



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur
Office fédéral des assurances sociales

Berne, le 29 avril 2020

Modification de la loi sur les allocations familiales

Institution d'une compensation intégrale des charges et dissolution du fonds pour les allocations familiales dans l'agriculture

**Rapport explicatif
pour la procédure de consultation**

Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20, 3003 Berne
familienfragen@bsv.admin.ch
www.ofas.admin.ch

Avant-projet de modification de la loi fédérale sur les allocations familiales et rapport explicatif

Condensé

Compensation des charges : en 2017, une motion Baumann (17.3860) déposée au Conseil des États demandait que les cantons soient tenus de mettre en place une compensation intégrale des charges. L'année suivante, le Parlement a transmis la motion au Conseil fédéral, le chargeant ainsi de proposer une adaptation de la loi sur les allocations familiales (LAFam).

Fonds LFA : un fonds a été créé à partir de la réserve constituée au départ pour le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants (Fonds LFA). Ses intérêts sont utilisés pour diminuer les contributions des cantons à ces allocations. Or, aujourd'hui que les taux d'intérêt sont descendus à un niveau extrêmement bas, cette réduction est devenue insignifiante. C'est pourquoi il est prévu de dissoudre le fonds et d'en transférer le capital aux cantons. Une modification de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) est nécessaire à cette fin.

Contexte

Compensation des charges : le 28 septembre 2017, le conseiller aux États Isidor Baumann a déposé la motion « Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable ». Celle-ci 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 LAFam de manière à obliger les cantons à introduire une compensation intégrale des charges.

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 caisse de compensation pour allocations familiales (CAF) à l'autre au sein d'un même canton, sont entièrement compensées. Une compensation partielle des charges signifie que les différences en termes de charges entre les CAF actives dans un même canton 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. Cinq cantons appliquent une compensation partielle (FR, BS, GR, SG et VS) et un autre (ZH) s'apprête à en mettre une en place. Six cantons (GL, AR, AI, AG, TG et NE) n'ont encore aucun système de compensation des charges.

Fonds LFA : au printemps 2018, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) à un contrôle des subventions versées en vertu de la LFA, au terme duquel il a recommandé de mettre en route la dissolution du Fonds LFA.

Contenu du projet

Compensation des charges : le projet fait obligation aux cantons qui ne connaissent actuellement aucune compensation des charges ou qu'une compensation partielle tant pour les salariés que pour les indépendants de mettre en place une compensation intégrale des charges, pour le financement des allocations familiales versées aux salariés et aux indépendants, dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la modification. Une compensation intégrale des charges peut être instaurée selon différentes modalités. Il appartient aux cantons de définir le système qu'ils mettront en place. 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.

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 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 85 millions de francs par an. Les frais adminis-

tratifs occasionnés par l'exécution de la compensation des charges sont minimales et dépendent de l'organisation du système de compensation adopté par le canton en question. En tout, quinze cantons sont concernés par le présent projet.

Fonds LFA : le financement des allocations familiales dans l'agriculture est réglé aux art. 18 ss LFA. L'art. 20, al. 1, LFA prévoit la constitution d'une réserve pour le régime des allocations familiales destinées aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants. Dans le bilan de la Confédération, cette réserve figure en tant que financement spécial (« compte témoin ») au sens de l'art. 53 de la loi sur les finances. Son solde reste constamment de 32,4 millions de francs. Cette réserve avec affectation a été créée avec une partie du capital de l'ancien Fonds pour la protection de la famille, qui était financé à l'origine par la Confédération, les cantons et l'économie. Avec l'entrée en vigueur de la LFA en 1953, le financement spécial, autrement dit le Fonds « Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne » (Fonds pour les allocations familiales dans l'agriculture ou Fonds LFA) a été créé à partir de cette réserve. Les intérêts servis sur ce fonds (art. 20, al. 2, LFA) sont utilisés pour diminuer les contributions des cantons au financement des allocations familiales dans l'agriculture (art. 21, al. 2, LFA). Conformément à la loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, le taux d'intérêt applicable est fixé depuis 2018 aux conditions usuelles du marché. Le Fonds LFA ne joue aujourd'hui pratiquement plus aucun rôle ; en particulier, aucune raison ne justifie que la Confédération doive gérer des fonds dont les cantons sont ayants droit économiques à 100 %. Il convient donc de dissoudre cette réserve prévue par la loi. Sa suppression simplifiera les flux financiers entre la Confédération et les cantons. Elle n'aura cependant aucun impact sur les bénéficiaires des prestations.

Il est prévu de verser aux cantons les fonds de la réserve, autrement dit le capital du Fonds LFA, dans un laps de temps de deux ans, l'objectif du fonds étant de diminuer la part des dépenses que les cantons doivent assumer. La part revenant à chaque canton sera définie proportionnellement aux allocations familiales dans l'agriculture versées dans le canton au cours des cinq dernières années. Cette procédure sera réglée dans une disposition transitoire de la LFA.

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Aperçu du système des allocations familiales	5
1.2	But et organisation du système de compensation des charges	9
1.2.1	But d'un système de compensation des charges	9
1.2.2	Deux types de systèmes de compensation des charges	9
1.3	Aperçu des systèmes de compensation des charges mis en place dans les cantons	10
1.4	Nécessité d'agir et objectifs	12
1.4.1	Compensation des charges	12
1.4.2	Fonds LFA	12
1.5	Autres solutions examinées et solution choisie	12
1.6	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	14
1.7	Classement d'interventions parlementaires	14
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	14
3	Grandes lignes du projet	14
3.1	Nouvelle réglementation proposée	14
3.1.1	Compensation des charges	14
3.1.2	Fonds LFA	14
3.2	Adéquation des tâches et du financement	15
3.3	Questions de mise en œuvre	15
4	Commentaire des dispositions	15
4.1	LAFam	15
4.2	LFA	16
5	Conséquences	16
5.1	Conséquences pour les caisses de compensation pour allocations familiales	16
5.1.1	Conséquences financières	16
5.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	17
5.1.3	Conséquences d'ordre structurel	17
5.2	Conséquences pour la Confédération	17
5.2.1	Conséquences financières	17
5.2.2	Conséquences sur l'état du personnel	18
5.3	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	18
5.3.1	Conséquences financières	18
5.3.2	Conséquences sur l'état du personnel	19
5.4	Conséquences économiques	19
5.5	Conséquences sociales	19
5.6	Conséquences environnementales	19
6	Aspects juridiques	19
6.1	Constitutionnalité	19
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	20
6.2.1	Droit de l'Union européenne	20
6.2.2	Autres engagements internationaux	20
6.3	Forme de l'acte à adopter	20
6.4	Frein aux dépenses	20
6.5	Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	20
6.5.1	Principe de subsidiarité	20
6.5.2	Principe d'équivalence fiscale	21
6.5.3	Respect du domaine de compétence des cantons	21
6.6	Délégation de compétences législatives	21
6.7	Protection des données	21

Avant-projet de modification de la loi fédérale sur les allocations familiales et rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Aperçu du système des allocations familiales

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

La loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)¹ est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. Il existe au niveau fédéral une autre loi dans ce domaine, la loi du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)², 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'adoption³. 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 enfants⁴. Tout le monde reconnaît aujourd'hui que les coûts supplémentaires liés aux enfants font partie des risques sociaux⁵.

Personnes pouvant prétendre aux allocations familiales

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.

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 7110 francs par an ou 592 francs par mois⁶. 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 suivants⁷. Le droit aux allocations subsiste, même sans droit légal au salaire, pendant un congé de maternité de seize semaines au maximum ainsi que pendant un congé pour activités de jeunesse⁸.

1 RS 836.2

2 RS 836.1

3 Art. 3, al. 2, et art. 16 et 17 LAFam

4 Art. 2 LAFam

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

6 État en 2020

7 Art. 10 de l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (OAFam ; RS 836.21)

8 Congé pour les activités de jeunesse extrascolaires au sens de l'art. 329e, al. 1, CO

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.

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 (592 francs par mois)¹⁰ font également partie de cette catégorie. 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 imposable n'excède pas 42 660 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 caisse de compensation pour allocations familiales (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 l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Vue d'ensemble des caisses de compensation pour allocations familiales

L'exécution des allocations familiales incombe aux CAF et aux employeurs. En 2017, 227 CAF ont versé des allocations familiales au sens de la LAFam¹¹. La LAFam distingue trois catégories de CAF (art. 14) : les CAF gérées par les caisses de compensation AVS professionnelles (let. c), les CAF professionnelles et interprofessionnelles (let. a) et les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales (let. b). En général, les employeurs s'affilient à la caisse professionnelle auprès de laquelle ils procèdent aussi au décompte des autres assurances sociales. Les CAF sont soumises à la surveillance des cantons (art. 17, al. 2, LAFam).

- Les caisses de compensation AVS 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-veillesse et survivants (LAVS)¹², elles sont obligées, en cas de création d'une CAF, de présenter à l'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 de procéder au décompte de toutes les assurances sociales auprès d'une seule caisse de compensation. Les employeurs de certains secteurs sont souvent affiliés aux CAF des caisses de compensation AVS professionnelles (par ex. auprès de la caisse de compensation « Assurance », de celle des Banques suisses, de la caisse AVS Coiffure & Esthétique, de GastroSocial, d'Hotela, de la caisse de compensation Menuisier et de la caisse de compensation Transport). Il existe toutefois aussi des caisses de compensation AVS professionnelles auxquelles des employeurs de différents secteurs sont affiliés (par ex. Verbandsausgleichskassen Arbeitgeber Basel, Caisse AVS de la Fédération patronale vaudoise, Zürcher Arbeitgeber)¹³. Au total, il existe 140 CAF gérées par une caisse de compensation AVS professionnelle.

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

¹⁰ Art. 19, al. 1 et 1^{bis}, LAFam

¹¹ Toute CAF possédant sa propre fortune et ses propres réserves de couverture des risques de fluctuation compte pour une caisse.

¹² RS 831.10

¹³ La liste complète des caisses de compensation professionnelles peut être consultée sous : www.avs-ai.ch > Contacts > Caisses de compensation professionnelles.

- 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 59 CAF de ce type actives dans 19 cantons en tout¹⁴.
- 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 CAF professionnelles et interprofessionnelles (au sens de l'art. 14, let. a, LAFam) ainsi que les CAF gérées par des caisses de compensation AVS professionnelles (au sens de l'art. 14, let. c, LAFam) ne sont pas tenues d'être actives dans tous les cantons.

Figure 1 : Vue d'ensemble des caisses de compensation pour allocations familiales¹⁵

Canton	CAF gérées par une caisse de compensation AVS Art. 14, let. c, LAFam	CAF professionnelles et interprofessionnelles reconnues (Art. 14, let. a, LAFam)	CAF cantonales (Art. 14, let. b, LAFam)
ZH	44	8	1
BE	46	3	1
LU	35	0	1
UR	27	0	1
SZ	37	0	1
OW	23	0	1
NW	27	0	1
GL	32	0	1
ZG	31	0	1
FR	50	5	1
SO	42	4	1
BS	40	3	1
BL	41	3	1
SH	41	2	1
AR	31	0	1
AI	23	1	1
SG	41	7	1
GR	33	0	1
AG	41	4	1
TG	36	2	1
TI	36	2	1
VD	41	18	1
VS	41	9	1
NE	41	4	1
GE	49	5	1
JU	38	0	1
Total	967	80	26

Le nombre de CAF figurant dans le tableau dépasse largement celui de 227 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 en général. Cela signifie que les employés touchent les allocations familiales sur la base du régime d'allocations familiales du canton dans lequel ils travaillent. Le Parlement 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.

¹⁴ État en 2020

¹⁵ État en 2020

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 CAF¹⁶, 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 caisse de compensation AVS professionnelle est plus élevé que celui de la CAF cantonale. En Suisse, il en existe environ 200¹⁷.

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 sont 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 également contribuer au financement. Ils paient une cotisation de 0,3 % sur leurs salaires.
- Les indépendants paient des cotisations pour le financement des allocations familiales pour indépendants. Leur salaire soumis à cotisations pour les allocations familiales 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 2018 : 20,9 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. 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 2018 : 53,4 millions de francs) et d'un tiers par les cantons (en 2018 : 26,7 millions de francs ; art. 18 s. LFA).

Le tiers à la charge des cantons est réduit grâce aux recettes d'intérêts provenant d'une réserve créée, à l'entrée en vigueur de la LFA en 1953, au moyen d'une partie du Fonds pour la protection de la famille qui existait à l'époque. Cette réserve, d'un montant de 32,4 millions de francs, constitue dans le bilan de la Confédération le solde d'un financement spécial au sens de l'art. 53 de la loi sur les finances. C'est à partir de cette réserve que le Fonds pour les allocations familiales dans l'agriculture (Fonds LFA) a été créé. La Confédération sert sur le solde de celui-ci des intérêts, dont les recettes annuelles sont intégralement versées aux cantons. De ce fait, ce solde reste stable d'année en année (cf. aussi art. 20 LFA).

Jusqu'en 2017, le taux d'intérêt était fixé par la loi à 4 %. Il permettait de réduire les contributions des cantons de 1,3 million de francs. Avec le programme de stabilisation 2017-2019, l'inscription dans la loi d'un taux d'intérêt prescrit a été supprimée afin de permettre l'application d'un taux d'intérêt conforme aux conditions du marché. Depuis lors, l'AFF fixe chaque année ce taux en tenant compte de l'état du marché ainsi que de la nature et de la durée des avoirs¹⁸. Aucun intérêt n'a été versé pour les années 2018 et 2019 ; le budget 2020 table lui aussi sur un taux d'intérêt nul.

¹⁶ Caisse de compensation (CC) Transport, CC Migros, CC Milchwirtschaft, AK Gewerbe Handel Industrie Graubünden Glarus, CC Menuisier, AK Wirtschaftskammer Baselland, CC Agrivit.

¹⁷ Cette estimation se fonde sur les derniers chiffres disponibles, qui datent de 2009.

¹⁸ Art. 70, al. 2, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)

Réserve de couverture des risques de fluctuation

En vertu de l'art. 15 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, OAFam¹⁹, 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 2,9 milliards de francs en 2017, soit 50 % des dépenses annuelles pour les allocations familiales, qui représentaient, quant à elles, quelque 5,7 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 du système 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, de 0,1 à 3,5 %²⁰. Cela signifie que le taux de cotisation de la CAF ayant le taux le plus élevé est de 35 fois supérieur au taux de cotisation de la CAF ayant le taux le plus bas. Cette différence notable s'explique par divers facteurs, tels que le montant des allocations familiales fixé à l'échelle cantonale et le rapport entre la somme des salaires et la somme des prestations versées.

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). En général, ces « mauvais » risques sont portés par les CAF auxquelles sont affiliés des employeurs de branches à bas salaires, telles que la restauration ou la construction. 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 ce sont principalement des employés à plein temps qui sont les ayants droit prioritaires. Les caisses avec de « bons » risques se situent dans des secteurs à salaires élevés, notamment l'industrie pharmaceutique et le secteur financier.

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 CAF proposant un taux de cotisation plus bas. Ainsi, ni les CAF ni les employeurs qui leur sont affiliés ne peuvent influencer ces conditions-cadre.

1.2.2 Deux types de systèmes de compensation des charges

L'art. 17, al. 2, let. k, LAFam actuellement 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 des charges et la compensation partielle des charges²¹.

¹⁹ RS 836.21

²⁰ Statistique des allocations familiales 2017, disponible sous : www.ofas.admin.ch > Assurances sociales > Allocations familiales > Statistique

²¹ En allemand, la doctrine fait la distinction entre « reines » et « modifiziertes » Lastenausgleichssystem, cf. Ueli Kieser / Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, art. 17, ch. 103 s., et Ueli Kieser, Strukturen von Familienausgleichskassen, AJP 8 2013, pp. 1178 ss.

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. Pour une compensation intégrale, 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 de chaque CAF ainsi que le taux de risque cantonal, on calcule ce rapport, d'une part, pour chaque CAF active dans le canton et, d'autre part, pour le canton. À partir de ces taux, on détermine pour chaque CAF le montant des versements compensatoires qu'elle doit percevoir ou payer (cf. figure 2).

Figure 2 : Calcul de la compensation du taux de risque

1^{ère} 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. figure 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

Cinq cantons appliquent un système permettant de compenser partiellement les charges et un autre s'apprête à en mettre un en place. Cet aperçu présente de manière très simplifiée les différents systèmes, parfois complexes, que les cantons ont mis en place.

- Dans le *canton de Zurich*, le Grand Conseil a adopté le 13 janvier 2020 une modification de loi instaurant une compensation partielle des charges pour les salariés²². La nouvelle réglementation devrait entrer en vigueur en 2021. 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.
- Le canton de *Bâle-Ville* applique depuis le 1^{er} janvier 2020 un système de compensation des charges séparé pour les salariés et pour les indépendants. Ce système s'inspire de celui du canton de Saint-Gall (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, au fonds de compensation. 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 ²³ , 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, SH
Compensation partielle des charges	Compensation des charges commune pour les salariés et pour les indépendants	FR, GR
	Compensation des charges séparée pour les salariés et pour les indépendants	BS, SG, VS
	Compensation des charges pour les salariés (probablement à partir de 2021)	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.

²² Disponible sous : www.kantonsrat.zh.ch > Übersicht Geschäfte, > saisir 5511 dans le champ de recherche « KR-Nummer/Vorlagen-Nr. ».

²³ Le canton de *Vaud* disposait jusqu'à fin 2019 d'un système séparé de compensation des charges pour les salariés et pour les indépendants. La compensation des charges pour les salariés compensait seulement 60 % de la différence. Le Grand Conseil a décidé, le 5 novembre 2019, d'introduire au 1^{er} janvier 2020 une compensation intégrale des charges pour les salariés également. Pour les indépendants, la compensation des charges reste intégrale.

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

1.4 Nécessité d'agir et objectifs

1.4.1 Compensation des charges

L'AVS, l'AI, le régime des APG (allocation de maternité comprise) et l'assurance-chômage 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, en revanche, 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. Le Parlement juge que cette disparité est en contradiction avec le principe de solidarité sur lequel se fondent les autres assurances sociales. C'est pourquoi il 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.

1.4.2 Fonds LFA

Le Fonds LFA ne joue aujourd'hui pratiquement plus aucun rôle. Même avec un taux d'intérêt légal fixé à 4 %, la contribution des cantons ne pouvait être réduite que de 5 % environ. Ces deux dernières années, le Fonds LFA n'a plus produit de recettes d'intérêts et n'a donc plus pu remplir son rôle (décharger les cantons). C'est pourquoi – suivant aussi une recommandation du Contrôle fédéral des finances (CDF)²⁴ – il est proposé de dissoudre le financement spécial et, au lieu d'intérêts servis annuellement, d'en verser le solde aux cantons proportionnellement aux allocations familiales dans l'agriculture octroyées dans le canton. Le versement du capital du fonds aux cantons correspond tout à fait à l'objectif initial de ce dernier, qui était de réduire les contributions cantonales au financement des allocations.

1.5 Autres solutions examinées et solution choisie

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.

La mise en consultation du 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'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), dans le cadre du programme 2016-2019 du Conseil

²⁴ Rapport « Subventionsprüfung Familienzulagen in der Landwirtschaft » du 28 octobre 2019 (en allemand, avec résumé en français), disponible sous : www.cdf.admin.ch > Publications > Assurances sociales & prévoyance vieillesse.

fédéral pour l'allégement 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 réduire²⁵. 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 devraient être appréciées à la lumière de la suite des débats parlementaires sur la présente motion, dont la transmission éventuelle pourrait 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 décompte 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 à court terme 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 l'institution 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.

²⁵ 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.

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

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016²⁶ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016²⁷ sur le programme de la législature 2015 à 2019. L'objectif 11 de ce programme est que la Suisse réforme ses assurances sociales et en assure le financement durable.

Le projet est inclus dans les objectifs du Conseil fédéral pour 2020²⁸.

Il n'a pas de lien direct avec les stratégies nationales du Conseil fédéral.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Il est proposé de classer, à l'occasion du présent projet, l'intervention parlementaire suivante :

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

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen²⁹

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, ni pour celle de la dissolution du Fonds LFA.

3 Grandes lignes du projet

3.1 Nouvelle réglementation proposée

3.1.1 Compensation des charges

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 canton³⁰. La compensation des charges ne doit porter que sur les allocations qui sont versées en vertu de la LAFam. Si, sur une base volontaire, des allocations supplémentaires ou une somme dépassant le montant prescrit par la loi sont versées, 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-ci³¹.

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.

3.1.2 Fonds LFA

Le projet prévoit que la Confédération dissolvent le Fonds LFA, créé à partir de la réserve prévue par la loi pour les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants, et en verse dans les deux ans le capital, qui se monte à 32,4 millions de francs, aux cantons. Ce capital serait réparti entre eux proportionnellement aux allocations familiales dans l'agriculture versées dans le canton au cours des cinq années précédant l'entrée en vigueur de la modification de la LFA. La réserve a été constituée initialement au moyen de contributions de la Confédération, des cantons et de l'économie. Mais comme les recettes d'intérêts ont toujours été versées intégralement aux cantons (en 2017 : 1,3 million de francs), il paraît juste de répartir le capital du fonds exclusivement entre les cantons.

²⁶ FF 2016 981

²⁷ FF 2016 4999

²⁸ Objectifs du Conseil fédéral 2020 - Volume II, Département fédéral de l'Intérieur, objectif 3, disponible sous : www.bk.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Les Objectifs.

²⁹ Pour ce qui concerne la compatibilité du présent projet avec les obligations internationales de la Suisse, voir ch. 5.2.

³⁰ Cf. ch. 1.2.

³¹ Cf. ATF 135 V 172, consid. 6.3.2.

3.2 Adéquation des tâches et du financement

Compensation des charges : 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.

Fonds LFA : la dissolution du Fonds LFA simplifiera les flux financiers entre la Confédération et les cantons pour le financement des allocations familiales dans l'agriculture. Du reste, comme le fonds ne produit plus d'intérêts depuis deux ans, il ne remplit plus sa fonction (réduction des contributions cantonales). Dans ces circonstances, le CDF estime que les coûts administratifs dus à la gestion du financement spécial ne se justifient plus.

3.3 Questions de 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 effet de définir ce que l'on entend par compensation intégrale des charges.

Le versement du solde du *Fonds LFA* aux cantons nécessite un crédit de subventionnement. La demande correspondante sera soumise aux Chambres fédérales, après l'adoption de la base légale, dans le cadre du budget ou sous forme de demande de crédit supplémentaire.

4 Commentaire des dispositions

4.1 LAFam

Art. 17 Compétences des cantons

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 de la 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 à 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 charges s'inscrit 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 canton³². 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

³² Cf. ch. 1.2.

tiennent 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 cantons³³ 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 de 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 d'adapter leurs lois. Ils ont pour ce faire deux ans à compter de l'entrée en vigueur de cette modification.

4.2 LFA

Remplacement d'une expression

L'expression « allocation de formation professionnelle » utilisée dans le texte français de la LFA (art. 1a, al. 3, art. 2, al. 1 et 3, art. 7 et art. 9 [titre]) est remplacé par celle d'« allocation de formation », afin d'harmoniser la terminologie avec celle de la LAFam.

Art. 20 Réserve pour le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants

L'art. 20, al. 1 et 2, est abrogé. La réserve pour le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants, et le Fonds LFA institué à partir de celle-ci, perdent ainsi leur base légale et sont donc dissous. Par voie de conséquence, l'obligation de la Confédération de servir des intérêts devient caduque.

Art. 21 Contributions des cantons

Al. 2

L'art. 21, al. 2, est abrogé. Avec l'abrogation de l'art. 20, l'art. 21, al. 2, devient caduc, puisqu'il se réfère à la réserve qui sera dissoute. Les contributions des cantons ne seront dès lors plus réduites au moyen des intérêts produits par le capital du Fonds LFA.

Art. 25a Disposition transitoire de la modification du ...

L'abrogation de l'art. 20, al. 1, LFA fait disparaître la base légale de la réserve et donc du Fonds LFA. La disposition transitoire règle le versement du capital du fonds aux cantons. La Confédération a pour ce faire deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification de la LFA. Ce laps de temps doit permettre de procéder aux modalités de paiement dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour les caisses de compensation pour allocations familiales

La dissolution du Fonds LFA est sans conséquences pour les caisses de compensation pour allocations familiales. Les explications qui suivent au ch. 5.1 se rapportent exclusivement à la compensation des charges.

5.1.1 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 une compensation supplémentaire de l'ordre d'un peu moins d'un demi-million de francs par an.

³³ Lucerne, Schwytz, Obwald, Nidwald, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Grisons, Neuchâtel, Genève et Jura.

Les cantons 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. Le canton de Zurich, qui a décidé d'introduire une compensation partielle des charges pour les allocations familiales destinées aux salariés (mais non pour celles destinées aux indépendants) devrait lui aussi mettre en place une compensation intégrale des charges (pour les indépendants également). Cela devrait entraîner pour les CAF actives dans ces cantons une compensation à hauteur d'environ 60 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 à hauteur d'environ 25 millions de francs par an.

Figure 6 : Compensation supplémentaire entre les caisses de compensation pour allocations familiales dans les cantons après mise en œuvre de la motion Baumann, et compensation globale après 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 compensation 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	198
Compensation des charges seulement pour les salariés	UR, SO, SH	moins de 1	10
Compensation partielle des charges	ZH, FR, SG, GR, VS et BS	61	133
Pas de compensation des charges	GL, AR, AI, AG, TG, NE	25	25
Total		86	366

Estimation établie sur la base des données de la Statistique des allocations familiales 2017 et d'indications supplémentaires fournies par les cantons. Le relèvement des allocations familiales au 1^{er} janvier 2019 dans le canton de Vaud, au 1^{er} janvier 2020 dans les cantons de Fribourg, de Bâle-Ville, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall et du Jura, ainsi qu'au 1^{er} avril 2020 dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, n'a pas été pris en compte.

La mise en œuvre du projet devrait entraîner une compensation supplémentaire de l'ordre de 85 millions de francs par an.

Si une compensation intégrale des charges est mise en place dans tous les cantons, la compensation totale est estimée à 366 millions de francs par an. Cela correspond à 7 % environ des dépenses annuelles au titre des allocations familiales³⁴.

5.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

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

5.1.3 Conséquences d'ordre structurel

La mise en place d'une compensation intégrale des charges dans tous les cantons éliminerait 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. 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 grande partie des employeurs pourront procéder au décompte des allocations familiales à l'échelle suisse auprès d'une seule caisse de compensation (guichet unique).

5.2 Conséquences pour la Confédération

5.2.1 Conséquences financières

Compensation des charges : la Confédération est concernée par le projet en tant qu'employeur. Suivant le taux de risque, la 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.

³⁴ Cf. ch. 1.1.

Fonds LFA : le versement aux cantons des fonds affectés du Fonds LFA entraîne pour la Confédération un flux négatif unique de 32,4 millions de francs. Simultanément, elle est libérée de son obligation de servir des intérêts.

5.2.2 Conséquences sur l'état du personnel

Compensation des charges : 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.

Fonds LFA : la suppression du financement spécial et celle de la budgétisation et du versement annuels des recettes d'intérêt déchargent l'OFAS et l'AFF, quoique dans une mesure négligeable, ainsi que les Chambres fédérales, qui auront désormais un crédit de moins à décider concernant le budget de l'OFAS, tant au chapitre des revenus qu'à celui des charges.

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

5.3.1 Conséquences financières

Compensation des charges : 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 et aussi, de ce fait, aux cantons et aux communes en tant qu'employeurs.

Fonds LFA : après la dissolution du Fonds LFA, les cantons ne toucheront plus d'intérêts. Cela dit, en raison de la situation actuelle sur le front des taux d'intérêt, il n'en avait déjà plus été versés en 2018 ni en 2019, et aucun montant à ce titre n'a non plus été inscrit au budget 2020. En contrepartie, les cantons obtiendront, sous forme de versement unique, une part du capital du fonds. La part du capital du Fonds LFA de 32,4 millions de francs revenant à chaque canton résultera du rapport entre les allocations familiales dans l'agriculture versées dans le canton et le total des allocations versées dans toute la Suisse. Les allocations familiales dans l'agriculture versées au cours des cinq années précédant l'entrée en vigueur de la modification législative serviront de base de calcul. Si les années 2014 à 2018 servaient de base de calcul, il en résulterait la répartition suivante :

Figure 7 : Répartition du capital du Fonds LFA entre les cantons (base de calcul : 2014 à 2018)

Cantons	Montant total des paiements 2014 – 2018 (en CHF)	Pourcentage	Répartition du fonds (en CHF)
Zurich	41 367 671	7,5	2 423 027
Berne	83 589 619	15,1	4 896 092
Lucerne	58 500 144	10,6	3 426 527
Uri	5 557 964	1,0	325 546
Schwytz	18 782 737	3,4	1 100 161
Obwald	7 203 417	1,3	421 926
Nidwald	4 667 652	0,8	273 398
Glaris	4 280 579	0,8	250 726
Zoug	6 694 030	1,2	392 089
Fribourg	30 620 362	5,5	1 793 526
Soleure	13 195 550	2,4	772 903
Bâle-Ville	71 048	0,0	4161
Bâle-Campagne	10 903 520	2,0	638 652
Schaffhouse	4 704 713	0,9	275 569
Appenzell Rhodes-Ext.	9 245 287	1,7	541 524
Appenzell Rhodes-Int.	6 578 199	1,2	385 305
Saint-Gall	49 159 922	8,9	2 879 443
Grisons	27 082 900	4,9	1 586 326
Argovie	26 419 099	4,8	1 547 445
Thurgovie	37 776 551	6,8	2 212 685
Tessin	6 791 187	1,2	397 780
Vaud	44 834 947	8,1	2 626 116
Valais	27 696 025	5,0	1 622 238
Neuchâtel	8 924 262	1,6	522 721
Genève	7 934 064	1,4	464 722
Jura	10 574 732	1,9	619 393
Total	553 156 181	100,0	32 400 000

5.3.2 Conséquences sur l'état du personnel

Compensation des charges : 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.

Fonds LFA : la modification de la LFA n'a aucun effet sur la dotation en personnel des cantons.

5.4 Conséquences économiques

Compensation des charges : 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 (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 (estimé à 85 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. Les différences actuelles au niveau des taux de cotisation ne récompensent pas les CAF dont la gestion est la plus efficiente, mais celles pour lesquelles les risques sont moindres. L'harmonisation des taux de cotisation visée par le mécanisme de compensation ne remet donc pas en cause les principes du libéralisme économique appliqués en Suisse. Au surplus, elle 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. De ce fait, les conséquences économiques dans les cantons directement concernés seront également 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 salarial³⁵. Si, après élimination des risques défavorables, la caisse de compensation AVS 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.

Fonds LFA : la dissolution du Fonds LFA n'entraîne aucune conséquence économique.

5.5 Conséquences sociales

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

5.6 Conséquences environnementales

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

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le présent projet se fonde sur l'art. 116, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.)³⁶, qui confère à la Confédération une compétence réglementaire complète dans le domaine des allocations familiales³⁷.

³⁵ Selon l'étude « Regulierungs-Checkups im Bereich Familienzulagen » (cf. supra), cette adaptation entraînerait, pour l'ensemble de la Suisse, des frais estimés à moins d'un million de francs.

³⁶ RS 101

³⁷ Cf. Ueli Kieser / Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Einleitung, ch. 18.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

6.2.1 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 2002, de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes, ALCP³⁸). 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 AELE, cela vaut aussi pour les relations entre la Suisse et les autres États de l'AELE.

6.2.2 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.

6.3 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 et de la LFA est donc soumis à la procédure législative ordinaire.

6.4 Frein aux dépenses

Compensation des charges : 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.

Fonds LFA : la Confédération accorde actuellement chaque année une subvention dont le montant correspond à celui des recettes d'intérêts du Fonds LFA, à affectation liée. Avec la dissolution du fonds et le transfert aux cantons du solde de 32,4 millions de francs prévu dans la disposition transitoire de la modification de la LFA, cette subvention s'accroît, une unique fois avant sa suppression, de plus de 20 millions de francs. Par conséquent, l'art. 25a LFA doit être soumis au frein aux dépenses.

6.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

6.5.1 Principe de subsidiarité

Compensation des charges : en vertu de la loi en vigueur, la compétence de régler le financement des allocations familiales ressortit aux cantons (art. 16, al. 1, LAFam). 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 des charges (par ex. réglementation de l'organisme compétent, du calcul des versements compensatoires et des conséquences en cas de retard).

Fonds LFA : les cantons sont responsables du financement d'un tiers des coûts des allocations familiales dans l'agriculture qui ne sont pas couverts. La dissolution du fonds, la répartition du solde de celui-ci entre les cantons et donc l'abandon de la gestion par la Confédération des fonds affectés à la réduction du tiers à la charge des cantons respectent le principe de subsidiarité.

³⁸ 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.

6.5.2 Principe d'équivalence fiscale

Compensation des charges : comme mentionné au ch. 6.5.1, les cantons ont, conformément à la loi en vigueur, la compétence de régler le financement des allocations familiales. Le présent projet ne change rien à cette compétence. Les cantons la garderont à l'avenir aussi.

Fonds LFA : la répartition entre les cantons des fonds affectés du fonds LFA renforce l'autonomie financière des cantons.

6.5.3 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.

Compensation des charges : la loi sur les allocations familiales entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 fait aux cantons des prescriptions 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.

Fonds LFA : les compétences législatives des cantons touchant l'organisation des allocations familiales dans l'agriculture ne sont pas affectées par la dissolution du fonds ; leurs compétences financières sont renforcées.

6.6 Délégation de compétences législatives

Compensation des charges : 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.

Fonds LFA : la disposition transitoire de la LFA est directement applicable. Aucune adaptation n'est requise au niveau de l'ordonnance.

6.7 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.