, où l'établissement de formation (p. ex. le gymnase) ne sait pas et ne doit pas savoir qui reçoit l'allocation de formation.

9 Dispositions détaillées

Nous souhaitons faire les remarques suivantes et apporter des propositions concrètes relatives à l'exécution des allocations familiales. Nous nous limitons ici à la loi sur les allocations familiales.

Loi sur les allocations familiales (dépliant p. 20ss)

Art. 2 al. 3 (*dépliant p. 20 en bas*)

Minorité (Stark...) : « par des tiers »

L'inconvénient majeur de cette variante est que la prise en charge par une tierce personne se réduit en fait à une simple déclaration. Il n'est pas possible de vérifier si les grands-parents, les frères et sœurs, les voisins, etc. sont réellement des tiers. En fait, toutes les formes de prise en charge extrafamiliale sont englobées. Il n'est pas non plus exigé que les personnes qui s'occupent des enfants soient rémunérées effectivement et de manière vérifiable et soient donc tenues de cotiser à l'AVS.

Art. 3, al. 1^{bis} (*dépliant p. 22 en bas*)

Nous approuvons l'approche selon laquelle le Conseil fédéral fixe les critères de reconnaissance des institutions. Nous demandons toutefois une base légale fédérale supplémentaire et expresse qui oblige les cantons à établir, sur la base des critères du Conseil fédéral, une liste exhaustive des institutions reconnues sur leur territoire.

Ces listes varient peu et renforcent la sécurité juridique pour les crèches, les parents et les caisses d'allocations familiales.

Art. 3a let. c « Situations de handicap » (*dépliant p. 24 en bas*)

Nous suggérons de supprimer cette disposition.

Les enfants qui nécessitent un encadrement plus important en raison d'un handicap bénéficient aujourd'hui déjà de prestations de l'AI. Il peut s'agir d'une allocation pour impotent, d'un supplément pour soins intensifs ou d'une contribution d'assistance. C'est dans ce cadre que l'encadrement plus important à la crèche est en principe pris en compte.

Art. 5, al. 2^{bis} (*dépliant p. 26 en haut*)

Les allocations familiales sont versées mensuellement. La caisse d'allocations familiales détermine rétroactivement le taux effectif de prise en charge sur la base de l'attestation envoyée par la crèche pour le mois écoulé. Elle fixe ainsi le montant mensuel exact et le communique à l'employeur. Le montant est adapté en cas de changements.

Les crèches doivent donc être tenues par la loi fédérale de faire une annonce à la caisse d'allocations familiales. Nous savons qu'aujourd'hui, les crèches doivent déjà établir des décomptes assez précis. La communication du taux de prise en charge aux caisses d'allocations familiales peut donc se faire dans la foulée, simplement et à peu de frais. À cet effet, les caisses d'allocations familiales mettront à disposition des moyens de communication électroniques. Ces moyens de communication existent déjà. Les caisses d'allocations familiales n'auront qu'à les adapter.

Les caisses d'allocations familiales des cantons et des associations professionnelles ont créé il y a plus de vingt ans l'association à but non lucratif eAVS/AI (www.eahv-iv.ch) pour la coordination technique et la standardisation des interfaces. Cette association peut être mandatée par les caisses d'allocations familiales pour assurer des interfaces techniques légères entre les applications TIC des crèches et les caisses d'allocations familiales. Les crèches pourront faire

ces annonces sur le portail de la caisse d'allocations familiales. Ces portails existent déjà et sont gratuits pour les employeurs.

Conformément à la LAFam en vigueur, les frais d'exécution supplémentaires seront à la charge des caisses d'allocations familiales, qui seront financés en premier lieu par les employeurs.

Protection des données

Nous suggérons également de réexaminer les aspects relatifs à la protection des données. En effet, les crèches devront fournir des informations qui seront ensuite communiquées aux employeurs, éventuellement aux deux parents et aux caisses d'allocations familiales.

L'administration fédérale doit être invitée à mettre en place une procédure d'annonce sûre et qui réponde aux exigences de la protection des données.

10 Conclusion

Nous vous remercions de prendre en compte nos propositions et restons à votre disposition pour toute information ou aide complémentaire.

Nous vous prions d'agréer, Madame la présidente de la Commission, Mesdames et Messieurs, nos respectueuses salutations.

Conférence des caisses cantonales de compensation

Andreas Dummermuth, président

Copie à:

- CDAS, Madame Gaby Szöllösy
- OFAS, Domaine Famille, générations et société, Madame Astrid Wüthrich