



23.050

Message concernant la modification de la loi fédérale sur les allocations familiales

du 24 mai 2023

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales¹, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2018 M 17.3860 Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable
(E 15.3.2018, Baumann; N 19.9.2018)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 mai 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2023 1470

Condensé

La motion 17.3860 Baumann déposée au Conseil des États en 2017 demande que les cantons soient tenus de mettre en place une compensation intégrale des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales. Le Parlement a transmis la motion au Conseil fédéral en 2018. La consultation a duré jusqu'en septembre 2020. En 2021, vu les résultats ambivalents de la consultation, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de classer la motion. Cependant, lors de la session d'été 2022, les deux Chambres ont approuvé la proposition de leurs commissions compétentes de ne pas la classer, raison pour laquelle il faut adapter la loi sur les allocations familiales.

Contexte

Le 28 septembre 2017, le conseiller aux États Isidor Baumann a déposé la motion «Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable». La motion a été adoptée le 15 mars 2018 par le Conseil des États et le 19 septembre 2018 par le Conseil national. Elle charge le Conseil fédéral de modifier la loi sur les allocations familiales (LAFam) de manière à obliger les cantons à introduire une compensation intégrale des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales (CAF).

La consultation s'est déroulée du 29 avril au 9 septembre 2020. Le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la consultation lors de sa séance du 25 août 2021. Au vu des avis très divergents, il a décidé de proposer au Parlement de classer la motion Baumann. Le 26 avril 2022, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) a recommandé de rejeter la proposition du Conseil fédéral. Le 19 mai 2022, la commission sœur du Conseil national (CSSS-N) en a fait de même. Les 7 et 9 juin 2022, le Conseil national et le Conseil des États ont approuvé la proposition de leurs commissions compétentes.

En vertu de l'art. 17, al. 2, let. k, LAFam, les cantons ont la possibilité d'instaurer une compensation des charges. Une compensation intégrale des charges signifie que les charges résultant du versement des allocations familiales, qui peuvent varier d'une CAF à l'autre au sein d'un même canton, sont entièrement compensées. Une compensation partielle des charges signifie que ces différences entre les CAF ne sont que partiellement compensées. Onze cantons ont déjà adopté une compensation intégrale des charges pour les salariés et les personnes exerçant une activité indépendante (BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, TI, VD, GE et JU). Trois cantons (UR, SO et SH) connaissent une compensation intégrale pour les salariés, mais non pour les indépendants. Six cantons appliquent une compensation partielle (ZR, FR, BS, GR, SG et VS). Six cantons (GL, AR, AI, AG, TG et NE) n'ont encore aucun système de compensation des charges.

Contenu du projet

Le projet fait obligation aux cantons qui ne connaissent actuellement aucune compensation des charges entre les CAF, ou qu'une compensation partielle, de mettre en place une compensation intégrale des charges, dans les deux ans qui suivent l'entrée

en vigueur de la modification. Cela peut se faire de différentes manières. Une compensation intégrale des charges peut être réalisée soit par le versement après coup d'un montant compensatoire correspondant à la différence entre le taux de cotisation ou le taux de risque de la CAF et le taux de cotisation ou le taux de risque cantonal moyen, soit par la fixation d'un taux de cotisation ou de risque uniforme pour toutes les CAF actives dans un même canton. Il appartient aux cantons de définir le système qu'ils mettront en place.

Les cantons doivent également déterminer eux-mêmes s'ils souhaitent mettre en place un système de compensation des charges commun ou séparé pour les salariés et les indépendants. Ils décident quel sera l'organe responsable de l'exécution de la compensation des charges et fixent l'échéance des versements compensatoires ainsi que la réglementation relative à la mise en demeure et aux intérêts moratoires.

Dans les cantons qui ne disposent pas encore d'une compensation des charges ou seulement d'une compensation partielle, les coûts de financement des allocations familiales seront compensés entre les CAF subissant une charge plus élevée et celles présentant une charge moins élevée que la moyenne. Si le projet est mis en œuvre, il faut s'attendre à une compensation supplémentaire de l'ordre de 108 millions de francs par an. Les frais administratifs occasionnés par la compensation des charges sont minimes et dépendent de l'organisation du système de compensation adopté par le canton. En tout, quinze cantons sont concernés par le projet.

Message

1 Contexte

1.1 Aperçu du système des allocations familiales

En guise d'introduction, ce premier chapitre donnera un aperçu du système des allocations familiales. L'accent est mis sur les éléments de ce système qui sont nécessaires à la compréhension du projet.

La loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)² est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. Il existe au niveau fédéral une autre loi dans ce domaine, la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)³, qui s'applique en tant que loi spéciale aux personnes actives dans l'agriculture. La LAFam édicte sur des points importants des prescriptions que les lois cantonales en la matière doivent respecter. Elle fixe des montants minimaux pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation, et uniformise les conditions d'octroi. Elle règle les genres d'allocations familiales, le cercle des ayants droit, le début et la fin du droit, les limites d'âge, la coordination avec d'autres assurances sociales et la procédure. Les cantons règlent la surveillance, le financement et l'organisation dans les limites du cadre prescrit par la LAFam. Ils peuvent prévoir des montants minimaux plus élevés que ceux prescrits par le droit fédéral, ou encore des allocations de naissance et d'adoption⁴. L'allocation pour enfant est d'au moins 200 francs par mois et par enfant, l'allocation de formation, d'au moins 250 francs. Les prestations prévues par la LFA correspondent au montant minimal des allocations selon la LAFam, celui de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation étant majoré de 20 francs en région de montagne. De plus, une allocation de ménage de 100 francs par mois est versée aux travailleurs agricoles.

But des allocations familiales

Les allocations familiales sont destinées à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants⁵. Aujourd'hui, il est incontesté que les coûts supplémentaires liés aux enfants font partie des risques sociaux reconnus⁶.

Personnes pouvant prétendre aux prestations

En vertu de la LAFam, les salariés, les indépendants et les personnes sans activité lucrative ayant un faible revenu ont droit aux allocations familiales pour leurs enfants (et, à certaines conditions, pour les enfants du conjoint, pour les enfants recueillis et pour leurs petits-enfants). Seules des allocations entières sont versées, même en cas de travail à temps partiel.

² RS 836.2

³ RS 836.1

⁴ Art. 3, al. 2, 16 et 17 LAFam.

⁵ Art. 2 LAFam

⁶ Cf. Ueli Kieser / Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Einleitung, ch. 1 s.

Ont droit aux allocations prévues par la LFA les agriculteurs indépendants, les travailleurs agricoles, les exploitants d'alpages et les pêcheurs professionnels.

Sont réputés salariés au sens de la LAFam les salariés qui sont obligatoirement assurés à l'AVS, qui travaillent pour un employeur soumis à la loi et qui touchent un salaire soumis à l'AVS d'au moins 7350 francs par an ou 612 francs par mois⁷. Le droit aux allocations familiales pour les salariés prend naissance et s'éteint avec le droit au salaire. Dans certains cas, il est dérogé à ce principe pour des motifs de politique sociale. Si le salarié est empêché de travailler sans faute de sa part, en cas de congé non payé ainsi qu'après le décès, les allocations familiales sont encore versées pendant le mois en cours et les trois mois suivants selon l'art. 10, al. 1 et 1^{bis}, de l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (OAFam)⁸. Le droit aux allocations subsiste, selon l'art. 10, al. 2, OAFam, même sans droit légal au salaire, pendant un congé de maternité de seize semaines au maximum et pendant des durées variables en cas d'autres congés. Sont réputés indépendants au sens de la LAFam les indépendants qui sont obligatoirement assurés à l'AVS et qui réalisent au moins le revenu minimal soumis à l'AVS. Pour les indépendants, le droit aux allocations prend naissance au moment où ils démarrent leur activité indépendante et s'éteint lorsqu'ils y mettent fin.

Le bénéficiaire d'une indemnité de chômage perçoit, en plus de cette indemnité journalière, un supplément qui correspond au montant des allocations pour enfant et de formation légales⁹. Ce supplément lui est versé uniquement s'il n'a pas droit aux allocations familiales et qu'aucune autre personne active ne peut prétendre à des allocations familiales en vertu de la LAFam ou de la LFA. Ce supplément ne comprend que les allocations pour enfant ou de formation légales, mais non les allocations de naissance ou d'adoption. Le supplément qui s'ajoute à l'indemnité de l'assurance-chômage et qui correspond à l'allocation pour enfant et à l'allocation de formation est financé par le fonds de l'assurance chômage et versé directement aux assurés par les caisses de chômage. L'assurance-chômage n'est pas affiliée à une caisse de compensation pour allocations familiales (CAF). Le projet n'a dès lors aucune influence sur l'assurance-chômage.

Les allocations familiales pour personnes sans activité lucrative sont octroyées aux personnes avec enfants qui n'ont qu'un faible revenu ou pas de revenu. Sont considérées comme sans activité lucrative les personnes obligatoirement assurées à l'AVS en tant que personnes sans activité lucrative. Les personnes qui sont obligatoirement assurées à l'AVS en tant que salariées ou que personnes exerçant une activité lucrative indépendante et qui n'atteignent pas le revenu minimal soumis à l'AVS (612 francs par mois) font également partie de cette catégorie. Enfin, les mères au chômage qui, en vertu de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain¹⁰, ont droit à une allocation de maternité sont également considérées comme des personnes sans activité lucrative pendant la durée de ce droit¹¹. Une personne sans activité lucrative a droit aux allocations familiales si aucune personne active ne peut faire valoir de droit aux allocations pour le même enfant, que son revenu annuel im-

⁷ État 2023

⁸ RS **836.21**

⁹ Art. 22, al. 1, de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI); RS **837.0**.

¹⁰ RS **834.1**

¹¹ Art. 19, al. 1^{bis} et 1^{ter}, LAFam.

posable n'excède pas 44 100 francs et qu'elle ne perçoit pas de prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les cantons peuvent fixer une limite de revenu plus élevée ou n'en fixer aucune. Le Tessin, Genève et le Jura ont supprimé cette limite, le canton de Vaud l'a relevée.

Les salariés et les indépendants ont droit aux allocations familiales conformément au régime d'allocations familiales du canton dans lequel ils travaillent (principe du lieu de l'activité lucrative). Les personnes sans activité lucrative perçoivent les allocations familiales auprès de la CAF de leur canton de domicile.

Les allocations familiales ne sont versées pour des enfants domiciliés à l'étranger que si des conventions internationales le prévoient. Une convention de ce type existe en particulier avec l'Union européenne (UE) et avec les autres États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Vue d'ensemble des caisses de compensation pour allocations familiales

L'exécution des allocations familiales au sens de la LAFam incombe aux CAF et aux employeurs. En 2021, 205 CAF ont versé des allocations familiales¹². La LAFam distingue trois catégories de CAF (art. 14): les CAF professionnelles et interprofessionnelles (let. a), les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales (let. b) et les CAF gérées par les caisses de compensation AVS (let. c). En général, les employeurs s'affilient à la CAF gérée par la caisse de compensation AVS auprès de laquelle ils procèdent aussi au décompte des autres assurances sociales (caisse de compensation dite professionnelle). Les CAF sont soumises à la surveillance des cantons (art. 17, al. 2, LAFam).

- Les CAF professionnelles et interprofessionnelles mettent en œuvre exclusivement les allocations familiales des employeurs qui leur sont affiliés. Les cantons décident s'ils reconnaissent ces CAF et à quelles conditions. Actuellement, il existe 49 CAF de ce type actives dans 15 cantons en tout¹³.
- Les 26 CAF cantonales sont gérées par la caisse de compensation AVS du canton concerné (art. 17, al. 1, LAFam). Elles exercent une fonction supplétive, puisqu'elles ont l'obligation d'accepter les employeurs ou les indépendants ne pouvant s'affilier à aucune autre CAF.
- Les caisses de compensation professionnelles peuvent gérer une CAF dans chaque canton, mais elles n'y sont pas tenues. En vertu de l'art. 63 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)¹⁴, elles sont obligées, en cas de création d'une CAF, de présenter à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) une demande d'autorisation pour l'exercice d'une autre tâche. Elles doivent en outre en informer le canton concerné. Les cantons ne peuvent pas faire dépendre de conditions supplémentaires la création d'une CAF par une caisse de compensation AVS professionnelle. La LAFam favorise ainsi le principe du guichet unique, qui permet aux employeurs ou aux travailleurs indépendants de procéder au décompte de

¹² Toute CAF possédant sa propre fortune et ses propres réserves de couverture des risques de fluctuation compte pour une caisse.

¹³ État 2021

¹⁴ RS **831.10**

toutes les assurances sociales auprès d'une seule caisse de compensation. Les employeurs ou les travailleurs indépendants de certains secteurs sont souvent affiliés aux CAF des caisses de compensation AVS professionnelles. Il existe toutefois aussi des caisses de compensation AVS professionnelles auxquelles des employeurs ou les travailleurs indépendants de différents secteurs sont affiliés¹⁵. Au total, il existe 130 CAF gérées par une caisse de compensation professionnelle.

Figure 1

Vue d'ensemble des caisses de compensation pour allocations familiales¹⁶

Canton	CAF professionnelles ou interprofessionnelles reconnues (Art. 14, let. a, LAFam)	CAF cantonales (Art. 14, let. b, LAFam)	CAF gérée par une caisse de compensation AVS Art. 14, let. c, LAFam
ZH	8	1	41
BE	3	1	45
LU	0	1	32
UR	0	1	25
SZ	0	1	38
OW	0	1	22
NW	0	1	28
GL	0	1	30
ZG	0	1	28
FR	5	1	47
SO	4	1	39
BS	3	1	39
BL	3	1	40
SH	2	1	39
AR	0	1	30
AI	0	1	27
SG	5	1	42
GR	0	1	31
AG	5	1	39
TG	2	1	33

¹⁵ La liste complète des caisses de compensation professionnelles peut être consultée sous:
www.avs-ai.ch > Contacts > Caisses de compensation professionnelles.

¹⁶ État 2021

Canton	CAF professionnelles ou interprofessionnelles reconnues (Art. 14, let. a, LAFam)	CAF cantonales (Art. 14, let. b, LAFam)	CAF gérée par une caisse de compensation AVS Art. 14, let. c, LAFam
TI	2	1	36
VD	11	1	42
VS	8	1	40
NE	3	1	39
GE	3	1	48
JU	0	1	36
Total	67	26	936

Le nombre de CAF figurant dans le tableau dépasse largement celui de 205 indiqué plus haut, puisque certaines CAF sont actives dans plusieurs cantons et sont donc comptées plusieurs fois.

Principe du lieu de l'activité lucrative et organes de décompte

Dans la LAFam, le principe du lieu de l'activité lucrative s'applique. Cela signifie que les employés touchent les allocations familiales sur la base du régime d'allocations familiales du canton dans lequel ils travaillent. Le législateur a posé ce principe tout en sachant que les employeurs doivent dans certains cas procéder à un décompte sur la base de différents régimes d'allocations familiales et, le cas échéant, avec différentes CAF. Ce dernier cas de figure se produit lorsqu'une CAF n'est pas active dans un canton où l'un des employeurs qui lui sont affiliés gère une succursale.

Bien que les caisses de compensation AVS professionnelles aient la possibilité de gérer une CAF dans chaque canton, toutes ne font pas usage de ce droit. Certaines ne gèrent aucune CAF¹⁷, d'autres n'en gèrent que dans certains cantons. Afin que les employeurs (et leurs employés) puissent procéder au décompte des cotisations AVS/AI/APG ainsi que des allocations familiales auprès de la même caisse (*guichet unique*), beaucoup de caisses de compensation AVS professionnelles jouent le rôle d'organes de décompte pour les CAF cantonales. Cela signifie que la caisse de compensation AVS professionnelle assume, à l'égard de ses membres, les tâches d'exécution à la place de la CAF cantonale dans le canton concerné. Afin de couvrir les coûts liés à ces tâches, l'organe de décompte est indemnisé par la CAF cantonale.

Un organe de décompte est généralement institué lorsque le taux de cotisation de la CAF de la caisse de compensation AVS professionnelle est plus élevé que celui de la CAF cantonale. Mais il existe également d'autres raisons, notamment historiques ou administratives, pour gérer un organe de décompte. En Suisse, on compte environ 200 organes de ce type¹⁸.

¹⁷ Caisse de compensation (CC) transport, CC organisations laitières et agricoles, Ausgleichskasse (AK) Gewerbe Handel Industrie Graubünden Glarus, AK Wirtschaftskammer Baselland, CC Agrivit

¹⁸ Cette estimation se fonde sur les derniers chiffres disponibles, qui datent de 2009.

Financement des allocations familiales versées en vertu de la LAFam

À l'exception des allocations destinées aux personnes sans activité lucrative, les allocations familiales régies par la LAFam sont financées selon le système de répartition des dépenses. Le droit fédéral (art. 16, al. 2, LAFam) prescrit que les cotisations soient calculées en pourcentage du revenu soumis à l'AVS. Les art. 16, al. 1, et 17, al 2, let. j, LAFam accordent aux cantons une grande marge de manœuvre concernant l'organisation du financement des allocations familiales.

- Les allocations familiales versées aux salariés sont presque exclusivement financées par les employeurs. Le canton du Valais est le seul canton dans lequel les salariés doivent contribuer au financement. Ils paient une cotisation de 0,42 % sur leurs salaires.
- Les indépendants paient des cotisations pour le financement des allocations familiales pour indépendants. Dans ce contexte, leur salaire soumis à l'AVS est plafonné à 148 200 francs (art. 16, al. 4, LAFam). Les cantons décident si, au sein d'une même CAF, le même taux de cotisation est appliqué aux revenus soumis à l'AVS des salariés et à ceux des indépendants (art. 16, al. 3, LAFam).
- Les allocations familiales destinées aux personnes sans activité lucrative sont financées principalement par les cantons. Les cantons ont la possibilité d'associer au financement les communes ainsi que les personnes sans activité lucrative. Ces dernières participent au financement dans les cantons de Glaris, de Soleure, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Thurgovie et du Tessin.

Financement des allocations familiales versées en vertu de la LFA

Les allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles sont financées en partie par les employeurs (en 2021: 22,8 millions de francs). Ceux-ci paient à la caisse cantonale de compensation AVS 2 % des salaires, en espèces et en nature, versés à leur personnel agricole et soumis à cotisation AVS (art. 18, al. 1, LFA). Conformément aux art. 18, al. 4, et 19, LFA, le solde et les dépenses résultant du versement d'allocations familiales aux agriculteurs indépendants sont assumés à raison de deux tiers par la Confédération (en 2021: 45,5 millions de francs) et d'un tiers par les cantons (en 2021: 22,7 millions de francs). Comme les allocations familiales selon la LFA sont financées hors du champ d'application de la LAFam, elles ne sont pas touchées par la compensation des charges. La LFA ne sera donc pas traitée plus avant dans les explications suivantes.

Réserve de couverture des risques de fluctuation

En vertu de l'art. 15, al. 3, LAFam, les CAF sont tenues de veiller à leur équilibre financier en constituant une réserve pour couvrir les risques de fluctuation. Aux termes de l'art. 13, al. 2, OAFam, cette réserve est adéquate lorsque son avoir se monte au minimum à 20 % et au maximum à 100 % de la dépense annuelle moyenne pour les allocations familiales. La réserve de couverture des risques de fluctuation se réfère à l'ensemble des dépenses de la CAF; cette dernière ne doit donc pas fournir un décompte séparé pour chacun des cantons concernés. La réserve sert à couvrir les déficits et à compenser les fluctuations des recettes en cours d'année, ce qui permet

d'éviter des adaptations du taux de cotisation à brève échéance. La somme des réserves de couverture des risques de fluctuation se montait à environ 2,8 milliards de francs en 2020, soit 46 % des dépenses annuelles pour les allocations familiales, qui représentaient, quant à elles, quelque 6 milliards de francs. Chargés de la surveillance des CAF, les cantons veillent dans ce cadre au respect des dispositions concernant les réserves de couverture des risques de fluctuation.

1.2 But et organisation des systèmes de compensation des charges

1.2.1 But d'un système de compensation des charges

Avec l'entrée en vigueur de la LAFam, tous les employeurs ont été tenus de s'affilier à une CAF (art. 12 en relation avec l'art. 11, al. 1, let. a, LAFam). La LAFam a ainsi créé une certaine solidarité entre les employeurs. Mais étant donné que les CAF sont souvent organisées en fonction des secteurs, cette solidarité se limite aux membres de chaque CAF. D'un secteur à l'autre, les taux de cotisation des CAF varient fortement. Pour toute la Suisse, les taux de cotisation des caisses varient entre 0,5 et 3,9 % pour les employeurs et entre 0,4 et 3,3 % pour les indépendants, et ce d'une part, en raison des différences du montant des prestations entre les cantons et d'autre part, en raison des différences des structures de risque entre les branches¹⁹.

S'agissant du montant des allocations familiales fixé par le canton, toutes les CAF actives dans un même canton sont soumises aux mêmes conditions. Leurs situations diffèrent toutefois quant à la masse salariale mise en rapport avec la somme des prestations versées. Les CAF présentent ainsi des structures de risques différentes. Font partie des «mauvais» risques pour une CAF les entreprises affiliées qui paient de bas salaires et qui emploient des personnes ayant beaucoup d'enfants, ainsi que les entreprises affiliées dans lesquelles de nombreux employés à temps partiel sont les ayants droit prioritaires (du fait qu'ils touchent des allocations entières). Les CAF auxquelles sont affiliés des employeurs de branches à bas salaires, telles que la restauration ou la construction, en sont des exemples. Les «bons» risques pour une CAF sont constitués par les entreprises affiliées qui versent des salaires élevés, dont les employés ont peu d'enfants et où les employés à plein temps sont les ayants droit prioritaires. Les CAF dans des secteurs à salaires élevés, notamment l'industrie pharmaceutique et le secteur financier, en sont des exemples.

La liberté de choix des employeurs pour s'affilier à une CAF est limitée. Généralement, l'affiliation à une association professionnelle conduit automatiquement à l'affiliation auprès de la CAF correspondante. Les employeurs affiliés à une CAF où le taux de cotisation est élevé ne peuvent pas passer facilement à une autre proposant un taux de cotisation plus bas. Ainsi, ni les CAF ni les employeurs qui leur sont affiliés ne peuvent influencer ces conditions-cadres.

¹⁹ Statistique des allocations familiales 2020, disponible sous: www.ofas.admin.ch
> Assurances sociales > Allocations familiales > Statistique.

1.2.2 Deux types de systèmes de compensation des charges

L'art. 17, al. 2, let. k, LAFam en vigueur permet déjà aux cantons de procéder à une compensation des charges. Ils peuvent en outre décider d'avoir un système de compensation des charges uniquement pour les salariés ou uniquement pour les indépendants, ou encore d'organiser la compensation séparément ou de manière conjointe pour ces deux groupes.

De fait, la majorité des cantons ont introduit un système de compensation des charges. On peut distinguer deux types de systèmes: la compensation intégrale et la compensation partielle des charges.

Compensation intégrale des charges

En cas de compensation intégrale des charges, les différents taux de cotisation de toutes les CAF actives dans un même canton sont compensés. Deux systèmes permettent d'atteindre la compensation intégrale:

- *Taux de cotisation unique* pour le financement des allocations familiales: une compensation intégrale des charges est atteinte si la législation cantonale prescrit aux CAF un taux de cotisation unique pour le financement des prestations familiales. Dans ce cas, les CAF perçoivent les cotisations, les transmettent à un organe désigné par le canton (en général un fonds) et obtiennent en retour les ressources nécessaires au versement des prestations. Les frais administratifs peuvent être gérés de deux façons. Soit les CAF définissent elles-mêmes un taux de cotisation destiné à couvrir les frais administratifs, soit les cantons prescrivent un taux de cotisation uniforme qui comprend également les cotisations nécessaires à la couverture de ces frais.
- *Compensation du taux de risque*: ce système prévoit la compensation de la différence entre les taux de cotisation définis par chaque CAF (le taux de risque) et le taux moyen nécessaire au financement de toutes les allocations familiales versées dans le canton concerné. Dans ce système, les montants des versements compensatoires sont généralement calculés au moyen du rapport entre les allocations versées et les revenus soumis à cotisation dans l'AVS. Afin de déterminer le taux de risque cantonal et le taux de risque de chaque CAF, on calcule ce rapport, d'une part, pour le canton et, d'autre part, pour chaque CAF active dans le canton. À partir de ces taux, on détermine pour chaque CAF le montant des versements compensatoires qu'elle doit percevoir ou payer (cf. fig. 2).

Figure 2

Calcul de la compensation du taux de risque

1^{re} étape: calcul du taux de cotisation cantonal

$(\text{total des allocations familiales de toutes les CAF du canton} \times 100) / \text{total des revenus de toutes les CAF du canton} = \text{taux moyen de cotisation cantonal}$

2^e étape: calcul du taux de risque de la CAF

$(\text{total des allocations familiales de la CAF} \times 100) / \text{total des revenus de la CAF} = \text{taux de risque de la CAF}$

3^e étape: calcul du montant du versement compensatoire de chaque CAF

$\text{total des revenus de la CAF} \times (\text{taux de cotisation cantonal moyen} - \text{taux de risque de la CAF}) = \text{montant du versement compensatoire de la CAF}$

Si la compensation des charges est effectuée au moyen d'une compensation du taux de risque, cela ne conduit pas automatiquement à des taux de cotisation uniformes au sein d'un même canton, car les frais administratifs, les réserves de couverture des risques de fluctuation ainsi que le produit éventuel ou la consommation de la fortune de chaque CAF ne sont pas pris en compte dans le calcul du taux de risque.

Compensation partielle des charges

Pour la compensation partielle des charges, seule une partie du taux de risque de chaque CAF est compensée, ce qui signifie que le versement compensatoire est limité. Là aussi, plusieurs systèmes sont possibles. La compensation peut par exemple être limitée par la fixation d'un plafond pour les versements compensatoires ou par la prise en compte de la fortune de chaque CAF.

1.3 **Aperçu des systèmes de compensation des charges mis en place dans les cantons**

Compensation intégrale des charges

Onze cantons ont adopté une compensation intégrale des charges, à la fois pour les salariés et pour les indépendants (cf. fig. 3). Parmi ces cantons, Genève est le seul à pratiquer un taux de compensation unique, tant pour les salariés que pour les indépendants. Les cantons d'Uri, de Soleure et de Schaffhouse connaissent uniquement une compensation des charges pour les salariés, mais aucune pour les indépendants.

Compensation partielle des charges

Six cantons appliquent un système permettant de compenser partiellement les charges. L'aperçu suivant présente de manière très simplifiée les différents systèmes, parfois complexes, que les cantons ont mis en place:

- Dans le *canton de Zurich*, une compensation partielle des charges a été introduite pour les salariés. Seules obtiendront une contribution compensatoire les

CAF dont le taux de risque est nettement supérieur au taux de risque cantonal moyen.

- Dans le *canton de Fribourg*, les CAF dont le taux de cotisation dépasse de 0,1 % le taux moyen ont droit à des versements compensatoires. Ceux-ci sont financés par l'ensemble des CAF. Ce canton procède à une compensation des charges commune pour les salariés et les indépendants.
- Dans le *canton de Bâle-Ville*, une compensation des charges commune a été introduite pour les salariés et les indépendants. Ce système s'inspire de celui du canton de Saint-Gall en ce qui concerne les paiements compensatoires (cf. infra).
- Dans le *canton des Grisons*, toutes les caisses versent une taxe annuelle, d'un montant limité, au fonds de compensation des charges. Les CAF dont le taux de cotisation est supérieur au taux de référence cantonal ont droit à un versement compensatoire. Ce canton procède à une compensation des charges commune pour les salariés et les indépendants.
- Le *canton de Saint-Gall* prévoit un système de compensation des charges séparé pour les salariés et pour les indépendants. Toutes les caisses versent une taxe annuelle d'un montant limité. Les CAF dont la charge est supérieure de 10 % au moins à la moyenne obtiennent des versements compensatoires.
- Le *canton du Valais* prévoit un système de compensation des charges séparé pour les salariés et pour les indépendants. Les différences en termes de charges ne sont que partiellement compensées par les deux mécanismes appliqués.

Pas de compensation des charges

Six cantons (Glaris, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie, Thurgovie et Neuchâtel) n'ont mis en place aucun système de compensation des charges.

Figure 3

Aperçu des systèmes de compensation des charges mis en place dans les cantons

Organisation des systèmes de compensation des charges		Cantons
Compensation intégrale des charges	Compensation des charges commune pour les salariés et pour les indépendants	BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, VD, GE, JU
	Compensation des charges séparée pour les salariés et pour les indépendants	TI
	Compensation des charges pour les salariés, pas de compensation des charges pour les indépendants	UR, SO et SH

Organisation des systèmes de compensation des charges		Cantons
Compensation partielle des charges	Compensation des charges commune pour les salariés et pour les indépendants	FR, GR, BS
	Compensation des charges séparée pour les salariés et pour les indépendants	SG, VS
	Compensation des charges pour les salariés	ZH
Pas de compensation des charges		GL, AR, AI, AG, TG, NE

En général, l'exécution de la compensation des charges est de la compétence de la CAF cantonale. Certains cantons ont toutefois réglé différemment cette compétence, la confiant par exemple à l'administration cantonale.

Figure 4

Organe compétent pour l'exécution de la compensation des charges

Compétence	Canton
CAF cantonale	UR, SZ, OW, NW, ZG, SO, BL, BS, SH, GR, VS, JU, TI
Administration cantonale (direction, office, département)	ZH, BE, SG
Secrétariat de la commission de surveillance cantonale	LU
Conseil d'administration du fonds cantonal d'allocations familiales	GE
Fédération fribourgeoise des caisses de compensation pour allocations familiales	FR
Association du fonds, avec siège au Centre patronal vaudois	VD

La majorité des cantons a désigné un organe chargé de la perception et du paiement des versements compensatoires.

Six cantons seulement disposent d'un fonds de compensation chargé de l'exécution de la compensation des charges.

Figure 5

Exécution avec ou sans fonds de compensation

	Cantons
Fonds	SH, GR, VD, VS, GE, JU
Versements compensatoires sans fonds de compensation	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BL, BS, SG, TI

1.4 Nécessité d'agir et objectifs visés

L'AVS, l'AI, le régime des APG d'une part et l'assurance-chômage d'autre part ont tous leur propre fonds de compensation, géré par la Confédération. Pour l'AVS, l'AI et le régime des APG, les caisses de compensation ne travaillent pas pour leur propre compte. Elles ne doivent donc pas financer leurs dépenses au titre des prestations au moyen de leurs propres recettes de cotisations. Elles fournissent aux fonds de compensation les cotisations encaissées indépendamment du volume des prestations et retirent de ces fonds l'argent nécessaire au paiement des prestations. Ainsi, elles font office d'organes d'encaissement et de paiement des fonds de compensation.

La LAFam, par contre, ne prescrit pas l'institution d'un fonds de compensation pour l'exécution des allocations familiales. Elle laisse entièrement aux cantons la compétence du financement, et donc aussi celle de décider de la mise en place ou non d'une compensation des charges, avec ou sans fonds de compensation (art. 16, al. 1, LAFam). En l'absence de compensation des charges, l'éventail des taux de cotisation des différentes caisses ou des employeurs affiliés est très large. L'Assemblée fédérale juge que cette disparité est en contradiction avec le principe de solidarité sur lequel se fondent les autres assurances sociales. C'est pourquoi elle entend obliger les cantons à procéder à une compensation intégrale des charges, afin que les charges du financement des allocations familiales soient réparties équitablement entre tous les employeurs et tous les indépendants.

1.5 Solutions étudiées et solution retenue

Le mandat confié par le Parlement étant sans équivoque, aucune autre solution que l'adaptation de loi demandée par la motion n'a été examinée.

Le projet offre toutefois l'occasion d'examiner si d'autres modifications de la LAFam sont nécessaires pour résoudre d'autres problèmes de réglementation dans le système des allocations familiales. L'OFAS, dans le cadre du programme 2016–2019 du Conseil fédéral pour l'allègement administratif des entreprises, a chargé l'Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB) de réaliser un check-up de la réglementation dans le domaine de la LAFam. Celui-ci a estimé les coûts induits par la réglementation imposée aux entreprises et proposé des mesures en vue de les réduire²⁰. Le forum PME (commission extraparlamentaire qui examine les réglementations du point de vue des PME) et des directeurs de CAF ont examiné ensemble, en décembre 2017, les mesures en question. Ils sont arrivés à la conclusion que seules deux pistes d'intervention méritaient d'être suivies. Ces deux options devaient être appréciées à la lumière de la suite des débats parlementaires sur la présente motion, dont la transmission aurait pu influencer considérablement sur le résultat de l'examen.

La première option consisterait à accorder aux caisses de compensation AVS professionnelles et aux CAF indépendantes le droit d'être admises en tant qu'offices de dé-

²⁰ Regulierungs-Checkup im Bereich der Familienzulagen, rapport de recherche n° 2/17 (en allemand, avec résumé en français), disponible sous: www.ofas.admin.ch > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche > saisir 2/17 dans le champ de recherche.

compte des CAF cantonales. Selon le droit en vigueur, la décision d'admettre ou non des offices de décompte appartient aux cantons. La recommandation formulée dans le rapport est de permettre dans tous les cantons aux caisses de compensation AVS professionnelles et aux CAF professionnelles et interprofessionnelles reconnues par les cantons de remplir cette fonction. Cela répondrait au souhait justifié des employeurs de pouvoir gérer à l'échelle suisse l'application de leurs assurances sociales auprès d'une seule caisse de compensation (*guichet unique*). Concrètement, cela permettrait aux caisses de compensation AVS professionnelles et aux CAF professionnelles et interprofessionnelles reconnues de fonctionner en tant qu'organe de décompte d'une CAF cantonale dans les cantons dans lesquels elles ne gèrent pas de CAF mais où leurs membres affiliés ont des succursales. Ainsi, les employeurs qui ont des succursales dans plusieurs cantons pourraient procéder au décompte des allocations familiales auprès d'une seule et même CAF.

La mise en œuvre de la présente motion, c'est-à-dire la mise en place d'une compensation intégrale des charges dans tous les cantons, rendra caduque la revendication d'une disposition légale fédérale autorisant les CAF à gérer des organes de décompte dans tous les cantons. En effet, la compensation intégrale des charges élimine la raison principale pour laquelle une CAF ne veut pas gérer de CAF indépendante dans un canton: un taux de cotisation plus élevé que celui de la CAF cantonale. Seul le fait que, le cas échéant, certaines CAF doivent encore constituer des réserves de fluctuation à hauteur d'au moins 20 % des dépenses d'une année peut nécessiter temporairement, en fonction des prescriptions applicables, un taux de cotisation légèrement plus élevé que le taux de cotisation cantonal moyen. Différentes CAF gérées par une caisse AVS professionnelle sont d'ailleurs en train d'étendre leur domaine d'activité aux cantons qui viennent de mettre en place une compensation intégrale des charges. Il faut donc s'attendre à ce qu'après la mise en œuvre de la présente motion, la majeure partie des CAF gérées par une caisse AVS professionnelle étendent leur domaine d'activité à tous les cantons dans lesquels leurs affiliés sont actifs. Une adaptation de la LAFam obligeant les CAF cantonales à admettre des organes de décompte n'irait donc pas dans le sens de l'objectif poursuivi.

La deuxième option de simplification consisterait à permettre aux entreprises d'affilier les succursales qu'elles ont dans d'autres cantons à la CAF à laquelle le siège principal de l'entreprise est lui aussi affilié. Le Parlement a débattu en détail de cette problématique lors de la création de la LAFam. Il a opté sans équivoque pour la solution prévoyant que les allocations sont versées aux assurés conformément au régime d'allocations familiales du canton dans lequel ils travaillent (principe du lieu de l'activité lucrative). Ce principe implique que les succursales doivent s'affilier à une CAF dans le canton où elles se trouvent. La fixation du montant des allocations familiales est du ressort des cantons et s'inscrit dans une politique familiale définie de façon globale par le canton. Il ne faut rien changer à cela. La mise en œuvre de la présente motion élimine la raison principale pour laquelle aujourd'hui les caisses de compensation AVS professionnelles ne gèrent pas une CAF dans tous les cantons. À l'avenir, elles pourront proposer aux entreprises affiliées un *guichet unique* dans tous les cantons sans que cela remette en question pour autant la fixation du montant des allocations familiales par les cantons. Une adaptation de la LAFam permettant d'affilier les succursales à la CAF à laquelle le siège principal de l'entreprise est lui aussi affilié n'irait donc pas non plus dans le sens de l'objectif poursuivi.

1.6 **Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023²¹ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023²².

Le Conseil fédéral a inclus dans ses objectifs pour l'année 2021 l'adoption du message concernant la révision partielle de la LAFam et l'introduction d'un système national de compensation des charges²³. Après avoir pris acte des résultats de la consultation en août 2021, il a toutefois proposé au Parlement de classer la motion Baumann. Le Conseil national et le Conseil des États ayant rejeté la proposition du Conseil fédéral lors de la session d'été 2022, le mandat donné par la motion doit être rempli dans un délai d'une année²⁴.

1.7 **Classement d'interventions parlementaires**

Le présent projet propose de classer l'intervention parlementaire suivante:

motion 17.3860 Baumann du 28 septembre 2017 «Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable».

2 **Procédure de consultation**

Le Conseil fédéral a adopté l'avant-projet le 29 avril 2020 et l'a mis en consultation jusqu'au 9 septembre 2020. Au total, 75 avis ont été reçus. Le 25 août 2021, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur les résultats de la consultation²⁵.

Les 26 cantons ont pris position. 20 d'entre eux plébiscitent l'introduction d'une compensation intégrale des charges. 11 cantons disposent toutefois déjà d'un système de compensation intégrale des charges. Seuls 15 cantons sont donc concernés par le projet, car ils n'ont pas encore introduit de compensation des charges ou seulement une compensation partielle. Sur ces 15 cantons, 9 sont favorables à l'introduction d'une compensation intégrale des charges et 6 y sont opposés. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales y est, elle aussi, défavorable.

Parmi les partis politiques qui se sont exprimés sur le projet, Le Centre et le PS sont favorables à la modification prévue, tandis que le PLR et l'UDC s'y opposent. Sur les

²¹ FF 2020 1709

²² FF 2020 8087

²³ Objectifs du Conseil fédéral 2021, Volume II, Département fédéral de l'intérieur, objectif 3, disponible sous: www.bk.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Les Objectifs > Objectifs du Conseil fédéral.

²⁴ Art. 122, al. 5, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement; RS 171.10.

²⁵ Le rapport explicatif, les avis et le rapport sur les résultats de la consultation peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultations > Procédures de consultation terminées > 2020 > DFI.

5 associations faîtières de l'économie actives à l'échelle nationale qui se sont prononcées, seule l'Union patronale suisse exprime son opposition. Quant aux associations économiques et sectorielles, une majorité d'entre elles (16 sur 25) se déclarent défavorables à l'introduction d'une compensation intégrale des charges. Enfin, les CAF et organes d'exécution approuvent à une courte majorité une telle mesure. Les avis formulés par les associations de branches, les associations économiques, les CAF et les organes d'exécution varient selon que la branche concernée bénéficierait ou non de la mise en place d'une compensation intégrale des charges.

Les participants qui rejettent le projet estiment que l'ajout, dans le droit fédéral, d'une obligation pour les cantons d'introduire la compensation intégrale des charges annulerait ou empêcherait des solutions de compromis négociées au niveau cantonal et serait en contradiction avec le fédéralisme qui caractérise la politique familiale en Suisse.

La majorité des prises de position défavorables privilégie l'introduction d'une compensation partielle des charges, solution qui laisserait aux cantons la possibilité de maintenir les systèmes de compensation des charges existants.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le droit de l'UE ne comprend pas de dispositions sur la problématique en question.

Chaque État a sa propre réglementation relative aux prestations familiales. Ces prestations sont financées de différentes manières dans les États européens. Le mode de financement le plus fréquent passe par les recettes fiscales. Aucune comparaison avec les réglementations des États de l'espace UE/AELE n'est donc possible pour la question de la compensation des charges.

Concernant la compatibilité du projet avec les obligations internationales de la Suisse, voir chiffre 7.2.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Le projet fait obligation aux cantons de mettre en place une compensation intégrale des charges, pour les allocations familiales versées aux salariés et aux indépendants, dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la modification. Cette compensation intégrale peut se faire soit par des versements correspondant à la différence par rapport au taux de risque cantonal, soit par la mise en place d'un taux de cotisation unique valable pour toutes les CAF actives dans le canton²⁶. La compensation des charges ne doit porter que sur les allocations qui sont versées en vertu de la LAFam et des différentes lois cantonales sur les allocations familiales. Si des allocations supplémentaires ou une somme dépassant le montant prescrit par la loi sont versées sur

²⁶ Cf. ch. 1.2.

une base volontaire par certaines CAF ou certains employeurs, ces prestations ne peuvent pas être incluses dans la compensation des charges car elles ne font pas partie de la communauté de solidarité définie par la LAMal et par le droit cantonal fondé sur celle-ci²⁷.

Dans le cadre du présent projet, les cantons sont libres d'instaurer une compensation des charges commune ou deux compensations distinctes pour les allocations familiales versées aux salariés et celles versées aux indépendants. Ils décident si un organe cantonal calcule les versements compensatoires, les facture et gère les versements, ou si la compensation des charges se fait au moyen d'un fonds. Ils fixent en outre l'échéance des versements compensatoires ainsi que la réglementation relative à la mise en demeure et aux intérêts moratoires.

4.2 Adéquation des moyens requis

La mise en place d'une compensation intégrale des charges n'entraîne en principe pas de coûts supplémentaires. Les coûts du financement des allocations familiales seront simplement compensés. Les coûts dus à l'application de la compensation des charges devraient rester minimales et dépendront de l'organisation adoptée par le canton pour son système de compensation.

4.3 Mise en œuvre

La disposition relative à la compensation des charges nécessite des dispositions d'exécution au niveau de l'ordonnance. Il s'agit en particulier de définir ce que l'on entend par compensation intégrale des charges.

5 Commentaire des dispositions

Art. 17, al. 2, let. k

Cette disposition fait obligation aux cantons de mettre en place une compensation intégrale des charges pour les allocations familiales versées aux salariés et aux indépendants.

Elle ne dit pas expressément que la compensation des charges se réfère aux allocations familiales versées aux salariés et aux indépendants, car cela ressort déjà de la systématique de la loi. Le chap. 3 LAFam règle les régimes d'allocations familiales que celle-ci prévoit: la section 1 porte sur le régime applicable aux personnes exerçant une activité lucrative non agricole (art. 11–17); la section 2, sur celui applicable aux personnes exerçant une activité lucrative agricole (art. 18); la section 3, sur celui applicable aux personnes sans activité lucrative (art. 19 à 21). Prévue à l'art. 17, al. 2, let. k, l'obligation pour les cantons de mettre en place une compensation intégrale des

²⁷ Cf. ATF 135 V 172, consid. 6.3.2.

charges s'inscrivent dans la section 1. Celle-ci désigne explicitement par son titre les personnes exerçant une activité lucrative non agricole, lesquelles peuvent aussi bien être salariées qu'indépendantes (cf. aussi art. 11, al. 1, LAFam). L'inclusion des allocations familiales destinées aux personnes sans activité lucrative dans la compensation des charges n'est donc pas admissible. Cela ressort aussi, du reste, des prescriptions relatives au financement (art. 16, al. 1, et 20, al. 1, LAFam).

Il n'existe pas de définition générale de ce que l'on entend par compensation intégrale des charges. Une telle compensation peut se faire soit par le versement après coup d'un montant compensatoire correspondant à la différence par rapport au taux de cotisation cantonal moyen, soit par la fixation d'un taux de cotisation uniforme pour toutes les CAF actives dans le canton²⁸. Les dispositions d'exécution devront donc préciser ce que l'on entend par compensation intégrale des charges.

En vertu de l'art. 3, al. 2, LAFam, les cantons peuvent prévoir des allocations pour enfant et des allocations de formation d'un montant plus élevé que celui prescrit, ainsi que des allocations de naissance et d'adoption. Les dispositions de la LAFam (art. 3, al. 2, 2^e phrase) s'appliquent à ces allocations, qui doivent donc être prises en compte dans la compensation des charges.

Par contre, les prestations autres que celles mentionnées ci-dessus doivent être réglées et financées en dehors des régimes d'allocations familiales (art. 3, al. 2, 3^e phrase, LAFam). Il est ainsi possible qu'une CAF verse des allocations d'un montant plus élevé que celui prévu par le droit cantonal. En pareil cas, la différence par rapport à ce dernier n'est pas considérée comme une allocation familiale au sens de la LAFam. Si par exemple le canton prescrit une allocation pour enfant de 220 francs par mois et que la CAF verse 250 francs, la différence de 30 francs ne sera pas prise en compte dans la compensation des charges. Il faut donc que la CAF tienne des comptes distincts pour les allocations régies par la LAFam et pour les prestations volontaires qui vont au-delà.

L'art. 16, al. 3, LAFam laisse les cantons libres de décider si, au sein de la même CAF, le même taux de cotisation est appliqué aux revenus soumis à l'AVS des salariés et à ceux des indépendants. Si un système unique de compensation des charges était appliqué aux allocations familiales versées aux salariés et aux indépendants, l'art. 16, al. 3, n'aurait plus de raison d'être. Douze cantons²⁹ prescrivent que le même taux de cotisation s'applique aux allocations familiales destinées aux salariés et à celles destinées aux indépendants. Les autres cantons n'imposent pas d'appliquer un taux de cotisation identique. Le législateur fédéral a expressément laissé cette possibilité de choix aux cantons lorsqu'il a étendu le champ d'application de la LAFam aux indépendants. Il n'y a aucune raison manifeste d'y rien changer.

Art. 28c Disposition transitoire relative à la modification du ...

La modification de la LAFam entraîne, pour les cantons qui n'appliquent à ce jour aucune compensation des charges ou qu'une compensation partielle, la nécessité

²⁸ Cf. ch. 1.2.

²⁹ Lucerne, Schwytz, Obwald, Nidwald, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Grisons, Neuchâtel, Genève et Jura.

d'adapter leurs lois. Ils ont pour ce faire deux ans à compter de l'entrée en vigueur de cette modification.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour les caisses de compensation pour allocations familiales

6.1.1 Conséquences financières

Le projet n'a pas de conséquences pour les CAF des cantons de Berne, de Lucerne, de Schwytz, d'Obwald, de Nidwald, de Zoug, de Bâle-Campagne, du Tessin, de Vaud, de Genève et du Jura, qui ont déjà mis en place une compensation intégrale des charges.

Les cantons d'Uri, de Soleure et de Schaffhouse, qui connaissent une compensation intégrale des charges uniquement pour les allocations familiales destinées aux salariés, doivent en introduire une pour les allocations destinées aux indépendants. Cela entraînera pour les CAF actives dans ces cantons une compensation supplémentaire des charges de l'ordre d'un peu moins d'un demi-million de francs par an.

Les cantons de Zurich, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Saint-Gall, des Grisons et du Valais, qui connaissent une compensation partielle, doivent mettre en place une compensation intégrale des charges. Cela devrait entraîner pour les CAF actives dans ces cantons une compensation supplémentaire des charges à hauteur d'environ 71 millions de francs par an.

Les cantons de Glaris, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Argovie, de Thurgovie et de Neuchâtel, qui n'ont encore aucun système de compensation des charges, devront mettre en place une compensation intégrale. Cela devrait entraîner pour les CAF actives dans ces cantons une compensation supplémentaire des charges à hauteur d'environ 36 millions de francs par an.

Figure 6

Compensation supplémentaire des charges et globale dans les cantons après la mise en place d'une compensation intégrale des charges dans tous les cantons

	Cantons	Redistribution supplémentaire après mise en œuvre du projet En millions de francs	Redistribution totale (après mise en place d'une com- pensation intégrale des charges dans tous les cantons) En millions de francs
Compensation intégrale des charges déjà en place	BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, TI, VD, GE et JU	0	227,7

	Cantons	Redistribution supplémentaire après mise en œuvre du projet En millions de francs	Redistribution totale (après mise en place d'une com- pensation intégrale des charges dans tous les cantons) En millions de francs
Compensation des charges seulement pour les salariés	UR, SO et SH	0,5	11,1
Compensation partielle des charges	ZH, FR, SG, GR, VS et BS	70,7	143,8
Pas de compensation des charges	GL, AR, AI, AG, TG, NE	36,3	36,3
	Total	107,6	418,9

Estimation établie sur la base des données de la Statistique des allocations familiales 2021 et d'indications supplémentaires fournies par les cantons.

La mise en œuvre du projet devrait entraîner une redistribution des charges supplé-
mentaire de l'ordre de 108 millions de francs par an.

Si une compensation intégrale des charges est mise en place dans tous les cantons, la
redistribution totale est estimée à 419 millions de francs par an. Cela correspond à 7 %
environ des dépenses annuelles au titre des allocations familiales³⁰.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Il est vraisemblable que les CAF pourront réaliser la mise en place d'une compensa-
tion intégrale des charges avec leur effectif actuel. Le présent projet n'aura donc vrai-
semblablement aucun effet sur la dotation en personnel des CAF.

6.1.3 Conséquences d'ordre structurel

Les cantons peuvent autoriser les caisses de compensation professionnelles à gérer un
organe chargé des décomptes en lieu et place d'une CAF. Celui-ci perçoit des cotisa-
tions et verse des prestations pour le compte de la CAF cantonale. Les organes chargés
des décomptes appliquent le taux de cotisation en vigueur pour la CAF cantonale. Ce
taux de cotisation peut être inférieur à celui que la caisse de compensation profession-
nelle concernée devrait appliquer si elle gèrait une CAF³¹. La mise en place d'une
compensation intégrale des charges dans tous les cantons éliminerait la raison princi-
pale pour laquelle une caisse de compensation professionnelle ne veut pas gérer de
CAF indépendante dans un canton: un taux de cotisation plus élevé que celui de la
CAF cantonale. Il est donc probable qu'après la mise en œuvre de la présente motion,
la majeure partie des CAF gérées par une caisse AVS professionnelle étendront leur
domaine d'activité à tous les cantons dans lesquels leurs affiliés sont actifs. Ainsi, une

³⁰ Cf. ch. 1.1 à la fin.

³¹ Cf. ch. 1.1, principe du lieu de l'activité lucrative et organes de décompte.

grande partie des employeurs pourra procéder au décompte des allocations familiales à l'échelle suisse auprès d'une seule caisse de compensation (*guichet unique*).

6.2 Conséquences pour la Confédération

6.2.1 Conséquences financières

La Confédération est concernée par le projet en tant qu'employeur. Suivant le taux de risque, la Caisse fédérale de compensation (CFC) obtiendra des cantons qui mettront en place une compensation intégrale des charges des versements compensatoires, ou devra au contraire procéder elle-même à de tels versements.

6.2.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'OFAS et la CFC pourront mettre en œuvre la modification de loi avec l'effectif existant. Ils n'auront pas à supporter de coûts supplémentaires.

6.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

6.3.1 Conséquences financières

Selon l'estimation de l'OFAS, la plupart des CAF cantonales devraient profiter de la mise en place d'une compensation des charges. Dans les cantons qui en bénéficieront, les taux de cotisation pourront, le cas échéant, être abaissés. Cela profitera aux entreprises affiliées aux CAF cantonales et aussi, de ce fait, aux cantons et aux communes en tant qu'employeurs.

6.3.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le besoin supplémentaire en personnel requis pour l'exécution de la compensation des charges devrait être minime et dépendre de l'organisation du système de compensation adopté.

6.4 Conséquences économiques

La mise en place d'une compensation intégrale des charges entre les CAF entraînerait une compensation des coûts de financement des allocations familiales entre les entreprises affiliées aux CAF dans les cantons concernés. Pour les entreprises affiliées à des CAF qui contribueront à la compensation des charges, les cotisations augmenteraient (ou les réserves de la CAF diminueraient); à l'inverse, les cotisations diminueraient.

raient (ou les réserves de la CAF augmenteraient) pour les entreprises affiliées à des CAF qui bénéficieront de la compensation des charges.

À l'échelle de la Suisse, les conséquences économiques de cette compensation seraient toutefois négligeables. Le nombre de cantons concernés est limité et le volume de la compensation supplémentaire des charges (estimé à 108 millions de francs) est insignifiant par rapport au produit intérieur brut. La compensation des charges vise à répartir équitablement ces dernières entre toutes les entreprises du canton. L'harmonisation des taux de cotisation visée par le mécanisme de compensation des charges n'aura guère d'impact sur la compétitivité des entreprises au sein des différentes branches, car les entreprises qui verront leurs cotisations augmenter ou au contraire diminuer sont en général actives dans la même branche. Cela réduira encore l'impact déjà faible que les différences de taux de cotisation entre les CAF pourraient avoir sur la concurrence. Il reste à noter que dans les entreprises où l'augmentation des cotisations CAF entraîne une hausse des coûts salariaux accessoires, ces coûts pourraient être en grande partie répercutés sur les employés. L'inverse est également vrai pour les entreprises dans lesquelles les coûts salariaux accessoires sont réduits en raison d'une baisse des cotisations CAF. Dans l'ensemble, les conséquences économiques dans les cantons directement concernés seront minimales. Ceux qui ont récemment mis en place une compensation intégrale des charges entre les CAF n'ont constaté aucune conséquence économique négative.

Cette compensation ne fait pas non plus augmenter les charges administratives courantes des entreprises. Dans les cantons concernés, les entreprises devront tout au plus, le cas échéant, intégrer les nouveaux taux de cotisation aux CAF dans leur système salarial³². Si, après élimination des risques défavorables, la caisse de compensation professionnelle met sur pied une CAF dans tous les cantons, les entreprises affiliées pourront procéder au décompte des allocations familiales auprès d'une seule et même CAF, ce qui fera diminuer leurs charges administratives.

6.5 Conséquences sociales

Les modifications prévues par le projet sont trop faibles pour avoir un impact perceptible sur la société suisse.

6.6 Conséquences environnementales

Le projet n'a aucune incidence sur l'environnement.

³² Selon l'étude «Regulierungs-Checkups im Bereich Familienzulagen» (cf. ch. 1.5), cette adaptation entraînerait, pour l'ensemble de la Suisse, des frais estimés à moins d'un million de francs.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le présent projet se fonde sur l'art. 116, al. 2, de la Constitution (Cst.)³³, qui confère à la Confédération une compétence réglementaire complète dans le domaine des allocations familiales³⁴.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

7.2.1 Droit de l'Union européenne

L'UE a mis en place des règles visant à coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale afin de faciliter la libre circulation. La Suisse participe au système de coordination depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002³⁵, de l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes (ALCP)³⁶. Les principes fondamentaux de ce système sont l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États parties, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire européen. Par contre, le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer comme ils l'entendent la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur propre système, à condition de respecter les principes de coordination du droit européen. En vertu de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE)³⁷, cela vaut aussi pour les relations entre la Suisse et les autres États de l'AELE.

7.2.2 Autres engagements internationaux

Il n'existe aucun engagement international en relation avec le présent projet. Celui-ci est donc compatible avec les engagements internationaux de la Suisse.

³³ RS 101

³⁴ Cf. Ueli Kieser / Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Einleitung, ch. 18.

³⁵ La coordination des systèmes nationaux est mise en œuvre par le règlement (CE) n° 883/2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et par le règlement (CE) n° 987/2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

³⁶ RS 0.142.112.681

³⁷ RS 0.632.31

7.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet de modification de la LAFam est donc soumis à la procédure législative ordinaire.

7.4 Frein aux dépenses

L'introduction prévue d'une compensation des charges n'entraîne aucune dépense supplémentaire pour la Confédération. Il ne s'agit pas d'une disposition prévoyant un subventionnement, et elle ne motive pas non plus un crédit d'engagement ou un plafond de dépenses. Le frein aux dépenses prévu à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. ne s'applique donc pas à cette réglementation.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

7.5.1 Principe de subsidiarité

En vertu de la loi en vigueur, la compétence de régler le financement des allocations familiales ressortit aux cantons (art. 16, al. 1, LAFam). Le présent projet ne change rien à cette compétence. Les cantons la garderont à l'avenir aussi. Cependant, lorsqu'ils édictent leur propre réglementation, les cantons doivent aujourd'hui déjà respecter certains principes. Ainsi, les cotisations doivent être calculées en pourcentage du revenu soumis à cotisations dans l'AVS, et celles dues par les indépendants sont plafonnées (art. 16, al. 2 et 4, LAFam). Le projet inscrit dans la loi l'obligation pour les cantons de mettre en place une compensation intégrale des charges. Il empiète ainsi sur le domaine de compétence des cantons. Cela dit, les cantons restent libres d'opter pour une compensation des charges commune ou séparée pour les salariés et pour les indépendants, et de décider de la manière concrète dont ils organiseront l'application de la compensation intégrale des charges (par ex. réglementation de l'organisme compétent, du calcul des versements compensatoires et des conséquences en cas de retard).

7.5.2 Principe d'équivalence fiscale

Le principe d'équivalence fiscale exige que les bénéficiaires des prestations publiques assument les coûts et les décisions qu'impliquent ces prestations³⁸. L'introduction d'une compensation intégrale des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales n'entraîne des coûts ni pour la Confédération ni pour les cantons. Le principe de l'équivalence fiscale n'est donc aucunement violé.

³⁸ Message RPT 1, FF 2002 2155 p. 2158 et 2168 et 2320 et 2402.

7.5.3 Respect du domaine de compétence des cantons

L'art. 116, al. 2, Cst. confère à la Confédération une compétence réglementaire complète dans le domaine des allocations familiales. Il y a donc, dans ce domaine, concours de compétences entre la Confédération et les cantons. Il s'ensuit que le droit cantonal ne cesse d'être applicable qu'avec l'édiction d'une législation fédérale, et cela dans les limites de la compétence de légiférer accordée à la Confédération.

La LAFam entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 donne aux cantons des directives dans des domaines importants mais leur laisse, dans le cadre ainsi prescrit, la compétence de régler la surveillance, le financement, l'organisation et la mise en place d'une compensation des charges. Certes, le projet a pour effet que les cantons ne pourront plus décider librement d'instaurer une telle compensation des charges; mais il ne porte pas atteinte à leur domaine de compétence, étant donné le pouvoir réglementaire étendu de la Confédération.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

la présente modification de la LAFam ne modifie pas les bases légales sur les subventions. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner si les principes de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions³⁹ sont respectés.

7.7 Délégation de compétences législatives

La nouvelle disposition relative à la compensation des charges n'est pas directement applicable. La norme de délégation nécessaire pour sa mise en œuvre figure déjà dans la loi en vigueur (art. 27, al. 1, LAFam) et ne nécessite donc pas de complément.

7.8 Protection des données

La mise en œuvre du présent projet ne nécessite pas le traitement de données personnelles ni la réalisation d'autres mesures qui pourraient avoir une incidence sur la protection des données.

³⁹ RS 616.1

