



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale
sur les allocations familiales (LILAFam)**

(Du 2 juillet 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le présent rapport a pour objet les dispositions cantonales d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Celle-ci impose le versement d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle aux salariés ainsi qu'aux personnes sans activité lucrative. Elle laisse une certaine marge de manœuvre aux cantons, notamment en matière d'organisation.

Le projet que le Conseil d'Etat vous soumet reprend pour l'essentiel le système et les principes actuellement en vigueur, en intégrant deux améliorations importantes:

- l'extension du droit aux prestations aux personnes sans activité lucrative;*
- une nouvelle hausse des montants des allocations.*

La loi fédérale permet également aux cantons d'introduire un système d'allocations familiales au profit des personnes indépendantes. Le Conseil d'Etat propose de renoncer à cette possibilité, au vu des réactions négatives des milieux intéressés face à l'introduction d'une obligation de cotiser.

Finalement, le rapport traite également de la question des allocations familiales versées aux personnes exerçant une activité lucrative dans le domaine de l'agriculture, qui ne relève pas de la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales. En la matière, le projet prévoit l'abrogation de l'actuel régime cantonal, dont le maintien ne se justifie plus.

En termes financiers pour l'Etat, l'ensemble des propositions soumises engendrent une hausse des charges qui pourrait atteindre trois millions de francs, liée au versement d'allocations familiales aux personnes sans activité lucrative ainsi qu'aux changements intervenus dans le régime des allocations familiales versées aux agriculteurs, sans prendre en compte une éventuelle hausse des cotisations que l'Etat verse en tant qu'employeur. Cette hausse prévue des charges est toutefois atténuée par une baisse des charges d'aide sociale ainsi que par une hausse induite des rentrées fiscales.

Grâce à ce projet, le pouvoir d'achat des familles neuchâteloises sera renforcé, dans un double intérêt économique et social, de sorte que cette révision s'inscrit pleinement dans les priorités politiques définies par le Conseil d'Etat dans son programme de législature, tout comme un projet relatif à l'accueil des enfants qui vous sera prochainement soumis.

1. GENERALITES

Le 26 novembre 2006, le peuple a adopté la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2009. Les régimes d'allocations familiales actuellement en vigueur sont de nature purement cantonale, à l'exception des personnes travaillant dans le domaine de l'agriculture, pour lesquelles un régime fédéral existe depuis plusieurs décennies. Dans le canton de Neuchâtel, les allocations familiales sont régies par la loi sur les allocations familiales, du 24 mars 1997, et par son règlement d'exécution, du 10 décembre 1997.

La loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), du 24 mars 2006, et l'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam), du 31 octobre 2007, ne traitent pas la matière de manière exhaustive. Les conditions matérielles du droit aux allocations sont certes intégralement réglées par la LAFam; les cantons restent toutefois largement compétents sur le plan organisationnel notamment (art. 17 LAFam).

Il est rappelé qu'en vertu du droit cantonal actuellement en vigueur les allocations familiales, soit les allocations de naissance, les allocations pour enfants et les allocations de formation professionnelle, sont des prestations indépendantes du revenu des bénéficiaires, financées par les cotisations versées par les employeurs assujettis et versées aux salariés ayant des enfants par des caisses privées bénéficiant d'une autorisation et par la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales.

Le régime d'allocations familiales mis en place par la LAFam présente notamment les caractéristiques suivantes:

- la LAFam fixe un montant minimal pour les allocations familiales obligatoire pour toute la Suisse (dès le 1^{er} janvier 2009, 200 francs par mois et par enfant, avec un complément de formation professionnelle de 50 francs);
- les personnes sans activité lucrative peuvent également bénéficier d'allocations familiales; le financement doit être assuré par les cantons;
- les indépendants ne font pas partie du cercle des bénéficiaires d'allocations familiales; les cantons sont libres de leur étendre le régime d'allocations familiales;
- seules des allocations complètes sont servies; il n'est plus possible de verser des allocations partielles en fonction du degré d'occupation.

Les dispositions de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000, sont pour l'essentiel applicables aux allocations familiales. De nombreuses questions étant ainsi réglées de manière uniforme sur le plan fédéral, comme la procédure de restitution des prestations indûment touchées, le caractère exécutoire des décisions, l'obligation pour les instances concernées de garder le secret ou l'obligation faite aux bénéficiaires potentiels de fournir les renseignements nécessaires aux caisses, la loi cantonale n'aura plus à en traiter.

Les dispositions du projet de loi suivent l'ordre adopté par le législateur fédéral pour la LAFam, soit principalement: dispositions générales, régimes d'allocations familiales (personnes avec activité lucrative, personnes travaillant dans le domaine agricole, personnes sans activité lucrative) et dispositions relatives au contentieux, pénales et finales. Dans le but d'une meilleure compréhension, le rapport sera structuré de manière différente en répondant aux questions suivantes: de quelles prestations s'agit-il, qui peut les toucher, qui doit les verser et comment sont-elles financées?

A noter que les dispositions cantonales d'application doivent être transmises à la Confédération, mais ne sont pas soumises à son approbation (art. 26, al. 3, LAFam).

Le projet de loi a été élaboré en collaboration avec l'office de surveillance et le service juridique. La Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales et une délégation de la conférence des caisses privées ont participé à des discussions de travail à caractère informel, avant d'être associées à la consultation.

2. PRESTATIONS

Actuellement, les allocations familiales comprennent des allocations de naissance, octroyées sous forme d'un versement unique à l'occasion de la naissance d'un enfant, des allocations pour enfant, servies jusqu'à l'âge de 16 ans, et des allocations de formation professionnelle servies de 16 à 25 ans pour autant que l'enfant soit en apprentissage ou poursuive des études. Certaines caisses actives dans le canton versent des allocations d'adoption. Le montant minimal des allocations est fixé par le Conseil d'Etat, après consultation des caisses. Les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle sont majorées à partir du deuxième enfant. Les montants sont actuellement les suivants: pour les allocations pour enfant, 180 francs pour le premier enfant, 200 francs pour le deuxième et le troisième enfants et 250 francs dès le quatrième enfant; pour les allocations de formation professionnelle, un supplément de 80 francs est ajouté aux montants susmentionnés. L'allocation de naissance se chiffre à 1200 francs.

Ces montants sont le fruit de plusieurs hausses consenties ces dernières années par le Conseil d'Etat dans le but de renforcer le soutien aux familles, comme le montre le tableau ci-après. Même si les hausses sont modestes, leur cumul constitue une amélioration importante. Il convient de poursuivre une politique des petits pas supportables par la croissance de notre économie, afin de ne pas peser sur les salaires, qui doivent aussi progresser.

Année	1 ^{er} enfant	2 ^e enfant	3 ^e enfant	4 ^e et + enf.	+ formation	naissance
2000	150.-	170.-	190.-	240.-	+ 60.-	1000.-
2001	160.-	180.-	200.-	250.-	+ 60.-	1000.-
2002	160.-	180.-	200.-	250.-	+ 60.-	1000.-
2003	160.-	180.-	200.-	250.-	+ 60.-	1000.-
2004	160.-	180.-	200.-	250.-	+ 80.-	1000.-
2005	160.-	180.-	200.-	250.-	+ 80.-	1200.-
2006	160.-	180.-	200.-	250.-	+ 80.-	1200.-
2007	170.-	190.-	200.-	250.-	+ 80.-	1200.-
2008	180.-	200.-	200.-	250.-	+ 80.-	1200.-

La loi fédérale rend obligatoire le paiement d'allocations pour enfant et d'allocations de formation professionnelle (art. 3, al. 1, LAFam). L'allocation pour enfant est versée de la naissance à l'âge de 16 ans; l'allocation de formation professionnelle prend le relais jusqu'à la fin de la formation, mais au plus jusqu'à l'âge de 25 ans. Les cantons ne peuvent pas modifier ces limites d'âge. Ils peuvent par contre prévoir des allocations de naissance et d'adoption. Le Conseil d'Etat propose de conserver les allocations de naissance et d'introduire les allocations d'adoption, soit des versements uniques faits lors de la naissance ou au moment de l'arrivée d'un enfant chez les futurs parents adoptifs au bénéfice d'une autorisation d'accueillir un enfant (*art. 2 du projet*). L'ordonnance fédérale règle les conditions d'octroi des allocations de naissance et des allocations d'adoption. Les cantons n'ont par conséquent plus à légiférer sur ce point. En d'autres termes, les cantons sont libres d'introduire des allocations de naissance et d'adoption; s'ils le font, les

conditions du droit aux allocations sont réglées exclusivement par la législation fédérale (art. 3, al. 3, LAFam et 2 et 3 OAFam).

La loi fédérale arrête à 200 francs le montant mensuel minimal de l'allocation pour enfant et à 250 francs le montant mensuel minimal pour l'allocation de formation professionnelle. Ces montants minimaux sont adaptés au renchérissement par le Conseil fédéral (art. 5 LAFam). Les cantons peuvent imposer des montants supérieurs aux minimaux fédéraux.

Le projet de loi qui vous est soumis confère au Conseil d'Etat la compétence de fixer le montant des allocations, tout en prévoyant une consultation préalable des caisses (*art. 3 du projet*). Le Conseil d'Etat entend maintenir une certaine progression des montants en fonction du nombre d'enfants. Au vu des résultats de la procédure de consultation, il renonce à une majoration dès le deuxième enfant. Celle-ci entraînerait pour les caisses l'ouverture de nombreux dossiers pour le versement de compléments de prestations (voir 3.3.). Il vous propose une majoration unique dès le troisième enfant, selon un système connu d'autres cantons (projets fribourgeois, vaudois et valaisan). A titre indicatif, les montants pourraient être dans un premier temps les suivants:

	1 ^{er} enfant	2 ^{ème} enfant	3 ^{ème} enfant	dès le 4 ^{ème} enfant
Allocations de naissance/d'adoption	1200 francs	1200 francs	1200 francs	1200 francs
Allocations pour enfant	200 francs	200 francs	250 francs	250 francs
Allocations de formation professionnelle	280 francs	280 francs	330 francs	330 francs

Les caisses restent libres de servir des allocations supérieures. Elles ne peuvent toutefois pas offrir des prestations autres que les quatre allocations admises par le droit fédéral, à moins de prévoir un financement et une comptabilité séparés pour ces prestations.

Actuellement, le montant des allocations familiales versées à des enfants vivant à l'étranger est identique à celui des allocations familiales versées à des enfants vivant en Suisse. Tel ne sera plus le cas dans le nouveau régime; en effet l'article 4, alinéa 3, LAFam prévoit que le montant des allocations familiales est établi en fonction du pouvoir d'achat du pays de résidence; les détails sont régis par l'article 8 OAFam. La question des conditions d'octroi d'allocations pour les enfants vivant à l'étranger est examinée ci-dessous (3.1.).

Les législations cantonales en matière d'allocations familiales étant en révision, il est difficile de comparer les montants proposés avec ceux des autres cantons. Certains cantons, notamment les cantons alémaniques, s'en tiennent partiellement ou entièrement aux minimaux fédéraux, d'autres sont particulièrement généreux; certains ne prévoient pas de progressivité en fonction du nombre d'enfants, d'autres instaurent des allocations plus élevées dès le troisième enfant; dans certains cas, les cantons prévoient d'autres prestations, par exemple des allocations de ménage. De manière générale, les montants proposés dans le présent rapport devraient se situer dans la moyenne.

	1er enfant	progression	+ formation	naissance/adopt.
NE	200.-	+ 50.- dès 3e	+ 80.-	1200.-
BE	200.-	---	+ 50.-	---
FR	230.-	+ 20.- dès 3e	+ 60.-	1500.-
GE	200.-	---	+ 50.-	1000.-
JU	240.-	---	+ 50.-	850.-
VD	200.-	+ 170.- dès 3e	+ 50.-	1500.-
VS	275.-	+ 100.- dès 3e	+ 150.-	2000.-

3. BENEFCIAIRES

3.1. Enfants donnant droit aux allocations

La loi fédérale définit les enfants donnant droit aux allocations pour enfant et aux allocations de formation professionnelle (art. 4 LAFam). Les cantons n'ont par conséquent plus à légiférer sur ce point.

Donnent droit aux allocations les enfants avec lesquels l'ayant droit a un lien de filiation en vertu du code civil, les enfants du conjoint de l'ayant droit, les enfants recueillis ainsi que les frères, sœurs et petits-enfants de l'ayant droit, s'il en assume l'entretien de manière prépondérante.

Les conditions d'octroi des allocations familiales pour les enfants vivant à l'étranger sont régies par l'article 7 OAFam; les cantons n'ont plus de compétence en la matière. Ainsi, pour les enfants ayant leur domicile à l'étranger, les allocations familiales ne sont versées que si une convention internationale le prévoit et lorsqu'aucun droit aux allocations familiales n'existe à l'étranger, que le droit aux allocations en Suisse se fonde sur l'exercice d'une activité lucrative, que l'allocation pour enfant est due pour un enfant avec lequel l'ayant droit a un lien de filiation en vertu du code civil et que l'enfant n'a pas encore atteint l'âge de 16 ans. Cette règle s'applique à tous les enfants domiciliés à l'étranger donc également aux enfants de nationalité suisse ou qui sont ressortissants d'un pays de l'Union européenne. Elle ne s'applique toutefois pas aux enfants, quelle que soit leur nationalité, domiciliés dans un pays de l'Union européenne et ce en raison des dispositions liées à l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP). Enfin, des exceptions ont été prévues pour les enfants qui ont un lien étroit avec la Suisse et qui ne résident à l'étranger que temporairement (art. 7, al. 2, OAFam). On constate que les conditions d'octroi d'allocations familiales pour des enfants domiciliés à l'étranger diffèrent de celles qui prévalent actuellement dans le canton. Aujourd'hui les salariés étrangers ne peuvent pas toucher d'allocations de formation professionnelle, indépendamment du domicile de leur enfant; cette règle ne peut bien entendu pas être appliquée s'agissant des personnes soumises à l'ALCP; certaines caisses assimilent à des salariés suisses les étrangers non soumis à cet accord mais détenteurs d'un permis d'établissement. De manière générale, en vertu du droit en vigueur, les caisses peuvent refuser aux salariés le service des allocations pour un enfant qui est domicilié à l'étranger, lorsque l'intéressé ne contribue pas à son entretien, quelle que soit la nationalité de l'enfant.

En vertu du droit fédéral, l'allocation de naissance est versée lorsqu'un droit aux allocations existe selon la LAFam et que la mère a eu son domicile ou sa résidence habituelle en Suisse durant les neuf mois précédant la naissance de l'enfant (art. 2 OAFam). Actuellement, une allocation de naissance est versée lors de la naissance d'un enfant inscrit à l'état civil en Suisse.

3.2. Catégories de bénéficiaires

En théorie, quatre catégories de bénéficiaires sont envisageables, soit:

- a) les personnes exerçant une activité lucrative salariée non agricole;
- b) les personnes exerçant une activité lucrative indépendante non agricole;
- c) les personnes exerçant une activité lucrative agricole;
- d) les personnes sans activité lucrative.

A noter que seules les personnes mentionnées aux lettres *a* et *d* sont bénéficiaires au sens de la LAFam et doivent par conséquent impérativement être considérées comme bénéficiaires par les législations cantonales.

a) *Salariés exerçant une activité lucrative non agricole*

La LAFam règle de manière exhaustive le régime des allocations familiales versées aux salariés exerçant une activité lucrative non agricole. Les cantons ne disposent d'aucune compétence en la matière.

Sont assujettis à la LAFam les employeurs tenus de payer des cotisations en vertu de la LAVS et les salariés dont les employeurs ne sont pas tenus de payer des cotisations. Cette dernière catégorie regroupe des situations variées, par exemple les employés d'organisations internationales, et concerne une vingtaine de personnes dans le canton (art. 11, al. 1, LAFam). De manière générale, il faut entendre par salarié les salariés considérés comme tels par la législation fédérale en matière d'AVS (art. 11, al. 2, LAFam). Les personnes assujetties ont l'obligation de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales. Les employeurs doivent s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales active dans le canton dans lequel l'entreprise a son siège, à défaut dans le canton de domicile de l'employeur; les succursales doivent s'affilier à une caisse de compensation active dans le canton dans lequel elles sont établies. Les salariés dont l'employeur n'est pas assujetti doivent s'affilier auprès d'une caisse active dans le canton dans lequel ils sont affiliés à l'AVS (art. 12 LAFam). Le lieu de l'affiliation permet de déterminer quel régime cantonal est applicable, notamment s'agissant des montants des allocations et du versement d'allocations de naissance et d'adoption.

Le droit aux allocations familiales naît et expire avec le droit au salaire sous réserve des exceptions prévues par l'ordonnance fédérale (art. 13, al. 2, LAFam). En résumé, celle-ci prévoit que si le salarié est empêché de travailler sans faute de sa part par exemple pour cause de maladie, accident ou de maternité, les allocations familiales continuent d'être versées dès le début de l'empêchement de travailler pendant le mois en cours et les trois mois suivants (art. 10 OAFam).

La loi fédérale prévoit que seules des allocations familiales entières sont versées, mais que les personnes dont le salaire annuel soumis à cotisations AVS est inférieur à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS, soit actuellement 6630 francs, n'ont pas droit aux allocations familiales (art. 13, al. 3 LAFam). Le projet de loi assimile les personnes dont le salaire n'atteint pas ce montant minimum aux personnes sans activité lucrative (voir ci-dessous 3.2.d.). La législation cantonale actuelle ne soumet pas le droit aux allocations familiales à un salaire minimum, mais prévoit que des allocations partielles, proportionnelles au temps de travail effectué par le salarié, sont versées en cas de travail à temps partiel inférieur à 50%.

Si une personne est employée auprès de plusieurs employeurs, la caisse de compensation pour allocations familiales de l'employeur qui verse le salaire le plus élevé est compétente pour verser les prestations (art. 11, al. 1, OAFam).

La question des travailleurs pauvres a été largement évoquée en lien avec ce projet de hausse des allocations familiales. Ces dernières étant fiscalisées, un effet pervers aurait pu se produire, avec des travailleurs dont la hausse de revenu disponible avant aide matérielle aurait pu se solder par une perte de revenu disponible après impôts. Cependant, la pratique neuchâteloise voulant que les impôts payés par les personnes émargeant partiellement à l'aide matérielle soient pris en charge par l'action sociale permet d'éviter cette situation.

Pour ces travailleurs pauvres, mais également pour les personnes sans activité lucrative qui disposeraient de revenus suffisants pour payer des impôts, il convient d'assurer à tout le moins le maintien de la situation actuelle. C'est dans cet état d'esprit et afin d'éviter de profondes injustices au détriment des personnes qui travaillent que le Conseil d'Etat entend continuer à prendre en charge les impôts des personnes qui bénéficient de l'aide matérielle.

b) *Indépendants exerçant une activité lucrative non agricole*

Les indépendants ne font pas partie du cercle des bénéficiaires de la LAFam. Les cantons sont toutefois libres de les inclure. Actuellement, dans le canton de Neuchâtel, les indépendants ne peuvent pas bénéficier d'allocations familiales, même s'ils exercent une activité lucrative salariée accessoire. Le conjoint d'un indépendant touche des allocations familiales complètes s'il travaille dans l'entreprise de son conjoint et a un salaire annuel atteignant au moins la limite inférieure du salaire de coordination LPP. Sous le nouveau régime fédéral, des allocations familiales devront être versées aux indépendants ayant par ailleurs un revenu d'activité lucrative salariée; il en va de même pour les conjoints exerçant une activité lucrative salariée. Ils seront ainsi soumis au régime ordinaire prévu pour les salariés. Le canton ne peut par conséquent pas conserver le système actuel. Les organisations professionnelles patronales ne souhaitent pas que les indépendants fassent partie du cercle des bénéficiaires des allocations familiales, ce qui impliquerait également l'obligation de payer des cotisations. Le projet qui vous est soumis n'inclut de ce fait pas les indépendants.

Une initiative parlementaire "un enfant, une allocation", déposée par le conseiller national Hugo Fasel, est actuellement pendante devant les chambres fédérales. Elle vise à inclure les indépendants dans le cercle des bénéficiaires. Selon la suite qui sera donnée à cette initiative parlementaire, la LILAFam pourrait être modifiée.

c) *Personnes exerçant une activité lucrative agricole*

La situation en matière d'allocations familiales en faveur des personnes exerçant une activité lucrative agricole est complexe, en raison de la cohabitation d'un régime fédéral et d'un régime cantonal et de modifications successives de la législation fédérale. Les personnes exerçant une activité lucrative agricole sont soumises à la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA), du 20 juin 1952. La LAFam précise d'ailleurs que les allocations familiales dues aux personnes exerçant une activité lucrative agricole sont régies par la LFA (art. 18 LAFam); le législateur fédéral n'a pas jugé opportun d'intégrer la LFA dans la LAFam. Le cercle des bénéficiaires des prestations prévues par cette loi a changé au début de cette année. Jusqu'à fin 2007, pouvaient bénéficier d'allocations les travailleurs agricoles (salariés) et les petits paysans (indépendants avec limite de revenus). Depuis le 1^{er} janvier 2008, tous les agriculteurs, salariés ou indépendants, bénéficient d'allocations familiales. La limite de revenus qui s'appliquait aux indépendants a été supprimée. Cette modification de la LFA s'inscrit dans le cadre de la Politique agricole 2011. Dès 2009, les prestations prévues par la LFA subiront une modification. Jusqu'à fin 2008, les allocations consistent en une allocation pour enfant et, pour les travailleurs agricoles, en une allocation de ménage en sus. Dès le 1^{er} janvier 2009, les personnes exerçant une activité lucrative agricole pourront également toucher des allocations de formation professionnelle; cette nouveauté a été adoptée en même temps que la LAFam. Le financement des allocations familiales versées aux travailleurs agricoles est assuré d'une part par les employeurs à raison d'une cotisation de 2% et, d'autre part, pour le solde, à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons, alors que les allocations familiales versées aux indépendants sont entièrement financées par la Confédération pour deux tiers et par les cantons pour le tiers restant. Pour le canton de Neuchâtel, compte tenu des

améliorations des prestations du régime fédéral exposées ci-dessus, le montant à charge du budget de l'Etat augmentera approximativement de 450.000 francs pour atteindre 1 million de francs. Dans les faits, la part cantonale du financement du régime fédéral des allocations pour les agriculteurs indépendants est actuellement puisée dans le fonds de réserve de la Caisse cantonale neuchâteloise pour allocations familiales en application de la loi portant modification de la loi sur les allocations familiales adoptée par le Grand Conseil le 1^{er} janvier 1995. Vu que, dès le 1^{er} janvier 2009, le financement des allocations familiales ne découlant pas de la LAFam devra être totalement séparé de celui des allocations familiales prévues par la LAFam, le fonds de réserve ne pourra plus participer au financement de cette part cantonale. Celle-ci émarginera dès lors totalement au budget de l'Etat.

Le régime fédéral est actuellement complété par un régime cantonal. En effet, en vertu de la loi sur la promotion de l'agriculture, du 23 juin 1997, les travailleurs indépendants de l'agriculture, soit jusqu'à fin 2007 un cercle plus large que celui des petits paysans visés par la LFA, ont droit à des allocations familiales du même montant que celles versées aux salariés exerçant une activité non agricole; pour les petits paysans, le montant des allocations perçues en vertu de la LFA était complété par le régime cantonal. Dès le 1^{er} janvier 2008, le régime cantonal complète pour tous les agriculteurs les prestations découlant de la LFA. Le financement de ce régime cantonal est assuré par des cotisations des personnes exerçant une activité indépendante agricole. Les dispositions d'exécution se trouvent dans le règlement concernant les allocations familiales en faveur des travailleurs indépendants de l'agriculture, du 17 décembre 1997. La Caisse cantonale de compensation AVS est chargée de l'application du régime fédéral et, pour les personnes exerçant une activité indépendante agricole, du régime cantonal; la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales est chargée du régime cantonal pour les travailleurs salariés de l'agriculture. Aujourd'hui ceux-ci sont inclus dans le cercle des bénéficiaires de la loi cantonale sur les allocations familiales actuellement en vigueur, qui prévoit que les allocations cantonales peuvent être réduites du montant touché en vertu de la LFA. Le régime cantonal figure par conséquent dans deux lois distinctes selon que le bénéficiaire est indépendant ou salarié.

Compte tenu des modifications importantes intervenues dans le domaine des allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative agricole ainsi que de celles générées par la LAFam, le maintien du régime cantonal ne se justifie plus. En effet, avec l'élargissement du cercle des bénéficiaires aux indépendants sans limite supérieure de revenus et l'introduction des allocations de formation professionnelle, les compléments à verser perdent nettement de leur intérêt. Les prestations versées à ce titre passeraient de 1.8 millions de francs à 200.000 francs. Les frais administratifs liés à la perception des cotisations, au calcul et au versement des prestations deviennent disproportionnés. Le Conseil d'Etat vous propose dès lors d'abroger le régime cantonal. Les agriculteurs, indépendants et salariés, ne toucheront plus que les prestations découlant de la LFA. La loi sur la promotion de l'agriculture, du 23 juin 1997, est modifiée dans ce sens (*art. 31 du projet*).

d) Personnes sans activité lucrative

Il s'agit d'une nouveauté dans notre canton. La loi fédérale impose le versement d'allocations familiales aux personnes sans activité lucrative (art. 19 LAFam). Ces prestations ne sont pas financées par des cotisations, mais par les cantons et, éventuellement, par des contributions prélevées auprès des personnes sans activité lucrative ayant un certain revenu (art. 20 LAFam; voir ci-dessous 5.2.).

La LAFam définit une norme minimale pour les allocations destinées aux personnes sans activité lucrative. Mais les cantons peuvent prévoir une réglementation plus généreuse et étendre le cercle des ayants droit. L'organisation et le financement des allocations

destinées aux personnes sans activité lucrative doivent figurer dans la législation cantonale (art. 21 LAFam).

Sont considérées comme personnes sans activité lucrative les personnes assurées obligatoirement comme telles dans l'AVS (art. 19, al. 1, LAFam). Les personnes qui ne touchent pas de revenu d'une activité lucrative ou qui n'en tirent qu'un faible revenu entrent dans cette catégorie. Il s'agit notamment de personnes préretraitées, de bénéficiaires de rentes AI, d'étudiants, de chômeurs en fin de droit, etc. Elles ont droit aux allocations familiales pour autant que leur revenu imposable soit égal ou inférieur à une fois et demie le montant d'une rente de vieillesse complète maximale de l'AVS et qu'elles ne perçoivent aucune prestation complémentaire de l'AVS/AI (art. 19, al. 2, LAFam). Actuellement, cela signifie que sont concernées les personnes sans activité lucrative ayant un revenu mensuel maximal de 3315 francs. Les personnes sans activité lucrative relèvent du canton dans lequel elles sont domiciliées (art. 19, al. 1, LAFam). A noter que parmi ces bénéficiaires se trouveront des personnes touchant des prestations d'aide sociale. Les versements d'allocations familiales aux personnes sans activité lucrative pourront également avoir une incidence pour les bénéficiaires d'avances sur les contributions d'entretien (loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (LRACE), du 19 juin 1978).

Comme mentionné ci-dessus (3.2.a.), le Conseil d'Etat vous propose d'assimiler aux personnes sans activité lucrative les salariés qui ne peuvent pas bénéficier d'allocations familiales parce que leur salaire n'atteint pas le montant minimum fixé la LAFam. En effet, comme l'a relevé la Confédération, la LAFam comporte une lacune: les salariés n'ont droit à des allocations familiales que s'ils touchent un salaire annuel minimal de 6630 francs, mais sont assurés à l'AVS en tant que personnes exerçant une activité lucrative même si leur salaire est inférieur à ce montant. Selon la LAFam, ils n'ont par conséquent droit aux allocations ni en tant qu'employés, ni en tant que personnes sans activité lucrative. Les cantons peuvent combler cette lacune en étendant la notion de personne sans activité lucrative à ces personnes. Même si cette lacune ne concerne que quelques dizaines de personnes, par exemple des apprentis ayant un revenu modeste, il est souhaitable de la combler afin d'éviter des injustices. L'*article 25 du projet* étend la couverture à ces personnes. L'assimilation aux personnes sans activité lucrative n'est toutefois pas complète. En effet, si elles ont une activité lucrative salariée et que leur employeur verse des cotisations sur la base de leur salaire, elles relèveront de la caisse auprès de laquelle leur employeur est affilié (voir ci-dessous 4.2.).

3.3. Interdiction du cumul

La loi fédérale, tout comme la législation cantonale actuelle, précise qu'un même enfant ne peut donner droit qu'à une seule allocation du même genre (art. 6 LAFam). Lorsque plusieurs personnes remplissent les conditions pour toucher des allocations familiales, il y a par conséquent lieu de déterminer laquelle les touchera. Actuellement la détermination de l'ayant droit n'est pas sans poser problème, essentiellement lorsque les employeurs des ayants droit potentiels sont situés dans des cantons différents et donc soumis à des régimes différents. Le champ d'application d'une loi cantonale étant limité au canton et à défaut de règle fédérale départageant les ayants droit, le Tribunal fédéral a tranché en appliquant par analogie la réglementation liée à l'ALCP. La loi fédérale résout le problème par un ordre de priorité permettant de désigner la personne qui touche les allocations familiales en cas de pluralité d'ayants droit (art. 7, al. 1, LAFam).

Le Conseil fédéral examine actuellement la possibilité de modifier la LAFam afin d'y introduire la base légale nécessaire à la création d'un registre central des enfants et des bénéficiaires d'allocations familiales, afin de faciliter l'application de l'interdiction du cumul.

La loi fédérale précise que, dans le cas où les allocations familiales du premier et du second ayants droit sont régies par les dispositions de deux cantons différents, le second a droit au versement de la différence lorsque le taux minimal légal est plus élevé dans son propre canton que dans l'autre (art. 7, al. 2, LAFam). Le terme "taux minimal" est peu heureux; il s'agit en réalité des prestations. Cela signifie que les caisses situées dans un canton dont les prestations sont généreuses seront plus fréquemment appelées à compléter des prestations des caisses actives dans les cantons dont le régime est moins généreux. Tous les cantons étant en train d'adapter leur législation et donc de fixer le montant des allocations familiales, il est difficile de faire des projections quant à l'ampleur des montants que les caisses neuchâteloises pourraient être appelées à verser à ce titre.

3.4. Versement des allocations familiales

En règle générale, les versements s'effectuent de la manière suivante. Pour les salariés au service d'un employeur tenu de payer des cotisations AVS, les caisses de compensation pour allocations familiales versent les prestations à l'employeur qui les versent aux salariés concernés (art. 15, al. 2, LAFam). Cette façon de procéder est également valable pour les allocations de naissance et d'adoption. Pour les salariés au service d'un employeur qui n'est pas tenu de payer des cotisations AVS, les caisses de compensation pour allocations familiales versent les prestations directement aux salariés concernés. Pour les personnes sans activité lucrative, la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales (voir ci-dessous 4.2.) versera les prestations aux ayants droit.

Si le bénéficiaire, soit normalement un des parents de l'enfant, n'utilise pas les allocations familiales conformément à leur but, soit l'entretien de l'enfant, celui-ci ou son représentant légal peut demander que les allocations lui soient versées directement (art. 9, al. 1, LAFam).

L'allocation de formation professionnelle peut, sur demande motivée, être versée directement à l'enfant majeur (art. 9, al. 2, LAFam).

4. CAISSES DE COMPENSATION POUR ALLOCATIONS FAMILIALES

4.1. Caisses de compensation admises

a) Généralités

En vertu de la loi fédérale, les organes d'exécution sont les suivants (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 caisses d'entreprises, inconnues dans notre canton, ne sont plus admises.

En 2006, 29 caisses de compensation étaient actives dans notre canton: 12 relevaient de la catégorie visée par la lettre a, 16 étaient gérées par des caisses de compensation AVS (lettre c). S'y ajoute la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales.

Parmi les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton, 8 avaient leur siège dans le canton, 21 autres dans le reste de la Suisse. Certaines caisses ne fournissant que les indications chiffrées pour toute la Suisse et non spécifiquement pour l'activité qu'elles déploient dans le canton, il est difficile de dresser un tableau contenant des indications chiffrées précises. Il est possible de faire les estimations suivantes pour le canton:

- 10.400 employeurs affiliés;
- masse salariale soumise à cotisations: près de 5 milliards de francs;
- 146.300.000 francs de cotisations;
- 136.700.000 francs de prestations.

Pour être active dans notre canton, une caisse, quelle que soit la catégorie à laquelle elle appartient, devra respecter la législation fédérale et la loi cantonale d'introduction et son règlement d'application (*art. 4 du projet*). Comme expliqué ci-dessous (4.1.b à d.), les conditions d'exercice ne sont toutefois pas identiques pour les différents types de caisses.

b) Caisses privées de compensation

Pour qu'une caisse de compensation de la catégorie (a) puisse exercer son activité dans notre canton, elle doit y être reconnue et pour être reconnue, elle doit remplir des conditions. Certaines conditions paraissent évidentes, notamment le respect de la loi et une gestion indépendante des associations fondatrices. Se pose la question de l'introduction éventuelle d'un nombre minimum d'employeurs ou d'employés ou d'une masse salariale minimale pour réduire le nombre de caisses respectivement effectuer une certaine compensation au sein de chaque caisse. L'avant-projet de loi fédérale prévoyait un minimum de 300 employeurs et de 2000 employés pour qu'une caisse puisse être reconnue; cette exigence a été abandonnée ultérieurement. La loi fédérale confère la compétence d'arrêter les conditions et la procédure de reconnaissance aux cantons.

Aujourd'hui les conditions imposées aux caisses de compensation pour allocations familiales pour une reconnaissance dans notre canton sont notamment les suivantes: l'administration de la caisse doit être séparée de celle des organisations professionnelles, chaque caisse doit avoir une réserve financière correspondant aux prestations à verser pendant une année, elle doit verser les allocations minimales prévues par la loi cantonale, elle doit offrir des garanties suffisantes et sauvegarder le principe de solidarité et le jeu normal de la compensation, les caisses intercantionales doivent déterminer de façon distincte les comptes d'exploitation et leurs réserves concernant le canton de Neuchâtel.

Le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer, dans le contexte de la reconnaissance, les conditions qui figurent déjà dans la législation fédérale en matière d'allocations familiales, telle que la constitution d'une réserve (art. 15, al. 3, LAFam), ou dans le projet de loi cantonale, telle que l'obligation de faire réviser les comptes (art. 6 du projet). La mention que les caisses doivent respecter en tout temps la législation en la matière est suffisante à cet égard (*art. 4 du projet*).

Le Conseil d'Etat considère que les caisses doivent avoir une taille minimale pour pouvoir être reconnues. Même s'il reconnaît volontiers que la qualité du travail effectué par une caisse ne dépend pas de la taille de celle-ci, il juge nécessaire d'imposer une taille minimale pour les caisses actives dans notre canton afin qu'une part aussi importante que possible des ressources soit consacrée aux prestations et non pas à l'administration des caisses. Cette règle aura en outre pour conséquence d'éviter de mettre en place un

système de péréquation d'application compliquée (voir ci-dessous 5.1.b.) et de réduire le nombre de caisses.

Le projet de loi délègue au Conseil d'Etat la compétence de fixer les nombres minimaux d'employeurs assujettis et de salariés concernés. Pour les caisses ayant une activité dans plusieurs cantons, quel que soit leur siège, il y a lieu de tenir compte de l'effectif total en Suisse pour déterminer si elles atteignent les minimaux (*art. 18 du projet*). Les petites caisses qui sont actuellement au bénéfice d'une autorisation pourront continuer d'exercer leur activité (*art. 34 du projet*; voir ci-dessous 7.3.). La caisse issue de la fusion de deux caisses, quelles que soient les modalités adoptées, sera considérée comme une nouvelle caisse, tenue de respecter les minimaux prévus.

Le projet prévoit que l'autorité de surveillance désignée par le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour reconnaître une caisse (*art. 11 et 17 du projet*). Les détails de la procédure de reconnaissance figureront dans le règlement d'application que le Conseil d'Etat devra adopter. Une caisse n'est plus reconnue dans le canton lorsqu'elle ne remplit plus les conditions de sa reconnaissance; la procédure est également du ressort de cette même autorité, qui prononcera préalablement un avertissement sommant la caisse de se confirmer aux dispositions légales. Dans les cas graves, l'autorité de surveillance pourra renoncer à cette étape (*art. 17 al. 4 du projet*).

c) Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales

De par la loi fédérale, les cantons sont tenus de créer une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales et d'en transférer la gestion à la caisse cantonale de compensation AVS (*art. 17, al. 1, LAFam*). L'organisation cantonale actuelle est conforme à la législation fédérale. Le projet reprend par conséquent les dispositions actuelles (*art. 20 du projet*).

En 2007, la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales a versé des prestations de 38.710.000 francs en faveur de 14.941 enfants et encaissé des cotisations d'un montant de 40.175.000 francs.

d) Caisses de compensation gérées par des caisses AVS

Une caisse de compensation gérée par une caisse AVS est une caisse de compensation pour allocations familiales qui a été créée par une ou plusieurs associations qui ont également créé une caisse AVS. Une telle caisse ne peut pas refuser l'affiliation d'un employeur affilié auprès de la caisse de compensation AVS. Ces caisses de compensation pour allocations familiales n'ont pas besoin de reconnaissance pour pouvoir être actives sur le territoire d'un canton. Elles sont toutefois soumises à la surveillance du canton. Afin de pouvoir exercer sa tâche, l'autorité de surveillance doit avoir connaissance de l'intention d'une telle caisse d'exercer une activité dans notre canton. Les caisses de compensation gérées par des caisses AVS doivent par conséquent s'annoncer auprès de cette autorité (*art. 19 du projet*). Comme les autres caisses, elles doivent respecter les exigences fédérales et cantonales. Elles doivent notamment faire réviser les comptes et remettre à l'autorité chargée de la surveillance un rapport de l'organe de révision. Si cette autorité estime qu'une caisse ne remplit pas les conditions d'exercice, elle peut lui interdire d'être active sur le territoire du canton. Comme pour le retrait de la reconnaissance d'une caisse de compensation soumise à reconnaissance, cette interdiction sera, sauf dans les cas graves, précédée d'un avertissement.

4.2. Tâches et organisation

En vertu de l'article 17, alinéa 2, lettres *f* et *h*, LAFam, les cantons règlent les tâches et les obligations des caisses, notamment de la caisse cantonale. Le législateur fédéral a décrit les tâches incombant aux caisses de compensation pour allocations familiales à l'article 15 LAFam. Ainsi celles-ci sont chargées de fixer et de verser les allocations familiales, de fixer et de prélever les cotisations et de prendre et de notifier les décisions et les décisions sur opposition. Il a précisé au deuxième alinéa de cette disposition que les allocations familiales étaient en principe versées par l'employeur aux salariés ayants droit (voir ci-dessus 3.4.). Le troisième alinéa prévoit que les caisses de compensation doivent veiller à leur équilibre financier en constituant une réserve adéquate de couverture des risques de fluctuation (voir ci-dessous 5.1.a.).

Comme dans le cadre de la législation actuellement en vigueur, le projet prévoit l'obligation pour les caisses de compensation d'adopter des statuts ou un règlement ou un autre texte ayant la même fonction, à savoir régler tous les points de la compétence des caisses en relation avec l'application des législations fédérale et cantonale en matière d'allocations familiales (*art. 13 du projet*). Ces textes doivent être conformes à la législation et sont soumis à l'approbation de l'autorité chargée de la surveillance des caisses de compensation pour allocations familiales. Pour la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales, ils sont remplacés par un règlement spécifique du Conseil d'Etat.

Actuellement, la législation cantonale exige des caisses qu'elles soient gérées de façon paritaire ce qui signifie que l'organe principal de la caisse doit être composé de membres désignés en nombre égal par les employeurs et les salariés. La LAFam n'exigeant pas la gestion paritaire, celle-ci est difficile à réaliser pour les caisses travaillant au niveau suisse, qui doivent prévoir un organe particulier pour le canton de Neuchâtel, ce qui alourdit inutilement leur fonctionnement. Le Conseil d'Etat propose par conséquent d'abandonner l'exigence de la gestion paritaire (*art. 14 du projet*). Il va de soi que les caisses peuvent continuer d'ancrer une gestion paritaire dans leurs statuts.

La Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales a des tâches additionnelles. Elle sera la caisse compétente pour verser les allocations familiales aux personnes sans activité lucrative (*art. 26 du projet*). La LAFam précise à ce sujet que les cantons édictent les dispositions nécessaires sur l'octroi des allocations, l'organisation du régime et son financement (*art. 21 LAFam*); au vu du financement particulier de ces allocations et de la nécessité de tenir une comptabilité séparée, il est opportun de confier cette tâche à la caisse cantonale. De plus, elle procédera, comme par le passé, au contrôle de l'affiliation de tous les employeurs assujettis à la loi; ce contrôle se fera en même temps que celui effectué en application de la LAVS. Elle affiliera d'office des assujettis qui ne sont pas affiliés auprès d'une autre caisse; en s'acquittant de cette tâche, elle joue le rôle d'une caisse supplétive (*art. 8 du projet*). Cette situation particulière justifie la garantie de l'Etat en cas de difficultés financières (*art. 21 du projet*).

Le projet confère la possibilité aux caisses de compensation pour allocations familiales de compenser, pour les salariés dont les employeurs ne sont pas tenus de payer des cotisations dans le cadre de l'AVS, les cotisations avec les allocations familiales (*art. 7 du projet*). Il s'agit d'une disposition d'ordre technique facilitant l'encaissement des cotisations s'agissant des quelques salariés concernés (voir ci-dessus 3.2.a.).

4.3. Révision et surveillance

Comme sous le régime actuellement en vigueur, les caisses de compensation pour allocations familiales devront faire réviser leurs comptes. Le règlement cantonal actuel précise que les caisses doivent être révisées au moins une fois par année, qu'elles

choisissent un organe de révision parmi les sociétés fiduciaires ou autres entreprises qualifiées et que la révision doit comprendre la gestion et les comptes des caisses (art. 12 et 13 du règlement). L'article 17, alinéa 2, lettre *i*, LAFam demande aux cantons de légiférer en matière de révision des caisses et de contrôle des employeurs. Afin d'assurer la qualité de la révision, le Conseil d'Etat propose que celle-ci soit faite soit par un réviseur au sens de la loi sur la surveillance de la révision (LSR), du 16 décembre 2005, qui doit être indépendant de la caisse révisée, soit par un organe de révision remplissant les exigences de l'article 165 RAVS. Les détails seront réglés dans les dispositions d'exécution. Il est précisé dans la loi que, pour les caisses d'allocations familiales déployant une activité dans plusieurs cantons, le rapport de l'organe de révision doit permettre de déterminer l'ampleur de l'activité exercée dans notre canton; doivent notamment figurer dans ce document le nombre d'employeurs affiliés soumis au régime du canton au sens de l'article 12, alinéa 2, LAFam, le nombre de salariés employés par ces employeurs, le nombre de salariés touchant des allocations familiales, la masse salariale, le montant total des cotisations et le montant total des allocations familiales versées par une caisse dans le canton (*art. 6 du projet*).

La loi actuelle soumet les caisses à la surveillance du Conseil d'Etat. La surveillance courante est effectuée par l'office de surveillance, qui est rattaché au service l'emploi. Le Conseil d'Etat approuve par voie d'arrêté les modifications de statuts et de règlements des caisses. L'article 17, alinéa 2, LAFam précise que les caisses sont soumises à la surveillance des cantons. Afin de décharger le Conseil d'Etat et comme dans d'autres domaines, notamment celui de la surveillance des institutions de prévoyance, il est prévu de confier toutes les tâches de surveillance des caisses de compensation pour allocations familiales à l'office de surveillance. C'est pourquoi le projet indique que la surveillance est effectuée par l'entité désignée par le Conseil d'Etat, appelée autorité de surveillance (*art. 11 du projet*).

Les modalités de l'exercice de la surveillance figureront pour l'essentiel dans le règlement d'application qui sera adopté par le Conseil d'Etat. Les caisses doivent fournir à l'office de surveillance le rapport de l'organe de révision chaque année (*art. 6 du projet*). Elles doivent lui soumettre pour approbation toute modification statutaire ou réglementaire. L'office de surveillance examine le rapport de contrôle et s'assure que la législation a été respectée. En cas de problèmes, il prend les décisions qui s'imposent. Il vérifie la conformité des dispositions statutaires et réglementaires à la législation et les approuve si tel est le cas. Il doit pouvoir requérir tous documents et informations dont il a besoin pour exercer sa tâche (*art. 12 du projet*).

4.4. Passage d'une caisse à une autre

L'article 17, alinéa 2, lettre *g*, LAFam demande aux cantons de régler la question du passage d'une caisse à une autre. Les dispositions actuellement en vigueur peuvent être reprises (*art. 9 du projet*); il s'agit d'une délégation de compétence au Conseil d'Etat, qui a prévu que tout employeur affilié à une caisse autorisée peut en démissionner valablement pour la fin de l'année civile, moyennant préavis donné par écrit jusqu'au 31 août.

En cas de changement de caisse, il incombe à la nouvelle caisse d'informer la caisse cantonale de compensation de la nouvelle affiliation (*art. 8 al. 3 du projet*).

4.5. Fusion et dissolution

La LAFam demande aux cantons d'édicter des dispositions réglant la fusion et la dissolution de caisses. La loi cantonale actuelle est muette à ce sujet. S'agissant de la fusion de caisses, il paraît raisonnable de se référer à la législation en matière d'AVS

pour régler cette question (art. 99 du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance vieillesse et survivants – RAVS; *art. 15 du projet*), législation qui admet les fusions dans la mesure où les membres affiliés à la nouvelle caisse née de la fusion sont à peu près les mêmes que ceux des caisses qui fusionnent. Pour les cas de dissolution, il est important de s'assurer que l'autorité de surveillance désignée par le Conseil d'Etat en sera immédiatement informée afin que le bon déroulement de la liquidation et du transfert des personnes affiliées puisse être assuré (*art. 16 du projet*). Le sort d'un éventuel excédent résultant de la fusion ou de la dissolution d'une caisse est partiellement réglé par l'article 14 OAFam qui prévoit qu'il sera utilisé pour les allocations familiales. Le Conseil d'Etat propose de régler les détails dans le règlement d'exécution.

5. FINANCEMENT

Le financement des allocations familiales n'est pas le même selon que celles-ci sont versées à des salariés ou à des personnes sans activité lucrative. Les indications relatives au financement des allocations versées aux personnes exerçant une activité lucrative agricole, découlant de la LFA, sont mentionnées plus haut (3.2.c.).

5.1. Financement des prestations versées à des salariés exerçant une activité lucrative non agricole

a) Principes

La loi fédérale charge les cantons de régler le financement des allocations familiales et des frais d'administration (art. 16, al. 1, LAFam). Elle précise qu'il incombe aux caisses de compensation pour allocations familiales de fixer les cotisations (art. 15, al. 1, lettre *b*, LAFam) et que les cotisations sont calculées en pour cent du revenu soumis à cotisations dans l'AVS (art. 16, al. 2, LAFam). Les cantons peuvent prévoir une répartition des cotisations entre employeurs et salariés. Actuellement le financement des allocations familiales se fait par le biais de cotisations patronales. Se pose par conséquent la question de l'introduction éventuelle d'une participation des salariés. Dans notre canton, les allocations familiales ont traditionnellement été l'affaire des employeurs. La procédure de consultation a permis de reconnaître une tendance en faveur du maintien de ce système. Le projet qui vous est soumis prévoit par conséquent que seuls les employeurs sont tenus de payer des cotisations.

L'article 22 du projet précise qu'outre les employeurs, les salariés assujettis conformément à l'article 11, alinéa 1, lettre *b*, LAFam doivent verser des cotisations; il ne s'agit pas des salariés de manière générale, mais de ceux dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations selon l'article 6 LAVS, à savoir une vingtaine de personnes pour notre canton (voir ci-dessus 3.2.a.).

En vertu de l'article 15, alinéa 3, LAFam, les caisses de compensation pour allocations familiales veillent à leur équilibre financier en constituant une réserve adéquate de couverture des risques de fluctuation. L'article 13, alinéa 2, OAFam précise que cette réserve est 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.

Selon l'article 13, alinéa 1, OAFam, 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 provenant d'une éventuelle compensation cantonale. Chaque caisse doit ainsi fixer son taux de

cotisations en fonction de ses besoins pour les allocations, la constitution de la réserve de couverture des risques de fluctuation et la couverture des frais d'administration et en fonction des autres ressources mentionnées à l'article 13 OAFam (*art. 23 du projet*).

Il est à ce stade nécessaire d'aborder la question du respect du principe de la légalité en matière d'allocations familiales. Le Tribunal fédéral a estimé que les cotisations versées aux caisses de compensation pour allocations familiales constituaient des contributions publiques et devaient ainsi respecter ce principe constitutionnel (arrêt du 29 juin 2001 2P.142/2000, arrêt du 4 juillet 2003 2P.329/2001). Ainsi le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de la contribution doivent figurer, au moins dans les grandes lignes, dans une loi formelle. Une délégation de compétence à l'exécutif est admissible, mais elle ne doit pas constituer un blanc-seing. Sont déterminées dans la LAFam la qualité de contribuable (art. 11, en lien avec l'art. 22 du projet) et l'assiette de calcul des cotisations (art. 16, al. 2). Le montant des prestations et le taux de cotisations ne figurent par contre pas dans la LAFam. Le projet d'OAFam mis en consultation par la Confédération indiquait que les cantons devaient fixer le taux maximum de cotisations pour les caisses de compensation pour allocations familiales (voir art. 14 projet OAFam). En raison de l'opposition manifestée, le Conseil fédéral a décidé de supprimer cette disposition et de laisser les législateurs cantonaux décider s'ils entendent prescrire un taux de cotisations maximal. Le Conseil d'Etat estime que, si l'on ne chiffre pas les prestations dans la loi, il est alors nécessaire d'y faire figurer le taux de cotisations, faute de quoi la délégation de compétence à l'exécutif serait trop large et ne permettrait pas au contribuable de déterminer ce qu'il doit payer sur la base des dispositions figurant dans une loi formelle.

Actuellement les caisses actives dans notre canton pratiquent des taux de cotisations allant de 1 à 3%; les taux annoncés permettent de verser toutes les prestations, y compris celles dépassant les montants minimaux cantonaux. Un taux maximal de 3% est par conséquent raisonnable (*art. 23 du projet*). Si une caisse verse des allocations dont les montants sont supérieurs à ceux arrêtés par le Conseil d'Etat, elle peut fixer un taux supérieur, pour autant que les prestations obligatoires de cette caisse puissent théoriquement être financées par des cotisations ne dépassant pas 3%. Les caisses qui ne peuvent pas couvrir leurs dépenses au moyen des cotisations prélevées sont vouées à la disparition, à moins qu'un mécanisme de péréquation entre caisses soit mis en place, ce qui n'est pas prévu (voir ci-dessous 5.1.b.).

Si l'on ne fixait pas de taux de cotisations maximal, il serait alors nécessaire, en vertu du principe de la légalité, de faire figurer le montant des allocations dans la loi. Sous réserve des augmentations liées au renchérissement, seul le Grand Conseil serait alors compétent pour augmenter le montant de ces allocations (voir ci-dessus 2.).

A ce stade, les taux figurant dans les projets cantonaux se situent généralement entre 2,5 et 4 %, avec des variantes très différentes, puisque certains cantons ne connaissent pas de taux maximum et d'autres fixent un taux obligatoire pour toutes les caisses.

b) Caisses en difficulté financière – péréquation?

Certaines caisses peuvent avoir des difficultés financières en raison de la composition de la population affiliée sans que la gestion soit en cause. Compte tenu du fait qu'elles doivent respecter un taux maximal de cotisations, ces caisses ne pourront survivre que si un mécanisme de péréquation est institué. La loi fédérale ne prévoit pas de tel mécanisme, mais permet aux cantons d'en instituer un (art. 17, al. 2, let. k).

Le système peut être permanent, une péréquation est effectuée chaque année, ou ponctuel, en fonction des éventuelles difficultés d'une caisse. Elle peut être complète, en

procédant à la manière d'un fonds commun, ou partielle, seule une partie de la différence étant alors comblée. Plusieurs modes de calcul peuvent de surcroît être envisagés.

Aujourd'hui la législation cantonale prévoit que le Conseil d'Etat peut décider d'instituer entre les caisses une péréquation des charges, sur requête d'une caisse qui démontre que pendant deux ans consécutifs au moins, elle a dû verser, conformément à la loi, des prestations dépassant les 2% des salaires payés par ses affiliés. Seules les caisses de compensation dont les prestations versées sont inférieures à 2% des salaires payés par leurs affiliés peuvent être tenues à verser des contributions au fonds de péréquation. Deux caisses ont adressé une demande de péréquation au Conseil d'Etat. A cette occasion, il a fallu admettre que le système est très complexe à mettre en place. Les deux caisses ont par la suite retiré leur requête.

Au vu de la difficulté de mettre en place un mécanisme de péréquation et compte tenu du fait qu'il ne sera plus constitué de petites caisses (voir ci-dessus 4.1.b.), il n'est pas opportun de prévoir un mécanisme de péréquation. Cette possibilité n'existe donc plus dans le projet de loi.

c) Responsabilité

Les caisses de compensation pour allocations familiales peuvent également rencontrer des difficultés financières en raison d'une gestion défectueuse. Les caisses sont responsables des dommages causés par leurs organes; les entités qui ont fondé les caisses, soit en général des associations professionnelles ou interprofessionnelles, assument une responsabilité subsidiaire (*art. 5 du projet*). Il est par ailleurs précisé que le fait de reconnaître une caisse n'implique aucune responsabilité pour l'Etat (*art. 17, al. 3, du projet*).

5.2. Financement des prestations versées à des personnes sans activité lucrative

En vertu de la loi fédérale, les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative sont financées par les cantons. Ceux-ci peuvent prévoir que ces personnes paient une contribution fixée en pour cent des cotisations dues à l'AVS, si celles-ci dépassent le minimum prévu par l'article 10 LAVS, soit actuellement 445 francs par an. Le Conseil d'Etat propose de renoncer à prélever de telles contributions, à l'instar de la plupart des autres cantons. Le projet met par conséquent les frais liés au versement de ces allocations à la charge de l'Etat et des communes (*voir ci-dessous; art. 27 du projet*).

Il est délicat de faire des estimations portant sur les coûts qui seront engendrés par le versement d'allocations familiales aux personnes sans activité lucrative. Le nombre de personnes sans activité lucrative affiliées à l'AVS au sens de l'article 19, alinéa 1, LAFam dans le canton était de 11.538, dont 3917 étudiants, à fin 2006. Il est impossible de déterminer combien de personnes pourraient avoir droit à des allocations familiales vu qu'on ignore combien de personnes ont des enfants pour lesquels aucun autre ayant droit, par exemple un parent exerçant une activité lucrative, n'existe (*voir art. 7, al. 1, lettre a, LAFam*). Parmi les bénéficiaires potentiels se trouveront de nombreuses personnes touchant actuellement des prestations d'aide sociale. On peut estimer que 1400 à 1900 enfants font partie des unités d'assistance auxquelles une aide financière est fournie mais pour lesquels aucune allocation familiale n'est actuellement versée. Selon ces estimations, les allocations familiales versées se situeraient entre 3.5 et 4.8 millions de francs, montant auquel viendront s'ajouter les frais administratifs. A titre indicatif, on peut encore mentionner que la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales verse annuellement 500.000 à 600.000 francs d'allocations familiales à des personnes qui ne touchent pas de salaire, mais ont droit à des allocations familiales en vertu de l'article 28 de la loi actuelle; cette disposition et les

dispositions d'exécution y relatives prévoient qu'une personne qui n'est pas ou plus salariée pour des raisons indépendantes de sa volonté et sans faute de sa part (invalidité, maladie, chômage, etc.) peut prétendre à des allocations à moins qu'elle ne touche des allocations en vertu d'autres dispositions légales, notamment relatives à d'autres assurances sociales, ou qu'une autre personne, salariée, ait la qualité d'ayant droit pour le même enfant.

Le versement de ces allocations familiales diminuera les montants d'aide matérielle actuellement versés. Celle-ci est financée à raison de 40% par l'Etat et de 60% par les communes. Le Conseil d'Etat juge par conséquent opportun de répartir les charges découlant du financement des allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative de la même manière, selon les modalités prévues par la législation en matière d'action sociale (*art. 27 du projet*). Ces charges concernent les allocations versées aux personnes sans activité lucrative, qu'elles soient bénéficiaires de l'aide matérielle ou non, ainsi que les frais de gestion liés au versement de ces allocations. A noter que plusieurs cantons envisagent d'opter pour une solution similaire.

6. AUTRES TEXTES LÉGISLATIFS CONCERNÉS

6.1. Loi sur le statut de la fonction publique

En vertu de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, les titulaires de fonctions publiques qui assument une obligation légale d'entretien pour leurs enfants ont droit à une allocation complémentaire par enfant. La LSt opérant un renvoi à la législation cantonale en matière d'allocations familiales, il est nécessaire de l'adapter à la nouvelle situation. Dans sa version actuellement en vigueur, l'article 58, alinéa 5, LSt précise que l'article 14 de la loi sur les allocations familiales, du 25 juin 1986, s'applique par analogie. La loi de 1986 a été remplacée par la loi sur les allocations familiales, du 24 mars 1997, et l'article 14 a été repris en 1997 par l'article 31 qui contient les limites d'âge pour le versement des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle. Le système fédéral étant à cet égard similaire au régime cantonal actuel, il peut être renvoyé à l'article 3, alinéa 1, LAFam (*art. 32 du projet*).

6.2. Loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

L'encaissement des contributions alimentant le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels incombe aux caisses d'allocations familiales. La loi relative à ce fonds contient par conséquent des renvois à la loi sur les allocations familiales actuellement en vigueur. Il y a lieu de modifier ces dispositions pour les rendre conformes à l'entrée en vigueur de la LAFam (*art. 33 du projet*).

7. VOIES DE DROIT ET DISPOSITIONS D'EXÉCUTION

7.1. Voies de droit

Comme indiqué précédemment, la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) est applicable. En vertu de l'article 52 LPGA, la décision d'une caisse de compensation pour allocations familiales peut être attaquée dans les trente jours par voie d'opposition auprès de la caisse qui l'a rendue. Conformément aux articles 56 et 57 LPGA, les décisions sur opposition peuvent faire l'objet d'un recours

auprès du tribunal des assurances, qui statue en instance unique, soit dans notre canton auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal administratif. Conformément à l'article 22 LAFam, qui déroge ainsi à l'article 58 LPGa, la décision peut faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances du canton dont le régime d'allocations familiales est appliqué. Cela signifie que les décisions concernant des personnes assujetties au régime neuchâtelois (art. 12 LAFam) d'une caisse active dans notre canton qui a son siège dans un autre canton peuvent faire l'objet d'un recours non pas auprès du tribunal du canton du siège de la caisse, mais devant le tribunal de notre canton.

Actuellement certaines caisses ont institué des commissions d'arbitrage. Les décisions de ces caisses peuvent faire l'objet d'un recours auprès de ces commissions. Les décisions des commissions d'arbitrage et celles des caisses n'ayant pas institué de commissions d'arbitrage peuvent être portées devant le Département de l'économie, puis devant le Tribunal administratif. Vu ce qui précède, les commissions d'arbitrage ne pourront plus constituer une instance de recours et n'apparaissent de ce fait pas dans le projet de loi; elles pourront continuer à jouer un rôle à l'interne des caisses pour la prise de décisions, notamment sur opposition. Leur existence et leur rôle devront cas échéant être ancrés dans les textes propres aux caisses, soit les statuts et les règlements. La possibilité de recourir auprès du Département de l'économie est également supprimée (*voir art. 28, al., 2 du projet*).

Les décisions de l'autorité de surveillance, portant notamment sur la reconnaissance et le contrôle des comptes, pourront faire l'objet d'un recours auprès du département désigné par le Conseil d'Etat, puis auprès du Tribunal administratif (*voir art. 28, al., 3 du projet*).

7.2. Dispositions d'exécution

Le Conseil d'Etat est chargé d'édicter les dispositions d'exécution (*art. 29 du projet*). Il devra notamment réglementer la procédure de reconnaissance des caisses de compensation pour allocations familiales, le fonctionnement de la caisse cantonale, la procédure de demande d'allocations familiales, etc. Le projet précise que les caisses de compensation pour allocations familiales sont consultées.

La LAFam opère de nombreux renvois à la LAVS. Il paraît donc opportun de désigner les dispositions de la législation en matière d'AVS comme droit supplétif. Ainsi et comme c'est le cas actuellement, les instances d'application de la législation en matière d'allocations familiales pourront recourir à la LAVS et à ses dispositions d'exécution lorsque ni la LAFam, ni l'OAFam, ni la LPGa, ni la législation cantonale en matière d'allocations familiales ne contiendront de prescriptions suffisantes (*art. 30 du projet*).

7.3. Disposition transitoire

Afin de permettre aux caisses de compensation déjà actives dans notre canton de se conformer à la loi, il y a lieu de prévoir un délai d'adaptation (*art. 34 du projet*). Il va de soi que les caisses devront respecter les dispositions de la LAFam dès son entrée en vigueur. Le délai ne concerne que les conditions fixées par la loi cantonale et ayant trait à l'organisation des caisses. Les autorisations délivrées avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale resteront en vigueur durant une année. Durant cette période, les caisses qui souhaitent continuer d'exercer une activité dans le canton devront adapter leurs statuts et règlements pour se conformer à la nouvelle législation. Les caisses qui n'effectueraient pas les adaptations nécessaires et qui ne se conformeraient pas à la loi ne pourraient plus exercer dans notre canton. Les caisses auraient alors la possibilité de fusionner avec une caisse reconnue ou de décider de leur dissolution. Les caisses de compensation pour allocations familiales gérées par des caisses de compensation AVS

actives dans le canton au moment de l'entrée en vigueur de la loi disposent d'un délai de trois mois dès l'entrée en vigueur de la loi pour s'annoncer à l'autorité de surveillance.

8. CONSULTATION

Une large consultation a été menée auprès des caisses d'allocations familiales, des partenaires sociaux, des partis politiques, des communes et des milieux agricoles. Outre le fait que l'appréciation globale est positive, les principaux enseignements tirés des réponses reçues sont les suivants:

- Si la progressivité des montants en fonction du nombre d'enfants recueille la quasi-unanimité de la part des communes, les partis politiques sont plus nuancés et les caisses d'allocations familiales privées y sont franchement opposées, notamment en raison des répartitions intercantionales engendrées pour les familles dont un seul des parents travaille à Neuchâtel. Dès lors que le Conseil d'Etat tient à préserver une progressivité, notamment pour lutter contre la pauvreté des familles nombreuses, il y a lieu d'en atténuer les effets pervers en termes de répartitions intercantionales. Dans cette optique, il convient d'adopter un système s'approchant de celui des cantons voisins. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a opté pour une progressivité non pas pour chaque enfant, mais entre les deux premiers d'une part, et les suivants d'autre part. Cette manière de faire est en effet similaire à celle adoptée par plusieurs cantons romands et cette forme de standardisation permettra d'économiser des montants substantiels de frais administratifs.
- L'option de ne pas soumettre à cotisation les personnes sans activité lucrative, qui est exposée au point 5.2. du présent rapport, a rencontré une large adhésion, de même que la suppression du régime cantonal pour l'agriculture, dont la suppression fait l'objet du point 3.2.c.
- Bien que les avis soient partagés en ce qui concerne le choix de ne pas introduire de système d'allocation pour indépendants, il est intéressant de constater que les associations d'indépendants elles-mêmes indiquent y être opposées. Le Conseil d'Etat a dès lors considéré qu'il n'était pas souhaitable d'introduire un tel régime.
- Concernant la possibilité de mettre les employés à contribution à travers le versement d'une cotisation prélevée sur leur salaire, ce qui aurait permis d'augmenter sensiblement les montants des allocations, la proposition a fait l'objet d'avis très partagés, mais majoritairement favorables au maintien d'un système reposant exclusivement sur la cotisation patronale. En outre, plusieurs entités consultées ont relevé les grandes difficultés et la lourdeur que représente l'introduction d'un tel système. Le Conseil d'Etat a dès lors décidé d'y renoncer, perpétuant ainsi la tradition neuchâteloise (et très largement majoritaire en Suisse) d'allocations familiales exclusivement financées par les employeurs.

Finalement, plusieurs propositions de détail ont été formulées, qui font l'objet du tableau en annexe 2 du présent rapport.

9. CONSEQUENCES FINANCIERES ET VOTE DU GRAND CONSEIL

Les coûts liés au financement des allocations familiales qui seront versées aux personnes sans activité lucrative ainsi que des frais administratifs liés au versement de

ces prestations doivent être pris en considération pour déterminer les modalités du vote du Grand Conseil. Comme mentionné ci-dessus (5.2.), il est difficile de les estimer. Il est toutefois certain qu'ils dépasseront 500.000 francs par année; le projet doit par conséquent être voté à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (art. 4, al. 2, de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980).

A ces dépenses viennent s'ajouter les montants à charge du budget de l'Etat découlant des modifications du régime fédéral des allocations familiales dans l'agriculture. Il s'agit d'environ 1 million de francs par année dès le 1^{er} janvier 2009.

Au total, la hausse de charges pour l'Etat pourrait atteindre trois millions de francs.

Finalement, il faut encore mentionner les cotisations que l'Etat, en sa qualité d'employeur, devra verser à la caisse cantonale. Il est en effet probable que, compte tenu des augmentations de prestations découlant de la nouvelle législation, la caisse cantonale doit augmenter son taux de cotisation, actuellement fixé à 2%.

10. CONCLUSIONS

En conclusion, même si l'introduction de ces nouvelles prestations découle principalement du droit fédéral et qu'elle génère des coûts non négligeables pour les finances publiques, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il soutient pleinement la volonté de rehausser les allocations familiales dans notre canton.

Il considère en effet que le renforcement du pouvoir d'achat des familles est bénéfique à la fois au plan économique et au plan social. C'est pourquoi il vous invite avec conviction à adopter le présent projet de loi et à contribuer ainsi à l'amélioration des conditions de vie des familles neuchâteloises.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 2 juillet 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBÉLY

Le chancelier,
J.-M. REBER

Loi d'introduction de la loi fédérale sur les allocations familiales (LILAFam)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), du 24 mars 2006;
vu l'ordonnance fédérale sur les allocations familiales (OAFam), du 31 octobre
2007;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2008,
décète:

CHAPITRE PREMIER Dispositions générales

Objet	Article premier La présente loi a pour but d'assurer l'application dans le canton de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), du 24 mars 2006, et de ses dispositions d'exécution.
Genre d'allocations	Art. 2 Les allocations familiales comprennent: a) les allocations pour enfant (art. 3, al. 1, let. a, LAFam); b) les allocations de formation professionnelle (art. 3, al. 1, let. b, LAFam); c) les allocations de naissance (art. 3, al. 2 et 3, LAFam); d) les allocations d'adoption (art. 3, al. 2 et 3, LAFam).
Montant	Art. 3 ¹ Les montants des allocations familiales sont fixés par le Conseil d'Etat après consultation des caisses de compensation pour allocations familiales. ² Les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle sont majorées à partir du troisième enfant. Le nombre d'enfants pris en considération pour la majoration est celui des enfants donnant droit aux allocations et vivant dans le ménage propre de l'ayant droit.

CHAPITRE 2 Caisses de compensation pour allocations familiales

Section 1: Dispositions communes

Principe	Art. 4 Les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton doivent respecter les dispositions de la présente loi et de la LAFam ainsi que les dispositions d'exécution de ces deux lois.
Responsabilité	Art. 5 Les caisses, subsidiairement les entités fondatrices, répondent de tous dommages que causeraient leurs organes par des actes punissables ou par une violation des prescriptions intentionnelle ou due à une négligence grave.

Révision	<p>Art. 6 ¹Les caisses doivent être révisées au moins une fois par année.</p> <p>²Elles confient la révision soit à un réviseur au sens de la loi sur la surveillance de la révision (LSR), du 16 décembre 2005, qui doit être indépendant de la caisse à réviser, soit à un organe de révision remplissant les conditions fixées par la législation en matière d'AVS pour la révision des caisses de compensation AVS.</p> <p>³Les modalités sont arrêtées par le Conseil d'Etat.</p> <p>⁴Lorsqu'une caisse est active dans plusieurs cantons, le rapport doit contenir les indications permettant de déterminer l'ampleur de l'activité déployée dans le canton.</p> <p>⁵Les caisses doivent adresser le rapport de l'organe de révision à l'autorité de surveillance.</p>
Compensation	<p>Art. 7 Les caisses de compensation pour allocations familiales peuvent compenser, pour les salariés au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre <i>b</i>, LAFam, les cotisations avec les allocations familiales.</p>
Affiliation a) contrôle	<p>Art. 8 ¹La Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales contrôle l'affiliation de tous les employeurs assujettis à la loi.</p> <p>²Elle procède d'office à l'affiliation des assujettis qui ne sont membres d'aucune autre caisse.</p> <p>³La nouvelle caisse est tenue d'informer la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales de tout changement de caisse.</p>
b) libre passage	<p>Art. 9 Les conditions du passage d'une caisse à une autre sont fixées par le Conseil d'Etat.</p>
Contrôle des employeurs	<p>Art. 10 ¹Les caisses doivent s'assurer par des contrôles de l'exactitude des décomptes présentés par les employeurs affiliés.</p> <p>²Les modalités sont réglées par le Conseil d'Etat.</p>
Surveillance a) autorité	<p>Art. 11 Les caisses de compensation pour allocations familiales sont soumises à la surveillance de l'entité désignée par le Conseil d'Etat.</p>
b) tâches et moyens	<p>Art. 12 ¹L'autorité de surveillance veille à ce que les caisses respectent la législation en matière d'allocations familiales.</p> <p>²Elle peut requérir de la part des caisses tous documents ou informations nécessaires.</p> <p>³Elle prend les mesures propres à remédier aux insuffisances constatées, si la caisse concernée ne l'a pas fait dans le délai qui lui a été imparti.</p>
	<p><i>Section 2: Caisses de compensation pour allocations familiales reconnues par les cantons et caisses de compensation pour allocations familiales gérées par des caisses de compensation AVS</i></p>
Statuts	<p>Art. 13 ¹Les caisses de compensation pour allocations familiales au sens de l'article 14, lettres <i>a</i> et <i>c</i>, LAFam adoptent des statuts ou un texte similaire dans</p>

lesquels elles règlent notamment les questions ayant trait à l'octroi des prestations, au prélèvement des cotisations et à leur organisation.

²Les caisses doivent soumettre ces textes et leur modification à l'approbation de l'autorité de surveillance.

Gestion **Art. 14** L'administration de chaque caisse doit être séparée de celle des organisations professionnelles ou interprofessionnelles.

Fusion de caisses **Art. 15** La législation fédérale relative à l'AVS est applicable par analogie à la fusion de caisses de compensation pour allocations familiales.

Dissolution **Art. 16** La décision prise par l'organe compétent d'une caisse de compensation pour allocations familiales de dissoudre celle-ci doit être communiquée sans délai à l'autorité de surveillance. Celle-ci fixe la date de la dissolution et détermine, si nécessaire, les mesures à prendre en matière de liquidation.

Caisses reconnues
a) reconnaissance **Art. 17** ¹La reconnaissance d'une caisse au sens de l'article 14, lettre a, LAFam est du ressort de l'autorité de surveillance.

²Les modalités de la procédure de reconnaissance sont fixées par le Conseil d'Etat.

³La reconnaissance d'une caisse par l'autorité de surveillance n'implique aucune responsabilité pour l'Etat.

⁴L'autorité de surveillance peut, en tout temps, cesser de reconnaître une caisse lorsque celle-ci ne remplit plus les conditions légales. Sauf dans les cas graves, elle prononce préalablement un avertissement.

b) conditions **Art. 18** ¹Seules les caisses de compensation pour allocations familiales groupant au moins un nombre minimal d'employeurs occupant au moins un nombre minimal de salariés peuvent être reconnues. Les nombres minimaux d'employeurs assujettis et de salariés concernés sont arrêtés par le Conseil d'Etat.

²Pour déterminer si une caisse a la taille minimale, il est tenu compte du nombre total d'employeurs et de salariés de cette caisse soumis à la LAFam.

Caisses gérées par des caisses AVS **Art. 19** ¹Les caisses de compensation pour allocations familiales gérées par des caisses de compensation AVS, au sens de l'article 14, lettre c, LAFam, souhaitant déployer une activité dans le canton doivent s'annoncer auprès de l'autorité de surveillance.

²L'autorité de surveillance peut, en tout temps, interdire à une caisse d'être active sur le territoire du canton si celle-ci ne remplit pas ses obligations. Sauf dans les cas graves, elle prononce préalablement un avertissement.

Section 3: Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales

Caisse cantonale
a) organisation **Art. 20** ¹Il est institué une Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales (ci-après: la caisse) qui forme un établissement public distinct de l'Etat et doté de la personnalité juridique.

²La caisse a son siège à Neuchâtel.

³L'administration de la caisse est séparée de celle de l'Etat.

⁴Le Conseil d'Etat édicte un règlement d'organisation.

b) garantie des prestations **Art. 21** L'Etat garantit les prestations dues par la caisse en vertu de la LAFam et de la présente loi.

CHAPITRE 3

Financement des allocations familiales versées aux salariés exerçant une activité lucrative non agricole

Cotisations
a) principe **Art. 22** Les employeurs et les salariés assujettis conformément à l'article 11, alinéa 1, LAFam doivent verser des cotisations à la caisse de compensation pour allocations familiales à laquelle ils sont affiliés.

b) taux de cotisation **Art. 23** ¹Sous réserve de l'alinéa 2, les caisses de compensation pour allocations familiales fixent le taux de cotisation leur permettant de prélever les cotisations nécessaires au sens de l'article 13 OAFam.

²Le taux de cotisation pour le financement des allocations familiales cantonales minimales ne doit pas excéder 3 pour cent du revenu soumis à l'AVS.

CHAPITRE 4

Personnes exerçant une activité lucrative agricole

Art. 24 Les personnes exerçant une activité lucrative agricole sont soumises à la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture, du 20 juin 1952.

CHAPITRE 5

Personnes sans activité lucrative

Section 1: Assujettissement et organe compétent

Assujettissement **Art. 25** Sont également assujetties au régime d'allocations familiales pour personnes sans activité lucrative les personnes exerçant une activité lucrative qui, en vertu de l'article 13, alinéa 3, LAFam, n'ont pas droit aux allocations familiales pour personnes exerçant une activité lucrative.

Organe compétent **Art. 26** ¹Sous réserve de l'alinéa 3, la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales est l'organe compétent en matière d'allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative.

²Elle reçoit les demandes, les traite, verse les prestations, calcule les contributions et les prélève.

³Lorsque l'employeur verse des cotisations sur la base du salaire d'une personne visée par l'article 25, la caisse auprès de laquelle cet employeur est affilié est compétente.

Section 2: Financement

Art. 27 ¹Le financement des allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative, y compris des frais de gestion, est à la charge de l'Etat et des communes.

²La répartition s'effectue en application des modalités instituées par la loi sur l'action sociale, du 25 juin 1996.

CHAPITRE 6

Dispositions d'exécution et finales

Voies de droit	<p>Art. 28 ¹Les décisions des caisses de compensation pour allocations familiales peuvent faire l'objet d'une opposition auprès de celles-ci.</p> <p>²Les décisions sur opposition des caisses de compensation pour allocations familiales peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.</p> <p>³Les décisions de l'autorité de surveillance peuvent faire l'objet d'un recours, dans un délai de 30 jours, auprès du département désigné par le Conseil d'Etat, puis, dans le même délai, auprès du Tribunal administratif. La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, est applicable.</p>
Dispositions d'exécution	<p>Art. 29 Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'exécution de la présente loi. Il consulte préalablement les caisses de compensation pour allocations familiales.</p>
Droit supplétif	<p>Art. 30 A défaut d'une prescription suffisante dans la LAFam et ses dispositions d'exécution, de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000, et ses dispositions d'exécution et dans la présente loi et ses dispositions d'exécution, la législation en matière d'AVS est applicable par analogie.</p>
Modifications de lois	<p>Art. 31 La loi sur la promotion de l'agriculture, du 23 juin 1997, est modifiée comme suit:</p>
a) loi sur la promotion de l'agriculture	<p><i>Art. 32 à 35</i></p> <p><i>Abrogés</i></p>
b) loi sur le statut de la fonction publique	<p>Art. 32 La loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, est modifiée comme suit:</p> <p><i>Art. 58, al. 4</i></p> <p>⁴L'article 3, alinéa 1, de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), du 24 mars 2006, est applicable par analogie.</p>
c) loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels	<p>Art. 33 La loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels, du 17 août 1999, est modifiée comme suit:</p> <p><i>Art. 4, al. 2</i></p> <p>²Les conditions d'assujettissement et d'exemption de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), du 24 mars 2006, et de ses dispositions d'exécution sont applicables.</p> <p><i>Art. 6, al.3</i></p> <p>³La définition du salarié de la LAFam est applicable par analogie.</p> <p><i>Art. 7, al. 1</i></p>

¹La contribution est perçue par les caisses de compensation pour allocations familiales au sens de la LAFam actives dans le canton.

Disposition
transitoire

Art. 34 ¹Les autorisations délivrées aux caisses de compensation pour allocations familiales avant l'entrée en vigueur de la présente loi restent valables durant une année à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

²Si elles souhaitent continuer à déployer une activité dans le canton, les caisses doivent déposer une demande en vue de leur reconnaissance et remplir toutes les conditions prévues par les législations fédérale et cantonale en matière d'allocations familiales, à l'exception de celle ayant trait aux nombres minimaux d'employeurs assujettis et de salariés concernés prévue par l'article 18 de la présente loi.

³Les caisses de compensation pour allocations familiales gérées par des caisses de compensation AVS doivent s'annoncer auprès de l'autorité de surveillance dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Abrogation

Art. 35 La loi sur les allocations familiales (LAF), du 24 mars 1997, est abrogée.

Référendum

Art. 36 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation

Art. 37 ¹Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

²Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

LOI FEDERALE SUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES (LAFam)

Du 24 mars 2006 (état au 1^{er} mars 2007)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 116, al. 2 et 4, de la Constitution,

vu le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 20 novembre 1998 et le rapport complémentaire du 8 septembre 2004,

vu les avis du Conseil fédéral du 28 juin 2000 et du 10 novembre 2004,

arrête:

Chapitre 1 : Applicabilité de la LPGA

Art. 1

Les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) s'appliquent aux allocations familiales, à moins que la présente loi ne déroge expressément à la LPGA. Les art. 76, al. 2, et 78 LPGA ne sont pas applicables.

Chapitre 2 : Dispositions générales

Art. 2 Définition et but des allocations familiales

Les allocations familiales sont des prestations en espèces, uniques ou périodiques, destinées à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants.

Art. 3 Genres d'allocations et compétences des cantons

¹ Les allocations familiales comprennent:

- a. l'allocation pour enfant; elle est octroyée dès et y compris le mois de la naissance de celui-ci, jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 16 ans; si l'enfant est incapable d'exercer une activité lucrative (art. 7 LPGA), l'allocation est versée jusqu'à l'âge de 20 ans;
- b. l'allocation de formation professionnelle; elle est octroyée à partir du mois qui suit celui au cours duquel l'enfant atteint l'âge de 16 ans jusqu'à la fin de sa formation, mais au plus tard jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 25 ans.

² Les cantons peuvent prévoir dans leur régime d'allocations familiales des taux minimaux plus élevés pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle que ceux prévus à l'art. 5, ainsi qu'une allocation de naissance et une allocation d'adoption. Les dispositions de la présente loi sont également applicables à ces allocations. Toute autre prestation est réglée et financée en dehors du régime des allocations familiales. Les autres prestations prévues dans un contrat individuel de travail, une convention collective de travail ou d'autres réglementations ne sont pas des allocations familiales au sens de la présente loi.

³ L'allocation de naissance est versée pour chaque enfant né vivant ou après une grossesse d'au moins 23 semaines. Le Conseil fédéral peut fixer d'autres conditions. L'allocation d'adoption est versée pour chaque enfant mineur placé en vue de son adoption. L'adoption de l'enfant du conjoint ne donne pas droit à l'allocation.

Art. 4 Enfants donnant droit aux allocations

¹ Donnent droit aux allocations:

- a. les enfants avec lesquels l'ayant droit a un lien de filiation en vertu du code civil;
- b. les enfants du conjoint de l'ayant droit;
- c. les enfants recueillis;
- d. les frères, soeurs et petits-enfants de l'ayant droit, s'il en assume l'entretien de manière prépondérante.

² Le Conseil fédéral règle les modalités.

³ Pour les enfants vivant à l'étranger, le Conseil fédéral détermine les conditions d'octroi des allocations. Le montant des allocations est établi en fonction du pouvoir d'achat du pays de résidence.

Art. 5 Montant des allocations familiales

¹ L'allocation pour enfant s'élève à 200 francs par mois au minimum.

² L'allocation de formation professionnelle s'élève à 250 francs par mois au minimum.

³ Le Conseil fédéral adapte les montants minimaux au renchérissement au même terme que les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), à condition que l'indice suisse des prix à la consommation ait augmenté d'au moins 5 points depuis la date à laquelle les montants ont été fixés pour la dernière fois.

Art. 6 Interdiction du cumul

Le même enfant ne donne pas droit à plus d'une allocation du même genre. Le paiement de la différence prévu à l'art. 7, al. 2, est réservé.

Art. 7 Concours de droits

¹ Lorsque plusieurs personnes peuvent faire valoir un droit aux allocations familiales pour le même enfant en vertu d'une législation fédérale ou cantonale, le droit aux prestations est reconnu selon l'ordre de priorité suivant:

- a. à la personne qui exerce une activité lucrative;
- b. à la personne qui détient l'autorité parentale ou qui la détenait jusqu'à la majorité de l'enfant;
- c. à la personne chez qui l'enfant vit la plupart du temps ou vivait jusqu'à sa majorité;
- d. à la personne à laquelle est applicable le régime d'allocations familiales du canton de domicile de l'enfant;
- e. à la personne dont le revenu soumis à l'AVS est le plus élevé.

² Dans le cas où les allocations familiales du premier et du second ayants droit sont régies par les dispositions de deux cantons différents, le second a droit au versement de la différence lorsque le taux minimal légal est plus élevé dans son propre canton que dans l'autre.

Art. 8 Allocations familiales et contribution d'entretien

L'ayant droit tenu, en vertu d'un jugement ou d'une convention, de verser une contribution d'entretien pour un ou plusieurs enfants doit, en sus de ladite contribution, verser les allocations familiales.

Art. 9 Versement à des tiers

¹ Si les allocations familiales ne sont pas utilisées en faveur de la personne à laquelle elles sont destinées, cette personne ou son représentant légal peut demander, en dérogation à l'art. 20, al. 1, LPGA9, que les allocations familiales lui soient versées directement, même si elle ne dépend pas de l'assistance publique ou privée.

² En dérogation à l'art. 20, al. 1, LPGA, l'allocation de formation professionnelle peut, sur demande motivée, être versée directement à l'enfant majeur.

Art. 10 Insaisissabilité

Les allocations familiales sont insaisissables.

Chapitre 3 : Régimes d'allocations familiales

Section 1 : Salariés exerçant une activité lucrative non agricole

Art. 11 Assujettissement

¹ Sont assujettis à la présente loi:

- a. les employeurs tenus de payer des cotisations au titre de l'art. 12 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS);
- b. les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations selon l'art. 6 LAVS.

² Ont qualité de salariés ceux qui sont considérés comme tels par la législation fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Art. 12 Régime d'allocations familiales applicable

¹ Les personnes assujetties à la présente loi sont tenues de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales dans le canton dont le régime d'allocations familiales leur est applicable.

² Les employeurs sont assujettis au régime d'allocations familiales du canton dans lequel l'entreprise a un siège, ou à défaut d'un tel siège, de leur canton de domicile. Les succursales sont assujetties au régime d'allocations familiales du canton où elles sont établies. Les cantons peuvent convenir de dispositions divergentes.

³ Les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations sont assujettis au régime d'allocations familiales du canton dans lequel ils sont affiliés à l'AVS.

Art. 13 Droit aux allocations familiales

¹ Les salariés au service d'un employeur assujetti qui sont obligatoirement assurés dans l'AVS à ce titre ont droit aux allocations familiales. Les prestations sont réglées par le régime d'allocations familiales du canton visé à l'art. 12, al. 2. Le droit naît et expire avec le droit au salaire. Le Conseil fédéral règle le droit aux allocations familiales après l'expiration du droit au salaire.

² Les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations ont droit aux allocations familiales. Les prestations sont réglées par le régime d'allocations familiales du canton visé à l'art. 12, al. 3. Ce droit naît et expire avec le droit au salaire. Le Conseil fédéral règle le droit aux allocations familiales après l'expiration du droit au salaire.

³ Seules des allocations entières sont versées. A droit aux allocations la personne qui paye des cotisations AVS sur un revenu annuel provenant d'une activité lucrative et correspondant au minimum à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS.

⁴ Le Conseil fédéral règle:

- a. le droit aux allocations et la coordination avec les prestations versées en cas d'incapacité de travail et d'empêchement de travailler;
- b. la procédure et la compétence des caisses de compensation pour allocations familiales concernant les personnes qui ont plusieurs employeurs.

Art. 14 Caisses de compensation pour allocations familiales admises

Les organes d'exécution sont:

- 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.

Art. 15 Tâches des caisses de compensation pour allocations familiales

¹ Il incombe aux caisses de compensation pour allocations familiales, en particulier:

- a. de fixer et verser les allocations familiales;
- b. de fixer et prélever les cotisations;
- c. de prendre et de notifier les décisions et les décisions sur opposition.

² Les allocations familiales sont en règle générale versées par l'employeur aux salariés ayants droit.

³ Les caisses de compensation pour allocations familiales veillent à leur équilibre financier en constituant une réserve adéquate de couverture des risques de fluctuation.

Art. 16 Financement

¹ Les cantons règlent le financement des allocations familiales et des frais d'administration.

² Les cotisations sont calculées en pour cent du revenu soumis à cotisations dans l'AVS.

Art. 17 Compétences des cantons

¹ Les cantons créent une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales et en transfèrent la gestion à la caisse cantonale de compensation AVS.

² Les caisses de compensation pour allocations familiales sont soumises à la surveillance des cantons. Sous réserve et en complément de la présente loi, en tenant compte également des structures organisationnelles et de la procédure régissant l'AVS, les cantons édictent les dispositions nécessaires. Ils règlent en particulier:

- a. la création obligatoire d'une caisse cantonale de compensation;
- b. l'affiliation aux caisses et l'enregistrement des personnes assujetties selon l'art. 11, al. 1;
- c. les conditions et la procédure de reconnaissance;
- d. le retrait de la reconnaissance;
- e. la fusion et la dissolution des caisses;
- f. les tâches et obligations des caisses et des employeurs;

- g. les conditions du passage d'une caisse à une autre;
- h. le statut et les tâches de la caisse cantonale;
- i. la révision des caisses et le contrôle des employeurs;
- j. le financement, notamment la clef éventuelle de répartition des cotisations entre employeurs et salariés;
- k. la compensation éventuelle entre les caisses (surcompensation);
- l. l'attribution éventuelle aux caisses de compensation pour allocations familiales d'autres tâches, en particulier le soutien aux militaires et la protection de la famille.

Section 2 : Personnes exerçant une activité lucrative agricole

Art. 18

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).

Section 3 : Personnes sans activité lucrative

Art. 19 Droit aux allocations familiales

¹ Les personnes obligatoirement assurées dans l'AVS en tant que personnes sans activité lucrative sont considérées comme sans activité lucrative. Elles ont droit aux allocations familiales prévues aux art. 3 et 5. L'art. 7, al. 2, n'est pas applicable. Elles relèvent du canton dans lequel elles sont domiciliées.

² Le droit aux allocations familiales n'est accordé que si le revenu imposable est égal ou inférieur à une fois et demie le montant d'une rente de vieillesse complète maximale de l'AVS et qu'aucune prestation complémentaire de l'AVS/AI n'est perçue.

Art. 20 Financement

¹ Les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative sont financées par les cantons.

² Les cantons peuvent prévoir que ces personnes paient une contribution fixée en pour cent des cotisations dues à l'AVS, si celles-ci dépassent le minimum prévu par l'art. 10 LAVS.

Art. 21 Compétences des cantons

Sous réserve et en complément de la présente loi, les cantons édictent les dispositions nécessaires sur l'octroi des allocations, l'organisation du régime et son financement.

Chapitre 4 : Contentieux et dispositions pénales

Art. 22 Particularités du contentieux

En dérogation à l'art. 58, al. 1 et 2, LPGA, les décisions prises 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. 23 Dispositions pénales

Les art. 87 à 91 LAVS s'appliquent aux personnes qui enfreignent les dispositions de la loi de l'une des manières qualifiées dans ces articles.

Chapitre 5 : Relation avec le droit européen

Art. 24

¹ S'appliquent aux personnes visées à l'art. 2 du Règlement no 1408/71 en ce qui concerne les prestations prévues à l'art. 4 de ce règlement tant qu'elles sont comprises dans le champ d'application matériel de la présente loi:

- a. l'Accord du 21 juin 1999 entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes (accord sur la libre circulation des personnes) dans la version du protocole du 26 octobre 2004 relatif à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux

Etats membres de la CE, son annexe II et les règlements nos 1408/71 et 574/72 dans leur version adaptée;

- b. la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange dans la version de l'accord du 21 juin 2001 amendant la convention, son annexe K, l'appendice 2 de l'annexe K et les règlements nos 1408/71 et 574/72 dans leur version adaptée.

² Lorsque les expressions «Etats membres de la Communauté européenne» et «Etats de la Communauté européenne» figurent dans la présente loi, elles désignent les Etats auxquels s'applique l'accord cité à l'al. 1, let. a.

Chapitre 6 : Dispositions finales

Art. 25 Application de la législation sur l'AVS

Sont applicables les dispositions de la législation sur l'AVS, y compris les dérogations à la LPGA, concernant:

- a. le traitement de données personnelles (art. 49a LAVS);
- b. la communication de données (art. 50a LAVS);
- c. la responsabilité de l'employeur (art. 52 LAVS);
- d. la compensation (art. 20 LAVS);
- e. le taux des intérêts moratoires et des intérêts rémunérateurs.

Art. 26 Dispositions cantonales

¹ Les cantons adaptent leurs régimes d'allocations familiales jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi et édictent les dispositions d'exécution conformément à l'art. 17.

² Lorsqu'il ne peut pas édicter à temps les dispositions définitives, le gouvernement cantonal peut arrêter une réglementation provisoire.

³ Les dispositions d'exécution cantonales doivent être portées à la connaissance des autorités fédérales.

Art. 27 Dispositions d'exécution

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution. Il édicte les dispositions d'exécution nécessaires pour garantir une application uniforme.

² Pour assumer le rôle d'autorité de surveillance qui lui est conféré par l'art. 76 LPGA, il peut charger l'Office fédéral des assurances sociales de donner des directives aux services chargés de l'exécution de la présente loi et d'établir des statistiques harmonisées.

Art. 28 Modification du droit en vigueur

Les modifications du droit en vigueur figurent en annexe.

Art. 29 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur, sous réserve de l'al. 3.

³ Les art. 17 et 26 entrent en vigueur, en l'absence de référendum, le premier jour du deuxième mois qui suit l'échéance du délai référendaire ou, en cas de référendum, le premier jour du quatrième mois qui suit son acceptation par le peuple.

PROPOSITIONS FORMULEES PAR LES ENTITES CONSULTEES

Proposition	Décision	Motivation
Exempter les allocations familiales au plan fiscal	Proposition non retenue	Outre la perte fiscale qu'engendrerait une telle mesure, le Conseil d'Etat s'oppose aux défiscalisations, qui causent des effets de seuil.
Prise en charge intégrale par l'Etat des prestations aux personnes sans activité lucrative (version A) ou au moins de la hausse de charges nette (version B)	Proposition non retenue	Coût important à charge de l'Etat alors même que des économies presque équivalentes seront faites à l'aide matérielle (version A). Par ailleurs, il est impossible de chiffrer la hausse de charges, voire la baisse de charges nettes a posteriori (version B), puisqu'il sera par exemple impossible de déterminer le nombre de dossiers qui n'auront pas eu besoin d'être ouverts à l'aide matérielle (travailleurs pauvres notamment).
Adapter les normes d'aide matérielle pour que l'introduction des allocations familiales bénéficie aussi aux personnes sans activité lucrative	Proposition non retenue	Si le Conseil d'Etat comprend l'esprit de la proposition, il ne peut pas l'accepter. Il considère en effet que le problème est la non fiscalisation de l'aide matérielle, qui est responsable des principaux effets de seuil. Il serait prêt à adapter les normes à la hausse si l'aide sociale venait à être fiscalisée, afin de compenser la perte effective de revenu des personnes touchées. Par contre, il ne lui paraît pas financièrement supportable de réhausser les normes d'aide matérielle en même temps que la hausse des allocations.
Prolonger le droit aux allocations au-delà de 25 ans pour les jeunes qui sont en formation	Proposition non retenue	La limite d'âge de 25 ans est fixée par le droit fédéral.
Ne pas prévoir de taux maximal de cotisation (art. 22)	Privilégier un abaissement du taux maximal à 3%.	Dès lors que le Conseil d'Etat souhaite conserver la compétence d'adapter les montants après consultation des caisses privées et publique, il convient de maintenir une cautèle afin que le prélèvement soit légal. La hausse initialement prévue dans le projet mis en consultation prévoyait un taux maximal de 4%, qui donnait effectivement une marge de manoeuvre exagérée au Conseil d'Etat, d'où la réduction du taux à 3%. Rien n'empêche cependant une caisse de percevoir plus pour couvrir des prestations excédant les prestations de base.
Fixer le montant des allocations dans la loi.		

Introduire des allocations pour indépendants	Proposition non retenue	Les indépendants ne souhaitant pas être mis au bénéfice d'un tel système, le Conseil d'Etat y renonce.
Adopter les minima fédéraux plutôt que les montants proposés	Retenir un système basé sur les minima fédéraux pour les deux premiers enfants, avec une hausse substantielle dès le troisième enfant, de la même manière que plusieurs autres cantons romands.	Les montants initialement évoqués dans le projet en consultation étaient de 200.- frs. pour le premier enfant, 210.- frs. pour le deuxième, 220.- frs. pour le troisième et 250.- frs. pour le quatrième, avec une allocation complémentaire de formation de 80.- frs. et une allocation unique de naissance de 1200.- frs. Suite à la consultation, afin de réduire les répartitions intercantionales, administrativement lourdes et coûteuses, tout en proposant une amélioration substantielle des conditions de vie des familles, le Conseil d'Etat a revu sa position. Il souhaite maintenir des allocations complémentaires et de naissance, mais opte pour des montants de 200.- frs pour les deux premiers enfants, puis de 250.- frs. pour les suivants, à l'instar du système proposé dans plusieurs autres cantons
Adopter les minima fédéraux plutôt que les montants proposés pour les 2ème et 3ème enfants.		
Fixer un montant unique par enfant, sans progressivité (p.ex. 220.- francs)		
Augmenter les montants prévus		
Introduire des allocations dégressives plutôt que progressives		
Ne pas prévoir, à l'art. 6, un contrôle spécial des employeurs (tracasserie administrative)	Proposition partiellement retenue	Le contrôle est exigé par la législation fédérale. Le projet de loi a été modifié et le détail sera réglé dans les dispositions d'exécution.
Modifier art. 8-10 pour mieux marquer le caractère supplétif de la CCNC	Proposition non retenue	En vertu de l'article 14 LAFam, les caisses cantonales n'ont pas un rôle limité à la tâche supplétive qu'elles assument. Il s'agit également de caisses à part entière, comme l'est la CCNC aujourd'hui déjà.
Consulter les caisses privées sur les dispositions d'exécution	Proposition retenue	Le Conseil d'Etat a toujours associé étroitement les caisses privées et la CCNC lors des adaptations successives du système d'allocations familiales. Il compte poursuivre ainsi.

TABLE DES MATIERES

RESUME.....	1
1. GENERALITES.....	2
2. PRESTATIONS.....	3
3. BENEFICIAIRES.....	5
3.1. Enfants donnant droit aux allocations.....	5
3.2. Catégories de bénéficiaires	5
a) <i>Salariés exerçant une activité lucrative non agricole</i>	6
b) <i>Indépendants exerçant une activité lucrative non agricole</i>	7
c) <i>Personnes exerçant une activité lucrative agricole</i>	7
d) <i>Personnes sans activité lucrative</i>	8
3.3. Interdiction du cumul.....	9
3.4. Versement des allocations familiales	10
4. CAISSES DE COMPENSATION POUR ALLOCATIONS FAMILIALES	10
4.1. Caisses de compensation admises	10
a) <i>Généralités</i>	10
b) <i>Caisses privées de compensation</i>	11
c) <i>Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales</i>	12
d) <i>Caisses de compensation gérées par des caisses AVS</i>	12
4.2. Tâches et organisation	13
4.3. Révision et surveillance	13
4.4. Passage d'une caisse à une autre.....	15
4.5. Fusion et dissolution	15
5. FINANCEMENT	15
5.1. Financement des prestations versées à des salariés exerçant une activité lucrative non agricole.....	15
a) <i>Principes</i>	15
b) <i>Caisses en difficulté financière – péréquation?</i>	16
c) <i>Responsabilité</i>	17
5.2. Financement des prestations versées à des personnes sans activité lucrative.....	17
6. AUTRES TEXTES LEGISLATIFS CONCERNES	18
6.1. Loi sur le statut de la fonction publique	18
6.2. Loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels	18
7. VOIES DE DROIT ET DISPOSITIONS D'EXÉCUTION	19
7.1. Voies de droit.....	19
7.2. Dispositions d'exécution	19
7.3. Disposition transitoire	19
8. CONSULTATION	20
9. CONSEQUENCES FINANCIERES ET VOTE DU GRAND CONSEIL	21
10. CONCLUSIONS.....	21
Projet de loi	22
Annexe 1, loi fédérale sur les allocations familiales.....	28
Annexe 2, propositions formulées par les entités consultées.....	33