



# **Loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam)**

**Table des matières**

	Page		Page
<b>1. Résumé des points centraux du projet</b>	3	4.3 Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (art. 21 à 26)	14
<b>2. Situation initiale</b>	3	4.3.1 Assujettissement et droit (art. 21 et 22)	14
2.1 Droit fédéral	3	4.3.2 Organisation (art. 23 à 25)	14
2.2 Droit cantonal	4	4.3.3 Financement	15
<b>3. Naissance de la nouvelle loi</b>	4	4.4 Voies de droit et droit complémentaire (art. 27 et 28)	15
3.1 Le débat au sein de la commission consultative	4	4.5 Exécution (art. 29 à 32)	15
3.2 Les éléments centraux de la nouvelle loi cantonale sur les allocations familiales	5	4.6 Dispositions transitoires et dispositions finales (art. 33 à 35)	16
3.2.1 Montants et types d'allocations familiales	5	<b>5. Répercussions financières et sur le personnel</b>	16
3.2.2 Allocations familiales pour les personnes indépendantes	5	5.1 Répercussions financières pour le canton dues à l'exécution du régime d'allocations pour les personnes exerçant une activité lucrative	16
3.2.3 Reconnaissance des caisses de compensation pour allocations familiales	6	5.2 Répercussions financières pour le canton dues à l'exécution du régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative	17
3.2.4 Equilibre financier des caisses de compensation pour allocations familiales	6	5.3 Répercussions financières pour le canton en tant qu'employeur	17
3.2.5 Révision des caisses de compensation pour allocations familiales	6	<b>6. Répercussions sur les communes</b>	17
3.2.6 Compensation cantonale des charges	7	<b>7. Répercussions sur l'économie</b>	18
3.2.7 Taux maximum de cotisation	7	<b>8. Résultat de la procédure de consultation</b>	18
3.3 Tâches relevant de l'exercice de la puissance publique et tâches transférées	8	8.1 Evaluation globale	18
3.3.1 Le registre central	8	8.2 Assujettissement des personnes indépendantes	18
3.3.2 L'obligation d'affiliation	8	8.3 Compensation cantonale des charges et montants compensatoires	19
3.3.3 Le régime d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative	9	8.4 Taux maximum de cotisation (art. 15)	19
3.4 L'application du droit fédéral	9	8.5 Comptabilité distincte pour les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans plusieurs cantons (art. 7, al. 2)	19
<b>4. Commentaire des différents articles</b>	9		
4.1 Dispositions générales (art. 1 et 2)	9		
4.2 Allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative (art. 3 à 20)	10		
4.2.1 Régimes d'allocations familiales (art. 3 à 5)	10		
4.2.2 Organisation (art. 6 à 13)	10		
4.2.3 Financement (art. 14 à 17)	12		
4.2.4 Révision, rapports et surveillance (art. 18 à 20)	13		

## **Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam)**

### **1. Résumé des points centraux du projet**

La nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) entraîne la révision de la loi cantonale du 5 mars 1961 sur les allocations pour enfants aux personnes salariées (loi sur les allocations pour enfants, LAE)<sup>1)</sup>. Les cantons doivent non pas édicter des lois complètes sur les allocations familiales, mais appliquer les dispositions contraignantes du droit fédéral et compléter celui-ci. Le Grand Conseil avait déjà mandaté à plusieurs reprises le Conseil-exécutif afin qu'il examine la possibilité d'apporter des améliorations à la loi sur les allocations pour enfants et qu'il présente en outre un projet de modification de celle-ci. La nouvelle loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam) permet au Conseil-exécutif de remplir ces exigences et de tenir compte des demandes formulées.

Les points centraux du projet sont les suivants:

#### **Montants et types d'allocations familiales**

La loi fédérale prévoit que les allocations pour enfants et les allocations de formation professionnelle constituent les prestations minimales. Elles s'élèvent, par mois, à 200 francs pour les enfants de moins de 16 ans et à 250 francs pour les jeunes entre 16 et 25 ans qui suivent une formation. S'agissant des montants et des types d'allocations familiales obligatoires, il convient de respecter le minimum prévu par le droit fédéral. Il est en outre prévu que les caisses de compensation pour allocations familiales sont libres de verser, à titre facultatif, des allocations de montants plus élevés ainsi que d'autres types spécifiques d'allocations.

#### **Allocations familiales pour les personnes indépendantes**

Les personnes indépendantes doivent désormais également être assujetties à la loi sur les allocations familiales. Le règlement du financement et des prestations se fonde par analogie sur celui des personnes salariées. L'extension du droit aux allocations aux personnes indépendantes permet de combler une lacune du système actuel, ce que le Grand Conseil a demandé en adoptant la motion PS/JS «Allocation pour enfants aux indépendants».

#### **Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative**

Le nouveau droit fédéral prévoit que dorénavant, les personnes sans activité lucrative doivent également pouvoir prétendre à des allocations familiales. La Confédéra-

tion laisse les cantons organiser et financer les allocations destinées à cette catégorie de la population. C'est la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne qui sera chargée de la mise en œuvre du régime des allocations pour les personnes sans activité lucrative. Le financement sera assuré par le canton et les communes, puisque dans ce cas, les allocations familiales déchargent dans une large mesure l'aide sociale.

#### **Affiliation obligatoire**

Le droit fédéral régleme les allocations familiales pour tous les employeurs qui sont tenus de cotiser à l'AVS. Par conséquent, il n'est plus possible de ne pas être assujetti à la loi sur les allocations familiales et d'être exempté de l'obligation de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales.

#### **Taux maximum de cotisation et garantie de déficit**

Un taux maximum de cotisation unique est introduit pour l'ensemble des caisses de compensation pour allocations familiales. Si, après la dissolution de sa couverture des risques de fluctuation, une caisse de compensation pour allocations familiales privée ne parvient plus à financer ses charges en appliquant le taux maximum de cotisation, elle doit elle aussi être dissoute ou être exclue de l'exécution du régime d'allocations familiales. Le cas échéant, un déficit de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne sera couvert par le canton et les communes, comme c'est actuellement le cas, puisque cette caisse cantonale remplit également la fonction d'une caisse supplétive.

### **2. Situation initiale**

#### *2.1 Droit fédéral*

Le 13 mai 1991, Angeline Fankhauser, conseillère nationale, a déposé une initiative parlementaire<sup>2)</sup> revêtant la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Elle visait à ce que chaque enfant domicilié en Suisse ait droit à une allocation d'au moins 200 francs et demandait qu'une compensation des charges soit établie au plan national. Il était prévu par ailleurs que les familles ayant des enfants à élever puissent bénéficier de prestations en cas de besoin. Le 2 mars 1992, le Conseil national a décidé de donner suite à cette initiative parlementaire.

Fin 1998, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a présenté un premier projet législatif qui est resté en suspens jusqu'en 2001 pour des motifs d'assainissement des finances fédérales. Le 8 septembre 2004, la CSSS-N a adopté un projet remanié<sup>3)</sup> qui se fondait sur le postulat «un enfant – une allocation». Il prévoyait que tous les parents, qu'ils soient salariés, indépendants ou sans activité lucrative, avaient droit à une allocation, qui était toujours complète. Le montant minimum de l'allocation devait s'élever à 200 francs

<sup>1)</sup> RSB 832.71

<sup>2)</sup> FF 1999 2942 ss

<sup>3)</sup> FF 2004 6459 ss

pour chaque enfant et à 250 francs pour chaque jeune suivant une formation professionnelle. Selon le projet, les cantons étaient compétents en matière d'exécution de la nouvelle loi sur les allocations familiales et chargés de réglementer le financement en la matière. Les allocations versées par la Confédération aux bénéficiaires du secteur agricole devaient être maintenues, sous réserve d'adaptations concernant les catégories et les montants minimaux des allocations.

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont suivi pour l'essentiel le projet législatif, en rejetant toutefois l'idée de l'assujettissement des personnes indépendantes au régime des allocations. Ils ont prévu que les cantons réglementent le financement des allocations pour les personnes exerçant une activité lucrative et les coûts d'exécution, financent les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative et règlent les conditions de perception de ces allocations et l'organisation. Pour le reste, les cantons disposent d'une importante marge de manœuvre puisque la réglementation de la Confédération n'est pas exhaustive. Le 24 mars 2006, les Chambres fédérales ont adopté la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam)<sup>4)</sup>.

L'Union suisse des arts et métiers a alors demandé le référendum<sup>5)</sup>. Le 26 novembre 2006, le peuple a accepté la loi sur les allocations familiales par 68 pour cent de oui. Le texte entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Le 6 décembre 2006, Hugo Fasel, conseiller national, a déposé l'initiative parlementaire intitulée «Un enfant, une allocation»<sup>6)</sup>. Il propose que les personnes indépendantes aient droit elles aussi à des allocations pour enfants selon le principe «Un enfant, une allocation». Le 24 août 2007, la CSSS-N a donné suite à l'initiative et la CSSS du Conseil des Etats en a fait de même le 12 novembre 2007. La CSSS-N élabore actuellement un projet concret de modification de la loi fédérale sur les allocations familiales.

## 2.2 Droit cantonal

Au niveau cantonal, le régime d'allocations pour enfants est réglementé par la loi sur les allocations pour enfants.

Le Grand Conseil a donné au Conseil-exécutif, à différentes reprises, le mandat d'étudier la possibilité d'améliorer la loi sur les allocations pour enfants et de présenter un projet de modification de celle-ci. Un postulat et trois motions à ce sujet ont d'ailleurs été déposés:

- Postulat Rufenacht-Frey, Safern, «Allocations pour enfants indépendantes du revenu» (025/96) du 15 janvier 1996, adopté par le Grand Conseil le 25 juin 1996. L'auteur du postulat priait le Conseil-exécutif d'examiner s'il était possible de passer du système des allocations pour enfants dépendantes du revenu à un sys-

tème d'allocations indépendantes du revenu sans qu'il en résulte de coûts supplémentaires pour le canton.

- Motion Roland Seiler, Moosseedorf, «Allocation pour enfant: au moins 200 francs pour tous» (233/98) du 24 novembre 1998. Le Grand Conseil a adopté le 29 juin 1999 la deuxième partie de cette motion sous forme de postulat. Celle-ci prévoyait que l'allocation pour enfant serait de 200 francs au minimum pour les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans et de 250 francs au moins pour les enfants âgés de plus de 12 ans.
- Motion Franziska Widmer, Berne, «Solidarité dans le financement des allocations pour enfants» (131/99) du 21 juin 1999. La motionnaire chargeait le Conseil-exécutif de présenter un projet de révision de la loi qui permette de garantir la solidarité dans le financement des allocations pour enfants entre toutes les entreprises. Le Grand Conseil a adopté la motion le 12 avril 2000 sous forme de postulat.
- Motion PS/JS «Allocation pour enfants aux indépendants» (125/2006) du 6 juin 2006. Le Grand Conseil a adopté la motion le 22 novembre 2006. Celle-ci prévoit que les personnes exerçant une activité indépendante à titre principal et ayant leur domicile et le siège de leur activité dans le canton de Berne puissent faire valoir le droit à des allocations pour enfants.

Le Conseil-exécutif n'a refusé aucune de ces demandes et était prêt à les examiner, mais il ne voulait pas anticiper sur les travaux législatifs qui étaient en cours au niveau fédéral.

## 3. Naissance de la nouvelle loi

### 3.1 Le débat au sein de la commission consultative

Pour l'exécution de la loi sur les allocations pour enfants, le Conseil-exécutif est conseillé par une commission où siègent neuf membres (ci-après «commission LAE»). Elle est composée du chef ou de la cheffe de l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations, de trois représentants des employeurs et de trois représentants des salariés, d'un représentant de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne et d'un représentant d'une caisse d'allocations familiales privée reconnue (art. 34 LAE).

En vue de la création de la nouvelle loi cantonale sur les allocations familiales, la commission LAE s'est intéressée, dès que le projet de loi fédérale a été disponible, à ses différents éléments centraux. Elle a discuté des types d'allocations familiales, de leurs montants et de leur financement, de la reconnaissance et des tâches des caisses de compensation pour allocations familiales ainsi que de la surveillance et de la révision de celles-ci. La question de la compensation cantonale des charges a en outre été traitée de manière approfondie. Etant donné que la majorité des membres de la commission LAE connaissent bien les questions de gestion d'une caisse de compensation pour allocations familiales, il a également été possible d'aborder le sujet de l'organisation.

<sup>4)</sup> FF 2006 3389 ss

<sup>5)</sup> FF 2006 6419 s

<sup>6)</sup> [http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20060476](http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20060476)

Les 14 mars et 13 avril 2007, la commission LAE a débattu du premier projet de loi cantonale sur les allocations familiales élaboré par l'administration. Il comportait les éléments centraux dont il avait été question et tenait également compte des interventions parlementaires qui avaient été adoptées. La commission LAE s'est opposée à l'unanimité (avec une abstention) à une compensation cantonale des charges parmi les caisses de compensation pour allocations familiales, à un taux de cotisation uniforme et à un fonds de compensation en voyant dans ces propositions une atteinte à l'autonomie en matière de financement des caisses de compensation pour allocations familiales. Le 3 octobre 2007, la commission LAE a en outre rejeté à l'unanimité (avec une abstention) les montants compensatoires pouvant être versés entre les caisses de compensation pour allocations familiales privées (cf. art. 18 du projet soumis en procédure de consultation).

### 3.2 Les éléments centraux de la nouvelle loi cantonale sur les allocations familiales

#### 3.2.1 Montants et types d'allocations familiales

S'agissant des **montants** des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle, les membres de la commission LAE étaient tous d'accord sur le fait que les conditions économiques prévalant dans le canton de Berne ne permettent pas de proposer davantage que les allocations minimales prévues par la loi fédérale (soit 200 fr. pour l'allocation pour enfant et 250 fr. pour l'allocation de formation professionnelle; art. 5 LAFam).

En adoptant la motion Seiler «Allocation pour enfant: au moins 200 francs pour tous» (233/98) sous forme de postulat, le Conseil-exécutif a reçu le mandat de procéder à un examen. Au vu de la position adoptée par les partenaires sociaux, le Conseil-exécutif renonce à une politique sociale plus progressiste et se limite aux prestations minimales prévues par le droit fédéral (art. 5 LAFam). Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent cependant avoir la possibilité de prévoir de manière facultative des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle plus élevées.

Conformément à ce que prévoit l'article 13, alinéa 3 LAFam, désormais, seules des **allocations entières** sont versées. L'échelonnement des allocations en fonction du degré d'occupation prévu à l'heure actuelle par le canton est supprimé.

Les représentants des employeurs au sein de la commission LAE n'étaient pas disposés à prévoir le financement **d'allocations de naissance et d'allocations d'adoption**. Ils voulaient laisser aux caisses de compensation pour allocations familiales le choix d'admettre et de financer de telles prestations sous le nouveau droit également. Par conséquent, l'allocation de naissance et l'allocation d'adoption ne figurent pas dans le projet législatif sous la forme de prestations obligatoires.

#### 3.2.2 Allocations familiales pour les personnes indépendantes

Au sens de l'article 11, alinéa 1 LAFam, sont assujettis au régime d'allocations familiales les employeurs et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations selon l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). Ont droit aux allocations les salariés au service d'un employeur assujetti à l'AVS (art. 13, al. 1 LAFam) et les salariés au service d'un employeur qui n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS (art. 13, al. 2 LAFam).

Dans le projet présenté par la CSSS-N, le régime d'allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative s'appliquait également aux personnes indépendantes, qui avaient droit à des allocations<sup>7)</sup>. Selon la CSSS-N, une telle extension du droit aux personnes indépendantes permettait de combler une importante lacune présente dans le système actuel des réglementations cantonales en la matière<sup>8)</sup>.

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont largement débattu de la question de l'assujettissement des personnes indépendantes au régime d'allocations familiales. Lors de la procédure d'élimination des divergences, ils ont finalement renoncé à cette possibilité et ont supprimé du projet de loi le droit des personnes indépendantes à prétendre aux allocations familiales<sup>9)</sup>. Les rapporteurs des deux Chambres ont cependant expressément précisé que les cantons étaient libres d'assujettir les personnes indépendantes à leurs régimes d'allocations<sup>10)</sup>.

En raison de l'initiative parlementaire que le conseiller national Hugo Fasel a déposée le 6 décembre 2006, la CSSS-N élabore à l'heure actuelle un projet concret de modification de la loi fédérale sur les allocations familiales qui doit permettre aux personnes indépendantes d'avoir droit elles aussi à des allocations pour enfants (cf. commentaires au ch. 2.1).

Dès le stade de la discussion concernant le projet de loi fédérale sur les allocations familiales, les représentants des employeurs au sein de la commission LAE se sont prononcés contre un assujettissement des personnes indépendantes.

Les participants à la procédure de consultation se sont exprimés de manière très différenciée au sujet de l'assujettissement des personnes indépendantes au régime d'allocations familiales. Alors que le PS, les Verts, le PEV et deux organisations d'employés y sont favorables, l'UDC, des organisations patronales et économiques ainsi que quatre caisses de compensation pour allocations familiales s'y opposent. Le PRD a fait part de critiques à ce sujet. Quant au Conseil-exécutif, il souhaite sou-

<sup>7)</sup> FF 2004 6503 s (art. 11, al. 1 lit. c et 13, al. 3 LAFam, projet)

<sup>8)</sup> FF 2004 6468 s

<sup>9)</sup> Bulletin officiel 2006 CE 98 (13.3.2006), Bulletin officiel 2006 CN 246 (15.3.2006)

<sup>10)</sup> cf. Bulletin officiel 2006 CE 99 (13.3.2006): Urs Schwaller, conseiller aux Etats: «La commission souhaite cependant que je précise formellement que les cantons peuvent tout à fait édicter des réglementations à l'intention des personnes indépendantes et qu'ils sont libres de les concevoir comme ils l'entendent» (trad.); Bulletin officiel 2006 CN 245 (15.3.2006): Christine Egerszegi-Obrist, conseillère nationale a attiré l'attention sur le fait que les cantons peuvent prévoir de meilleures réglementations.

mettre les personnes indépendantes au régime d'allocations familiales, pour les raisons suivantes:

- En adoptant la motion PS/JS «Allocation pour enfants aux indépendants» (125/2006), le Grand Conseil a clairement signalé qu'il désire que les personnes indépendantes puissent faire valoir le droit à des allocations pour enfants relevant du régime d'allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative.
- La loi fédérale sur les allocations familiales est sous-tendue par le principe de «un enfant – une allocation». Le fait que des personnes indépendantes bénéficient d'allocations relève bien de cet esprit.
- Récemment, le nombre de personnes exerçant une activité lucrative qui se sont lancées dans une activité indépendante s'est fortement accru. Nombreux sont ceux qui ont choisi de passer du chômage au statut d'indépendant. Lorsque ces personnes ont une famille, les coûts induits par les enfants pèsent d'un poids important sur le budget. D'un point de vue de politique sociale, il est par conséquent souhaitable que ces familles puissent être déchargées financièrement.
- Il n'est pas rare que les personnes indépendantes aient parallèlement un statut d'employé. Il est souvent difficile d'estimer, dans la pratique, si elles sont avant tout employées ou indépendantes. Les représentants des caisses de compensations pour allocations familiales au sein de la commission LAE ont estimé qu'il n'était pas possible, pour des raisons d'ordre technique, d'opérer une délimitation entre une activité indépendante à titre principal ou accessoire. Celle-ci n'a plus de raison d'être dès lors que l'ensemble des personnes indépendantes sont soumises à la loi cantonale sur les allocations familiales.

### 3.2.3 Reconnaissance des caisses de compensation pour allocations familiales

La gestion d'une caisse de compensation pour allocations familiales implique des risques financiers. Il faut en effet pouvoir garantir à tout moment que les prestations envisagées pourront être versées. La qualité de la gestion des caisses de compensation pour allocations familiales ainsi que la qualité des contrôles internes et externes sont des critères décisifs permettant de limiter ces risques.

Le législateur fédéral prévoit donc trois types de caisses habilitées à mettre en œuvre le régime d'allocations familiales (art. 14 LAFam):

- a) les caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles reconnues par les cantons,
- b) les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales,
- c) les caisses de compensation pour allocations familiales gérées par des caisses de compensation AVS.

Les cantons doivent établir les critères de reconnaissance (art. 17, al. 2, lit. c LAFam) et assurer la surveillance des caisses de compensation pour allocations familiales (art. 17, al. 2, 1<sup>o</sup> phrase LAFam).

Le canton de Berne dispose déjà, à l'heure actuelle, d'une caisse de compensation pour allocations familiales (art. 14 ss LAE). Il s'agit de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne (CAB). Par ailleurs, le droit en vigueur autorise les caisses

privées d'allocations familiales d'organisations d'employeurs, qui ont créé une caisse de compensation professionnelle AVS ou qui existaient déjà en 1961, à appliquer le régime d'allocations pour enfants (art. 17, al. 1 LAE).

Les membres de la commission LAE ont unanimement admis que le nombre de caisses de compensation pour allocations familiales admises (art. 14, lit. a LAFam) ne devait pas être limité, contrairement à ce qui prévaut dans le droit en vigueur.

Le Conseil-exécutif est en faveur d'une non-limitation du nombre des caisses de compensation pour allocations familiales reconnues (au sens de l'art. 14, lit. a LAFam), notamment parce qu'il faut désormais que les entreprises avec réglementation des salaires ainsi que les exploitations soumises à un contrat collectif de travail s'affilient à une caisse de compensation pour allocations familiales.

### 3.2.4 Equilibre financier des caisses de compensation pour allocations familiales

L'article 15, alinéa 3 LAFam prévoit que les caisses de compensation pour allocations familiales doivent veiller à leur équilibre financier en constituant une réserve adéquate de couverture des risques de fluctuation. Une telle réserve est jugée adéquate lorsque son avoir se monte au minimum à 20 pour cent et au maximum à 100 pour cent de la dépense annuelle moyenne pour les allocations familiales (art. 13, al. 2 de l'ordonnance sur les allocations familiales, OAFam)<sup>11</sup>. La réserve de couverture des risques de fluctuation sert à remplir, en tout temps, les obligations courantes. Elle doit également permettre d'éviter qu'une adaptation du taux de cotisation s'avère nécessaire durant l'année en cours.

En principe, la caisse de compensation pour allocations familiales est responsable des allocations qu'elle prévoit de verser. Son organe suprême porte la responsabilité de l'équilibre financier et donc d'une réserve adéquate de couverture des risques de fluctuation. Les caisses de compensation pour allocations familiales et, à titre subsidiaire, leurs organismes responsables, assument la responsabilité des dommages causés de manière illicite par les organes des caisses.

### 3.2.5 Révision des caisses de compensation pour allocations familiales

Comme mentionné au chiffre 3.2.3, la qualité de la gestion des caisses de compensation pour allocations familiales et la qualité des contrôles internes et externes constituent des critères déterminants lorsqu'il s'agit de limiter les risques financiers.

Par conséquent, la gestion doit faire l'objet d'un examen. De l'avis du Conseil-exécutif, la révision des caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles (au sens de l'art. 14, lit. a LAFam) doit être soumise aux mêmes conditions que celles qui prévalent pour les caisses de compensation AVS.

Dans le cas des caisses de compensation pour allocations familiales gérées par des caisses de compensation AVS, la révision a lieu en même temps que celle de la

<sup>11</sup>) A consulter à l'adresse suivante: [www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2007.html](http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2007.html)

caisse de compensation AVS. Il est donc justifié de poser les mêmes exigences pour la révision des caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles (au sens de l'art. 14, lit. a LAFam).

### 3.2.6 Compensation cantonale des charges

La motion Widmer «Solidarité dans le financement des allocations pour enfants» (131/99) a été adoptée sous forme de postulat. Le Conseil-exécutif a été chargé à cette occasion d'étudier dans quelle mesure une compensation cantonale des charges entre les caisses d'allocations familiales permettrait de garantir une plus grande solidarité dans le financement des allocations pour enfants.

La commission LAE a longuement débattu de cette question et a finalement rejeté cette solution à l'unanimité (avec une abstention).

#### *Arguments s'opposant à une compensation cantonale des charges:*

- Une compensation cantonale des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales va à l'encontre de leur autonomie en matière de financement.
- Une compensation cantonale des charges suppose un maintien des structures qui, comme tel, n'est pas judicieux: des caisses disposant d'un financement insuffisant subsistent alors que des caisses stables ne bénéficient pas de conditions plus favorables.
- Une compensation cantonale des charges ne fait que générer des coûts (redistribution des fonds) et non un profit. Aucune allocation supplémentaire ne peut être versée en cas de compensation cantonale des charges.
- Les caisses de compensation pour allocations familiales de nombreuses associations professionnelles jouent un rôle d'intégration important, ce qui permet d'influencer positivement l'affiliation à l'association. Dans le cas de figure d'une compensation cantonale des charges, les associations professionnelles perdent de leur attrait.
- Le droit en vigueur autorise la dispense de l'obligation de s'affilier à une caisse d'allocations familiales (art. 5 et 6 LAE) ainsi que, par exemple, le non-assujettissement d'administrations publiques à la loi (art. 4 LAE). Si désormais, les pouvoirs publics et les grandes entreprises avec réglementation des salaires ont l'obligation de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales, il en résulte déjà une importante compensation des charges.
- Les allocations familiales obligatoires sont financées uniquement par les employeurs. Pour les ayants droit, il leur importe peu de recevoir leurs allocations d'une caisse «avantageuse» ou «moins avantageuse».

#### *Arguments en faveur d'une compensation cantonale des charges:*

- Les taux de cotisation des caisses de compensation pour allocations familiales dans le canton de Berne se situent à l'heure actuelle entre 0,5 et 2,9 pour cent de la masse salariale soumise à cotisation. De telles différences sont généralement

dues au fait que des caisses de compensation pour allocations familiales qui comportent par exemple un nombre élevé de petites entreprises artisanales disposant d'une faible masse salariale et qui versent de nombreuses allocations pour enfants ont des taux de cotisation élevés. A l'opposé, les caisses auxquelles sont affiliées des associations regroupant en majorité des entreprises dont la masse salariale est élevée et qui versent peu d'allocations familiales ont en principe des taux de cotisation plus faibles.

Cette réalité met en évidence le fait que la caisse de compensation pour allocations familiales la plus avantageuse n'est pas celle qui travaille de la façon la plus efficace, mais celle qui doit verser le moins d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle et qui dispose d'une masse salariale soumise à cotisation élevée.

- Une compensation cantonale des charges est une solution moins onéreuse pour l'économie puisque, en raison des communautés de risque plus grandes, la réserve de couverture des risques de fluctuation pourrait être maintenue au niveau légal minimal pour toutes les caisses de compensation pour allocations familiales.
- Une compensation cantonale des charges instaure un équilibre financier accru entre tous les employeurs actifs dans le canton de Berne et favorise la solidarité entre les caisses de compensation pour allocations familiales.
- L'article 17, alinéa 2, lettre k LAFam autorise les cantons à régler la compensation éventuelle entre les caisses. L'article 13, alinéa 1 OAFam prévoit en outre que les caisses de compensation pour allocations familiales sont financées par les cotisations, les revenus et les prélèvements provenant de la réserve de couverture des risques de fluctuation et les versements éventuels provenant de la compensation cantonale. L'autonomie des caisses en matière de financement n'est donc pas illimitée.

La majorité des participants à la procédure de consultation a rejeté l'idée d'une compensation cantonale des charges ainsi que celle de montants compensatoires entre les caisses de compensation pour allocations familiales privées. Les partenaires sociaux et la commission LAE étaient unanimement opposés à une compensation cantonale et à des montants compensatoires.

Par conséquent, le Conseil-exécutif propose de renoncer tant à la compensation cantonale des charges qu'aux montants compensatoires. Il s'ensuit que les caisses de compensation pour allocations familiales qui, après dissolution de leur couverture des risques de fluctuation, ne peuvent plus financer leurs charges par le biais du taux maximum de cotisation prescrit (cf. ch. 3.2.7), doivent être dissoutes ou exclues de l'exécution du régime d'allocations familiales dans le canton de Berne.

### 3.2.7 Taux maximum de cotisation

Dans deux arrêts (2P.142/2000 et 2P.329/2001), le Tribunal fédéral a jugé que le versement d'allocations familiales était une tâche publique et que par conséquent, les cotisations servant à financer les allocations étaient des contributions publiques, raison pour laquelle le principe de la légalité inscrit dans la Constitution fédérale

(art. 127, al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst.)<sup>12)</sup> valable en droit fiscal s'applique en l'espèce. Selon ce principe, la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul sont définis par la loi. Cette norme correspond également à l'article 69, alinéa 4, lettre *b* de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC)<sup>13)</sup>. Il convient donc de fixer un taux maximum de cotisation dans la loi cantonale sur les allocations familiales.

La commission LAE, à l'unanimité (avec une abstention), a recommandé au Conseil-exécutif de renoncer à un taux maximum de cotisation. Elle motive cet avis par le fait qu'un tel taux est contraire au droit fédéral puisque la loi fédérale sur les allocations familiales ne comprend aucune réglementation à ce sujet, et qu'il pourrait mettre en péril l'autonomie en matière de financement des caisses de compensation pour allocations familiales.

Dans le cadre de la procédure de consultation, le taux maximum de cotisation a suscité des réactions très contrastées (cf. commentaires au ch. 8.4). Se fondant sur la jurisprudence du Tribunal fédéral qui prévoit notamment l'obligation relevant du droit constitutionnel de fixer un taux maximum de cotisation dans la loi au niveau cantonal, le Conseil-exécutif maintient sa volonté d'introduire un tel taux maximum.

Un éventuel déficit de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne sera couvert par le canton et les communes dans un rapport de quatre cinquièmes à un cinquième (cf. le commentaire de l'art. 16). Cela correspond à la réglementation actuelle, qui n'a toutefois jamais été appliquée depuis 1961, date de l'entrée en vigueur de la loi sur les allocations pour enfants.

Une telle couverture du déficit de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne se justifie par le fait que celle-ci doit accueillir tous les employeurs et les personnes indépendantes. En tant que caisse supplétive, elle doit obligatoirement assumer également de mauvais risques.

### 3.3 *Tâches relevant de l'exercice de la puissance publique et tâches transférées*

#### 3.3.1 Le registre central

A l'heure actuelle, la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne tient un **registre central** qui établit si les employeurs, dans le canton de Berne, sont affiliés à une caisse d'allocations familiales et précise celle dont il s'agit.

Tous les employeurs soumis à cotisations qui ne s'affilient pas à une caisse privée reconnue d'allocations familiales sont aujourd'hui rattachés à la caisse cantonale d'allocations familiales (art. 11, al. 1 LAE). Cette affiliation obligatoire d'un employeur à la caisse cantonale et la tenue du registre central sont des tâches relevant de l'exercice de la puissance publique qui, par conséquent, devraient être exercées par le canton.

Dans le droit en vigueur (art. 14, al. 2 LAE), l'administration de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne est transférée à la Caisse de compensation du canton de Berne (CCB). Le contrôle de l'affiliation à une caisse d'allocations familiales a lieu parallèlement au contrôle de l'affiliation de toutes les personnes tenues de payer des cotisations AVS (art. 63, al. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants [LAVS]<sup>14)</sup>). La loi fédérale sur les allocations familiales prévoit la même réglementation: les cantons doivent transférer la gestion de la caisse cantonale de compensation pour allocations familiales à la caisse cantonale de compensation AVS (art. 17, al.1 LAFam).

Le Conseil-exécutif estime donc judicieux de maintenir cette tâche – qui prend alors un caractère de tâche transférée – auprès de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne qui se voit rembourser les frais qu'elle assume.

L'utilisation d'un **registre fédéral des enfants et des bénéficiaires** permettrait de garantir un enregistrement centralisé de toutes les personnes exerçant une activité lucrative et de toutes les personnes sans activité lucrative qui reçoivent des allocations familiales. Il serait ainsi possible d'éviter des paiements à double. Les commissions consultatives du Conseil national et du Conseil des Etats n'ont cependant pas voulu introduire de disposition de ce type dans la loi fédérale sur les allocations familiales. En conséquence, la question n'a pas fait l'objet de discussions aux Chambres. Lors de l'entrée en vigueur de la loi, il n'existera donc pas de registre fédéral des enfants et des bénéficiaires. Selon une information orale transmise par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en mai 2007, la loi fédérale sera modifiée à ce sujet dans les premières années qui suivront son entrée en vigueur.

Les registres cantonaux ne peuvent répondre à de telles exigences. Un problème peut ainsi se poser, par exemple, si une personne travaille dans le canton de Zurich et que son époux ou son épouse exerce une activité lucrative dans le canton de Berne. Les deux personnes peuvent faire valoir un droit aux allocations familiales auprès de deux caisses, dans deux cantons. Il peut en résulter une double perception, car le registre cantonal ne peut garantir un contrôle qu'au sein du canton qui le gère.

#### 3.3.2 L'obligation d'affiliation

Comme précisé ci-dessus, la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne a l'obligation d'admettre tous les employeurs soumis à cotisations qui ne s'affilient pas à une caisse de compensation pour allocations familiales. Elle assume ainsi le rôle d'une caisse supplétive et, à ce titre, accueille également de mauvais risques (p. ex. de mauvais payeurs).

Une telle tâche accroît les charges d'exploitation de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne, raison pour laquelle elle doit être dédommée en conséquence. Si tel n'était pas le cas, la caisse cantonale serait désavantagée par rapport aux autres caisses.

<sup>12)</sup> RS 101

<sup>13)</sup> RSB 101.1

<sup>14)</sup> RS 831.10

### 3.3.3 Le régime d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative

Les cantons doivent réglementer l'organisation et le financement des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (art. 21 LAFam).

Dans le canton de Berne, on estime entre 3000 et 3500 le nombre d'allocations familiales qu'il s'agira de verser à des personnes sans activité lucrative. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de mettre en place un système de traitement à large échelle tel que celui qui existe dans le domaine de la réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire.

Il convient de partir du principe que dans la plupart des cas, ce sont avant tout les mères qui viennent de donner naissance à un enfant qui prétendent pour la première fois aux allocations familiales. L'expérience révèle que ces femmes prennent souvent contact avec la caisse de compensation AVS afin de faire valoir leur droit à l'indemnité pour perte de gain en cas de maternité. Si les mères abandonnent leur activité lucrative après leur accouchement, l'obligation de cotiser à l'AVS doit également être réglée. Différents contacts ont donc lieu avec la caisse de compensation AVS, raison pour laquelle il est justifié de transférer les tâches de mise en œuvre du régime d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative à la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne qui est gérée par la Caisse cantonale de compensation AVS (CCB) (art. 17, al. 1 LAFam). Elle doit tenir pour cette tâche une comptabilité indépendante.

### 3.4 L'application du droit fédéral

Le législateur fédéral oblige les cantons à exécuter la loi fédérale sur les allocations familiales (art. 17 LAFam). A cet égard, les cantons doivent non pas édicter une loi complète en la matière mais appliquer les dispositions fédérales contraignantes et compléter le droit fédéral.

S'agissant de l'élaboration des dispositions relatives aux caisses de compensation pour allocations familiales, les cantons doivent s'inspirer du modèle de l'AVS<sup>15)</sup> et tenir compte également des structures organisationnelles et de la procédure régissant l'AVS (art. 17, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase LAFam).

Les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)<sup>16)</sup> s'appliquent aux allocations familiales (art. 1 LAFam), sauf en ce qui concerne la surveillance et la responsabilité de la mise en œuvre du régime d'allocations familiales (art. 76, al. 2 et 78 LPGA ainsi qu'art. 1, 2<sup>e</sup> phrase LAFam)<sup>17)</sup>. Les caisses de compensation pour allocations familiales sont soumises à la surveillance des cantons (art. 17, al. 2, 1<sup>re</sup> phrase LAFam).

Pour ces raisons, différents domaines sont réglementés par le droit fédéral. Il s'agit par exemple de la procédure et du contentieux (art. 34 ss et 56 ss LPGA, art. 22 LA-

Fam), le concours de droits (art. 7 LAFam), la prescription (art. 24 LPGA) et le traitement de données personnelles (art. 25, lit. a LAFam).

## 4. Commentaire des différents articles

La loi fédérale sur les allocations familiales réglemente deux régimes d'allocations, l'un pour les personnes exerçant une activité lucrative et l'autre pour les personnes sans activité lucrative. La nouvelle loi cantonale sur les allocations familiales (LCA-Fam) reprend cette subdivision. Tout comme la loi fédérale, elle fait précéder ces deux sections de dispositions de portée générale qui s'appliquent aux deux régimes d'allocations.

### 4.1 Dispositions générales (art. 1 et 2)

#### Article 1

La loi fédérale sur les allocations familiales prévoit à l'article 3 que les allocations familiales comprennent au minimum des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle. Cette réglementation minimale est reprise dans la loi cantonale (al. 1). Le montant des allocations (al. 2) se fonde également sur le minimum requis par le droit fédéral (art. 5 LAFam), qui est adapté au renchérissement par le Conseil fédéral (cf. art. 5, al. 3 LAFam). Le nouveau droit ne prévoit pas d'échelonnement des allocations en fonction du degré d'occupation. Seules des allocations entières sont versées (art. 13, al. 3, 1<sup>re</sup> phrase LAFam).

Le relèvement du montant minimum légal des allocations a été généralement bien accueilli par les participants à la procédure de consultation. Ici et là, il a été demandé que les allocations familiales obligatoires soient d'un montant plus élevé que celui prescrit par le droit fédéral.

#### Article 2

Selon l'article 3, alinéa 2 LAFam, les cantons peuvent prévoir des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle plus élevées que celles qui sont indiquées à l'article 5 LAFam ainsi que des allocations de naissance et d'adoption. Le canton de Berne fait usage de cette possibilité puisqu'il mentionne, aux lettres a et b, des prestations facultatives que les caisses de compensation pour allocations familiales peuvent fournir.

Les prestations visant à soutenir les militaires et la protection de la famille (lit. c) font également partie des allocations familiales versées à titre facultatif. Les cantons ont la compétence, dans ce domaine, de transférer des tâches aux caisses de compensation pour allocations familiales et de les réglementer (art. 17, al. 2, lit. / LAFam).

<sup>15)</sup> FF 2004 6482

<sup>16)</sup> RS 830.1

<sup>17)</sup> FF 2004 6474

#### 4.2 Allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative (art. 3 à 20)

##### 4.2.1 Régimes d'allocations familiales (art. 3 à 5)

###### Article 3

La loi fédérale sur les allocations familiales régit dans les articles 11 à 17 les allocations familiales pour les employeurs tenus de payer des cotisations à l'AVS et pour les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS (il s'agit par exemple de personnes domiciliées en Suisse qui travaillent pour une société étrangère non domiciliée en Suisse). L'article 18 LAFam précise que les travailleurs agricoles et les agriculteurs indépendants ont droit aux allocations familiales aux conditions fixées dans la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)<sup>18)</sup>. L'alinéa 1 renvoie au caractère applicable de ces dispositions de la loi fédérale sur les allocations familiales.

Pour les raisons exposées au chiffre 3.2.2, les personnes indépendantes ont également droit à des allocations familiales. La condition à cet assujettissement est qu'elles aient leur siège commercial, une succursale ou un établissement stable dans le canton de Berne et qu'elles soient tenues de payer des cotisations à l'AVS (al. 2).

La loi fédérale sur les allocations familiales s'applique uniquement aux employeurs et aux personnes qui sont assujetties en vertu de l'article 11 et à celles qui, aux termes de la loi, ont droit aux allocations familiales. Afin que les personnes indépendantes puissent également bénéficier des dispositions de la loi fédérale sur les allocations familiales, il faut qu'elles leur soient déclarées applicables (al. 3).

###### Article 4

Les personnes indépendantes et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS procèdent au décompte de leurs cotisations – selon le même système que celui employé pour l'AVS – en fonction de la masse salariale concernée, mensuellement, trimestriellement ou semestriellement, voire une fois par an avec leur caisse de compensation pour allocations familiales. Il doit être possible de déterminer les cotisations et de les compenser avec les allocations familiales au même rythme (al. 1).

En ce qui concerne la restitution d'allocations familiales perçues indûment, c'est l'article 25 LPGa qui s'applique à la relation entre la caisse de compensation pour allocations familiales et la personne assurée (salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS et personnes indépendantes).

S'agissant de la relation entre la caisse de compensation pour allocations familiales et les employeurs, la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) n'est pas applicable. L'alinéa 2 régit pour cette relation la restitution d'allocations familiales perçues indûment.

###### Article 5

Etant donné que les allocations familiales sont considérées comme des suppléments de salaire, elles doivent être présentées séparément et ne peuvent pas être intégrées à celui-ci.

##### 4.2.2 Organisation (art. 6 à 13)

L'organisation relative à l'exécution est reprise en grande partie du droit en vigueur (LAE).

###### Article 6

Selon l'article 17, alinéa 2, lettre *f* LAFam, les cantons règlent les tâches et obligations des caisses. Quelques-unes des tâches d'exécution qui incombent à ces dernières sont déjà nommées à l'article 15, alinéa 1 LAFam. L'article 6 en énonce d'autres.

Les caisses de compensation pour allocations familiales sont tenues, d'une part d'affilier les employeurs (art. 11, al. 1, lit. *a* LAFam) et les personnes indépendantes (art. 3, al. 2 et 3) et d'autre part d'annoncer sans délai au registre central le début et la fin d'une affiliation (lit. *a*).

Aux termes de la lettre *b*, les caisses de compensation pour allocations familiales sont tenues de contrôler les employeurs et les personnes indépendantes avec lesquels elles établissent des décomptes afin que le versement des allocations familiales aux ayants droit soit garanti.

###### Article 7

L'alinéa 1 prévoit que les caisses de compensation pour allocations familiales doivent disposer d'un règlement. Elles sont tenues d'y inscrire leur organisation, leurs tâches ainsi que leurs prestations et le financement de celles-ci. Le règlement et toute modification ultérieure doivent être soumis à l'autorité de surveillance (art. 20, al. 2) afin qu'elle puisse l'approuver (al. 1, 2<sup>e</sup> phrase).

Les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans plusieurs cantons doivent, selon l'alinéa 2, tenir une comptabilité propre pour les allocations familiales concernant le canton de Berne.

L'alinéa 2 soumis à la procédure de consultation prévoyait que les caisses de compensation pour allocations familiales devaient tenir une comptabilité indépendante. Cette disposition a été rejetée par un certain nombre de participants à la procédure de consultation et par la commission LAE qui sont d'avis qu'une telle réglementation contraindrait les caisses de compensation à renoncer à un système de comptabilité éprouvé et accepté de longue date et impliquerait que les caisses de compensation professionnelles adoptent une nouvelle organisation, uniquement pour le canton de Berne. Le Conseil-exécutif a tenu compte de ces remarques et demande désormais qu'une «comptabilité propre» soit tenue. Il précisera ce terme dans

<sup>18)</sup> RS 836.1

l'ordonnance afin que la surveillance des caisses de compensation pour allocations familiales puisse être garantie.

L'alinéa 3 traite de la responsabilité des caisses de compensation pour allocations familiales lorsque des dommages sont causés de manière illicite par leurs organes. Les organismes responsables des caisses assument une responsabilité à titre subsidiaire.

### **Article 8**

L'article 14 de la loi fédérale sur les allocations familiales prévoit comme organes d'exécution les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales, les caisses de compensation pour allocations familiales gérées par des caisses de compensation AVS ainsi que les caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles reconnues par les cantons. Les cantons ont la compétence de régler les conditions et la procédure de reconnaissance des caisses de compensation pour allocations familiales au sens de l'article 14, lettre c LAFam (art. 17, al. 2, lettre /LAFam).

L'alinéa 1 précise la condition nécessaire à la reconnaissance d'une caisse de compensation pour allocations familiales: celle-ci doit disposer des ressources lui permettant d'appliquer le régime d'allocations et présenter toutes les garanties d'une gestion pratiquée en bonne et due forme. Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail à ce sujet ainsi que la procédure (al. 2). Les conditions de reconnaissance précisées dans l'actuelle loi cantonale sur les allocations pour enfants sont ainsi reprises (art. 18 LAE).

Parmi les milieux consultés, quelques participants ont fait valoir qu'il existe aujourd'hui déjà un nombre trop élevé de caisses de compensation pour allocations familiales dans le canton de Berne et que l'application de la nouvelle loi pourrait entraîner l'apparition de nombreuses nouvelles caisses. A leur avis, les coûts administratifs seraient inutilement accrus et la sélection des risques serait renforcée. Pour ces participants, il conviendrait de réduire le nombre actuel de caisses de compensation.

### **Article 9**

La législation fédérale sur l'AVS régleme la fusion de caisses de compensation AVS. Une telle réglementation doit s'appliquer par analogie aux caisses de compensation pour allocations familiales.

### **Article 10**

Les conditions du retrait de la reconnaissance doivent elles aussi être ancrées dans une base légale. Vu que les caisses de compensation pour allocations familiales gérées par les caisses de compensation AVS sont admises de par la loi comme organes d'exécution (art. 14, lit. c LAFam), il n'est pas possible de leur retirer la reconnaissance de la qualité de caisse de compensation pour allocations familiales. Elles sont toutefois exclues de l'exécution du régime d'allocations si elles ne dispo-

sent plus des moyens leur permettant d'accomplir leurs tâches ou qu'elles n'offrent plus de garantie d'une gestion en bonne et due forme (al.1).

Une caisse de compensation pour allocations familiales qui ne remédie pas, après avertissement, aux déficiences constatées par l'autorité de surveillance, peut se voir retirer sa reconnaissance ou peut être exclue de l'exécution du régime d'allocations (al. 2).

Si une caisse de compensation pour allocations familiales au sens de l'article 14, lettre c LAFam s'est vu retirer sa reconnaissance, le service compétent de la JCE fixe la date de sa dissolution. Un tel procédé permet de garantir que des prestations encore dues, le cas échéant, puissent être exigées avant la dissolution de la caisse. Le service compétent de la JCE ne décide de la date de la dissolution que pour les caisses de compensation pour allocations familiales qui sont actives uniquement dans le canton de Berne (al. 3). Cela s'explique par le fait qu'une caisse de compensation pour allocations familiales active sur l'ensemble du territoire national peut s'avérer financièrement saine dans plusieurs cantons alors que des moyens financiers lui font défaut durablement dans un seul canton (p. ex. en raison d'une structure des risques défavorable). Dans un pareil cas, une telle caisse peut uniquement être exclue de l'exécution du régime d'allocations dans le canton de Berne ou voir sa reconnaissance lui être retirée dans ce même canton.

Si une caisse de compensation pour allocations familiales décide de sa propre dissolution, elle doit en faire part sans délai au service compétent de la JCE. Ce dernier fixe alors la date de la dissolution (al. 4). Les alinéas 3 et 4 permettent de garantir, le cas échéant, les prestations avant la dissolution de la caisse de compensation pour allocations familiales.

Le Conseil-exécutif édicte les prescriptions de détail sur les conditions du retrait de la reconnaissance et de l'exclusion de l'exécution du régime d'allocations ainsi que sur la procédure (al. 2).

### **Article 11**

En vertu de l'article 17, alinéa 2, lettre a LAFam, les cantons sont tenus de créer une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales qui doit être gérée par la caisse cantonale de compensation AVS (art. 17, al. 1 LAFam).

Dans le canton de Berne, une telle caisse cantonale existe depuis 1961 (art. 14 ss LAE). L'actuelle «Caisse d'allocations familiales du canton de Berne» (CAB) est maintenue sous la forme d'un établissement indépendant de droit public (al. 1). La Caisse de compensation du canton de Berne va continuer à gérer les affaires de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne (al. 2).

L'organisation, l'exécution et les responsabilités sont régies par la législation portant introduction de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (al. 3), ce qui correspond au droit en vigueur (art. 14, al. 3 LAE).

## Article 12

Outre les tâches mentionnées à l'article 6, la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne assume des tâches particulières, qui comprennent

- le contrôle de l'affiliation à la caisse d'employeurs, de personnes indépendantes et de salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser à l'AVS, qui sont assujettis au régime d'allocations pour les personnes exerçant une activité lucrative (lit. a);
- la gestion d'un registre central, qui est en relation directe avec le contrôle précité (lit. a);
- l'affiliation d'employeurs qui ne sont rattachés à aucune caisse de compensation pour allocations familiales et de personnes indépendantes qui ne sont pas membres de la caisse de compensation pour allocations familiales à laquelle elles versent leurs cotisations AVS (lit. b) et
- l'affiliation de salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser à l'AVS (lit. c). En vertu de l'article 64, alinéa 2 LAVS, ceux-ci doivent pratiquer d'office un décompte avec la caisse cantonale de compensation AVS.

La Caisse d'allocations familiales du canton de Berne procède avec le canton au décompte de ses charges pour les tâches particulières qu'elle accomplit. Elle tient à cette fin une comptabilité propre (al. 2).

## Article 13

Afin de garantir la mise en œuvre du régime d'allocations pour les personnes indépendantes et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser à l'AVS, le service compétent de la Direction des finances doit permettre à la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne d'accéder par une procédure d'appel aux données nécessaires du registre de la gestion centrale des personnes (GCP), (al. 1).

De même, les caisses de compensation pour allocations familiales auxquelles les personnes indépendantes versent leurs cotisations AVS, doivent elles aussi pouvoir disposer des données nécessaires à la mise en œuvre du régime d'allocations pour les personnes indépendantes. Pour cette raison, le service compétent de la Direction des finances doit, sur demande, mettre ces données à leur disposition (al. 2).

L'article 13 régit l'accès aux données de la même façon que les dispositions relatives à d'autres domaines du droit (p. ex. pour fixer les cotisations personnelles à l'AVS et à l'AI, les cotisations pour les allocations familiales versées aux petits paysans et aux salariés actifs dans l'agriculture en fonction de leur revenu ou encore lors de l'établissement de la réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire).

### 4.2.3 Financement (art. 14 à 17)

## Article 14

Les employeurs, les personnes indépendantes ainsi que les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser à l'AVS, qui sont assujettis au régime d'allocations

pour personnes exerçant une activité lucrative financent par leurs cotisations les allocations familiales obligatoires de la caisse à laquelle ils sont affiliés. Les employeurs assujettis ne peuvent pas répercuter ces cotisations sur leurs employés. Du point de vue du principe, cela correspond à la réglementation en vigueur aujourd'hui (art. 10, al. 1 LAE).

Les cotisations doivent permettre de financer (al. 3)

- les paiements pour les allocations familiales obligatoires de la caisse de compensation pour allocations familiales concernée (lit. a),
- la constitution d'une réserve de couverture des risques de fluctuation (lit. b) et
- les coûts administratifs (lit. c).

## Article 15

Comme expliqué au chiffre 3.2.7, un taux maximum de cotisation est prévu par la loi. Dans le canton de Berne, il ne peut pas excéder trois pour cent (al. 1) pour les allocations familiales obligatoires. Jusqu'à maintenant, le taux maximum de cotisation (valable uniquement pour la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne) ne s'élevait qu'à 2,5 pour cent (art. 16, al. 2 LAE). Au vu des prestations obligatoires prévues qui sont meilleures que celles qui sont offertes actuellement, il est justifié d'augmenter légèrement le taux maximum en le fixant à trois pour cent. Il s'applique à toutes les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne.

Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent veiller à ce que le taux de cotisation reste constant durant une période relativement longue (al. 2).

Les cotisations des employeurs ainsi que des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser à l'AVS doivent être établies en pour cent du revenu soumis à cotisations dans l'AVS (art. 16, al. 2 LAFam). Quant aux personnes indépendantes, c'est le revenu soumis à l'AVS qui constitue la base de calcul pour leurs cotisations conformément à l'article 9 LAVS. Ce revenu se limite – comme cela était déjà prévu dans le projet de la CSSS-N<sup>19)</sup> – au montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire (126 000 fr. dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008; art. 22, al. 1 de l'ordonnance fédérale du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents, OLAA<sup>20)</sup>; al. 3).

## Article 16

La Caisse d'allocations familiales du canton de Berne remplit également la fonction de caisse supplétive (art. 12, lit. b et c). Elle doit donc aussi admettre des employeurs dont la masse salariale est faible et la demande en allocations familiales élevée. Ne pouvant pas sélectionner les entreprises qui lui sont affiliées, elle assume par conséquent également les mauvais risques qu'aucune autre caisse de compensation pour allocations familiales ne veut accepter. Dès que le taux maximum de cotisation nécessaire au financement des allocations familiales doit être dépassé, il

<sup>19)</sup> FF 2004 6481 et 6505 (art. 17, al. 1, lit. c OAFam, projet)

<sup>20)</sup> RS 832.202

incombe aux pouvoirs publics de couvrir le déficit qui en résulte (al. 1). Celui-ci doit être assumé par le canton et les communes, à raison de quatre cinquièmes pour l'un et d'un cinquième pour les autres. Cette réglementation correspond au droit actuel (art. 16, al. 2 LAE). Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les allocations pour enfants, en 1961, elle n'a toutefois jamais été appliquée.

Lors de la procédure de consultation, les associations communales ont refusé le principe du cofinancement en expliquant que les communes n'avaient rien à voir avec la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne ni avec un découvert qui pourrait la concerner. Si les communes devaient continuer à être sollicitées pour financer un découvert, c'est tout au plus la situation actuelle qui devrait prévaloir.

Etant donné que la réglementation du cofinancement reste la même dans la nouvelle loi, le Conseil-exécutif s'en tient à la règle actuelle qui prévaut en cas de déficit de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne.

Les alinéas 2 et 3 réglementent la procédure de mise en œuvre de cette couverture du déficit.

#### Article 17

Les prestations facultatives doivent être financées uniquement par des cotisations qui ont été perçues spécifiquement à cet effet. Afin que cela soit garanti, les caisses de compensation pour allocations familiales doivent tenir pour de telles prestations une comptabilité propre (al. 1). Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'ordonnance. Avec ces cotisations, les caisses doivent financer les charges découlant des prestations facultatives, constituer une réserve de couverture des risques de fluctuation et couvrir les coûts administratifs engendrés (al. 2).

Les partenaires sociaux sont libres de décider de quelle façon ils souhaitent financer les prestations facultatives. Dorénavant, des salariés peuvent être tenus de cofinancer ces prestations-là par des cotisations alors que la réglementation actuelle prévoit que seuls les employeurs financent les allocations pour enfants (art. 10, al. 1 LAE). Si désormais, des salariés doivent également être obligés de participer au financement des cotisations, cela se justifie par le fait que les prestations obligatoires sont plus élevées que dans le droit en vigueur (art. 8a, al. 1 LAE) et qu'en payant les cotisations destinées aux allocations obligatoires, les employeurs assument une charge plus lourde qu'à l'heure actuelle.

#### 4.2.4 Révision, rapports et surveillance (art. 18 à 20)

Le législateur fédéral a incité les cantons à s'inspirer, en édictant des dispositions sur les caisses de compensation pour allocations familiales, des structures organisationnelles et de la procédure valables pour l'assurance-vieillesse et survivants (art. 17, al. 2 LAFam). Cela s'impose tout particulièrement en ce qui concerne la révision et la surveillance de la caisse. Une gestion pratiquée en bonne et due forme permet d'offrir un financement durable des allocations familiales et de garantir que celles-ci peuvent être fournies à tout moment.

#### Article 18

Les cantons doivent réglementer la révision des caisses de compensation pour allocations familiales (art. 17, al. 2, lit. *i* LAFam).

Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent se doter d'un organe de révision (al. 1). Celui-ci doit répondre aux conditions de reconnaissance de l'AVS (al. 2) qui sont précisées à l'article 165 du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)<sup>21)</sup>. Dans le cas des caisses de compensation pour allocations familiales qui sont gérées par une caisse de compensation AVS, la révision est effectuée par l'organe qui a déjà procédé à la révision de la caisse de compensation AVS.

La révision des caisses de compensation pour allocations familiales et les contrôles des employeurs doivent être effectués selon les mêmes principes que ceux qui prévalent dans le cadre de l'assurance-vieillesse et survivants (al. 3). Par conséquent, la révision doit s'étendre à la comptabilité et à la gestion ainsi qu'au contrôle des employeurs (art. 68, al. 1 et 2 LAVS).

#### Article 19

Les caisses de compensation pour allocations familiales sont soumises à la surveillance des cantons (art. 17, al. 2 LAFam). De ce fait, elles doivent présenter chaque année au service compétent de la JCE les documents suivants:

- le compte annuel composé du bilan, du compte d'exploitation et de l'annexe statistique requise (lit. *a*);
- le rapport de l'organe de révision (lit. *b*) et
- une liste des personnes composant l'organe suprême (lit. *c*).

Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent présenter ces documents à l'autorité de surveillance dans les six mois suivant la clôture de l'exercice.

#### Article 20

Le service compétent de la JCE exerce la surveillance sur les caisses de compensation pour allocations familiales (al. 1). Dans le droit en vigueur, il s'agit de l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations.

Le service compétent de la JCE examine et approuve les comptes annuels et les règlements qui lui sont présentés (al. 2).

Le service compétent de la JCE dispose notamment des moyens suivants pour exercer sa surveillance (al. 3):

- envoi de directives aux organes de la caisse de compensation pour allocations familiales et à l'organe de révision (lit. *a*),
- envoi de rappels et d'avertissements aux organes de la caisse (lit. *b*) et
- retrait de la reconnaissance aux caisses de compensation pour allocations familiales reconnues par le canton et exclusion de l'exécution du régime d'allocations

<sup>21)</sup> RS 831.101

familiales des caisses qui sont gérées par des caisses de compensation AVS, si les conditions à cet égard (art. 10, al. 1 et 2) sont remplies (lit. c).

#### 4.3 Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (art. 21 à 26)

##### 4.3.1 Assujettissement et droit (art. 21 et 22)

###### Article 21

Conformément à l'article 19, alinéa 1 LAFam, sont assujetties au régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative toutes les personnes domiciliées dans le canton, qui sont obligatoirement assurées dans l'AVS en tant que personnes sans activité lucrative au sens de l'AVS. Il s'agit par exemple de bénéficiaires de l'aide sociale et de rentes qui ne versent aucune cotisation à l'AVS sur la base du revenu d'une activité lucrative.

Les personnes sans activité lucrative ne reçoivent d'allocations familiales (art. 19, al. 2 LAFam) qu'à la condition

- que leur revenu imposable annuel soit égal ou inférieur à une fois et demie le montant d'une rente de vieillesse complète maximale de l'AVS (à savoir, à l'heure actuelle, moins de 39 780 fr. de revenu imposable) et
- qu'elles ne bénéficient d'aucune prestation complémentaire de l'AVS ou de l'Al.

L'article 17 OAFam prévoit que le revenu imposable se calcule selon la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)<sup>22)</sup>.

Seules les personnes dont le revenu provenant d'une activité lucrative correspond au minimum à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS (6630 fr. par an à l'heure actuelle) sont assujetties au régime d'allocations pour personnes exerçant une activité lucrative (art.13, al. 3, 2<sup>e</sup> phrase LAFam). Cela signifie que les personnes dont le revenu annuel provenant d'une activité lucrative est inférieur à 6630 francs ne reçoivent aucune allocation familiale pour personnes exerçant une activité lucrative alors qu'au sens de l'AVS, elles entrent bel et bien dans la catégorie de ces personnes-là.

Comme précisé ci-dessus, seules les personnes qui, au sens de l'AVS, sont considérées comme sans activité lucrative, ont droit aux allocations familiales pour personnes sans activité lucrative. Ainsi, selon le droit fédéral, les personnes considérées comme exerçant une activité lucrative selon l'AVS mais dont le revenu annuel n'atteint pas la limite de 6630 francs ne peuvent prétendre ni aux allocations familiales pour personnes exerçant une activité lucrative ni à celles pour les personnes sans activité lucrative.

Les cantons ont la possibilité de prévoir de meilleures solutions à cet égard. Le cercle des personnes qui ont droit aux allocations familiales pour personnes sans activité lucrative est par conséquent élargi à celles qui, selon l'AVS, ont le statut de personnes exerçant une activité lucrative et qui ont un revenu annuel inférieur à

6630 francs (art. 21). Il peut s'agir par exemple de jeunes gens qui ne disposent que d'un modeste salaire d'apprenti.

Cette disposition n'a pas été contestée dans le cadre de la procédure de consultation. Elle a même été expressément saluée par différents participants.

###### Article 22

La personne sans activité lucrative doit faire valoir son droit aux allocations familiales auprès de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne, pour les motifs expliqués au troisième paragraphe du chiffre 3.3.3.

##### 4.3.2 Organisation (art. 23 à 25)

###### Article 23

Comme dans le cas des allocations familiales destinées aux personnes exerçant une activité lucrative, il incombe également aux cantons de régler l'organisation des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (art. 21 LAFam).

Pour les raisons évoquées au chiffre 3.3.1, il est judicieux que la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne se charge de l'exécution du régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative (al. 1).

L'organisation, l'exécution, la responsabilité et la révision sont régies par la législation portant introduction de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (al. 2).

###### Article 24

- La Caisse d'allocations familiales du canton de Berne doit
- tenir une comptabilité indépendante pour le régime d'allocations destiné aux personnes sans activité lucrative en respectant à cet égard les prescriptions de la législation sur l'AVS en matière de comptabilité (lit. a);
  - traiter les demandes d'allocations familiales (lit. b);
  - calculer les allocations familiales et les verser (lit. c);
  - rendre et notifier des décisions et des décisions sur opposition (lit. d).

S'agissant du versement des allocations familiales aux personnes sans activité lucrative, la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne doit procéder à des décomptes avec le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, c'est-à-dire avec l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations. La caisse demande au service compétent de la JCE de lui verser des acomptes durant l'année pour couvrir ses charges et établit la facture définitive (lit. e).

###### Article 25

L'exécution du régime d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative implique que la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne ait accès

<sup>22)</sup> RS 642.11

aux données du registre électronique de la gestion centrale des personnes (GCP) dont elle a besoin. Le service compétent de la Direction des finances doit à cette fin lui permettre d'y accéder par une procédure d'appel.

#### 4.3.3 Financement

##### **Article 26**

Etant donné que les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative permettent de décharger dans une large mesure l'aide sociale, les charges qu'impliquent ces allocations doivent être assumées pour moitié par le canton et pour moitié par les communes, conformément à la répartition des charges dans l'aide sociale (al. 1).

Il s'agit de considérer que les communes percevront, de manière générale, davantage d'impôts puisque les allocations pour enfants et les allocations de formation professionnelle versées seront plus élevées que les allocations actuelles<sup>23)</sup>.

Le service compétent de la Direction des finances, à savoir la Section péréquation financière au sein de l'Administration des finances doit calculer les parts de charges conformément aux dispositions de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)<sup>24)</sup> (al. 2).

Il incombe au service compétent de la JCE de facturer aux communes leurs parts de charges (al. 3).

Certaines communes ont approuvé le cofinancement par les communes des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative alors que les associations communales, elles, le rejettent. Ces dernières estiment en effet qu'en cas de nouvelles prescriptions de droit fédéral, les communes ne devraient pas être automatiquement intégrées au financement. Selon elles, il faudrait sinon que les communes puissent également profiter des revenus de la Confédération (p. ex. vente des réserves d'or de la Banque nationale suisse, augmentation des taxes RPLP).

Les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative permettent de décharger les communes dans le domaine de l'aide sociale et, pour les raisons mentionnées ci-dessus, entraînent des recettes fiscales plus élevées. Par conséquent, le Conseil-exécutif maintient l'idée du financement de ces allocations par l'intermédiaire de la compensation des charges, au sens de l'article 25 LPFC.

#### 4.4 Voies de droit et droit complémentaire (art. 27 et 28)

##### **Article 27**

L'article 1 LAFam prévoit que les dispositions de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) s'appliquent aux allocations familiales.

<sup>23)</sup> FF 2004 6498 (tableau présentant la charge nette pour les cantons et les communes découlant du projet de la CSSS-N)

<sup>24)</sup> RSB 631.1

Cette loi régleme par exemple l'opposition, à l'article 52 et, aux articles 56 à 62, la procédure en cas de contentieux pouvant survenir entre la caisse de compensation pour allocations familiales et les assurés. En dérogation à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, les décisions rendues par les caisses de compensation pour allocations familiales peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal des assurances du canton dont le régime d'allocations familiales est appliqué (art. 22 LAFam). Ces dispositions portant sur la procédure et les voies de droit s'appliquent également aux allocations familiales accordées uniquement sur la base du droit cantonal.

Les voies de droit au sujet des décisions que rend le service compétent de la JCE sont régies par la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)<sup>25)</sup>, car dans ce cas, la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) n'est pas applicable.

##### **Article 28**

Si une réglementation fait défaut dans la nouvelle législation cantonale sur les allocations familiales, il y a lieu de recourir aux dispositions de la législation fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales et sur l'assurance-vieillesse et survivants. Ces dispositions-là ont valeur de droit complémentaire. Elles s'appliquent à la fois aux prestations obligatoires, aux prestations facultatives et aux prestations qui sont réglementées par le droit fédéral et le droit cantonal.

#### 4.5 Exécution (art. 29 à 32)

##### **Article 29**

En 2002, en vue de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, l'Office fédéral des assurances sociales avait prié les cantons de désigner un centre de contact chargé d'assumer des tâches particulières en relation avec les allocations familiales.

Pour le canton de Berne, c'est l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations, à savoir le service compétent de la JCE qui doit, comme à l'heure actuelle (art. 17 de l'ordonnance du 28 avril 1961 sur les allocations pour enfants, OAPE)<sup>26)</sup> assumer cette fonction. Il s'agit à cet égard de répondre aux demandes de renseignements provenant de pays de l'Union européenne (UE) et d'Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et d'exiger la restitution des allocations familiales touchées indûment dans les Etats membres de l'UE et de l'AELE.

##### **Article 30**

Le Conseil-exécutif est chargé d'arrêter les prescriptions d'exécution nécessaires.

<sup>25)</sup> RSB 155.21

<sup>26)</sup> RSB 832.711

### Article 31

Les caisses de compensation pour allocations familiales ont la possibilité, par exemple dans le cadre d'une procédure de poursuite pour cotisations non payées, de demander directement la mainlevée de l'opposition du débiteur sur la base de leurs décisions entrées en force.

### Article 32

La commission consultative LAE déjà prévue par le droit actuel (art. 34 LAE) doit continuer, sous un nouveau nom, à conseiller le gouvernement lors de l'exécution de la loi (al. 1).

Les membres de la commission seront toujours nommés par le Conseil-exécutif pour un mandat de quatre ans (al. 2).

La composition de la commission correspond à celle prévue par le droit en vigueur: trois représentants des organisations d'employeurs, trois représentants des organisations de salariés ainsi qu'un représentant ou une représentante de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne et un représentant ou une représentante des caisses de compensation pour allocations familiales privées (al. 3).

Le projet qui a été soumis en procédure de consultation comprenait un alinéa 4 («La présidence est assurée d'office par un représentant ou une représentante de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques»). La commission LAE propose au Conseil-exécutif de remplacer le texte de cet alinéa par la disposition suivante: «La commission se constitue elle-même.»

Dans le cas de différentes autres commissions consultatives du canton de Berne, la présidence et l'organisation de la commission sont réglementées au niveau d'une ordonnance (p. ex. pour la commission d'économie générale, la question de la présidence est réglée à l'art. 4, al. 1 de l'ordonnance du 18 novembre 1992 concernant la commission d'économie générale<sup>27)</sup>. Le Conseil-exécutif va donc désormais réglementer l'organisation de la commission au niveau d'une ordonnance. L'alinéa 4 lui confère la compétence à cet égard.

#### 4.6 Dispositions transitoires et dispositions finales (art. 33 à 35)

### Article 33

Les caisses de compensation pour allocations familiales existantes, qui ne sont pas gérées par une caisse de compensation professionnelle AVS au sens de l'article 17, alinéa 1 LAE doivent pouvoir être reconnues de la même manière qu'actuellement. Il leur incombe à cet égard d'adapter leurs règlements à la nouvelle législation sur les allocations familiales d'ici le 30 juin 2009 et de les soumettre au service compétent de la JCE pour approbation (art. 8, al. 1).

Les caisses de compensation pour allocations familiales qui sont gérées par des caisses de compensation professionnelle AVS sont déjà admises en tant qu'organes d'exécution du régime d'allocations familiales, comme le prévoit l'article 14, lettre c LAFam.

Les caisses de compensation pour allocations familiales gérées par des caisses de compensation AVS doivent s'annoncer auprès de l'autorité compétente du canton dans lequel elles veulent être actives (art. 12, al. 2 OAFam).

### Article 34

La loi sur les allocations pour enfants aux personnes salariées (loi sur les allocations pour enfants, LAE) est abrogée et remplacée par la nouvelle loi.

### Article 35

La loi (tout comme le droit fédéral) entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

## 5. Répercussions financières et sur le personnel

### 5.1 Répercussions financières pour le canton dues à l'exécution du régime d'allocations pour les personnes exerçant une activité lucrative

A l'heure actuelle, ce sont les employeurs qui prennent en charge les allocations pour enfants (art. 10, al. 1 LAE). Les **allocations familiales obligatoires** pour les personnes exerçant une activité lucrative sont financées par les employeurs, par les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser à l'AVS et par les personnes indépendantes. Les **allocations familiales facultatives** peuvent être financées en sus par les salariés (dont l'employeur est tenu de cotiser à l'AVS). Les allocations familiales obligatoires et facultatives n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour le canton.

Les **tâches particulières** (art. 12) sont transférées à la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne afin que celle-ci coordonne et assure l'application du régime d'allocations. Il s'agit à cet égard de tâches relevant de l'exercice de la puissance publique qui sont transférées à la caisse pour des raisons d'opportunité. Les coûts qu'impliquent ces tâches doivent logiquement être assumés par le canton.

C'est le service compétent de la JCE, c'est-à-dire l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations qui se chargera, comme jusqu'à maintenant, de la **surveillance** du régime d'allocations familiales. Cette activité est facturée aux caisses de compensation pour allocations familiales qui doivent verser des émoluments. Le canton n'a aucun frais additionnel à payer en relation avec cette tâche qui relève de l'exercice de la puissance publique.

A l'heure actuelle, il est difficile d'estimer quels coûts le canton pourrait avoir à assumer du fait de sa **garantie de couverture de déficit** à l'égard de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne (art. 16). La garantie de couverture de déficit prévue par le droit en vigueur (art. 16, al. 2 LAE) n'a encore jamais dû être appliquée, car la caisse cantonale a toujours pu, dans une certaine mesure, rester

<sup>27)</sup> RSB 152.221.111.1

compétitive par rapport aux autres caisses. Il est impossible de dire s'il en ira de même à l'avenir.

### 5.2 Répercussions financières pour le canton dues à l'exécution du régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative

Les charges qu'impliquent les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative doivent être assumées par le canton et les communes (art. 26). La Confédération a calculé ces coûts dans le cadre du projet législatif présenté par la CSSS-N<sup>28)</sup>. Il en ressort que le régime d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative génère des frais supplémentaires de 170 millions de francs qui sont à la charge des cantons et des communes. Les dépenses pour les allocations familiales destinées aux personnes exerçant une activité lucrative assujetties à titre complémentaire selon l'article 21 ne sont pas prises en considération. En raison du nombre très faible d'ayants droits supplémentaires, elles devraient en effet être particulièrement peu élevées.

Outre les frais additionnels s'élevant à 170 millions de francs, il faudra également s'attendre à des recettes inférieures – de l'ordre de 110 millions de francs probablement – lors de l'imposition des personnes morales, dues aux bénéficiaires moindres enregistrés par les entreprises. L'adaptation du régime d'allocations familiales dans l'agriculture donne lieu à des dépenses supplémentaires de 10 millions de francs. Parallèlement, la Confédération prévoit des revenus additionnels de 150 millions de francs dus à l'imposition des allocations familiales et à des diminutions de charges tant dans le domaine de l'aide sociale (40 millions de francs) que dans celui de la réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire (15 millions de francs). Pour l'ensemble de la Suisse, les coûts additionnels devraient donc s'élever globalement à 85 millions de francs. Sachant que le canton de Berne est concerné par un septième de cette somme, il faut s'attendre à des frais supplémentaires de l'ordre de 12 millions de francs.

Les communes participent pour moitié aux charges des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (art. 26, al. 1) mais elles bénéficient également des recettes fiscales supplémentaires et des réductions des charges dans le domaine de l'aide sociale. Le régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative va impliquer pour le canton des coûts additionnels de 6 millions de francs environ.

Outre ces coûts, le canton doit indemniser la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne pour les frais d'exécution qui découlent du régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative. La somme en question devrait se situer entre un et deux millions de francs.

### 5.3 Répercussions financières pour le canton en tant qu'employeur

A l'heure actuelle, le canton, en tant qu'employeur, n'est pas soumis à la loi sur les allocations pour enfants (art. 4, lit. b LAE). En raison du nouveau régime d'allocations, il doit s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales.

L'affiliation du canton, en sa qualité d'employeur, à la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne (CAB), aurait vraisemblablement les répercussions financières suivantes: actuellement, le taux de cotisation de la CAB s'élève à 1,6 pour cent. En tenant compte des allocations familiales plus élevées, la caisse prévoit, sur la base d'un effectif d'employeurs affiliés qui reste stable, une augmentation de 0,3 pour cent de ce taux. Il est trop tôt pour dire si d'autres employeurs qui n'étaient pas soumis jusqu'à maintenant à la loi sur les allocations pour enfants ou qui étaient exemptés de l'assujettissement à cette loi vont s'affilier à la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne.

Il est concevable que la CAB, en tant que caisse supplétive, doive également admettre des employeurs présentant un rapport défavorable entre la masse salariale soumise à l'AVS et les allocations familiales. Pour cette raison, la caisse prévoit une augmentation supplémentaire du taux de cotisation de 0,2 pour cent, ce qui porterait le futur taux de cotisation de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne à 2,1 pour cent.

En se fondant sur le plan financier, le canton, en sa qualité d'employeur, envisage des cotisations de l'ordre de 34 millions de francs pour une masse salariale de 2,7 milliards de francs en 2008. Avec un taux de cotisation de 2,1 pour cent, la contribution du canton s'élèverait à 57,1 millions de francs environ. Les coûts supplémentaires sont ainsi de 23,1 millions de francs.

## 6. Répercussions sur les communes

Comme cela a été exposé au sujet des répercussions pour le canton (ch. 5.2), le **régime d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative** implique pour les communes des coûts supplémentaires de quelque six millions de francs.

Il est difficile d'évaluer à l'heure actuelle le montant des coûts que les communes devront prendre à leur charge en raison de la **garantie de couverture de déficit** pour la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne (art. 16). Comme mentionné au chiffre 5.1, la garantie de couverture de déficit prévue par la loi actuelle n'a jamais dû être appliquée depuis 1961, date de son entrée en vigueur, car la caisse cantonale a toujours pu, dans une certaine mesure, demeurer compétitive par rapport aux autres caisses.

Le nouveau régime d'allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative touche directement les communes, en tant qu'**employeurs** également. Jusqu'à maintenant, les communes n'étaient pas assujetties à la loi sur les allocations pour enfants (art. 4, lit. b LAE). Désormais, elles doivent s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales. En fonction du rapport entre la masse

<sup>28)</sup> FF 2004 6498

salariale soumise à cotisation et les allocations familiales mais aussi d'après les charges des actuelles allocations pour enfants, une commune peut voir ses frais s'accroître du fait du nouveau régime d'allocations familiales. Le canton ne peut pas évaluer l'augmentation envisagée, car il ne dispose pas de chiffres à cet égard.

## 7. Répercussions sur l'économie

La loi fédérale sur les allocations familiales précise le montant minimal des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle (art. 5 LAFam). La loi cantonale prévoit que cette réglementation minimale s'applique aux prestations obligatoires (art.1). Etant donné que les futures allocations minimales seront plus élevées que les allocations actuelles, les employeurs qui, aujourd'hui, financent et versent les prestations minimales prévues par la loi sur les allocations pour enfants devront assumer une charge supplémentaire.

Actuellement, des entreprises d'un type bien précis ne sont pas assujetties à la loi sur les allocations pour enfants (p. ex. les administrations cantonales et communales; art. 4 LAE) ou peuvent être exemptées de l'obligation de s'affilier à une caisse d'allocations familiales (p. ex. des entreprises qui sont parties à un contrat collectif de travail; art. 5 et 6 LAE). L'éventuelle augmentation des charges de certaines entreprises du fait de leurs cotisations à la caisse de compensation pour allocations familiales dépendra du type de financement actuel des allocations familiales d'une part et de la conception de la nouvelle loi d'autre part.

Aujourd'hui, 42 caisses d'allocations familiales appliquent le régime d'allocations pour enfants du canton de Berne. Les taux de cotisation inégaux (situés entre 0,5 et 2,9 pour cent) ne sont pas dus uniquement à des prestations différentes. En règle générale, les petites entreprises artisanales disposant d'une faible masse salariale versent de nombreuses allocations pour enfants. Par conséquent, les associations qui regroupent de telles entreprises ont habituellement un taux de cotisation élevé. A l'inverse, les caisses auxquelles sont affiliées en majorité des entreprises dont la masse salariale est élevée et qui versent peu d'allocations pour enfants (comme les banques, les assurances et les importantes sociétés fiduciaires) ont le plus souvent un faible taux de cotisation.

Le niveau des montants qu'une entreprise consacre aux cotisations des allocations familiales dépend par conséquent de la caisse à laquelle elle s'affilie ou doit s'affilier en raison de son appartenance à une association.

## 8. Résultat de la procédure de consultation

Une procédure de consultation a été menée entre le 9 juillet et le 10 septembre 2007 au sujet du présent projet législatif. Au total, 105 prises de position ont été remises. Le projet a suscité des réactions très variées. Une évaluation globale du résultat de la procédure de consultation et les quatre thèmes sur lesquels les participants se sont le plus souvent exprimés sont présentés ci-après. D'autres résultats de la procédure figurent directement dans les commentaires relatifs aux différentes dispositions ou dans le chapitre correspondant.

### 8.1 Evaluation globale

Le PS, les Verts, le PEV, Employés Berne, KV Kanton Bern et deux communes approuvent globalement le projet. Parmi ces participants à la procédure de consultation, le PS, Employés Berne et KV Kanton Bern ont cependant répondu par la négative à la question supplémentaire posée dans la lettre d'accompagnement du projet concernant la compensation des charges au niveau cantonal. Employés Berne et KV Kanton Bern s'opposent en outre aux montants compensatoires.

De manière générale, l'Union cantonale des Associations patronales bernoises et la ville de Thoune rejettent le projet. Le PRD, quant à lui, le juge «avec le plus grand scepticisme» et, tout comme l'Union cantonale des Associations patronales bernoises, se déclare défavorable à un taux maximum de cotisation, à une compensation cantonale des charges, à la tenue de comptabilités indépendantes pour les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans plusieurs cantons ainsi qu'à l'assujettissement des personnes indépendantes (au sujet de ce dernier point, le PRD se dit «sceptique»). La ville de Thoune motive son rejet du projet avant tout parce qu'il ne propose ni taux de cotisation uniforme ni compensation cantonale des charges mais aussi en raison de l'organisation adoptée en matière d'exécution.

Parmi les cinq partis politiques qui ont participé à la procédure de consultation, les avis concernant l'évaluation globale de la loi divergent fortement. Ainsi, les Verts et le PEV jugent le projet positivement. Le PRD fait preuve à son égard du «plus grand scepticisme», comme mentionné ci-dessus. Quant à l'UDC et au PS, ils se déclarent favorables à certains points mais en rejettent d'autres. Ces deux derniers partis sont ainsi tous deux en faveur d'un taux maximum de cotisation. L'UDC approuve, contrairement au PS, une compensation cantonale des charges. L'UDC rejette le principe de l'assujettissement des personnes indépendantes au régime des allocations tandis que le PS l'accepte. L'UDC demande une simplification de l'organisation relative à l'exécution alors que le PS exige des allocations familiales obligatoires d'un montant plus élevé.

Au total, 49 associations affiliées à 16 caisses de compensation professionnelles ont pris position sur le projet. Parmi celles-ci, 43 associations (et les 10 caisses de compensation professionnelles associées) estiment que la loi répond largement à l'objectif d'harmonisation des allocations au niveau national. Ces associations rejettent très nettement l'idée du taux maximal de cotisation et celle d'une compensation cantonale des charges. Enfin, 47 associations s'opposent à la tenue d'une comptabilité indépendante pour les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans plusieurs cantons.

### 8.2 Assujettissement des personnes indépendantes

Ce sont notamment le PS, les Verts, le PEV, Employés Berne, KV Kanton Bern, la ville de Berne et cinq autres communes, le conseil synodal et l'Eglise nationale catholique romaine du canton de Berne qui approuvent le principe de l'assujettissement des personnes indépendantes au régime d'allocations familiales. Les arguments avancés sont ceux que le Conseil-exécutif présente au chapitre 3.2.2. Un tel

assujettissement est rejeté par l'UDC, l'Union cantonale des Associations patronales bernoises, l'UCI, PME bernoises et quatre caisses de compensation professionnelles, qui citent principalement comme motif de refus la distribution non ciblée de fonds selon la technique de l'arrosoir. Le PRD, quant à lui, répète son scepticisme à l'égard du versement d'allocations familiales aux personnes indépendantes.

### *8.3 Compensation cantonale des charges et montants compensatoires*

La lettre accompagnant le projet mis en consultation posait en outre la question suivante: «Faut-il prévoir de manière explicite, dans le projet à l'intention du Grand Conseil, une compensation des charges au niveau cantonal entre les caisses de compensation pour allocations familiales ou faut-il proposer le financement tel qu'il est décrit dans le projet actuel (avec des montants compensatoires mais sans compensation cantonale des charges)?».

Une grande majorité des participants ont rejeté l'idée d'une compensation cantonale des charges. Parmi ceux-ci, citons le PS, le PRD, l'Union syndicale du canton de Berne, Employés Berne, KV Kanton Bern, l'Union cantonale des Associations patronales bernoises, l'UCI, PME bernoises et les associations dotées de leurs propres caisses de compensation professionnelles. Les arguments évoqués sont notamment ceux de l'autonomie en matière de financement des caisses de compensation pour allocations familiales et le caractère inapproprié de tels paiements. Les partisans de la compensation, à savoir l'UDC, les Verts ainsi que les villes de Berne et de Thoune se sont exprimés en faveur d'une solidarité renforcée entre les employeurs et donc entre les caisses de compensation.

Une majorité des participants à la procédure de consultation refuse les montants compensatoires. Les opposants à ce projet sont avant tout les organisations qui sont également défavorables à une compensation cantonale des charges. L'Union syndicale du canton de Berne se dit «tout au moins sceptique». Le PEV, notamment, est acquis à l'idée des montants compensatoires. De nombreux participants ne se sont pas exprimés sur ce sujet.

### *8.4 Taux maximum de cotisation (art. 15)*

L'UDC, le PS, les Verts, le PEV, Employés Berne, KV Kanton Bern ainsi que la ville de Berne et cinq autres communes approuvent le taux maximum de cotisation. Le PRD, à l'instar de l'Union cantonale des Associations patronales bernoises, de l'UCI, de PME bernoises ainsi que des associations dotées de leurs propres caisses de compensation professionnelles, s'y opposent, en expliquant qu'en l'absence d'une réglementation ad hoc dans la loi fédérale sur les allocations familiales, un taux maximum de cotisation est contraire au droit fédéral et peut mettre en péril l'autonomie en matière de financement des caisses de compensation pour allocations familiales.

### *8.5 Comptabilité distincte pour les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans plusieurs cantons (art. 7, al. 2)*

Le PRD, l'Union cantonale des Associations patronales bernoises, l'UCI, PME bernoises et les caisses de compensation pour allocations familiales privées refusent l'idée d'une comptabilité distincte pour les caisses de compensation pour allocations familiales privées actives dans plusieurs cantons. Selon eux, une telle réglementation contraindrait les caisses à renoncer à un système éprouvé de comptabilité accepté de longue date et impliquerait une réorganisation des caisses de compensation professionnelles pour le seul canton de Berne. Le reste des participants à la procédure de consultation n'ont pas pris expressément position sur ce point.

Berne, le 12 décembre 2007

Au nom du Conseil-exécutif,  
le président: *Gasche*  
le chancelier: *Nuspliger*

**Loi cantonale  
sur les allocations familiales (LCAFam)**

---

*Le Grand Conseil du canton de Berne,*

vu l'article 26 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam)<sup>1)</sup>,

sur proposition du Conseil-exécutif,

*arrête:*

**1. Dispositions générales**

Prestations  
obligatoires

**Art. 1** <sup>1</sup>Les allocations familiales obligatoires comprennent les allocations pour enfants et les allocations de formation professionnelle.

<sup>2</sup> Le montant minimal des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle est régi par l'article 5 LAFam.

Prestations  
facultatives

**Art. 2** Les caisses de compensation pour allocations familiales peuvent en outre

*a* prévoir des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle plus élevées;

*b* verser des allocations de naissance et des allocations d'adoption;

*c* offrir des prestations visant à soutenir les militaires et la protection de la famille.

**2. Allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative**

*2.1 Régimes d'allocations familiales*

Ayants droit

**Art. 3** <sup>1</sup>Les salariés exerçant une activité lucrative non agricole et les personnes exerçant une activité lucrative agricole ont droit à des allocations familiales conformément aux articles 11 à 18 LAFam.

<sup>2</sup> Les personnes indépendantes qui ont leur siège commercial, une succursale ou un établissement stable dans le canton et qui sont tenues de payer des cotisations au sens de la législation fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) ont droit à des allocations familiales en vertu du régime d'allocations pour les personnes exerçant une activité lucrative.

<sup>1)</sup> RS ■■■; FF 2006/3389

<sup>3</sup> Les dispositions de la législation fédérale sur les allocations familiales s'appliquent aux allocations familiales pour les personnes indépendantes.

Compensation  
et restitution

**Art. 4** <sup>1</sup>Les caisses de compensation pour allocations familiales peuvent compenser, pour les ayants droit de condition indépendante ainsi que pour les salariés au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre *b* LAFam, les cotisations avec les allocations familiales.

<sup>2</sup> Les employeurs au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre *a* LAFam qui ont compensé les cotisations avec les allocations familiales doivent les restituer à la caisse de compensation pour allocations familiales lorsqu'il n'existe pas de droit à celles-ci.

Présentation  
des allocations  
familiales

**Art. 5** Les allocations familiales doivent être présentées séparément du salaire.

## 2.2 Organisation

### 2.2.1 Caisses de compensation pour allocations familiales

Tâches  
d'exécution

**Art. 6** Outre les tâches prévues par l'article 15, alinéa 1 LAFam, il incombe aux caisses de compensation pour allocations familiales *a* d'affilier les employeurs au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre *a* LAFam et les personnes indépendantes soumises au régime d'allocations ainsi que d'annoncer sans délai au registre central le début et la fin de leur affiliation (art. 12, al. 1, lit. *a*) et *b* d'assurer le contrôle des employeurs.

Organisation,  
responsabilité en  
cas de dommages

**Art. 7** <sup>1</sup>Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent inscrire dans un règlement leur organisation et leurs tâches, leurs prestations ainsi que le financement de celles-ci. Ce règlement ainsi que toute modification ultérieure doivent être soumis au service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques pour approbation (art. 20, al. 2).

<sup>2</sup> Les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans plusieurs cantons doivent tenir une comptabilité propre pour le régime d'allocations familiales dans le canton de Berne. Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'ordonnance.

<sup>3</sup> La caisse de compensation pour allocations familiales, mais aussi, à titre subsidiaire, son organisme responsable assument la responsabilité des dommages qui ont été causés de manière illicite par un organe de la caisse.

Reconnaissance

**Art. 8** <sup>1</sup>Pour être reconnue comme organe d'exécution au sens de l'article 14, lettre *a* LAFam, une caisse de compensation pour allocations familiales doit

*a* disposer des ressources nécessaires à l'exécution de ses tâches et  
*b* présenter les garanties d'une gestion en bonne et due forme.

<sup>2</sup> Le Conseil-exécutif fixe par voie d'ordonnance les prescriptions détaillées sur les conditions de reconnaissance et sur la procédure.

Fusion de caisses  
de compensation  
pour allocations  
familiales

**Art. 9** La fusion de caisses de compensation pour allocations familiales est régie par analogie par la législation fédérale relative à l'AVS.

Retrait de la  
reconnaissance,  
exclusion de  
l'exécution et  
dissolution

**Art. 10** <sup>1</sup>Une caisse de compensation pour allocations familiales au sens de l'article 14, lettre *a* LAFam se voit retirer la reconnaissance et une caisse de compensation pour allocations familiales au sens de l'article 14, lettre *c* LAFam est exclue de l'exécution du régime d'allocations si les conditions au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres *a* ou *b* ne sont plus remplies.

<sup>2</sup> Une caisse de compensation pour allocations familiales au sens de l'article 14, lettre *a* LAFam peut se voir retirer la reconnaissance et une caisse de compensation pour allocations familiales au sens de l'article 14, lettre *c* LAFam peut être exclue de l'exécution du régime d'allocations si la caisse n'a pas remédié, après avertissement, aux déficiences constatées.

<sup>3</sup> Le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques fixe la date de la dissolution des caisses de compensation pour allocations familiales au sens de l'article 14, lettre *a* LAFam, actives uniquement dans le canton de Berne, auxquelles la reconnaissance a été retirée.

<sup>4</sup> La décision prise par l'organe compétent d'une caisse de compensation pour allocations familiales de dissoudre celle-ci doit être communiquée sans délai au service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. Ce dernier fixe la date de la dissolution.

<sup>5</sup> Le Conseil-exécutif fixe par voie d'ordonnance les prescriptions détaillées sur les conditions du retrait de la reconnaissance, de l'exclusion de l'exécution du régime d'allocations et de la dissolution de caisses de compensation pour allocations familiales ainsi que sur la procédure.

### 2.2.2 Caisse d'allocations familiales du canton de Berne

Création et gestion **Art. 11** <sup>1</sup>La «Caisse d'allocations familiales du canton de Berne» (CAB) est un établissement indépendant de droit public.

<sup>2</sup> La gestion des affaires est confiée à la Caisse de compensation du canton de Berne (CCB).

<sup>3</sup> L'organisation, l'exécution et les responsabilités sont régies par la législation portant introduction de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Tâches  
particulières

**Art. 12** <sup>1</sup> Outre les tâches prévues par l'article 6, la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne se charge également de

- a* la saisie de l'affiliation à une caisse des employeurs et des personnes qui sont soumises au régime d'allocations pour personnes exerçant une activité lucrative et de la tenue du registre central;
- b* l'affiliation des employeurs au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre *a* LAFam et des personnes indépendantes soumises au régime d'allocations, qui ne sont rattachées à aucune caisse de compensation pour allocations familiales;
- c* l'affiliation de salariés au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre *b* LAFam.

<sup>2</sup> Elle tient une comptabilité propre pour ces tâches et procède au décompte avec le canton des coûts que celles-ci impliquent.

Participation de  
l'administration  
cantonale

**Art. 13** <sup>1</sup> Le service compétent de la Direction des finances permet à la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne d'accéder par une procédure d'appel aux données du registre de la gestion centrale des personnes (GCP) nécessaires à la mise en œuvre du régime d'allocations concernant les personnes indépendantes et les salariés au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre *b* LAFam.

<sup>2</sup> Il doit, sur demande, mettre à la disposition des caisses de compensation pour allocations familiales auxquelles des personnes indépendantes sont affiliées les données nécessaires à la mise en œuvre du régime d'allocations pour les personnes indépendantes.

### 2.3 Financement

Principe

**Art. 14** <sup>1</sup> Le financement des allocations familiales obligatoires est assuré par

- a* les employeurs au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre *a* LAFam,
- b* les personnes indépendantes et
- c* les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations selon l'assurance-vieillesse et survivants (AVS).

<sup>2</sup> Ils versent périodiquement des cotisations à la caisse de compensation pour allocations familiales à laquelle ils sont affiliés.

<sup>3</sup> Ces cotisations permettent à la caisse de compensation pour allocations familiales

- a* d'assumer ses charges pour les allocations familiales obligatoires;
- b* de constituer une réserve de couverture des risques de fluctuation et
- c* de couvrir ses frais administratifs.

Taux de cotisation,  
base de calcul  
pour les personnes  
indépendantes

**Art. 15** <sup>1</sup>Le taux de cotisation pour les allocations familiales obligatoires ne peut pas excéder trois pour cent du revenu soumis à l'AVS.

<sup>2</sup> La caisse de compensation pour allocations familiales doit veiller à maintenir un taux de cotisation constant durant une période relativement longue.

<sup>3</sup> Les cotisations des personnes indépendantes se calculent sur la base du revenu soumis à l'AVS conformément à l'article 9 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)<sup>1)</sup>, dans la mesure où il n'excède pas la limite prévue par l'article 22 de l'ordonnance fédérale du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA)<sup>2)</sup>.

Garantie de déficit  
de la Caisse  
d'allocations  
familiales du  
canton de Berne

**Art. 16** <sup>1</sup>Si la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne ne parvient pas à couvrir ses charges au moyen des cotisations, le canton et les communes les assument, respectivement à hauteur de quatre cinquièmes et d'un cinquième.

<sup>2</sup> Le service compétent de la Direction des finances calcule les parts de charges que les communes doivent assumer, en application des dispositions de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)<sup>3)</sup>.

<sup>3</sup> Le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques notifie aux communes au moyen d'une décision les parts de charges dont elles doivent s'acquitter.

Caisses de  
compensation  
pour allocations  
familiales versant  
des prestations  
à titre facultatif

**Art. 17** <sup>1</sup>Les caisses de compensation pour allocations familiales qui versent des prestations à titre facultatif doivent tenir pour celles-ci une comptabilité propre. Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'ordonnance.

<sup>2</sup> Les cotisations qui sont perçues spécifiquement pour les prestations facultatives doivent permettre de payer les charges que ces prestations entraînent, de constituer une réserve de couverture des risques de fluctuation et de couvrir les frais administratifs engendrés.

<sup>3</sup> Le financement des prestations facultatives peut être assuré par les cotisations

*a* des employeurs au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre *a* LAFam;

*b* des personnes indépendantes;

*c* des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations selon l'assurance-vieillesse et survivants (AVS);

<sup>1)</sup> RS 831.10

<sup>2)</sup> RS 832.202

<sup>3)</sup> RSB 631.1

*d* des salariés dont l'employeur est tenu de payer des cotisations selon l'assurance-vieillesse et survivants (AVS).

#### *2.4 Révision, rapports et surveillance*

Révision **Art. 18** <sup>1</sup> Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent se doter d'un organe de révision.

<sup>2</sup> L'organe de révision doit remplir les conditions de reconnaissance prévues par l'article 165 du règlement du Conseil fédéral du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)<sup>1)</sup>.

<sup>3</sup> La révision et les contrôles des employeurs doivent être effectués conformément à la législation fédérale relative à l'AVS.

Rapports **Art. 19** Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent présenter au service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques dans les six mois suivant la clôture de l'exercice les documents suivants:

- a* le compte annuel (bilan et compte d'exploitation) et l'annexe statistique requise,
- b* le rapport de l'organe de révision et
- c* une liste des personnes composant l'organe suprême.

Surveillance **Art. 20** <sup>1</sup> Le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques surveille les caisses de compensation pour allocations familiales.

<sup>2</sup> Il examine et approuve les comptes annuels et les règlements qui lui sont présentés.

<sup>3</sup> Il dispose notamment des moyens de surveillance suivants pour accomplir sa tâche:

- a* directives adressées aux organes et à l'organe de révision;
- b* rappels et avertissements adressés aux organes des caisses de compensation pour allocations familiales;
- c* retrait de la reconnaissance aux caisses de compensation pour allocations familiales au sens de l'article 14, lettre *a* LAFam et l'exclusion de l'exécution du régime d'allocations des caisses de compensation pour allocations familiales au sens de l'article 14, lettre *c* LAFam si les conditions à cet égard (art. 10) sont réunies.

<sup>1)</sup> RS 831.101

### 3. Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative

#### 3.1 Assujettissement et droit

Assujettissement **Art. 21** Sont également assujetties au régime d'allocations pour personnes sans activité lucrative les personnes exerçant une activité lucrative qui, conformément à l'article 13, alinéa 3, 2<sup>e</sup> phrase LAFam, n'ont pas droit aux allocations familiales pour personnes exerçant une activité lucrative.

Présentation de la demande **Art. 22** La personne intéressée doit faire valoir son droit aux allocations familiales auprès de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne.

#### 3.2 Organisation

Organe d'exécution **Art. 23** <sup>1</sup>La Caisse d'allocations familiales du canton de Berne exécute le régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative.

<sup>2</sup> L'organisation, l'exécution, la responsabilité et la révision sont régies par la législation portant introduction de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Tâches de l'organe d'exécution **Art. 24** La Caisse d'allocations familiales du canton de Berne

- a* tient pour le régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative une comptabilité indépendante conformément aux prescriptions en matière de comptabilité de la législation relative à l'AVS;
- b* traite les demandes d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative;
- c* fixe le montant des allocations familiales et les verse;
- d* rend des décisions et des décisions sur opposition et les notifie;
- e* procède au décompte des coûts de ces tâches avec le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, demande des versements par acomptes et établit la facture définitive.

Participation de l'administration cantonale **Art. 25** Le service compétent de la Direction des finances permet à la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne d'accéder par une procédure d'appel aux données du registre de la gestion centrale des personnes (GCP) nécessaires à l'exécution du régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative.

### 3.3 Financement

**Art. 26** <sup>1</sup> Les charges qu'implique le régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative sont assumées par le canton et les communes de manière conjointe par l'intermédiaire de la compensation des charges, conformément à l'article 25 LPFC.

<sup>2</sup> Le service compétent de la Direction des finances calcule les parts de charges que les communes doivent assumer, en application des dispositions de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges.

<sup>3</sup> Le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques notifie aux communes au moyen d'une décision les parts de charges dont elles doivent s'acquitter.

## 4. Voies de droit et droit complémentaire

**Art. 27** La procédure est régie, sous réserve des réglementations fédérales, par les dispositions de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)<sup>1)</sup>.

Droit  
complémentaire

**Art. 28** Les dispositions de la législation fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales et sur l'AVS s'appliquent à titre complémentaire si la présente loi ne contient aucune réglementation.

## 5. Exécution

Centre de contact

**Art. 29** Le centre de contact du canton de Berne qui répond aux demandes de renseignements provenant des pays de l'Union européenne (UE) et des Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et exige la restitution des allocations familiales touchées indûment dans ces pays est le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques.

Prescriptions  
d'exécution

**Art. 30** Le Conseil-exécutif édicte les prescriptions nécessaires à l'exécution de la présente loi.

Caractère  
exécutoire

**Art. 31** Les décisions entrées en force des caisses de compensation pour allocations familiales sont assimilées à des jugements exécutoires.

<sup>1)</sup> RSB 155.21

Commission  
des allocations  
familiales

**Art. 32** <sup>1</sup>Le Conseil-exécutif institue une commission pour le conseiller dans l'exécution de la présente loi.

<sup>2</sup> Les membres de la commission sont nommés par le Conseil-exécutif pour un mandat de quatre ans.

<sup>3</sup> La commission est composée de trois représentants ou représentantes des employeurs et de trois représentants ou représentantes des salariés ainsi que d'un représentant ou d'une représentante des caisses de compensation pour allocations familiales privées et d'un représentant ou d'une représentante de la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne.

<sup>4</sup> Le Conseil-exécutif règle l'organisation de la commission par voie d'ordonnance.

## 6. Dispositions transitoires et dispositions finales

Reconnaissance  
des caisses de  
compensation  
pour allocations  
familiales  
existantes

**Art. 33** Les caisses de compensation pour allocations familiales existantes qui ne sont pas gérées par une caisse de compensation AVS au sens de l'article 17, alinéa 1 de la loi du 5 mars 1961 sur les allocations pour enfants aux personnes salariées (loi sur les allocations pour enfants, LAE)<sup>1)</sup> continuent à être reconnues pour autant qu'elles adaptent d'ici le 30 juin 2009 leurs règlements à la nouvelle législation sur les allocations familiales et qu'elles remplissent les exigences de celle-ci.

Abrogation d'un  
acte législatif

**Art. 34** La loi du 5 mars 1961 sur les allocations pour enfants aux personnes salariées (loi sur les allocations pour enfants; LAE) (RSB 832.71) est abrogée.

Entrée en vigueur

**Art. 35** La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Berne, le 12 décembre 2007

Au nom du Conseil-exécutif,  
le président: *Gasche*  
le chancelier: *Nuspliger*

<sup>1)</sup> RSB 832.71