

Résumé de la motion

Par motion déposée le 12 février 2004 et développée le 24 mars 2004 (BGC p. 250 et 397), le député Gilles Schorderet demande de modifier la loi fribourgeoise sur les allocations familiales dans le sens suivant :

1. que seuls soient considérés comme enfants donnant droit à une allocation pour enfant ou à une allocation de formation professionnelle, les enfants résidant sur sol suisse ou dans un Etat avec lequel la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale;
2. que l'allocation de naissance ou d'accueil ne soit versée que pour les enfants nés en Suisse et inscrits dans un registre suisse des naissances.

A l'appui de sa requête, le motionnaire relève notamment que si le canton de Fribourg est l'un des plus généreux en matière d'allocations familiales, il est aussi celui où la cotisation des employeurs affiliés à la Caisse cantonale est l'une des plus élevée de Suisse (2,45 % des salaires, alors que les autres cantons, à l'exception du Jura qui a un taux de 3 %, connaissent un taux allant de 1,3 à 2 % des salaires).

S'agissant de l'allocation de naissance ou d'accueil, le député Gilles Schorderet mentionne que celle-ci n'est pas liée aux accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union européenne ainsi que l'AELE, ni d'ailleurs aux conventions de sécurité sociale existant avec d'autres Etats. Dans ce contexte, il souligne que seuls les cantons de Soleure et Fribourg versent actuellement cette allocation pour les enfants nés et vivant à l'étranger.

Enfin, le motionnaire souhaite que notre canton évite des abus incontrôlables et puisse continuer à l'avenir d'offrir des allocations intéressantes aux salariés, dont les enfants vivent en Suisse.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Considérations juridiques

Tant que la Confédération n'aura pas fait pleinement usage de la compétence que lui accorde l'article 116 al. 2 de la nouvelle Constitution fédérale, les cantons peuvent légiférer de manière autonome dans le domaine des allocations familiales. A ce jour, la Confédération s'est limitée à légiférer sur les allocations familiales dans l'agriculture (loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture, LFA). Ladite Constitution ne donne pas seulement aux cantons la liberté de prévoir pour les employeurs l'obligation de s'affilier à des caisses de compensation pour allocations familiales et de verser des allocations. Mais les cantons disposent aussi d'une large liberté dans la façon de concevoir leur régime d'allocations familiales, entre autres en ce qui concerne la définition des salariés ayant droit aux allocations et des enfants pour lesquels ces dernières sont octroyées.

Mais si le législateur cantonal bénéficie d'une grande marge de manœuvre pour élaborer son régime d'allocations familiales et engager les moyens nécessaires à sa réalisation, il est tenu de respecter le principe de l'égalité de traitement qui est inscrit à l'article 8 de la nouvelle Constitution fédérale. Ainsi, s'agissant des enfants résidant à l'étranger, le Tribunal fédéral (TF) a bien admis, dans un arrêt du 30 novembre 2000 portant sur l'application du régime d'allocations familiales du canton de St-Gall, que le fait de retenir le critère du domicile de l'enfant pour déterminer le droit ou non à une allocation, ou à une allocation réduite, n'était pas incompatible avec le principe constitutionnel de l'égalité de traitement. En revanche, toujours selon le TF, la prise en compte du critère de la nationalité du salarié violait indiscutablement ledit principe.

Cela signifie concrètement que toute restriction du droit à l'allocation en raison du domicile à l'étranger de l'enfant s'appliquerait, le cas échéant, également aux ressortissants suisses.

Par ailleurs, et le député Gilles Schorderet le relève à juste titre dans sa motion, le critère du lieu de domicile de l'enfant ne saurait être retenu pour les salariés dans notre canton dont les enfants résident dans un Etat de l'Union européenne, de l'AELE ou lié à la Suisse par une convention de sécurité sociale (sauf bien entendu pour les cas particuliers de concours de droit entre deux pays).

Il y a toutefois une exception à cette règle. Elle concerne, comme le mentionne le motionnaire, l'allocation unique de naissance ou d'accueil. En effet, ce genre d'allocation qui est actuellement servi par dix cantons (FR, LU, UR, SZ, SO, VD, VS, NE, GE et JU) n'est pas mentionné dans le Règlement CEE no 1408/71, ni d'ailleurs dans les conventions de sécurité sociale existant avec d'autres Etats, comme prestation devant être exportée.

2. Situation à la Confédération et dans les cantons

Le régime fédéral d'allocations familiales dans l'agriculture ne prévoit pas de droits aux allocations qui divergent en fonction du pays de résidence des enfants.

Parmi les dix cantons qui servent une allocation unique de naissance ou d'accueil, huit d'entre eux ne la versent que pour les enfants nés en Suisse et inscrits dans un registre suisse des naissances. Il n'y a effectivement que Fribourg et Soleure qui paient aujourd'hui cette allocation également pour les enfants nés et vivant à l'étranger.

Quant aux allocations mensuelles pour enfant et de formation professionnelle, plusieurs législations cantonales prévoient des dispositions restrictives pour les salariés ayant des enfants résidant à l'étranger (en dehors de l'Union européenne, de l'AELE et des autres pays conventionnés).

C'est ainsi que les cantons de BE, LU, AI et SG ne versent aucune allocation pour ces enfants. Le canton de SH ne paie pas d'allocation de formation professionnelle en leur faveur. En outre, les cantons de ZH, SZ, GL, SH, TG et VS adaptent les montants des allocations pour enfant et de formation professionnelle au pouvoir d'achat du pays de résidence des enfants. Enfin, les cantons de ZH, SZ, GR, AG, TG, VD, NE et JU limitent, pour ces enfants, à 16 ans révolus (TI et GE à 15 ans révolus) l'âge ouvrant le droit à une allocation mensuelle. Quant au canton de NW, il ne verse que la moitié de l'allocation pour les enfants ne vivant pas au Liechtenstein ou dans un Etat de l'Union européenne. De leur côté, les cantons de UR, OW, ZG, SO, BS, BL, AR et FR ne

connaissent aucune restriction en matière de paiement des allocations mensuelles pour enfant ou de formation professionnelle en faveur des enfants résidant hors de la Suisse.

3. Importance relativement faible du nombre des enfants concernés

Le Conseil d'Etat relève qu'il y a lieu de relativiser l'importance des allocations familiales fribourgeoises versées en faveur d'enfants qui ne vivent pas en Suisse. En effet, d'après les statistiques les plus récentes établies par la Caisse cantonale d'allocations familiales (état au 31 juillet 2003), les enfants donnant droit à des allocations et vivant à l'étranger ne représentaient que 3,78 % (715 sur 18'924) du nombre total des enfants pour lesquels des prestations étaient payées par ladite Caisse dans les branches non agricoles. Selon les mêmes statistiques, seuls 2,37 % (126 sur 5'326) de ces enfants âgés de 15 à 25 ans et ouvrant le droit à l'allocation de formation professionnelle ne résidaient pas en Suisse.

De plus, sur la base d'un sondage effectué par la Caisse précitée, on peut estimer qu'au moins 80 % de ces enfants vivent dans un Etat de l'Union européenne (UE), de l'AELE ou dans un autre pays conventionné. Dans ce contexte, il convient de signaler qu'en dehors de l'UE et de l'AELE, la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale avec une vingtaine d'Etats, dont notamment la Turquie et tous les pays de l'ex-Yougoslavie. Notre pays est ainsi lié par convention à presque tout le continent européen.

Il est certes probable que pour l'ensemble des caisses fribourgeoises d'allocations familiales, les pourcentages d'enfants vivant à l'étranger soient quelque peu plus élevés que ceux qui sont mentionnés ci-devant. Mais le Conseil d'Etat ne dispose pas des données précises à ce sujet. Toutefois, en se fondant sur les estimations faites par un certain nombre de caisses, il croit pouvoir dire que les pourcentages en question restent globalement modestes. Entre 5 et 7 % des enfants habitent en dehors de la Suisse. De ces enfants, 80 % au moins séjournent dans un pays de l'UE ou dans un pays avec lequel la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale, et ne pourraient donc pas être touchés par la suppression des allocations pour enfants ou de formation professionnelle visée par le motionnaire. Ce ne serait par conséquent qu'environ 1 % du total des enfants qui serait concerné par une éventuelle réduction des allocations familiales.

4. Prise de position du Conseil d'Etat

Eu égard à ce qui précède, le Conseil d'Etat pense qu'il serait justifié de ne verser à l'avenir l'allocation unique de naissance ou d'accueil (1'500 francs) que pour les enfants nés en Suisse et inscrits dans un registre suisse des naissances. Il n'y a en effet apparemment pas de raison que le canton de Fribourg, qui figure déjà parmi les plus généreux en matière d'allocations familiales, soit finalement le seul canton suisse à payer volontairement cette allocation spéciale pour les enfants nés et vivant à l'étranger (le canton de Soleure envisage également de suivre dans ce domaine les autres cantons concernés).

Du point de vue administratif, cette solution serait très simple à appliquer, puisque les caisses d'allocations familiales n'auraient pas à décider différemment suivant le pays étranger dans lequel est né ou vit l'enfant. Quant à l'économie qui en résulterait, elle peut être chiffrée à quelque 200'000 francs par année pour l'ensemble des caisses fribourgeoises (soit 7 % de 2,85 millions de francs).

En revanche, le Conseil d'Etat est d'avis que la suppression du droit à l'allocation pour enfant ou de formation professionnelle, pour les enfants résidant dans un Etat ne faisant pas partie de l'UE ou de l'AELE et qui n'est pas lié à la Suisse par une convention de sécurité sociale, ne serait pas une mesure équitable. D'abord parce que les employeurs doivent aussi payer à leur caisse d'allocations familiales des cotisations sur les salaires des travailleurs dont les enfants vivent dans un tel Etat. Ensuite en raison du fait que pour les salariés concernés, la suppression de ces allocations mensuelles représenterait une diminution sensible de leurs ressources souvent modestes. Dans certains cas, l'employeur pourrait être amené à devoir compenser cette différence par une augmentation de salaire. Quant aux abus possibles mentionnés par le motionnaire, il faut rappeler ici que l'abus occasionnel d'un droit légitime ne saurait à lui seul justifier la suppression générale de ce droit. Par ailleurs, comme cela ressort clairement des explications chiffrées figurant sous chiffre 3 ci-devant, la proportion des enfants concernés par la suppression du droit préconisée par le motionnaire est infime. L'impact d'une telle mesure sur les dépenses globales en matière d'allocations familiales dans notre canton serait donc négligeable.

De plus, le Conseil d'Etat renvoie à sa réponse à la motion n° 024.97 du député Rudolf Vonlanthen (*BGC* mai 1998, p. 515–517) qui avait une teneur similaire, ainsi qu'aux délibérations du Grand Conseil (*BGC* mai 1998, p. 541–546). Les arguments qui ont amené le Grand Conseil à refuser la motion en 1998 gardent aujourd'hui encore leur pertinence.

Enfin, le Conseil d'Etat estime qu'il serait de beaucoup préférable de régler dans une loi fédérale cadre les principes du versement des allocations familiales mensuelles en faveur des enfants résidant à l'étranger. Vu l'avancement actuel des travaux y relatifs de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, les chances de pouvoir disposer à moyen terme d'une telle loi sont réelles.

En conclusion et conformément à l'article 71 al. 2 de la loi portant règlement du Grand Conseil, le Conseil d'Etat vous propose:

- de prendre en considération la motion pour ce qui concerne l'allocation de naissance ou d'accueil et
- de rejeter la motion pour ce qui a trait à l'allocation pour enfant et à l'allocation de formation professionnelle.

Fribourg, le 6 juillet 2004