

Les allocations familiales : doivent-elles être comprises dans le salaire soumis à contribution?

Autor(en): **Loup, Jean-Louis**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **5 (1947)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-132536>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les allocations familiales

Doivent-elles être comprises dans le salaire soumis à contribution ?

par JEAN-LOUIS LOUP

juriste à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail

I

Dès les tout débuts du régime des allocations pour perte de salaire, les allocations familiales ont été désignées comme partie intégrante du salaire soumis à contribution¹. A cette époque, la question ne soulevait aucune difficulté, attendu qu'il n'existait encore que très peu de caisses d'allocations familiales, professionnelles ou interprofessionnelles. Les allocations familiales, versées par l'entreprise, revêtaient alors le caractère d'allocations de vie chère. C'est du reste là l'origine des allocations familiales sur laquelle nous reviendrons plus loin. Le versement d'allocations de vie chère sous forme d'allocations familiales a suscité, en se développant, la création de caisses d'allocations familiales. Dès lors, ce n'est plus l'employeur qui est débiteur de l'allocation, mais la caisse. Il ressort d'une enquête faite à fin 1944 et au début de 1945 par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, que le nombre des caisses professionnelles et interprofessionnelles d'allocations familiales a passé de 10 en 1941 à 196 à fin 1944². La question de l'incorporation des allocations familiales au salaire soumis à contribution (et par conséquent servant de base au calcul de l'allocation pour perte de salaire) ne devait donc se poser que plus tard. C'est ainsi que la C.S.S.³ s'est prononcée pour la première fois le 22 juin 1942 (décision II a n° 253, en la cause J. B.). Il s'agissait de savoir si des allocations pour enfants, versées aussi lorsque le travailleur était sous les armes, devaient être comprises dans le calcul de l'allocation pour perte de salaire. Le C.S.S. a prononcé qu'elles ne

¹ Article 14 des Instructions obligatoires, texte du 27 janvier 1940.

² Cf. *La Vie économique*, 1945, p. 2 et 262.

³ Commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire.

devaient pas l'être, d'une part, parce que le militaire n'en perdait pas le bénéfice, d'autre part, et surtout, parce qu'elles représentaient aux yeux de la commission des prestations de caractère purement social, attendu qu'elles étaient versées, non pas par l'employeur, mais par la caisse, instituée à cet effet par l'association professionnelle. La C.S.S. ajoutait qu'il ne convenait pas d'entraver le développement de telles caisses ; mais s'il devait en résulter des inconvénients, elle était d'avis qu'il appartenait au Département fédéral de l'économie publique de régler la question par voie législative.

Une année plus tard, le 21 septembre 1943, l'O.F.I.A.M.T. informait les caisses qu'il ne pouvait se rallier à la décision de la commission de surveillance et qu'il devait considérer les allocations familiales, même versées par des caisses spéciales, comme partie intégrante du salaire. Les raisons qui ont motivé cette information sont celles-là mêmes auxquelles faisait allusion la commission de surveillance à la fin de sa décision. En effet, les allocations familiales ont revêtu, à l'origine tout au moins, le caractère d'allocations de vie chère attribuées à ceux pour qui la diminution du salaire réel était la plus sensible, c'est-à-dire aux pères de famille nombreuse. Mais comme le versement des allocations familiales représentait une charge trop onéreuse pour beaucoup d'entrepreneurs, ceux-ci se sont groupés afin de répartir les charges entre eux en créant des caisses professionnelles. Mais tous les employeurs qui versent des indemnités de vie chère sous forme d'allocations familiales n'ont pas adhéré à une caisse. Exclure dès lors de la contribution les allocations familiales versées par des caisses, comme l'avait fait la commission de surveillance, eût entraîné une inégalité de traitement inadmissible. En outre, on eût créé aussi une inégalité envers les travailleurs dont le salaire tient compte des charges de famille sans que l'on puisse déterminer dans quelle proportion. Enfin, dernière inégalité qu'il fallait éviter : favoriser les employeurs et travailleurs établis dans des cantons qui avaient adopté le régime obligatoire des allocations familiales au détriment de ceux qui ne sont pas soumis à un tel régime.

Ce sont ces considérations qui ont retenu l'attention du Département fédéral de l'économie publique, lorsqu'il a édicté l'ordonnance n° 43, du 11 mars 1944, modifiant l'article 14 des

instructions obligatoires. Mais à cette époque déjà, il s'était produit un événement qui aura certainement des répercussions sensibles sur la notion du salaire en général, et des allocations familiales en particulier : l'adoption par plusieurs cantons du régime obligatoire des allocations familiales. La première conséquence, et la plus importante, sera la collision entre le droit cantonal, qui exclut l'allocation familiale du salaire proprement dit, et le droit fédéral, qui, au contraire, considère celle-là comme un élément de celui-ci. Pour l'instant, la lutte est ouverte sans que l'on puisse dire quel sera le principe qui l'emportera.

Le problème s'est posé, à la suite de cette modification, à propos de la contribution variable du régime des allocations pour perte de gain. L'article 3 de l'ordonnance n° 48 dispose que cette contribution « est de 5 ‰ de la somme des salaires payés dans l'exploitation et les succursales ou exploitations supplémentaires éventuelles, mais de 30 francs par mois au plus ». On a objecté de divers côtés que cette contribution ne pouvait viser des allocations qui ne sont pas versées par l'employeur *dans* son exploitation. Mais la C. S. G.¹ a prononcé que la question devait se résoudre à la lumière de la dernière phrase de cet article 3, selon laquelle la somme des salaires se détermine selon les règles applicables en matière d'allocations pour perte de salaire². Au terme de sa décision, la C. S. G. a constaté que l'inclusion des allocations familiales, versées en vertu d'une loi cantonale, dans le salaire soumis à contribution pourrait conduire à regarder celles-là comme un salaire familial obligatoire, ce qui serait contraire au principe du droit fédéral des obligations touchant la liberté des contrats. Toutefois, la commission de surveillance a pris soin d'ajouter que la notion du salaire, au sens du régime des allocations pour perte de salaire, n'est peut-être pas la même qu'au sens du droit des obligations. La question reste donc ouverte.

¹ Commission fédérale de surveillance en matière d'allocation pour perte de gain.

² Cf. Décision n° 1441, du 18 juin 1946, en la cause « V. p. S.A. » ; *Revue* de décembre 1946, n° 604 : « Les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain », organe officiel de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

II

Si, à l'heure actuelle, le problème n'a pas une très grande portée pratique, parce que les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, sous leur forme actuelle, n'en ont plus pour longtemps à vivre, en revanche, il gagne en acuité sur le terrain de l'*assurance-vieillesse et survivants*. La commission d'experts, commise par le Conseil fédéral, était d'avis qu'il convenait de ne pas englober dans le salaire de base des prestations bénévoles revêtant un caractère social, telles que les allocations familiales, afin de ne pas décourager les employeurs et ainsi causer un tort aux employés bénéficiaires. Elle ajoutait cependant qu'il faudra « veiller à ce qu'il n'y ait pas là un moyen d'éluder le paiement des cotisations en favorisant une diminution des salaires qui s'y trouvent soumis¹ ». Ainsi, la commission d'experts s'est déclarée en principe d'accord d'exclure les allocations familiales du salaire de base, mais elle n'est pas entrée dans les détails. Elle ne fait aucune distinction entre les allocations payées par l'employeur, de son propre chef, et celles qui sont versées par une caisse, à la suite d'un accord entre employeurs seuls ou entre associations d'employeurs et de travailleurs. Elle n'aborde pas du tout le problème des allocations familiales versées en vertu d'une loi de droit public.

Le projet de loi présenté aux Chambres par le Conseil fédéral n'est guère plus explicite. L'article 5, deuxième alinéa, dispose qu'il englobe les prestations en nature, les allocations, les commissions, les gratifications, les indemnités de vacances, etc. Le Conseil national a précisé les allocations : les allocations de renchérissement et autres suppléments de salaires. Et l'alinéa 3, resté inchangé, dit que le Conseil fédéral peut excepter du salaire déterminant les prestations sociales. Dans son message relatif au projet de loi sur l'A.V.S., du 24 mai 1946, le Conseil fédéral déclare qu'il fera un usage très restreint de la faculté qu'il a d'exclure certaines prestations sociales. Sans quoi, celles-ci pourraient prendre une extension telle qu'il pourrait en résulter une réduction du salaire au sens strict. Il pense aussi qu'il ne conviendrait pas de réduire

¹ Rapport de la commission d'experts pour l'introduction de l'A.V.S., du 16 mars 1945, p. 32.

les rentes de ces montants, puisqu'elles sont destinées à remplacer aussi les prestations sociales qui viennent à manquer par suite de la cessation du travail. Le Conseil fédéral se déclare en principe d'accord avec la proposition des experts, mais il préfère ne pas énumérer dans la loi les cas d'exception, partant de l'idée qu'ils « doivent être adaptés à la politique des salaires et être constamment revus en ce qui concerne leurs effets sur le niveau des salaires ¹ ». Il convient de remarquer que, ni le projet du Conseil fédéral, ni celui qui est sorti des délibérations du Conseil national, ni le message, enfin, ne parlent expressément des « allocations familiales ». Néanmoins, le problème a été soulevé avec clarté lors des débats devant le Conseil national ².

Le problème qui nous intéresse ici a été discuté lors de la séance du 22 août 1946. Le représentant du Conseil fédéral, M. Stampfli, a assuré à M. le député Gysler, qui désirait voir la loi le mentionner expressément, que les contributions de l'employeur à une institution de prévoyance en faveur de son personnel ne seront pas comptées dans le salaire déterminant. Conçue ainsi en termes généraux, cette assurance signifie sans doute que les primes versées par l'employeur pour l'assurance accidents ou maladie ou chômage, ainsi que les contributions aux caisses d'allocations familiales ne seront pas comprises dans le salaire soumis à contribution. C'est M. le député Trüb qui est l'auteur de l'adjonction, dans l'énumération des éléments de salaire, des allocations de renchérissement. Il aurait aussi voulu que la loi donne une définition des « prestations sociales » ; il entendait cependant exclure de celles-ci les allocations infantiles, leur caractère de prestations sociales étant contesté. On doit, disait-il, fixer une fois pour toutes qu'elles sont englobées dans la rémunération au même titre que les allocations de renchérissement pour la famille. En revanche, deux députés romands, MM. Baudat et Quartenoud, ont demandé que les allocations familiales soient exclues, par la loi, du salaire proprement dit. Toutefois, ces deux orateurs n'étaient pas d'accord sur la nature de ces prestations. Pour M. Baudat, ce sont des prestations distinctes du salaire. Vaudois,

¹ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'assurance vieillesse et survivants, du 24 mai 1946, p. 26 et 27.

² *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale*. Session extraordinaire d'août 1946, p. 506 et s.

il défendait la loi vaudoise du 25 mai 1943 créant le régime obligatoire des allocations familiales. Sans le dire expressément, il visait par conséquent les allocations familiales versées en vertu d'une loi de droit public. Il n'a pas manqué de faire remarquer qu'en exigeant des contributions sur ces allocations on les diminuait d'autant, au détriment des enfants qui en sont les bénéficiaires. Mais il insistait davantage sur l'aspect juridique du problème, les lois cantonales déclarant expressément que les allocations familiales ne font pas partie du salaire proprement dit, et la loi fédérale, au contraire, les incluant dans le salaire. Pour M. Quartenoud, en revanche, le salaire n'est pas divisible en plusieurs éléments, les uns économiques, les autres sociaux. Le travail humain, dit-il, n'est pas une prestation purement économique et sa rémunération ne doit pas l'être non plus ; elle doit permettre à l'ouvrier de vivre, lui et sa famille. Toutefois, M. Quartenoud, qui appartient lui aussi à un canton qui a introduit le régime obligatoire des allocations familiales, Fribourg, demande que la loi indique clairement que les allocations familiales ne sont pas comprises dans le salaire déterminant. C'est qu'à son avis, les employeurs — dans le canton de Fribourg ce sont surtout des agriculteurs — seront dans l'impossibilité de payer double contribution : une à la caisse d'allocations familiales, l'autre, sur l'allocation familiale elle-même, au fonds de l'A.V.S.

L'avis du Conseil fédéral, défendu par M. Stampfli et par les deux rapporteurs, MM. les députés Bratschi et Hirzel, l'a emporté. Non seulement les allocations familiales ne sont pas mentionnées dans la loi, mais encore celle-ci ne contient pas de définition des « prestations sociales ». On retrouve dans les exposés donnés à ce sujet les mêmes arguments qui ont déterminé la modification de l'article 14 des Instructions obligatoires. Du point de vue doctrinal, le Conseil fédéral, suivi par la majorité du Conseil national, considère que les allocations familiales font partie de la rétribution ; les en exclure pourrait, d'autre part, provoquer leur développement au détriment du salaire-travail, et par conséquent faire obstacle à l'augmentation du salaire purement économique, sinon même, à la longue, entraîner sa diminution.

Le Conseil fédéral étant chargé de définir et d'énumérer, par voie d'ordonnance, les prestations à caractère social, il est clair, qu'en l'état actuel des choses, les allocations familiales ne s'y

trouveront pas comprises et qu'ainsi les cotisations devront être acquittées sur leur montant. Mais on doit constater que le pouvoir législatif s'est, sur ce point, écarté de l'opinion de la commission d'experts qui rangeait parmi les prestations sociales, notamment les allocations familiales.

III

L'*origine* des allocations familiales remonte à l'époque de la première guerre mondiale. L'enchérissement du coût de la vie, conséquence des hostilités, a entraîné une diminution brusque et sensible des salaires réels. Les premiers atteints étaient, évidemment, les pères de famille nombreuse, et ce sont eux qui ont reçu les premières indemnités de vie chère. Allocations de renchérissement et allocations familiales étaient donc, à l'origine, intimement liées.

De telles indemnités de vie chère ont été allouées aux salariés dans presque tous les pays européens pendant la guerre 1914-1918. Elles n'avaient en général qu'un caractère provisoire, en attendant le retour de conditions normales. C'est ainsi qu'en Suisse elles ont généralement disparu après le rétablissement de la paix, sauf dans quelques industries de Suisse romande et dans les administrations cantonales, et fédérales en particulier, où elles ont été consacrées par la loi de 1927 sur le statut des fonctionnaires. En France, au contraire, le système des allocations familiales a tendu très vite à prendre un caractère permanent en s'organisant sous forme de caisses de compensation. Une première caisse de compensation fut fondée en 1916 par M. Romanet, directeur des établissements Regis-Goya, de Grenoble. En 1918, cette caisse d'entreprise se mua en caisse professionnelle, gérée par le Syndicat des constructeurs-mécaniciens, chaudronniers et fondeurs de l'Isère. A la même époque, la caisse de Lorient était constituée sous l'impulsion de M. Marcesche, président de la Chambre de commerce de ce port. Le mouvement fut suivi en 1919 par l'Union des industries métallurgiques et minières, puis il s'étendit très rapidement à la France entière. De 6 qu'elles étaient au 1^{er} janvier 1920, les caisses ont passé à 255 au 1^{er} janvier 1932. Désormais, l'affiliation obligatoire à une caisse de compensation agréée a été

instituée par la loi du 11 mars 1932, entrée effectivement en application en mai 1934. Aux termes de cette loi, modifiée par un règlement du 12 novembre 1938, les allocations sont calculées au prorata des journées de travail effectuées et le taux minimum est fixé chaque année par arrêté du ministre du travail ; il varie par département et par profession, mais ne doit pas être inférieur à un certain pourcentage du salaire départemental moyen et mensuel.

La Belgique a suivi de très près le mouvement inauguré en France et elle est allée même au delà par la suite. La première caisse de compensation a été créée le 25 mars 1921 dans le district de Verviers. Elle groupait 39 établissements, occupant 2000 ouvriers de la petite industrie mécanique. En 1933, on comptait 88 caisses groupant 1.277.673 salariés — en France, à la même époque, 255 caisses englobaient environ 2.425.000 salariés. En 1928, une loi a imposé l'obligation de verser des allocations familiales aux adjudicataires de travaux exécutés par l'Etat ou subventionnés par lui. (En Suisse, le canton du Valais en est encore à ce stade, d'après l'arrêté du Conseil d'Etat du Valais, du 1^{er} décembre 1943.) Cette obligation a été étendue à « toutes les entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou autres », par la loi du 4 août 1930 « portant généralisation des allocations familiales ». Cette loi a créé un organisme central : la Caisse nationale de compensation pour allocations familiales. Mais la Belgique est allée encore plus loin dans le régime des allocations familiales. Elle a créé, par une loi du 10 juin 1937 et l'arrêté d'application du 22 décembre 1938, un système d'allocations familiales en faveur des non-salariés, travailleurs indépendants, agriculteurs, commerçants-grossistes, détaillants, employeurs, personnes exerçant une profession libérale.

Parmi les pays qui ont adopté le régime des allocations familiales par voie de compensation, nous ne citerons l'Italie fasciste que pour mémoire, attendu que la politique des salaires suivie par le gouvernement d'alors avait un caractère particulier qui ne donne que peu de points de comparaison utiles pour notre étude.

En Allemagne, sous la République de Weimar, le système des allocations familiales reposait sur des bases toutes différentes. Alors que le système français s'est développé avant tout sur l'initiative des patrons et a pour organismes essentiels les caisses de compensation, en Allemagne, au contraire, les indemnités pour

charges de famille étaient prévues le plus souvent par des conventions collectives passées entre organisations d'employeurs et de salariés et étaient payées directement par les patrons à leur personnel, sans l'intervention d'aucun organisme intermédiaire. Ainsi, l'allocation de famille a conservé son caractère de sursalaire, qui n'est dû qu'à titre de rémunération d'un travail accompli. Avec l'instauration du régime national-socialiste est apparue une nouvelle forme d'indemnité familiale. En vertu de l'ordonnance du 9 décembre 1940, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1941, une allocation mensuelle de 10 RM. était accordée à tous les chefs de famille allemande, résidant dans le Grand-Reich, et qui avaient au moins trois enfants âgés de moins de 21 ans. Cette allocation uniforme, versée par l'Etat à tous les chefs de famille, quels que soient leurs revenus et leur condition sociale, est donc d'une nature tout à fait spéciale qui en fait une véritable prestation sociale. Il n'est pas sans intérêt de relever que le Plan Beveridge prévoit aussi que les ressources appelées à alimenter les allocations pour enfants devront être demandées au trésor public et à lui seul.

Le versement d'allocations infantiles a pris un grand essor en Suisse, à partir de 1941. Il y a donc coïncidence avec l'augmentation sensible du coût de la vie. Mais contrairement à ce qui s'était passé dans le courant de la première guerre mondiale, on a eu recours de plus en plus au système des caisses de compensation. Il ne fait aucun doute que les ordonnances fédérales créant les régimes des allocations aux mobilisés, et les heureux résultats qui ont très vite été obtenus, n'aient donné une forte impulsion aux caisses d'allocations familiales. A cet égard, il convient de citer aussi l'ordonnance n° 40 du Département de l'économie publique, du 9 octobre 1943, autorisant les caisses de compensation pour militaires à gérer la compensation pour allocations familiales et leur accordant certaines facilités.

Un fait digne d'attention est que le système des caisses de compensation s'est développé surtout en Suisse romande. C'est d'ailleurs dans cette partie du pays que les allocations familiales ont été maintenues dans quelques industries pendant l'entre-guerres. Alors que tous les cantons romands possèdent plusieurs caisses, surtout depuis qu'ils ont instauré le régime obligatoire, seuls les cantons de Bâle-Campagne et de Soleure en connaissent,

et encore n'y en a-t-il qu'une dans chacun d'eux (tout au moins d'après les chiffres fournis par l'enquête de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail)¹. En outre, en Suisse romande, le versement d'allocations familiales est généralement dû à l'initiative patronale, tandis qu'en Suisse allemande, il l'est le plus souvent à la suite de conventions collectives de travail entre patrons et ouvriers. De tels accords sont souvent à l'origine des caisses d'allocations familiales dont l'activité s'étend à la Suisse entière ou à une grande partie du pays. Leur développement a été favorisé par des déclarations donnant force obligatoire aux contrats collectifs de travail, d'où il découle que tous les employeurs de la profession ont l'obligation de s'affilier à la caisse d'allocations familiales instituée par l'accord collectif.

Ainsi, on peut dire, d'une manière quelque peu sommaire, que la Suisse romande est orientée vers le système français et la Suisse alémanique du côté des solutions adoptées en Allemagne sous le régime démocratique de Weimar. Avec cette différence toutefois que les accords collectifs suisses prévoient l'existence d'organismes chargés d'opérer la compensation entre les industries. Ces deux systèmes, très différents l'un de l'autre, ne permettent pas d'entrevoir une solution unique au problème de la nature de l'allocation familiale. Si l'allocation familiale apparaît davantage comme une prestation sociale lorsqu'elle est versée par une caisse spéciale, elle l'est beaucoup moins, voire pas du tout, lorsqu'elle est prévue au contrat de travail, particulier ou collectif, et qu'elle est versée directement par l'employeur. A cet égard, on doit encore constater des différences essentielles. Toutes les lois cantonales instituant l'affiliation obligatoire à une caisse d'allocations familiales comportent un article affirmant que l'indemnité est indépendante du salaire. On retrouve une disposition semblable dans les statuts de nombreuses caisses, par exemple celle de l'industrie horlogère, de l'industrie suisse des machines et métaux, ou encore de la caisse interprofessionnelle du canton de Neuchâtel. En revanche, la caisse d'allocations familiales de l'industrie valaisanne fait des allocations une partie intégrante du salaire. Et l'article 13 des statuts de la Caisse de compensation de la serrurerie et constructions métalliques du

¹ Il convient cependant de mentionner la loi lucernoise du 16 mai 1945 sur les caisses d'allocations familiales pour salariés.

canton de Genève contient cette disposition curieuse, et qui semble en contradiction avec la loi cantonale, que « les sommes dues par une entreprise à la caisse de compensation constituent une part du salaire ». Enfin, beaucoup de caisses dont les statuts sont muets à cet égard, prévoient un mode de calcul de l'allocation qui met celle-ci en rapport étroit avec le « salaire-rendement ». Le taux de l'indemnité n'est alors pas fixé par mois comme dans les lois cantonales ou les statuts de la plupart des caisses romandes, mais par heure de travail accompli. C'est le système qui est généralement adopté par les contrats collectifs de travail¹.

IV

Nous nous sommes étendus un peu longuement sur les divers systèmes d'allocations familiales adoptés en Suisse et à l'étranger pour mieux en marquer la diversité. De là la difficulté d'établir une limite générale entre l'allocation qui se rattache au salaire proprement dit et celle qui s'en détache pour prendre l'aspect d'une *prestation sociale*. Cela tient tout d'abord à l'origine de ces indemnités, qui sont apparues comme suppléments de salaire, destinés à atténuer les effets de la hausse du coût de la vie ressentis le plus fortement par les ouvriers pères de famille nombreuse. L'idée qu'elles seraient une prestation sociale indépendante du salaire ne s'est dégagée que peu à peu, d'abord en France où le patronat, qui dans ses relations avec le personnel avait gardé des temps anciens, plus qu'ailleurs, un certain ton de paternalisme, en avait pris l'initiative. Le développement du système des caisses de compensation a accentué cette tendance, parce qu'alors l'allocation familiale est plus indépendante du rendement propre à chaque établissement. Mais il n'en reste pas moins qu'on assiste là à un développement purement empirique, motivé par des considérations économiques d'équilibre professionnel, dépourvu cependant de toute doctrine fondamentale, posée à priori, quant à la nature de ces prestations. A cela s'ajoute l'hostilité des organisations ouvrières qui voient dans les allocations familiales, non sans raison, un obstacle au développement des salaires de base.

¹ Par exemple pour les ouvriers installateurs-électriciens, les ouvriers d'installations de chauffages centraux, les ouvriers de la serrurerie et la construction métallique.

Et pourtant, il est nécessaire, en pratique, de savoir si les indemnités familiales font ou non partie du revenu du travail. C'est en effet sur ce revenu que doivent être calculées les primes et les rentes d'assurance en cas d'accident ou de chômage et, désormais chez nous, de vieillesse et survivants. On peut aussi se demander, du point de vue fiscal, si elles doivent aussi servir d'assiette à l'impôt sur le revenu. Aussi n'est-il pas étonnant que la jurisprudence reflète fidèlement les hésitations de la doctrine.

C'est surtout en matière de réparation d'accidents du travail que les tribunaux ont eu à se prononcer sur cette question. Considérant que l'allocation familiale a un caractère temporaire, qu'elle varie avec le nombre et l'âge des enfants, qu'elle est généralement servie à la mère, certains tribunaux, en France, ont déclaré qu'elles ne font pas partie intégrante du salaire et ne peuvent être prises en considération dans le calcul de l'indemnité ou de la pension due à la victime d'un accident. Mais d'autres tribunaux, et la Cour de cassation notamment, ont décidé que les indemnités de caractère exceptionnel, bien que versées à l'occasion du travail, ne font pas partie du salaire, mais que les allocations familiales attribuées régulièrement en font partie intégrante. Cette opinion de la Cour de cassation française, qui date déjà de plus de vingt ans, comporte des analogies frappantes avec l'opinion des autorités fédérales suisses en matière d'allocations pour perte de salaire et d'assurance vieillesse et survivants. D'autre part, nous avons vu que la commission de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire s'était prononcée en faveur d'une séparation des allocations familiales du salaire proprement dit. Mais dans un arrêt de principe, du 22 septembre 1941, le Tribunal fédéral des assurances a affirmé que les allocations familiales font partie du salaire et doivent figurer avec celui-ci lors du calcul de la rente d'invalidité d'un ouvrier victime d'accident¹.

¹ Dans un arrêt récent (Caisse intercorporative vaudoise d'allocations familiales contre Administration fédérale des contributions) du 25 octobre 1946, la Chambre de droit administratif du Tribunal fédéral s'est prononcée catégoriquement en faveur du « caractère purement social » des allocations familiales. A son avis, le mobile de l'employeur ou du législateur n'est pas le paiement des services d'autrui, mais de satisfaire au devoir de sauvegarder des intérêts d'une portée nationale ou sociale. Le T. F. ne considère donc pas le mobile qui préside au versement d'allocations familiales ; il laisse délibérément de côté les conditions mises à l'octroi de l'allocation, telles que l'existence d'un contrat de travail ou du droit au salaire, qui ne sauraient répondre au même mobile. Cet arrêt n'est donc pas convainquant.

Toutefois, on peut faire à ce sujet la remarque suivante, qui est valable aussi pour les rentes servies par l'assurance vieillesse : la rente est attribuée à vie, tandis que l'allocation familiale est essentiellement temporaire. La victime d'un accident dont la pension a été calculée sur le salaire majoré de l'allocation recevrait donc, après que ses enfants auront passé l'âge auquel ils donnent droit à l'allocation, une pension plus élevée que celui qui serait victime d'un accident à une époque où il n'aurait pas eu de charges de famille. Dans le même ordre d'idée, il convient de rappeler l'exposé de M. Baudat devant le Conseil national, où il démontrait que l'imposition des allocations familiales entraînait une diminution de celles-ci au détriment des enfants qui en sont les bénéficiaires, et, pouvons-nous ajouter, en faveur des vieillards qui n'ont plus de charges de famille.

En matière d'impôt, le ministre français des finances déclara, en décembre 1922, que les sommes payées, soit par des employeurs, soit par des groupements, à titre d'allocations familiales à leur personnel, ne seraient pas comprises parmi les articles sur lesquels serait établi l'impôt sur le produit du travail ou sur le revenu. En Belgique, le Sénat a voté, le 19 décembre 1923, une loi disposant que les allocations familiales ne sont pas comprises dans le revenu imposable. En revanche, nous ne connaissons rien de pareil en Suisse. Mais la plupart des lois fiscales prévoient des exemptions partielles suivant le nombre d'enfants à la charge du contribuable.

Nous voyons ainsi qu'il règne une confusion générale sur la nature des allocations familiales. Et pourtant, chacun a bien le sentiment que toutes n'ont pas le même caractère. Essayons donc de dégager les éléments qui feraient d'elles une prestation sociale plutôt qu'une partie du salaire proprement dit. C'est en se plaçant au point de vue du travailleur qui la reçoit que cette tâche apparaît la plus aisée. Si elle lui est payée par l'employeur en même temps que son salaire, il ne peut guère la différencier. Mais il fera une distinction, si elle est versée par la caisse de compensation ; distinction encore plus nette, lorsque le montant est adressé par mandat postal directement à la mère ou à la personne qui a la charge des enfants. Mais tant que l'allocation familiale dépend du bon vouloir du patronat, comme c'est le cas chez nous pour certaines caisses, il est encore très difficile de la considérer comme prestation « sociale ». Proportionnée aux charges de famille de

l'attributaire, elle ne présente guère de rapport avec le salaire-travail ; mais elle n'en reste pas moins un élément de la rémunération du travail, parce qu'elle est encore soumise à la seule appréciation de l'employeur ; elle est en rapport avec le rendement de l'entreprise, au même titre que la participation aux bénéfices. Toutefois cet aspect disparaît, dès que le versement en est imposé par une loi de droit public et que la caisse de compensation est dotée de la personnalité de droit public. Mais là encore, nous devons faire une réserve. Peut-on considérer l'allocation familiale comme une prestation indépendante du salaire, lorsque la loi en fait dépendre le service de l'accomplissement d'un certain nombre d'heures de travail (p. ex. les lois genevoise et vaudoise) ? Ou encore du droit au salaire ? Ainsi donc, pour être indépendante vraiment du salaire, l'allocation familiale ne devrait pas dépendre de l'accomplissement d'un travail rémunéré. Le service devrait en être maintenu, non seulement en cas de cessation temporaire de travail due à la maladie ou à un accident comme cela se fait fréquemment aujourd'hui¹, mais aussi en cas de chômage, même prolongé. Et pour acquérir un caractère véritable de prestation « sociale », elle devrait être versée par l'Etat ou un organisme de droit public. Les lois cantonales instituant le régime obligatoire font un pas très marqué dans cette direction, mais ne sont encore qu'à mi-chemin du but à atteindre.

A ce propos, il convient de signaler un mouvement qui se fait jour en Suisse et qui a déjà atteint le stade de la généralisation depuis tantôt dix ans en Belgique : le versement d'allocations familiales aux personnes de condition indépendante. Ainsi, la Caisse nationale d'allocations familiales « Musique et Radio », fondée en 1943, étend, par disposition statutaire, le bénéfice de ses prestations aux employeurs et aux chefs d'entreprises qui n'ont pas de personnel à leur service. Faute d'un nombre suffisant de membres, elle n'a toutefois pas encore pu commencer à fonctionner. En revanche, la caisse de la Fédération vaudoise des entrepreneurs, quelques caisses de la Fédération des organisations patronales corporatives du canton de Genève versent déjà maintenant des allocations familiales aux patrons. De son côté, le projet de loi cantonale valaisanne prévoit le service des

¹ D'ailleurs l'article 335 C.O. impose le versement du salaire en pareil cas.

allocations aussi aux personnes de condition indépendante. Cette circonstance risque de poser le problème en matière d'assurance vieillesse et survivants, où cette question ne semble pas avoir fait jusqu'ici l'objet de délibérations. Par analogie avec les salariés, il est probable que les allocations familiales reçues par des personnes de condition indépendante seront comprises dans le revenu soumis à contribution. Mais la loi étant muette à ce sujet, l'éventualité contraire est tout aussi possible. Dans ce cas, on créerait une nouvelle inégalité entre salariés et indépendants.

Ceci nous amène à considérer que la seule solution possible réside dans l'édification d'un système large et cohérent d'assurances sociales et auxquelles seraient partie non seulement les salariés, mais tous ceux qui exercent une activité lucrative. Actuellement, toutes les actions sont dispersées et l'absence de dispositions uniformes se fait cruellement sentir. Non seulement les législations cantonales se développent presque sans aucun lien entre elles, mais la législation fédérale elle-même est disparate. Le salaire de base n'est que rarement le même, en matière d'assurance-accidents, de chômage, d'allocations pour perte de salaire et d'assurance-vieillesse. On est en présence d'un véritable puzzle de lois sociales qui se heurtent entre elles, comme on l'a vu entre les allocations familiales et les rentes-vieillesse, par exemple, alors qu'en bonne logique elles devraient au contraire se compléter mutuellement de manière harmonieuse. La collision qui s'est produite, et qui se renouvellera encore, puisque la question n'est pas résolue définitivement, entre l'A. V. S. et le régime des allocations familiales à propos de la détermination du salaire soumis à contribution, fera très probablement apparaître la nécessité devant laquelle nous nous trouverons avant longtemps d'envisager nous aussi notre plan Beveridge de sécurité sociale.

V

Mais pour le moment, force est de constater que les divergences d'opinion sont encore trop marquées. Les allocations familiales ne sont regardées comme prestations sociales que dans une partie minoritaire du pays. Et encore, cette opinion est-elle en

quelque sorte en avance sur les réalisations. On comprend dès lors que le Conseil fédéral et le pouvoir législatif n'aient pas voulu ou plus exactement, n'aient pas pu prendre, au moment de rédiger la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, une décision de principe au sujet des prestations sociales qu'il convient d'exclure du revenu soumis à contribution. La confusion est telle, qu'il règne actuellement déjà dans la pratique de nombreuses contradictions. Nous n'en citerons que deux, qui nous paraissent particulièrement significatives. Alors que le Conseil fédéral et les Chambres, suivant en cela l'opinion du Département de l'économie publique, déclaraient que les allocations familiales ne devaient pas être exclues du salaire déterminant, le même département, par la voix de l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail, a décrété que les allocations familiales servies aux travailleurs agricoles en vertu de l'A. C. F. du 9 juin 1944 ne devaient pas être comprises dans le salaire soumis à contribution. L'autre contradiction, nous la trouvons entre les deux messages du Conseil fédéral, celui du 10 octobre 1944 relatif à la demande d'initiative pour la famille, et celui du 24 mai 1946 relatif au projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Alors que dans celui-ci le Conseil fédéral affirme qu'il n'entend pas considérer les allocations familiales comme des prestations sociales exclues de la contribution¹, il déclare dans celui-là que les allocations familiales prennent toujours plus nettement le caractère de prestations sociales, lorsque les salariés sont astreints au paiement de primes, que les pouvoirs publics participent aux dépenses et que les caisses professionnelles et interprofessionnelles sont complétées par une caisse nationale de surcompensation (p. 143). Ces contradictions sont, il est vrai, plus apparentes que réelles. D'une part, l'A. C. F. du 9 juin 1944 repose sur les mêmes bases que celles énoncées dans le message du 10 octobre 1944 (en partie tout au moins, puisqu'il ne s'applique qu'à l'agriculture et que les salariés ne participent pas aux dépenses) ; d'autre part, il est impossible de faire des distinctions entre les diverses sortes d'allocations familiales versées dans les administrations publiques, dans l'économie privée, en vertu de décisions unilatérales du patronat ou à la suite de conventions

¹ P. 27, à compléter par les déclarations de M. le conseiller fédéral Stampfli au Conseil national, *Bulletin sténographique*, p. 516.

collectives, par des caisses de compensations privées, d'entreprises professionnelles, interprofessionnelles ou encore de droit public ; il est impossible de faire des distinctions, d'exclure les unes, parmi ces prestations, et pas les autres de la contribution, sans commettre à coup sûr des inégalités de traitement.

De toutes ces considérations la conclusion s'impose de manière inéluctable que, s'il est certes regrettable que certaines allocations familiales, en particulier celles qui sont versées obligatoirement en vertu d'une loi, ne soient pas distraites du salaire soumis à contribution, en l'état actuel des choses il n'était guère possible de faire autrement, et que la solution du problème ne peut être trouvée que dans un régime cohérent et logiquement ordonné de sécurité sociale englobant tous les citoyens et l'Etat. Mais il va sans dire que dans notre état fédératif cette solution ne saurait revêtir la forme d'une loi centrale rigide, dont tous les détails seraient réglés souverainement par voie d'ordonnances du Conseil fédéral. Il serait fort souhaitable qu'en ce domaine comme en tous les autres l'initiative parte des cantons, que la loi fédérale ne soit que le couronnement des efforts individuels des cantons, qu'elle ne soit que le lien indispensable coordonnant les lois cantonales dans un tout harmonieux, mais respectueux des diversités et des particularités régionales.

J.-L. LOUP.

Sources consultées : Outre les documents officiels déjà cités, *Les allocations familiales*, études et documents du B.I.T., Genève, 1924 ; G. BONVOISIN : *L'institution française des allocations familiales*, Paris, 1935 ; Arnold KOHLER : *Salaires sociaux et allocations familiales*, imprimerie U.S.C., Bâle, 1942 ; Bernard VAUCHER : *Les allocations familiales*, Genève, 1945 ; E. MILHAUD : *Le plan Beveridge*, « Annales de l'économie collective », nos 403-407, Genève, 1943 ; E.-F. RIMENSBERGER : *Was ist der Beveridge Plan ?*, Hauenstein Verlag, Olten, 1943 ; *La législation sociale de la Suisse*, 1943 et 1944, 47^{me} et 48^{me} suppléments de « La Vie économique ».