



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
en réponse aux motions

- Michèle Berger-Wildhaber 94.115,  
du 17 mai 1994,  
« Renouveau en politique familiale »,
- Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre  
94.139, du 21 novembre 1994,  
« Amélioration des allocations familiales  
des salariés et salariées »,
- Claude Borel 99.141, du 21 juin 1999,  
« Assurance-maternité »

et à l'appui

d'un projet de loi  
portant modification de la loi sur  
les allocations familiales et de maternité

(Du 18 août 2000)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

En date des 7 février 1996 et 17 novembre 1999, votre autorité adoptait trois motions liées aux allocations familiales et de maternité. Les deux interventions relatives aux allocations familiales sollicitaient pour l'une certaines adaptations et pour l'autre, une modification profonde du système en vigueur. Les quelques années nous séparant du dépôt des motions concernant les allocations familiales ont permis la réalisation de plusieurs des requêtes formulées. L'intervention relative aux allocations de maternité a été déposée suite au rejet du projet d'assurance maternité fédérale, exprimé par le peuple suisse lors de la votation populaire de l'année dernière, projet que Neuchâtel acceptait à près de 63 %. En conséquence, le motionnaire sollicitait avant tout une adaptation de notre allocation de maternité cantonale, appliquée depuis 1998, pour permettre un élargissement du cercle des ayants droit.

Nous vous rappelons ci-après la teneur de ces trois interventions :

94.115

17 mai 1994

Motion Michèle Berger-Wildhaber  
Renouveau en politique familiale

*Nous demandons au Conseil d'Etat l'étude de la modification de la législation cantonale sur les allocations familiales. Cette étude devrait notamment être axée sur :*

- 1. le principe « un enfant, une allocation », l'allocation familiale est centrée sur l'enfant ; c'est donc lui qui doit en être bénéficiaire ;*
- 2. le principe que les allocations versées pour des enfants vivant à l'étranger devraient correspondre au pouvoir d'achat en cours dans le pays concerné.*

*Nous demandons au Conseil d'Etat de préciser sa position en matière de politique familiale.*

*Ce rapport devrait dégager les axes sur lesquels l'Etat veut s'engager et préciser ce qu'il appartient de prendre en charge, respectivement, par la Confédération, les communes et le privé.*

94.139

21 novembre 1994

Motion Marie-Antoinette Crelier-Lecoultré  
Amélioration des allocations familiales des salariés et salariées

*Depuis la parution du rapport de l'institut de sociologie et de science politique « Avons-nous des pauvres? », nul n'est censé ignorer que la situation financière de certaines familles ne s'est pas améliorée ces dernières années.*

*Afin de prendre toutes mesures utiles pour assurer aux familles défavorisées une juste place et un développement harmonieux dans la société, le Conseil d'Etat est prié d'examiner la possibilité :*

- d'offrir, durant une durée limitée après la naissance d'un enfant, une compensation financière à des cellules familiales dont les ressources sont insuffisantes en cas de réduction ou d'interruption de l'activité professionnelle de la mère ;*
- de lier le droit à une allocation familiale complète à la présence d'un enfant et non plus à l'exercice d'une activité professionnelle à 50% et plus, ceci pour les familles monoparentales lorsque le parent exerce une activité régulière au-dessous de la limite fixée par la loi sur les allocations familiales (LAFa) ;*

- *de créer un fonds cantonal pour la famille qui pourrait intervenir pour régler des situations que le régime légal ne prend pas en considération et octroyer des aides financières remboursables à des familles qui se trouvent dans une situation financière difficile ;*
- *d'examiner la possibilité de mettre sur pied un système de réévaluation périodique du montant des allocations familiales en confrontant régulièrement les avis des partenaires sociaux sur la question.*

*De plus, sachant que les frais encourus lors de l'adoption d'un enfant sont comparables à ceux occasionnés par une naissance, nous demandons au Conseil d'Etat d'introduire une allocation d'accueil en cas d'adoption.*

*Ces différentes dispositions sont déjà en vigueur dans plusieurs cantons voisins et ont l'avantage de cibler en particulier les familles qui en ont le plus besoin.*

*Dans le cadre de l'année internationale de la famille, ces mesures permettraient au Conseil d'Etat de contribuer d'une manière concrète à améliorer la situation matérielle des familles les plus défavorisées du canton de Neuchâtel.*

99.141

21 juin 1999

Motion Claude Borel  
Assurance-maternité

*Le brutal échec du projet de loi fédérale sur l'assurance-maternité, mais son large soutien par le peuple neuchâtelois justifient une nouvelle réflexion sur ce sujet au sein des autorités cantonales.*

*Conçue comme une solution transitoire dans l'attente d'une loi fédérale généreuse, la loi neuchâteloise sur les allocations familiales et de maternité, du 24 mars 1997, n'apparaît pas particulièrement ambitieuse (maximum 2500 francs par mois pendant 12 mois). De plus, son application semble fort restrictive. En effet, le rapport de la Caisse cantonale de compensation pour 1998 mentionne un total de 88 demandes pour seulement 20 décisions positives et une dépense totale de 90.000 francs ! Or, on parlait en 1997 de plus de 200 bénéficiaires pour un montant de l'ordre de 2,5 millions de francs.*

*Compte tenu de la volonté d'action dans ce domaine exprimée le 13 juin 1999 par le peuple neuchâtelois et de la probabilité d'une lacune durable au niveau de la législation fédérale, le Conseil d'Etat est prié :*

- a) *de revoir au plus vite les normes donnant droit à des allocations de maternité ;*
- b) *de réexaminer la législation en vue d'une consolidation à long terme de la loi actuelle destinée à une large partie de la population neuchâteloise.*

Le présent rapport est divisé en deux parties dont la première traite des allocations familiales et répond ainsi aux motions Michèle Berger-Wildhaber et Marie-Antoinette Crelier-Lecoultré. La seconde développe la question des allocations de maternité, soulevée par la motion Claude Borel.

Il faut relever que le Conseil d'Etat, dans un premier temps, avait prévu un rapport plus complet sur la politique familiale, prenant en compte également les structures d'accueil de la petite enfance notamment. En raison de l'examen approfondi de cette question, il a renoncé à son projet étant entendu que le Grand Conseil sera saisi ultérieurement, mais encore pendant cette législature, de ce projet dont le besoin s'est accentué. Les raisons liées expressément aux questions des allocations familiales et de maternité ont incité notre Conseil à répondre ici aux motions déposées relatives à ces objets.

## I. PREMIÈRE PARTIE

### 1. Allocations familiales

Un groupe de travail mandaté par le Conseil d'Etat a été chargé d'examiner les textes des motions 94.115 et 94.139 et de proposer des réponses aux différentes requêtes formulées. Nous précisons d'emblée qu'en raison des intérêts divergents exprimés au sein de ce groupe, dont la composition est mentionnée en annexe, les débats n'ont pas toujours abouti à la formulation de propositions concrètes. En conséquence, notre rapport représente une solution non contenue dans ledit rapport et les propositions qui sont faites visent à concilier les intérêts et avis des différents milieux intéressés et consultés, tant il est vrai que l'on ne saurait envisager de solutions qui ne prendraient pas en considération :

- le système actuel de financement des allocations familiales,
- les besoins identifiés,
- la responsabilité et la situation financière de l'Etat.

#### ***1.1. Rappel du cadre législatif***

La loi sur les allocations familiales et de maternité institue et rend obligatoire pour les employeurs, le versement d'allocations familiales aux salariés et institue une allocation de maternité en faveur des femmes dans une situation économique modeste.

##### *1.1.1. Caisses de compensation*

Les caisses de compensation pour allocations familiales et de maternité (ci-après les caisses de compensation) ne peuvent exercer leur activité sans y avoir été autorisées par le Conseil d'Etat; elles doivent verser les allocations minimales prévues par la loi cantonale.

---

Les caisses privées de compensation, créées sur le plan cantonal, sont professionnelles ou interprofessionnelles; elles doivent avoir une personnalité juridique distincte.

La Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales et de maternité (ci-après: la caisse cantonale) forme un établissement public distinct de l'Etat et doté de la personnalité juridique.

### *1.1.2. Prestations*

Les allocations familiales sont des prestations sociales indépendantes du montant du salaire ou de pensions alimentaires fixées par décision judiciaire en vertu du droit de la famille. Elles comprennent:

- les allocations pour enfant (versées pour tout enfant de moins de 16 ans révolus);
- les allocations de formation professionnelle (remplacent l'allocation pour enfant, lorsque l'enfant, entre l'âge de 16 à 25 ans révolus, est en apprentissage ou poursuit des études). Elles s'obtiennent par addition des montants de l'allocation pour enfant et d'un supplément de formation<sup>1)</sup>;
- les allocations de naissance.

Sous réserve des exceptions, le droit aux allocations prend naissance et fin avec le droit au salaire.

### *1.1.3. Ayants droit*

Sont réputés salariés et peuvent prétendre au versement d'allocations familiales, les personnes qui sont considérées comme exerçant une activité lucrative dépendante au sens de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, y compris:

- a) les salariés étrangers qui vivent en Suisse avec leur famille;
- b) les salariés étrangers dont les enfants vivent à l'étranger, mais uniquement s'agissant des allocations pour enfant.

### *1.1.4. Exceptions et cas particulier*

Le droit aux allocations familiales est maintenu lorsque l'ayant droit est empêché de travailler sans sa faute, notamment en cas d'accident, maladie, chômage, service militaire. Cette disposition concerne essentiellement les personnes qui, sans faute de leur part, ne sont plus sous contrat de travail et ne perçoivent plus les allocations familiales par le biais de leur ancien employeur. Dans ces cas particuliers, la caisse cantonale de compensation poursuit le versement des allocations.

<sup>1)</sup> Les salariés étrangers n'y ont pas droit pour ceux de leurs enfants de 16 ans révolus qui vivent à l'étranger.

Il sera toutefois tenu compte des allocations versées en vertu d'autres dispositions légales auxquelles les salariés sont obligatoirement soumis, comme les allocations familiales perçues dans un autre canton ou les indemnités journalières de réadaptation professionnelle octroyées par l'AI, car celles-ci incluent une indemnité pour les enfants éventuellement à charge.

De plus, il faut aussi tenir compte de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture. Celle-ci rend obligatoire le versement d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans (activité agricole indépendante et soumise à une limite de revenu). Selon la loi cantonale sur les allocations familiales et de maternité, la caisse cantonale est exceptionnellement autorisée à servir à cette catégorie de personnes un complément d'allocations pour que celles-ci atteignent les montants en vigueur dans notre canton.

Les indépendants de l'agriculture et de la viticulture dépassant la limite de revenu fixée par la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture et qui, de ce fait, n'ont plus droit aux allocations selon le régime fédéral, ont droit à des allocations familiales en vertu de la loi cantonale sur les allocations familiales et professionnelles en faveur des travailleurs indépendants de l'agriculture et de la viticulture.

#### *1.1.5. Indépendants*

Les personnes qui exercent, à titre principal, une activité lucrative indépendante au sens de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants n'ont pas droit aux allocations familiales. Toutefois, celui qui, de par sa collaboration à l'entreprise du conjoint, réalise un salaire a droit aux allocations familiales.

Dans le but d'éviter d'éventuels abus, le Conseil d'Etat fixe le montant minimum du salaire en question. Il s'agit en l'occurrence du « montant de coordination LPP », soit la rente maximale AVS, multipliée par 12 mensualités (actuellement 24.120 francs). Il est adapté à la même fréquence que les montants des rentes AVS, à savoir tous les deux à trois ans.

En résumé, l'essentiel des personnes salariées ne pouvant être mises au bénéfice d'une allocation familiale **complète** sont :

- les salariés étrangers dont les enfants de plus de 16 ans vivent à l'étranger (l'application des accords bilatéraux donnera cependant droit aux mêmes prestations que les Suisses pour les ressortissants de l'UE) ;
- les salariés exerçant une activité partielle inférieure à 50 % (dans ce cas, le montant de l'allocation est calculé au prorata du taux d'activité) ;
- les personnes domiciliées dans le canton, dont l'employeur est affilié à une caisse hors du canton ;

et pour les non-salariés :

- les indépendants ;
- les bénéficiaires de l'aide sociale ou d'autres prestations assimilables ;

- 
- les étudiants. Il faut cependant préciser que les étudiants concernés par le versement d'allocations familiales sont peu nombreux et la caisse cantonale assure, par une application souple de la loi, le versement des allocations en leur faveur.

## **1.2. Evolution depuis 1994**

Depuis le dépôt des interventions, des réponses adéquates ont pu être apportées à bon nombre des requêtes formulées par les motionnaires, sans sortir du cadre actuel du système des allocations familiales, ou en l'adaptant cas échéant. Des propositions contenues dans les motions, nous relèverons les points suivants :

### *1.2.1. Adaptation des allocations au pouvoir d'achat du pays dans lequel réside l'enfant concerné*

Sous l'angle de la politique des migrations, l'adaptation des allocations au pouvoir d'achat du pays où résident les enfants concernés pose de sérieux problèmes parce qu'elle crée une discrimination entre étrangers selon leur origine nationale. Sur le plan des principes et de la pratique, cette discrimination se heurte aux considérations suivantes :

Si au regard de la Constitution suisse, certaines distinctions entre les Suisses et les étrangers sont tolérées, les distinctions entre étrangers, selon leurs origines nationales, ne sont en principe licites que lorsqu'elles sont motivées par un traitement préférentiel pour certains ressortissants d'Etats avec lesquels la Suisse a conclu des accords bilatéraux. De plus, la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales, ratifiée par la Suisse, proscrie clairement ce genre de distinction entre étrangers qui sont considérées comme des discriminations illicites. Toutes les institutions publiques de la Suisse, au niveau communal, cantonal ou fédéral, sont liées par cette convention.

Après le dépôt de la motion 94.115, du 17 mai 1994, le Grand Conseil a adopté, le 26 août 1996, une loi sur l'intégration des étrangers qui a, entre autre, pour but de favoriser l'égalité des droits et des devoirs entre les Suisses et les étrangers du canton de Neuchâtel. La disposition évoquée au chiffre 2 de la motion est en contradiction avec cet objectif.

Par ailleurs, en pratique, même si les personnes concernées sont en grande majorité des travailleurs frontaliers, le nombre de nationalités en notre canton est très élevé (150 environ), ce qui nécessite un examen détaillé du pouvoir d'achat dans un grand nombre de pays, avec une difficulté pratique supplémentaire liée aux fluctuations extrêmement rapides de la situation économique dans certaines régions. Pour les nombreuses caisses de compensation, dont certaines n'ont pas leur siège dans le canton, cela impliquerait un surcroît de travail administratif qui pourrait être considérable lorsqu'elles assurent des ressortissants d'un grand nombre de pays.

En définitive, et indépendamment des conventions internationales, la mesure créerait une surcharge administrative. Cette requête ne peut dès lors raisonnablement pas être suivie.

Quant aux ressortissants de l'UE, leur situation changera dès la mise en application des accords bilatéraux qui leur donnera droit aux mêmes prestations qu'aux Suisses.

### 1.2.2. Mise sur pied d'un système de réexamen périodique du montant des allocations

L'article 10, alinéa 2, de la loi sur les allocations familiales et de maternité précise que le Conseil d'Etat consulte les caisses de compensation sur leur situation financière, avant d'arrêter le montant des allocations.

Ces dix dernières années, nous observons que les allocations ont évolué de la manière suivante :

Allocations	1990	2000	Différence
Allocation pour le 1 <sup>er</sup> enfant	110.-	150.-	+36,50%
Allocation pour le 2 <sup>e</sup> enfant	135.-	170.-	+26,00%
Allocation pour le 3 <sup>e</sup> enfant	160.-	190.-	+18,75%
Allocation dès le 4 <sup>e</sup> enfant	210.-	240.-	+14,00%
Alloc. de formation professionnelle	*30.-	*60.-	+100,00%
Allocation de naissance	600.-	1'000.-	+33,00%
IPC base 100 en mai 1993	*78.8	*109.9	+39,50 %

\* le montant de l'allocation de formation professionnelle est ajouté à celui de l'allocation pour enfant.

\*<sup>1</sup> situation au premier janvier de l'année considérée.

Dans la mesure où le tableau ci-devant laisse clairement apparaître que le montant des allocations est régulièrement réadapté, on peut considérer que le vœu contenu à ce sujet par la motion 94.139 est, dans les faits, réalisé, même si l'adaptation n'a pas correspondu complètement à l'augmentation, pour la période considérée, du coût de la vie dans toutes les catégories d'allocations. Il faut cependant tenir compte ici des difficultés rencontrées dans de nombreux secteurs d'activités et de l'évolution lente de la masse salariale pendant les années nonante, qui ont freiné une adaptation des allocations familiales aussi régulière que souhaitée. Nous veillerons cependant que, dans une situation économique rétablie, ces adaptations se fassent de



manière plus adaptée aux besoins des familles. Une adaptation du taux de cotisation allant dans cette perspective sera discutée avant la fin de l'année avec les différents partenaires. A ce sujet et pour information, une augmentation de taux par la caisse cantonale de 0,2 % (de 1,8 % à 2 %) présenterait un montant de cotisation supplémentaire de 620.000 francs pour l'Etat et de 820.000 francs pour les communes.

A titre de comparaison, une augmentation de 10 francs de l'allocation pour le premier enfant représente une dépense supplémentaire pour la caisse cantonale de 930.000 francs et une augmentation de 10 francs pour le deuxième enfant représente une dépense supplémentaire de 570.000 francs.

### *1.2.3. Allocation de prestations en cas d'adoption*

L'article 30 de la loi sur les allocations familiales et de maternité, du 24 mars 1997, a réglé cette question. Sa teneur est la suivante :

*Art. 30 Sont considérés comme enfants au sens de la présente loi, les enfants de parents mariés ou non mariés, les enfants du conjoint, les enfants adoptés ou recueillis.*

### *1.2.4. Constitution d'un fonds cantonal pour la famille*

Nous estimons que ce point de la motion 94.139 est largement réalisé depuis la création du fonds de désendettement et de prévention à l'endettement.

Ce fonds a pour but de venir en aide aux personnes confrontées à des difficultés financières importantes en leur accordant des prêts destinés à favoriser leur désendettement. De plus, des prêts peuvent être octroyés pour permettre de faire face à des dépenses exceptionnelles, non répétitives, en relation avec la santé et la formation professionnelle, de manière à éviter un endettement onéreux. L'aide est destinée prioritairement aux familles mais peut être accordée, à titre exceptionnel, à des personnes seules.

Créé par décret du Grand Conseil pour une première période expérimentale de cinq ans échue à fin 1998, cet organisme a livré un rapport sur les expériences effectuées et a formulé des propositions pour l'avenir. Par la suite, un rapport et projet de loi y relatifs ont été présentés par le Conseil d'Etat et adoptés le 29 septembre 1998 par le Grand Conseil. Le règlement d'organisation du 11 août 1999 attribue en particulier la présidence du fonds au chef du Département des finances et des affaires sociales.

### *1.2.5. Allocation de maternité*

La motion 94.139 demandait l'introduction, après la naissance d'un enfant, d'une « compensation financière à des cellules familiales dont les ressources sont insuffisantes en cas de réduction ou d'interruption de l'activité professionnelle de la mère ». La loi sur les allocations familiales et de maternité, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998, répond à cette requête.

La question de l'allocation de maternité est développée de manière détaillée dans la seconde partie du présent rapport.

### **1.3. Etat de la situation hors canton**

Ce chapitre illustre autant la volonté exprimée un peu partout en Suisse en faveur d'une adaptation de la politique familiale, en particulier par un soutien accru des prestations visant à compenser les coûts induits par les enfants au sein des cellules familiales, que les divergences des milieux concernés quant aux moyens à mettre en œuvre pour la réalisation de ces adaptations.

#### **1.3.1. Situation au plan fédéral**

Plusieurs interventions parlementaires visant l'amélioration du système des allocations familiales ont été déposées. En matière de prestations sociales, elle s'orientent sur deux axes :

- introduction d'une rente pour enfant / élaboration d'une législation fédérale relative aux allocations familiales ;
- prestation en cas de besoin pour les mères et les familles.

Lors de la session d'été 1999, le Conseil national a rejeté l'initiative parlementaire Teuscher visant à introduire une rente pour enfant couvrant les coûts réels générés par celui-ci. L'initiative déposée par l'ancienne conseillère nationale Angelina Fankhauser (prestations familiales sous forme d'allocations familiales nationales et non plus cantonales) est quant à elle toujours pendante. Dans son projet de loi de novembre 1998, la commission de la sécurité sociale et de la santé du conseil national prévoit d'instaurer une allocation familiale de 200 francs ainsi qu'une allocation de formation d'au moins 250 francs par mois et par enfant ; diverses variantes ont été envisagées pour assurer le financement de ces allocations. Les employeurs dans leur ensemble ne pouvant ou ne souhaitant pas assumer de nouvelles charges, c'est aux pouvoirs publics qu'il incomberait de supporter les coûts supplémentaires. Quoi qu'il en soit, le projet est pour l'instant gelé puisque les participants à la Table ronde sur l'assainissement des finances fédérales ont introduit un moratoire sur la loi sur les allocations familiales. Le plan de péréquation financière contenait également une autre option qui consistait à verser une rente unique de 175 francs par mois. Toutefois, le groupe de travail chargé du projet de péréquation financière au sein du département fédéral des finances a dû y renoncer en raison de la forte opposition des employeurs qui menaçaient de rejeter l'ensemble du projet de péréquation si les allocations familiales y étaient intégrées. La motion présentée par le député Max Dünki en vue d'harmoniser entre les cantons les allocations familiales va dans la même direction ; si l'on se réfère au texte, les allocations familiales devraient entrer dans les compétences de la Confédération et être augmentées de manière adéquate.

---

Le Parlement examine par ailleurs deux projets sur les prestations en cas de besoin pour les mères ou les familles. Le premier, déposé par le Groupe démocrate-chrétien sous forme de motion sur les prestations de maternité et transformée par la suite en postulat, proposait que la loi oblige les cantons à verser, avec le soutien de la Confédération, des allocations de maternité aux familles tombées dans le besoin en raison de la naissance d'un enfant. L'autre projet se présente sous la forme d'une initiative parlementaire: son auteur, la conseillère nationale Jacqueline Fehr, réclame l'introduction de prestations d'assistance pour parents, analogues aux prestations complémentaires (PC) de l'AVS/AI. Les nouvelles PC seraient financées aux trois quarts par les cantons, le quart restant étant à la charge de la Confédération. La participation de l'Etat devrait toutefois être fonction de la capacité financière des cantons et de leur offre de places d'accueil pour les enfants.

### *1.3.2. Situation actuelle dans d'autres cantons romands*

**Vaud.** A fin 1997, le Conseil d'Etat vaudois proposait le passage de l'allocation de base de 140 francs à 190 francs, et l'ouverture de l'octroi de la prestation aux indépendants, qui seraient eux aussi soumis à cotisation. Le coût supplémentaire était estimé à 41 millions de francs, à charge des employeurs. Face à l'opposition de la majorité du Grand Conseil, le gouvernement vaudois retirait son projet. Une initiative baptisée «Un enfant - Une allocation», lancée immédiatement après cet échec a échoué, le nombre de signatures valables n'ayant pas été recueilli.

**Valais.** Le gouvernement valaisan a soumis en consultation une série de propositions liées aux allocations familiales, de formation et de naissance. Elles proposent essentiellement une augmentation du montant de chacune de ces prestations de 30 à 40%. Le coût supplémentaire serait assuré par une augmentation de 0,5% de la participation des employeurs ainsi que par un apport identique des salariés. Les résultats de cette consultation ne sont pas connus à ce jour mais, selon nos informations, la tendance qui ressort actuellement est un refus net de la part des employeurs d'augmenter leur participation.

**Jura.** L'initiative du parti chrétien social indépendant jurassien (PCSI) «pour des allocations familiales plus justes», sur laquelle les Jurassiens se sont prononcés en mars de cette année, proposait un modèle inédit qui consistait en une allocation inversement proportionnelle au revenu. Selon les initiants, la répartition des ayants droit étant différente, l'enveloppe serait restée la même, évitant ainsi une charge supplémentaire pour les employeurs. Toutefois, un tel système aurait engendré des complications et des frais administratifs importants. Selon les normes retenues, il aurait pu être défavorable à la classe moyenne. L'ensemble des partis gouvernementaux s'opposait à cette initiative, rejetée en votation par le peuple jurassien.

**Genève.** A dater du 1<sup>er</sup> janvier 2000, les personnes qui exercent une activité lucrative indépendante sont assujetties au régime cantonal genevois des allocations familiales et sont donc tenues de payer une cotisation. Les renseignements pris par la caisse cantonale auprès de la caisse cantonale genevoise indiquent que, selon toute vraisemblance, le taux de la contribution prélevée auprès des indépendants ne suffira pas à couvrir les coûts des prestations qui leur sont versées, augmentant ainsi les charges pour la caisse cantonale genevoise. Ces renseignements sont toutefois fournis à titre indicatif, sans chiffres précis à l'appui, puisque cette nouvelle disposition est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Ces différents exemples cantonaux témoignent de la difficulté rencontrée dans les cantons qui tentent d'instaurer des changements importants de leur régime d'allocations familiales car il est vrai que dans un domaine aussi sensible, seuls les projets dégagant un consensus large ont des chances d'aboutir.

Les tableaux ci-après, publiés par l'office fédéral des assurances sociales, indiquent les montants des allocations familiales servies par les différentes caisses cantonales, ainsi que les taux des cotisations prélevées auprès de leurs affiliés respectifs (en pour cent des salaires).

#### **A. Allocations familiales selon le droit cantonal pour les salariés dont les enfants vivent en Suisse**

Montants en francs / Tableau 1 / Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2000

Canton	Allocation pour enfant	Allocation de formation prof. <sup>10</sup>	Limite d'âge		Allocation de naissance	Cotisations des employeurs affiliés à la caisse Cantonale (% des salaires)
			ordinaire	spéciale <sup>1</sup>		
ZH	150	–	16	20/25	–	1,50
BE	150/180 <sup>3</sup>	–	16	20/25	–	1,90
LU	165/195 <sup>3</sup>	225	16	18/25	800 <sup>12</sup>	2,00 <sup>4</sup>
UR	190	–	16	18/25	1000	1,90
SZ	160	–	16	18/25 <sup>14</sup>	800	1,70
OW	170	–	16	25/25	–	1,80
NW	175/200 <sup>5</sup>	–	16	18/25	–	1,85
GL	160	–	16	18/25	–	1,95
ZG	200/250 <sup>2</sup>	–	16	20/25	–	1,60 <sup>4</sup>
FR	200/220 <sup>2</sup>	260/290 <sup>2</sup>	15	20/25	1500 <sup>7</sup>	2,60 <sup>5</sup>
SO	170	–	18	18/25 <sup>11</sup>	600	1,90
BS	150	180	16	25/25	–	1,50
BL	150	180 <sup>17</sup>	16	25/25	–	1,70
SH	160	200	16	18/25	–	1,70 <sup>4</sup>
AR	170	170	16	18/25	–	2,00
AI	155/165 <sup>7</sup>	–	16	18/25	–	1,85
SG	170/190 <sup>3</sup>	190	16	18/25	–	2,10 <sup>4</sup>
GR	150	175	16	20/25 <sup>1</sup>	–	1,75
AG	150	–	16	20/25	–	1,60
TG	150	165	16	18/25	–	1,90
TI	183	183	15	20/20 <sup>20</sup>	–	2,00
VD <sup>13</sup>	140 <sup>1</sup>	185 <sup>2</sup>	16	20/25 <sup>1</sup>	1500 <sup>2,18</sup>	2,00
VS	210/294 <sup>2</sup>	294/378 <sup>2</sup>	16	20/25	1365 <sup>7,18</sup>	– <sup>4</sup>
NE <sup>12</sup>	150/170 190/240	210/230 250/300	16	20/25 <sup>1</sup>	1000	1,80
GE	170/220 <sup>3</sup>	–	7	18/18	1000 <sup>7</sup>	1,0
JU	146/170 <sup>4</sup> 126 <sup>14</sup>	196	16	25/25	744 <sup>7</sup>	3,00

- 
- <sup>1</sup> La première limite concerne les enfants incapables (ZH : partiellement capables) d'exercer une activité lucrative et la seconde, les étudiants et apprentis.
- <sup>2</sup> Le premier montant est celui de l'allocation versée pour chacun des deux premiers enfants ; le second montant est celui de l'allocation versée dès le troisième enfant.
- <sup>3</sup> BE et LU : le premier montant est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 12 ans ; le second montant est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 12 ans.  
NW : Le premier montant est celui de l'allocation pour les enfants au-dessous de 16 ans ; le second montant est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 16 ans.  
GE : Le premier montant est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 15 ans ; le second montant est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 15 ans.
- <sup>4</sup> Le premier montant concerne les familles avec un ou deux enfants ; le second, les familles de trois enfants et plus.
- <sup>5</sup> Pour le troisième enfant et chacun des suivants, il est versé en plus 170 francs si les enfants résident en Suisse. L'allocation pour enfant s'élève à 185 francs par mois pour les enfants de 16 à 20 ans incapables de gagner leur vie.
- <sup>6</sup> 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 pour cent de l'allocation sont versés en cas d'octroi d'une demi-rente AI et, au Tessin, 75 pour cent en cas d'octroi d'un quart de rente.
- <sup>7</sup> Il est versé une allocation d'accueil, du même montant que l'allocation de naissance, pour l'enfant placé en vue d'adoption.
- <sup>8</sup> Il n'y a pas de caisse cantonale de compensation pour allocations familiales.
- <sup>9</sup> Y compris la contribution au régime d'allocations familiales pour les indépendants.
- <sup>10</sup> L'allocation de formation professionnelle remplace l'allocation pour enfant ; dans les cantons ne connaissant pas l'allocation de formation professionnelle, l'allocation pour enfant est versée jusqu'à la fin des études ou de l'apprentissage, mais au plus tard jusqu'à la limite d'âge.
- <sup>11</sup> La limite d'âge est de 25 ans pour les enfants invalides depuis la naissance ou qui le sont devenus pendant l'enfance.
- <sup>12</sup> Dans l'ordre, les montants correspondent à l'allocation versée pour le premier, le deuxième, le troisième et à partir du quatrième enfant.
- <sup>13</sup> Minimum légal : chaque caisse peut verser plus selon ses possibilités financières.
- <sup>14</sup> Les personnes bénéficiaires d'une allocation pour enfant ou d'une allocation de formation professionnelle ont droit à une allocation de ménage de 126 francs par mois.
- <sup>15</sup> En cas de naissances multiples, l'allocation de naissance est doublée. Il en va de même de l'allocation d'accueil lorsqu'il y a adoption de plus d'un enfant en même temps.
- <sup>16</sup> Les travailleurs 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.
- <sup>17</sup> Pour les enfants en formation professionnelle et vivant à l'étranger, l'allocation s'élève à 150 francs.
- <sup>18</sup> L'allocation est majorée de 50 pour cent en cas de naissances ou d'accueils multiples.
- <sup>19</sup> L'allocation de naissance n'est versée que pour les enfants nés en Suisse et inscrits dans un registre suisse des naissances.
- <sup>20</sup> Pour les enfants handicapés en formation spéciale et pour les enfants en formation en Suisse.

**B. ALLOCATIONS FAMILIALES SELON LE DROIT CANTONAL POUR LES SALARIÉS ÉTRANGERS  
DONT LES ENFANTS VIVENT À L'ÉTRANGER**

Montants en francs / Tableau 2 / Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2000

Canton	Alloc. enfant	Alloc. formation prof. <sup>5</sup>	Limites d'âge		Allocation de naissance	Enfants donnant droit à l'allocation
			ordinaire	spéciale <sup>1</sup>		
ZH	150	–	16	16/16 <sup>13</sup>	–	Tous, sauf enfants recueillis
BE	150/190 <sup>3</sup>	–	16	20/25	–	<sup>12</sup>
LU	165/195 <sup>3</sup>	225	16	18/25	800 <sup>14</sup>	<sup>15</sup>
UR	190	–	16	18/25	–	légitimes et adoptifs
SZ	160	–	16	16/16	–	tous
OW	170	–	16	25/25	–	tous
NW	175/200 <sup>4</sup>	–	16	18/25	–	tous
GL	160	–	16	18/25	–	tous
ZG	200/250 <sup>4</sup>	–	16	20/25	–	légitimes et adoptifs
FR	200/220 <sup>7</sup>	260/280 <sup>2</sup>	15	20/25	1500	tous
SO	170	–	18	18/25 <sup>8</sup>	600	tous
BS	150	180	16	25/25	–	tous, sauf enfants recueillis
BL	150	–	16	25/25	–	tous, sauf enfants recueillis
SH	160	200	16	18/25	–	<sup>17</sup>
AR	170	–	16	18/25	–	tous
AI	155/165 <sup>4</sup>	–	16	18/25	–	tous
SG	170/190 <sup>1</sup>	–	16	18/16	–	<sup>16</sup>
GR	150	–	16	16/16	–	tous
AG	150	–	16	16/16	–	<sup>12</sup>
TG	150	–	16	16/16	–	tous
TI	183	–	15	15/15	–	tous
VD	140 <sup>9</sup>	–	16	16/16	–	légitimes, reconnus et adoptifs
VS	210/294 <sup>4</sup>	294/378 <sup>2</sup>	16	20/25	1355 <sup>8, 16</sup>	tous
NE	150/170 190/240	–	16	16/16	1000 <sup>8</sup>	tous
GE	170	–	15	15/15	–	tous
JU	146/170 <sup>1</sup> 126 <sup>10</sup>	–	16	16/16	–	tous

<sup>1</sup> La première limite concerne les enfants incapables d'exercer une activité lucrative et la seconde, les étudiants et apprentis.

<sup>2</sup> Le premier montant est celui de l'allocation versée pour chacun des deux premiers enfants; le second montant est celui de l'allocation versée dès le troisième enfant.

<sup>3</sup> BE et LU: le premier montant est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 12 ans; le second montant est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 12 ans.  
NW: Le premier montant est celui de l'allocation pour les enfants au-dessous de 16 ans; le second montant est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 16 ans.

<sup>4</sup> Le premier montant concerne les familles avec un ou deux enfants; le second, les familles de trois enfants et plus.

<sup>5</sup> L'allocation de formation professionnelle remplace l'allocation pour enfant; dans les cantons ne connaissant pas l'allocation de formation professionnelle, l'allocation pour enfant est versée jusqu'à la fin des études ou de l'apprentissage, mais au plus tard jusqu'à la limite d'âge.

<sup>6</sup> La limite d'âge est de 25 ans pour les enfants invalides depuis la naissance ou qui le sont devenus pendant l'enfance.

<sup>7</sup> Dans l'ordre, les montants correspondent à l'allocation versée pour le premier, le deuxième, le troisième et à partir du quatrième enfant.

- <sup>8</sup> L'allocation n'est pas servie aux travailleurs étrangers dont les enfants ne sont pas inscrits à l'état civil en Suisse.
- <sup>9</sup> Minimum légal : chaque caisse peut verser plus selon ses possibilités financières.
- <sup>10</sup> Les bénéficiaires d'une allocation pour enfant ont droit à une allocation de ménage de 126 francs par mois.
- <sup>11</sup> L'allocation est majorée de 50 pour cent en cas de naissances ou d'accueils multiples.
- <sup>12</sup> Droit pour les enfants nés dans et hors mariage ainsi que pour les enfants adoptifs ; dans le canton de Berne uniquement pour les enfants résidant dans un Etat lié à la Suisse par une convention de sécurité sociale.
- <sup>13</sup> Les travailleurs étrangers ayant un permis d'établissement ont droit aux allocations pour leurs enfants jusqu'à 20 ans révolus qui sont incapables de gagner leur vie et pour leurs enfants jusqu'à 25 ans révolus qui sont en formation.
- <sup>14</sup> L'allocation de naissance n'est versée que pour les enfants nés en Suisse et inscrits dans un registre suisse des naissances.
- <sup>15</sup> Pour les propres enfants, les enfants adoptifs et du conjoint, pour autant qu'ils vivent dans un Etat qui est lié à la Suisse par une convention de sécurité sociale.
- <sup>16</sup> Uniquement pour les enfants résidant dans un Etat lié à la Suisse par une convention de sécurité sociale. Les montants peuvent être moins élevés selon le pays.
- <sup>17</sup> Le montant des allocations pour enfants et de formation professionnelle est fonction du pouvoir d'achat du pays où réside l'enfant. Les allocations de formation professionnelle ne sont versées que pour des enfants résidant dans des états avec lesquels il existe une convention de sécurité sociale.

### Remarques générales

Les allocations familiales sont régies par 26 législations cantonales, appliquées par 850 caisses d'allocations familiales. Selon leur domicile, leur profession et le nombre d'enfants, des parents peuvent toucher entre 140 et 378 francs par enfant. Quant aux cotisations des affiliés, elles oscillent entre 0,5 et 5,5 % des salaires.

La comparaison intercantonale nous amène aux conclusions suivantes :

- si les montants minimaux obligatoires des allocations servies dans notre canton pour les premier et deuxième enfants sont dans la norme basse, l'allocation de formation accordée dès l'âge de 16 ans permet d'atteindre des montants d'allocations parmi les plus élevés en Suisse ;
- contrairement à la majorité des cantons suisses, notre canton a instauré une allocation de naissance ;
- dès le troisième enfant, nos allocations sont, avec celles des cantons de Fribourg et du Valais, les plus élevées de Suisse ;
- le taux de la cotisation prélevée auprès des affiliés est plus bas que dans les cantons offrant des allocations plus favorables (dans le canton du Valais par exemple, ce taux varie de 3 à 5 % des salaires) ;
- les cantons romands sont en général moins généreux concernant les allocations familiales pour les salariés dont les enfants vivent à l'étranger.

De manière générale, nos prestations actuelles en matière d'allocations familiales supportent donc la comparaison au niveau national. Par ailleurs, il faut relever que grâce aux bons contacts que le Conseil d'Etat entretient avec

les caisses privées d'allocations familiales, des augmentations du montant des allocations ont pu intervenir récemment. Au vu de la reprise de la croissance économique, une nouvelle amélioration pourra sans doute être examinée prochainement.

#### **1.4. Régime «Un enfant – Une allocation»**

##### *1.4.1. Introduction*

La motion 94.115 demande la réalisation du système «Un enfant – Une allocation». Comme nous l'avons vu, la politique des allocations familiales a fréquemment été remise en question dans notre pays ces dernières années. Des initiatives ou projets de loi ont été élaborés dans différents cantons, de même qu'ont été déposées moult interventions parlementaires, visant toutes, sinon à un changement du système en vigueur, du moins à une augmentation substantielle des montants octroyés.

Le principe de la philosophie «Un enfant – Une allocation» a fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires en notre pays. Ce système propose de lier l'allocation à l'enfant et non plus au parent salarié, impliquant un changement fondamental dans l'application du droit aux allocations familiales. Il introduit l'allocation à des catégories socio-économiques qui jusqu'ici ne pouvaient en bénéficier, en particulier les indépendants ou les personnes sans activité lucrative au bénéfice d'une aide matérielle de l'action sociale.

De plus, il impose de fait une allocation **complète** pour enfant, éliminant ainsi toute notion d'allocation fractionnée en fonction du taux d'activité professionnelle du parent (pratique actuellement en vigueur dans notre canton).

Avant tout, nous tenons à souligner le fait qu'actuellement notre système exclut en réalité peu de parents du versement d'allocations familiales, hormis les personnes de condition indépendante et celles au bénéfice d'aides matérielles de l'action sociale.

Par ailleurs, toutes les mesures prises après le dépôt de la motion 94.139 en particulier, et énumérées plus haut, ont permis un progrès substantiel de la situation.

De plus, et malgré les avantages qu'il pourrait représenter, un obstacle majeur s'oppose à la mise en place de ce régime «Un enfant – Une allocation»: celui de son financement. Le groupe de travail chargé de l'examen de cette motion a étudié différentes possibilités de financement, dont aucune n'a été jugée satisfaisante par l'ensemble de ses membres.

Nous rappelons qu'à l'heure actuelle le financement des allocations familiales dans notre canton est assuré par les employeurs, lesquels assurent cette prestation à leurs employés, à travers les caisses d'allocations familiales et que, sous réserve d'exceptions, le droit aux allocations familiales prend naissance et fin avec le droit au salaire.



### *1.4.2. Coût supplémentaire*

Le coût supplémentaire évalué dans le rapport du groupe de travail chargé de l'examen de cette question s'élevait à plus de 7 millions de francs, dont quelque 3 millions pour le coût relatif au passage d'une allocation fractionnée à une allocation complète. Ces 3 millions avaient été calculés de manière statistique sur la base du recensement fédéral de la population de 1990 et des statistiques LAMAL cantonales. Ce calcul statistique s'est avéré erroné. En effet, il ne pouvait être tenu compte dans ledit calcul du fait que lorsqu'un bénéficiaire prioritaire ne peut obtenir l'allocation entière la loi permet, dans de nombreuses circonstances, d'en désigner un autre qui a droit à l'allocation complète. Après vérification auprès des principales caisses de compensation actives dans le canton, nous sommes en mesure d'estimer ce coût à 300.000 francs. Partant, la charge supplémentaire totale relative au passage du système actuel au système « Un enfant – Une allocation » est dès lors évalué à quelque 4,2 millions de francs, dont 2,5 millions pour le financement des allocations en faveur d'enfants d'indépendants.

### *1.4.3. Financement du coût supplémentaire*

Dans ses conclusions, le groupe de travail proposait différentes solutions de financement dont vous trouverez les principales ci-après. Aucune d'entre elles n'a toutefois rencontré l'approbation soutenue des membres et n'a dès lors pu être retenue.

Les caisses privées d'allocations familiales s'opposent formellement à augmenter le taux de contribution prélevé auprès de leurs affiliés dans le but de servir des allocations à d'autres bénéficiaires que les salariés de leurs propres affiliés.

L'introduction d'une contribution partagée entre l'employeur et le salarié, prélevée par déduction d'un taux unique calculé sur le salaire brut, au même titre que l'AVS/AI/APG par exemple, n'est actuellement pas envisagée, eu égard aux charges supplémentaires impliquées pour l'ensemble des salariés, et cela d'autant plus qu'aucune cotisation n'a jamais été versée pour couvrir le paiement des allocations aux nouveaux cercles des bénéficiaires.

Il n'est par ailleurs guère envisageable d'introduire un nouvel impôt cantonal pour financer de telles allocations. Il faut ici rappeler que le Grand Conseil a récemment décidé d'augmenter les déductions pour enfants ce qui a pour conséquence une réduction de 2,5 millions pour les recettes fiscales cantonales. Etant donné les effets différenciés selon le niveau du revenu de ces déductions, une action plus ciblée d'un même coût sur les besoins réels des familles, et des familles modestes en particulier, eut donné des résultats certainement plus favorables et concrets du point de vue de la politique familiale.

La solution d'une taxe de solidarité ayant la forme d'une taxe affectée comme la contribution aux mesures de crise ne peut pas non plus être retenue dans le cas des allocations familiales, puisqu'elle ne serait pas limitée dans le temps et ne dépendrait pas d'une situation particulière temporaire, comme la conjoncture économique.

De plus, les indépendants, qui seraient les premiers bénéficiaires du système, n'ont pas montré d'intérêt à y être associés. En effet, pour connaître leur avis sur l'introduction éventuelle du système « Un enfant – Une allocation », une enquête a été menée en début d'année 2000. Conduite auprès de l'ensemble des affiliés des deux principales caisses de compensation soit plus de 6400 envois, représentant 80% des affiliés neuchâtelois (caisse cantonale et Caisse interprofessionnelle neuchâteloise de compensation pour allocations familiales CINALFA), elle consistait en un questionnaire anonyme à renvoyer au moyen d'une enveloppe-réponse.

En contrepartie des allocations qu'ils auraient pu percevoir pour leurs enfants, il leur était demandé de participer au financement du système par le paiement d'une cotisation identique à celle des autres affiliés. 35% seulement des destinataires ont renvoyé le document, d'où un désintérêt évident des deux tiers restants, et 60% des réponses obtenues exprimaient un refus.

Quant au budget ordinaire de l'Etat, il ne permet pas une dépense supplémentaire de plus de 4 millions de francs par année.

Par ailleurs, il faut relever qu'avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, les allocations pour enfants et autres allocations familiales (de formation en particulier) seront aussi versées lorsque les enfants de la personne travaillant en Suisse se trouvent dans un pays membre de l'UE. Cette adaptation à la législation des pays membres de l'UE engendrera un coût supplémentaire évalué approximativement à 660.000 francs pour l'ensemble des caisses d'allocations familiales actives dans le canton, sans compter l'élargissement éventuel de l'UE.

Dès lors, eu égard aux questions liées :

- aux études en cours au sein des commissions fédérales et qui aboutiront probablement à l'établissement d'une loi-cadre ;
- aux intérêts divergents et difficilement conciliables des milieux touchés par la question (les employeurs, les caisses privées d'allocations familiales, les défenseurs des intérêts de la famille) ;
- au financement du système ;
- au peu d'intérêt manifesté par les principaux bénéficiaires du système « Un enfant – Une allocation », à savoir les personnes exerçant une activité indépendante ;
- aux améliorations apportées pour les travailleurs étrangers dans le cadre des accords bilatéraux,

nous ne retiendrons pas la proposition d'adopter le régime «Un enfant – Une allocation», quand bien même le groupe de travail chargé de l'examen de cette question le suggérerait.

Nous vous soumettons cependant ci-après une amélioration du système actuel, qui nous rapprocherait des prestations que pourrait offrir le système «Un enfant – Une allocation».

#### *1.4.4. Proposition*

Dans le but de tendre à une solution équitable pour toute personne ayant des enfants à charge, une amélioration du système nous paraît cependant nécessaire car actuellement, certaines personnes ayant une activité dépendante ne bénéficient pas d'une allocation complète pour leur enfant. En effet, l'article 28 du règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales et de maternité, du 10 décembre 1997, prévoit qu'en cas de travail à temps partiel, «l'allocation familiale est due en totalité lorsque le salarié accomplit au cours du mois la moitié du temps de travail fixé par la loi ou en usage dans la profession. A défaut, l'allocation est proportionnelle au temps de travail effectué par le salarié.»

La plupart des allocations fractionnées étant servies à des familles monoparentales, dont la mère ou le père doit limiter son temps de travail pour élever son enfant et se trouve de fait souvent dans une situation financière difficile, nous vous proposons la suppression des allocations fractionnées. Une allocation complète pourrait ainsi être servie à toute personne salariée, sans que son taux d'activité professionnelle lui porte préjudice.

Le coût supplémentaire annuel estimé de cette mesure est de l'ordre de 300.000 francs pour l'ensemble du canton, qui se répartirait de la manière suivante :

- 75 % à charge des deux caisses d'allocations familiales principales du canton et
- le solde à charge de la trentaine de caisses d'allocations familiales restantes.

Une adaptation du règlement d'exécution de la loi sur allocations familiales et de maternité permettrait à notre Conseil de mettre cette mesure en vigueur dans un délai très bref.

Enfin, étant donné la perspective d'entrée en vigueur des accords bilatéraux, nous renonçons, comme nous l'avions envisagé d'abord, à faire une proposition de modifier maintenant notre propre législation afin d'adapter l'allocation professionnelle en faveur des salariés dont les enfants vivent à l'étranger. Cette modification interviendra dans l'adaptation de notre législation auxdits accords.

## II. DEUXIÈME PARTIE

### 2. Allocations de maternité

#### **2.1. Introduction**

Nous vous rappelons les différentes étapes et date-clés qui ont amené notre conseil à proposer l'adoption du versement d'une allocation de maternité cantonale, pour les familles de condition modeste :

Depuis l'entrée en vigueur de la base constitutionnelle, les tentatives pour instaurer une assurance-maternité n'ont pas manqué. Aucune n'a toutefois abouti. Certains projets ont été retirés, d'autres n'ont pas passé le cap des débats parlementaires, d'autres encore ont échoué en votation populaire.

*1988*: Le Conseil fédéral laisse le soin aux cantons de trouver une solution provisoire en attendant l'introduction d'une loi fédérale.

*Novembre 1991*: Dépôt au Grand Conseil du projet de loi du groupe socialiste sur les allocations de maternité inspiré du modèle fribourgeois.

*Janvier 1992*: Le Conseil d'Etat se déclare favorable au projet de loi socialiste, tout en émettant quelques réserves quant à son financement.

*Février 1992 à décembre 1994*: L'entrée en matière n'est pas combattue par la Commission législative de l'époque mais plusieurs projets de lois ou décrets frappés de la clause d'urgence doivent être traités prioritairement.

*Janvier 1995*: La même commission législative reprend la discussion sur cet objet.

Le Conseil d'Etat réaffirme sa position favorable à l'introduction d'une allocation de maternité, assortie de la condition du respect de la neutralité des coûts.

*Septembre 1996*: Rapport de la Commission législative au Grand Conseil.

*1997*: La loi est acceptée par le Grand Conseil le 24 mars 1997 par 79 voix contre 9. Elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998 et répond à la motion 94.139 qui demande l'introduction en cas de naissance d'un enfant « *d'une compensation financière à des cellules familiales dont les ressources sont insuffisantes en cas de réduction ou d'interruption de l'activité professionnelle de la mère* ».

*1<sup>er</sup> janvier 1998*: Mise en place par la caisse cantonale du versement de l'allocation de maternité *cantonale*.

*13 juin 1999*: La Suisse offre l'image d'un pays coupé en deux, la Suisse alémanique ayant rejeté massivement le projet d'assurance maternité que la Suisse latine a très largement accepté. En plus du clivage linguistique, ce

vote a également mis en évidence des effets de génération, de formation, d'appartenance ville - campagne et de catégories sociales. Le projet en question proposait :

- une allocation (pour perte de gain) versée pendant 14 semaines pour les mères exerçant une activité lucrative;
- une allocation (pour perte de gain) pendant les 4 semaines de congé d'adoption, pour les futurs mères ou pères adoptifs exerçant une activité lucrative;
- une prestation de base soumise à limite de revenu pour toutes les mères, et les futurs mères ou pères adoptifs exerçant ou non une activité lucrative.

L'assurance-maternité fédérale consistait donc principalement en une assurance perte de gain, ce en quoi elle est fondamentalement différente de notre allocation de maternité cantonale, qui s'apparente davantage aux prestations de l'action sociale.

## ***2.2. Bénéficiaires, normes d'octroi et prestations***

L'allocation de maternité est attribuée aux femmes domiciliées depuis au moins un an dans le canton et qui se trouvent dans une situation économique modeste au moment de la naissance d'un enfant. L'allocation de maternité est versée mensuellement aussi longtemps que toutes les conditions sont remplies, mais au maximum pour une durée de 12 mois à compter de la naissance de l'enfant. Toutes les demandes d'octroi doivent être adressées à la caisse cantonale, qui les examine et les traite soit directement, soit par l'intermédiaire des caisses de compensation concernées. Les décisions des caisses peuvent faire l'objet d'un recours.

Pour être mise au bénéfice d'une allocation, la personne requérante ne doit pas percevoir un revenu dépassant les limites déterminées par le Conseil d'Etat, à savoir :

### **LIMITES 1998**

Les **limites de revenu** s'élevaient à :

Fr. 2000.- par mois pour une femme seule;

Fr. 2800.- par mois pour un couple marié ou vivant maritalement.

A ces montants s'ajoutaient 300 francs par mois pour chaque enfant mineur à charge, l'enfant ouvrant le droit à cette prestation n'étant pas pris en compte.

Les **limites de fortune** s'élevaient à :

Fr. 75.000.- pour une femme seule;

Fr. 100.000.- pour un couple marié ou vivant maritalement.

Il faut toutefois souligner qu'une prise en compte de la fortune est prévue. En effet, un cinquième de la tranche de fortune, qui excède 25.000 francs pour une femme seule et 40.000 francs pour un couple marié ou vivant maritalement jusqu'à concurrence des montants des limites de fortune, est pris en considération dans le calcul du revenu déterminant.

Au terme de l'exercice 1998, il nous est apparu que les conditions d'octroi s'étaient révélées trop restrictives, limitant ainsi le nombre de femmes pouvant prétendre à l'allocation de maternité. Nous avons donc déterminé de nouvelles limites de revenu qui sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1999.

### LIMITES 1999 + 2000

Les **limites de revenu** s'élèvent à :

Fr. 2500.- par mois pour une femme seule

Fr. 3500.- par mois pour un couple marié ou vivant maritalement

A ces montants s'ajoutent 670 francs par mois pour chaque enfant mineur à charge, l'enfant ouvrant le droit à cette prestation n'étant pas pris en compte.

Les **limites de fortune** n'ont pas été modifiées et s'élèvent à :

Fr. 75.000.- pour une femme seule

Fr. 100.000.- pour un couple marié ou vivant maritalement

Le montant de l'allocation correspond à la différence entre la limite de revenu applicable et le revenu déterminant, mais au maximum 2500 francs par mois.

Grâce à ces normes revues dès 1999, le nombre de bénéficiaires a passé de 20 en 1998, à 108 en 1999, dont la répartition par catégorie de bénéficiaires se présente comme suit :

---

#### Femmes seules

Femme seule « célibataire » avec 1 enfant . . . . .	9
Femme seule « célibataire » avec 2 enfants . . . . .	1
Femme seule « divorcée » avec 2 enfants . . . . .	4
Femme seule « divorcée » avec 3 enfants . . . . .	2
Femme seule « séparée » avec 1 enfant . . . . .	1
Femme seule « mariée » avec 1 enfant . . . . .	<u>2</u>
<b>Total</b> . . . . .	<b>19</b>

---

---

**Femmes vivant en couple (mariées ou vivant maritalement)**

Femme « mariée » avec 1 enfant . . . . .	19
Femme « mariée » avec 2 enfants . . . . .	28
Femme « mariée » avec 3 enfants . . . . .	11
Femme « mariée » avec 4 enfants . . . . .	8
Femme « mariée » avec 5 enfants . . . . .	5
Femme « célibataire » avec 1 enfant . . . . .	8
Femme « célibataire » avec 2 enfants . . . . .	1
Femme « célibataire » avec 3 enfants . . . . .	3
Femme « divorcée » avec 1 enfant . . . . .	3
Femme « divorcée » avec 2 enfants . . . . .	1
Femme « divorcée » avec 3 enfants . . . . .	1
Femme « séparée » avec 1 enfant . . . . .	<u>1</u>
<b>Total</b> . . . . .	<b>89</b>

---

Sur ces 108 bénéficiaires, 95 femmes étaient sans activité lucrative, donc à charge de la caisse cantonale.

A fin mai 2000, 40 octrois ont été signifiés, dont 20 pour des femmes percevant des prestations des services sociaux. Il est donc probable que le nombre total d'allocations de maternité qui seront octroyées en 2000 soit un peu plus élevé que celui de 1999.

### **2.3. Coût et financement**

Le coût total des allocations payées en 1998 était d'environ 90.500 francs, pour une vingtaine de bénéficiaires, alors que le coût total 1999 s'est élevé à plus de 1 million de francs, pour 108 bénéficiaires. Au vu du nombre de requêtes acceptées durant les cinq premiers mois de l'année en cours, le coût total 2000 pourrait atteindre la somme d'environ 1,5 million de francs. Il est toutefois difficile de déterminer un coût exact dans la mesure où tant les montants de l'allocation que le nombre d'allocations versées diffèrent pour chaque dossier. En effet, le coût de quelques dossiers importants peut fausser la comparaison, d'une année à l'autre, du « nombre de dossiers – dépenses y relatives ».

Le paiement de l'allocation revient à la caisse pour allocations familiales à laquelle la personne est affiliée au moment de la naissance de l'enfant. Lorsque la personne n'est plus affiliée auprès d'une caisse, les allocations de maternité sont payées par la caisse cantonale, ainsi que le détermine l'article 42 de la loi sur les allocations familiales et de maternité « l'allocation

*de maternité est payée par la caisse cantonale pour allocations familiales lorsque l'ayant droit n'a pas d'activité lucrative ou est indépendant au sens de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants».*

Selon l'article 8 de la loi sur les allocations familiales et de maternité, les caisses prélèvent les cotisations nécessaires à la couverture de toutes leurs dépenses en vue du paiement des allocations, des frais d'administration et de la constitution du fonds de réserve.

En ce qui concerne la caisse cantonale, l'Etat garantit les prestations dues et elle est de ce fait dispensée de l'obligation de disposer d'un fonds de réserve au sens de l'article 8 précité.

Pour la mise en place du système d'allocations de maternité tel qu'il existe actuellement, on estimait alors que les intérêts des fonds de réserve des caisses pour allocations familiales suffiraient à financer les allocations de maternité, permettant ainsi d'offrir une nouvelle prestation tout en garantissant une « neutralité des coûts ».

A ce moment-là, personne ne pouvait raisonnablement prévoir que d'une part la quasi-totalité des allocations de maternité seraient versées par la caisse cantonale, donc prélevée sur sa réserve, et que d'autre part les intérêts dudit fonds seraient également utilisés dans le but d'atténuer les excédents de dépenses liés au régime ordinaire des allocations familiales.

Le montant total des allocations de maternité payées en 1999 s'élève à 1.090.000 francs répartis entre les différentes caisses de la manière suivante:

Fr. 80.000.– caisses privées, pour leurs affiliés

Fr. 30.000.– caisse cantonale, pour ses affiliés

Fr. 980.000.– caisse cantonale, pour les personnes sans activité lucrative.

On constate que 90 % des coûts sont à charge de la caisse cantonale.

A ce sujet, nous précisons que sur le montant de 980.000 francs payé aux femmes sans activité lucrative, environ 500.000 francs sont versés directement aux services sociaux, en vertu des cessions en possession de la caisse cantonale.

La dépense pour les allocations de maternité étant quasi entièrement prélevée sur la réserve de la caisse cantonale, cette dernière risque d'être rapidement réduite à néant. Nous en voulons pour preuve l'évolution présentée ci-après de la réserve de la caisse cantonale depuis 1996:

1996	Fr. 21.676.004.–
1997	Fr. 21.106.674.–
1998	Fr. 19.910.180.–
1999	Fr. 19.344.834.–
2000	Fr. 16.500.000.– (estimation)



---

L'excédent de dépenses de 3 millions de francs estimé dans la projection 2000 tient compte de la dépense supplémentaire d'environ 1,5 million de francs relative aux allocations familiales (augmentation de 10 francs pour le premier et pour le deuxième enfant) et d'un déficit de 1,5 million de francs concernant le coût de l'allocation de maternité.

Selon le projet initial de 1991 du groupe socialiste, le financement des allocations de maternité et des frais d'application occasionnés à la caisse cantonale de compensation devaient être assurés par le canton et l'ensemble des communes à raison de 50% chacun.

C'est dans le but de ne pas charger les collectivités publiques de dépenses supplémentaires dans une période déjà très difficile pour elles, que le mode de financement de l'allocation de maternité par les caisses d'allocations familiales, et en particulier par le produit des intérêts de leurs réserves, a été proposé par le Conseil d'Etat et accepté par le Grand Conseil. Cette solution répondait à la volonté de respecter le principe de la « neutralité des coûts », bien qu'à l'époque les quatre principales caisses de compensation du canton avaient mis en évidence le fait que l'on ne saurait financer les allocations de maternité par le biais des allocations familiales, et partant, uniquement par les employeurs.

Cette situation est d'autant plus problématique qu'elle pourrait à moyen terme prêter les bénéficiaires d'allocations familiales car il sera difficile pour le Conseil d'Etat d'augmenter les allocations familiales servies par la caisse cantonale en raison de sa situation financière, sans augmenter substantiellement les cotisations à charge des collectivités publiques en particulier.

A ce sujet, il faut rappeler que le Conseil d'Etat s'était engagé à l'époque, à la demande d'un commissaire, de ne pas augmenter le taux de cotisation à la caisse cantonale pour financer l'allocation de maternité, taux qui est actuellement fixé à 1,8%.

#### ***2.4. Révision du financement de l'allocation de maternité versée aux personnes sans activité lucrative***

Afin d'éviter de mettre en danger les finances de la caisse cantonale dont la réserve ne saurait à terme couvrir l'excédent de charges provenant partiellement du versement des allocations de maternité pour des personnes sans activité lucrative dépendante et qui ne sont à l'évidence pas de son ressort, le Conseil d'Etat se voit dans l'obligation de proposer au Grand Conseil une modification de la loi sur les allocations familiales et de maternité.

En effet, nous estimons que si les caisses de compensation, y compris la caisse cantonale, peuvent continuer à financer le paiement d'allocations de maternité aux employés de leurs affiliés, il n'en est pas de même pour les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative dépendante, à savoir les personnes sans activité lucrative et celles qui exercent une activité lucrative

indépendante. Ces personnes se subdivisent en deux catégories distinctes soit celles qui émargent déjà à la charge de l'aide sociale bien avant la naissance de l'enfant et celles qui pourraient être dans une situation économique difficile suite à la naissance d'un enfant.

Pour les personnes touchant une aide matérielle des services sociaux, il nous paraît justifié de ne verser une allocation de maternité qu'à titre subsidiaire et complémentaire, soit lorsque l'aide matérielle et les autres revenus ne permettent pas à une personne d'atteindre la limite de revenus au-dessus de laquelle elle n'a plus droit à une allocation de maternité. En d'autres termes, l'aide matérielle entrerait dans le calcul du revenu déterminant de la personne, l'allocation de maternité correspondant à la différence entre ce revenu déterminant et un revenu plafond fixé par le Conseil d'Etat. Dans les cas où une allocation de maternité sera versée à des personnes bénéficiant d'une aide matérielle versée par les services de l'action sociale, le calcul et le versement de l'allocation seront assurés par la caisse cantonale, mais le financement sera supporté par le département en charge de l'application de la loi, soit le Département de l'économie publique.

Pour les autres personnes sans activité lucrative dépendante, la caisse cantonale reste compétente pour la détermination de l'allocation de maternité, mais elle n'en supporte plus le financement. Pour cette catégorie, la caisse mettra également les coûts à charge du département en charge de l'application de la loi.

En résumé, le financement de l'allocation de maternité serait le suivant :

- personnes avec activité lucrative dépendante: **Caisses d'allocations familiales privées et publique** ;
- personnes sans activité lucrative dépendante ne bénéficiant pas de l'aide matérielle de l'action sociale: **Budget de l'Etat (par le secrétariat du Département de l'économie publique)** ;
- personnes sans activité lucrative dépendante bénéficiant de l'aide matérielle de l'action sociale: **Budget de l'Etat (par le secrétariat du Département de l'économie publique) pour le complément d'allocation de maternité, l'aide matérielle restant bien entendu à charge de l'action sociale par le biais des services sociaux (60% communes / 40% Etat).**

En conséquence, nous pouvons estimer que les coûts liés aux allocations de maternité tels que définis ci-devant se monteraient en 2001 à environ Fr. 500.000.- à charge du budget de l'Etat (secrétariat du Département de l'économie publique). Etant donné que cette charge n'est pas comprise dans le budget de l'Etat pour 2001, nous examinerons avec les organes de la caisse cantonale la possibilité de ne faire entrer en vigueur la nouvelle disposition qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2001 ou au 1<sup>er</sup> janvier 2002. L'essentiel est en effet que le changement de financement soit décidé pour éviter que la réserve de la caisse cantonale ne s'épuise rapidement.

---

Cette révision du financement rendrait possible la consolidation à long terme de la loi, telle qu'elle est souhaitée dans la motion Claude Borel et nous espérons que vous pourrez y adhérer.

### III. TROISIÈME PARTIE

#### 1. Réparation de dommages causés par l'employeur

La législation cantonale en matière d'allocations familiales et de maternité ne contient pas de base légale suffisante pour contraindre un employeur qui cause un dommage à une caisse de compensation pour allocations familiales et de maternité, par exemple en ne payant pas ses cotisations, à le réparer. Le règlement sur les allocations familiales et de maternité, du 10 décembre 1997, prévoit certes à son article 24 que l'employeur qui, intentionnellement ou par négligence grave, n'observe pas les prescriptions légales et cause ainsi un dommage à la caisse est tenu à réparation. Le Tribunal administratif a toutefois estimé que cette disposition devait figurer dans la loi et non dans le règlement. Nous vous proposons dès lors d'insérer dans la loi la base légale nécessaire pour qu'une caisse puisse obtenir auprès d'un employeur réparation des dommages qu'il lui a causés. Il s'agit d'ailleurs de la même disposition que celle figurant dans la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946.

### IV. QUATRIÈME PARTIE

#### 1. Conclusion générale

Les deux interventions déposées en 1994 concernant les allocations familiales demandaient un certain nombre d'adaptations de notre régime d'allocations.

Toutes les requêtes formulées dans la motion 94.139 ont trouvé des réponses adéquates, hormis une, développée dans le présent rapport et dont l'exécution pourrait être rapidement mise en œuvre. Il s'agit pour l'essentiel d'améliorations relatives aux prestations offertes et d'un élargissement du cercle des ayants droit.

Il n'en va en revanche pas de même pour la motion 94.115, qui sollicitait entre autre la mise en place d'un système « Un enfant – Une allocation ». Ce régime sous-entend un changement profond du système en vigueur actuellement, dans la mesure où tout enfant, quelle que soit la situation de la cellule familiale à laquelle il appartient, donnerait droit à une allocation familiale. Si, en théorie, un tel système peut sembler une solution idéale, sa réalisation pose toutefois des obstacles aujourd'hui difficilement franchissables.

Il s'avère en effet que d'une part les nouveaux principaux bénéficiaires de ce système ne souhaitent pas sa mise en place et que d'autre part aucune proposition réglant à satisfaction son financement ne peut être envisagée sans coût relativement élevé pour l'Etat.

Une autre catégorie de parents tout particulièrement concernée par cette question est celle des travailleurs étrangers dont les enfants ayant atteint l'âge de 16 ans vivent à l'étranger. Or, avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux cette distinction sera éliminée pour les ressortissants de l'UE qui bénéficieront des mêmes allocations que les Suisses.

Il reste malgré tout quelques catégories très minoritaires de parents (cf. chapitre 1.1.3) qui ne peuvent malheureusement ni être mises au bénéfice d'une allocation familiale, ni d'une autre allocation versée en vertu d'autres dispositions légales. Il s'agit surtout de personnes sans activité lucrative bénéficiant d'ores et déjà des prestations de l'action sociale. Or, le coût supplémentaire qui serait induit si des allocations familiales devaient leur être octroyées ne peut raisonnablement pas être imputé aux employeurs, dans la mesure où il s'assimilerait dans les faits à un remboursement de frais en faveur des services sociaux.

La suppression de l'allocation partielle en faveur d'une allocation familiale complète que nous avons relaté dans ce rapport est un progrès qui nous paraît également nécessaire et qui, nous l'espérons, rencontrera votre soutien. La seule adaptation du règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales et de maternité, du 10 décembre 1997, suffira à la réalisation rapide de cette amélioration.

La situation des allocations de maternité, si elle nous réjouit puisque le nombre des bénéficiaires a augmenté et qu'elle répond à une justification sociale indéniable, pose néanmoins un problème de fond quant à son financement.

En effet, les nouvelles normes d'octroi de l'allocation de maternité, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999, ont nettement accru le nombre des bénéficiaires et de fait permis d'atteindre les objectifs initiaux. Cet état de fait a cependant décuplé les coûts, presque entièrement couverts par la réserve de la caisse cantonale, laquelle court le risque, à moyen terme, de se voir vidée de ses ressources.

Afin d'y remédier nous vous proposons dès lors le financement de cette prestation pour les personnes sans activité lucrative, par le biais du budget ordinaire de l'Etat.

En conclusion, nous constatons que la comparaison intercantonale place Neuchâtel en bonne position en matière de prestations liées aux allocations familiales et de maternité, même si l'on peut souhaiter une meilleure harmonisation sur le plan national. Les multiples projets ayant échoué dans bon nombre de cantons romands sont la preuve des difficultés de trouver un

---

consensus au sein des principaux intéressés en matière d'allocations familiales, et cela alors que la mobilité des salariés ne cesse de croître et que les comparaisons de revenus deviennent plus sensibles.

Pour améliorer encore la situation des femmes et des familles de condition financière modeste, nous vous proposons d'adopter le présent rapport et ainsi permettre, avec un coût supplémentaire acceptable, de poursuivre l'adaptation régulière de notre régime cantonal d'allocations familiales et de maternité.

Nous vous proposons en conséquence d'adopter le projet de modification de la loi sur les allocations familiales et de maternité contenu dans le présent rapport, et de classer les motions suivantes :

1. la motion Michèle Berger-Wildhaber 94.115, du 17 mai 1994, intitulée « Renouveau en politique familiale »;
2. la motion Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre 94.139, du 21 novembre 1994, intitulée « Amélioration des allocations familiales des salariés et salariées »;
3. la motion Claude Borel 99.141, du 21 juin 1999, intitulée « Assurance-maternité ».

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 18 août 2000

Au nom du Conseil d'Etat :

*Le président,*                      *Le chancelier,*

Th. BÉGUIN                              J.-M. REBER

---

Loi  
portant modification de la loi  
sur les allocations familiales  
et de maternité (LAFAMA)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 18 août 2000,  
*décède :*

Article premier La note marginale relative à l'article 8 de la loi sur les allocations familiales et de maternité, du 24 mars 1997, est modifiée comme suit :

Financement  
a) Cotisations

*Art. 8* ...

Art. 2 Un nouvel article 8a est inséré dans la loi susmentionnée :

b) Budget de l'Etat

*Art. 8a* L'Etat prend en charge le financement des allocations de maternité versées à des ayants droit n'exerçant pas d'activité lucrative ou étant indépendant au sens de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Art. 3 Un nouvel article 15a est inséré dans la loi susmentionnée :

Responsabilité  
de l'employeur

*Art. 15a* L'employeur qui, intentionnellement ou par négligence grave, n'observe pas les prescriptions légales et cause ainsi un dommage à la caisse est tenu à réparation.

Art. 4 L'article 42 de la loi susmentionnée est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

Organe  
d'exécution

*Art. 42* <sup>1</sup> L'allocation de maternité est déterminée et versée par la Caisse cantonale de compensation lorsque l'ayant droit n'a pas d'activité lucrative ou est indépendant au sens de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants

<sup>2</sup> Le financement est assuré conformément à l'article 8a de la présente loi.

Référendum

Art. 5 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation

Art. 6<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

<sup>2</sup> Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,            Les secrétaires,*

## ANNEXE

## COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

<b>Jean-Claude Knutti</b>	directeur du service des mineurs et des tutelles, président
<b>Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre</b>	présidente du Grand Conseil, motionnaire
<b>Michèle Berger-Wildhaber</b>	députée, motionnaire
<b>Claire-Lise Favre</b>	représentante du Mouvement populaire des familles
<b>Martine Kurth</b>	déléguée à la politique familiale et à l'égalité
<b>Claude Bernoulli</b>	député, directeur de la caisse interprofessionnelle neuchâteloise pour allocations familiales (CINALFA)
<b>Eric Thévenaz</b>	président de l'Union syndicale neuchâteloise
<b>Jean-Pierre Kreis</b>	directeur de la caisse cantonale de compensation
<b>Thomas Facchinetti</b>	délégué aux étrangers