

**MESSAGE N° 87**

19 août 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi modifiant  
la loi sur les allocations familiales**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de modification de la loi sur les allocations familiales. Il s'agit d'une révision partielle du droit cantonal.

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

1. Introduction
2. Commentaire par article
3. Incidences financières
4. Conclusion

**1. INTRODUCTION**

Avant l'entrée en vigueur du dispositif fédéral au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les allocations familiales étaient du ressort des cantons, à l'exception des allocations familiales dans l'agriculture et pour le personnel de la Confédération. Sur la base de cette compétence, les cantons ont instauré des régimes d'allocations familiales dont les montants, le cercle des bénéficiaires et l'organisation différaient d'un canton à l'autre.

En date du 26 septembre 1990, le Grand Conseil du canton de Fribourg a approuvé la loi sur les allocations familiales (LAFam), régissant l'octroi de prestations, sous la forme d'allocations familiales, aux personnes salariées et aux personnes sans activité lucrative de condition modeste. Ces prestations sont des prestations sociales en espèces destinées à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants. Elles ont un caractère périodique pour les allocations pour enfant et de formation professionnelle et unique pour les allocations de naissance et d'accueil.

Se fondant sur l'article 116 al. 2 de la Constitution fédérale, qui habilite la Confédération à légiférer dans le domaine des allocations familiales, la conseillère nationale Angéline Fankhauser a déposé le 13 mars 1991 une initiative parlementaire demandant que tout enfant ait droit à une allocation d'au moins 200 francs, la mise en œuvre étant confiée aux caisses de compensation existantes (FF 1999 2942ss). Le Conseil national a donné suite à cette initiative parlementaire le 2 mars 1992.

A l'issue d'importants travaux, la loi sur les allocations familiales (LAFam) a été adoptée le 24 mars 2006 par les Chambres fédérales et acceptée par une large majorité lors de la votation populaire du 26 novembre 2006. Elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Avec la nouvelle législation, le montant de l'allocation n'est plus fonction du degré d'occupation, et le montant minimal de l'allocation est fixé à 200 francs pour les allocations pour enfants et à 250 francs pour les allocations de formation professionnelle. En revanche, le postulat «un enfant – une allocation» visé initialement par les travaux de réforme n'a pas été mis en œuvre par le législateur fédéral.

Pour le canton de Fribourg, il sied de constater que le montant des allocations pour enfants ainsi que des allocations de formation professionnelle est déjà supérieur aux minima fixés par la législation fédérale. Sur la base de l'article 3 al. 2 LAFam, le canton de Fribourg peut

continuer à verser des montants plus généreux que les minima prévus dans la LAFam. En revanche, et c'est là-dessus que porte la présente révision, il devra procéder au plus tard jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009 à un certain nombre d'adaptations avant tout d'ordre technique. Pour harmoniser la législation cantonale avec la LAFam tout en facilitant la lisibilité des textes, le Conseil d'Etat propose notamment d'introduire des dispositions de renvoi au droit fédéral où cela s'avère nécessaire.

Par ailleurs, il est à relever que cette première réforme n'a pas non plus l'ambition de mettre en œuvre le principe «un enfant – une allocation» ancré dans l'article 60 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004. Etant donné que les adaptations à la LAFam doivent impérativement intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le Conseil d'Etat propose de scinder les travaux de réforme en deux volets, le premier comprenant l'adaptation de la LAFam à la LAFam et le second, la mise en œuvre de la Constitution cantonale. Le présent projet ne constitue donc que le premier volet des modifications nécessaires. Les modifications imposées par la nouvelle Constitution cantonale interviendront ultérieurement. Le projet relatif à la concrétisation de l'article 60 al. 1 de la Constitution cantonale démarrera au début de l'année 2009. A cet effet, un chef de projet a déjà été désigné.

Un avant-projet du présent projet de loi a été examiné le 5 juin 2008 par le comité de la Fédération des caisses fribourgeoises de compensation pour allocations familiales. Satisfaite des grandes lignes du projet, la Fédération a proposé quelques modifications d'ordre technique qui ont intégralement été retenues.

**2. COMMENTAIRE PAR ARTICLE**

*Référence à la LAFam et à la LPGA*

L'ajout des références à la LAFam et à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) est une adaptation aux nouvelles dispositions fédérales applicables en la matière.

**Art. 2, art. 6, art. 21 al. 1 et art. 23 LAFam**

*Salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser*

Avec le nouveau régime instauré par la LAFam, le cercle des personnes assujetties est élargi. La LAFam détermine que, contrairement au système actuellement en vigueur à Fribourg, les salariés dont l'employeur (résidant à l'étranger) n'est pas tenu de payer des cotisations selon l'article 6 LAVS sont également assujettis à la loi. Par conséquent, le régime d'assujettissement à l'article 2 al. 2 LAFam a dû être rendu conforme au droit supérieur.

Les modifications proposées à l'article 6 let. a LAFam et à l'article 21 al. 1 LAFam donnent droit à ces salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser de bénéficier des allocations familiales.

Le mode de financement des prestations en faveur des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations retenu à l'article 23 LAFam par le Conseil d'Etat est le suivant: des contributions en espèces sont perçues auprès de ces assurés. Elles sont fixées par le Conseil d'Etat sous forme de pourcentage du salaire soumis à la cotisation de l'assurance-vieillesse.

**Art. 5 let. c, art. 18 al. 1 in initio et art. 19 al. 3 LAFC**  
*Genres d'allocations familiales*

Cette modification est de nature purement rédactionnelle. Elle précise que la notion d'accueil vise bien les cas d'accueil «en vue d'adoption».

**Art. 7 al. 1 LAFC**

*Cercle des enfants donnant droit aux allocations familiales*

L'article 4 LAFam détermine les enfants donnant droit aux allocations familiales. Il introduit à l'alinéa 1 let. d un droit pour les petits-enfants de l'ayant droit, si ce dernier en assume l'entretien de manière prépondérante. Cette allocation n'est actuellement pas prévue dans la LAFC. Etant donné que la définition de la loi fédérale prime le dispositif cantonal en vigueur, il y a lieu d'adapter le droit cantonal.

Aux termes de l'OAFam, les allocations familiales sont dues dans les cas où les contributions d'entretien versées par des tiers ne dépassent pas le montant de la rente d'orphelin complète maximale (884 francs par mois en 2008). Selon les estimations de l'OFAS, il y a lieu d'admettre que seuls de très rares cas se présenteront.

**Art. 7 al. 2 et art. 19 al. 2<sup>bis</sup> LAFC**

*Exportation des prestations*

La LAFam détermine les cas donnant droit à des allocations familiales. Elle règle également les modalités pour les enfants vivant à l'étranger. A cette fin, l'OAFam se prononce à l'article 7 sur l'exportation de prestations en faveur des enfants domiciliés à l'étranger. L'article 7 al. 2 LAFC y renvoie.

- a) Concernant les Etats membres de l'Union européenne (UE) et les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), à l'exception de la Roumanie et de la Bulgarie, les prestations au sens de la LAFam versées à des personnes exerçant une activité lucrative doivent être exportées sans restriction.
- b) Dans les autres cas de figure, l'exportation des allocations familiales présuppose l'existence d'une convention internationale qui fonde le droit à l'allocation. Les prestations ne sont exportées que si la Suisse y est obligée par des conventions internationales.

Ne donne droit aux allocations familiales que l'enfant avec lequel l'ayant droit a un lien de filiation en vertu du code civil (art. 4 al. 1 let. a LAFam). Les allocations familiales pour les enfants du conjoint de l'ayant droit, des enfants recueillis ou des frères, sœurs ou petits-enfants de l'ayant droit ne sont pas exportées. De plus, il faut rappeler que le droit aux allocations familiales suisses ne s'applique que subsidiairement. Il tombe si la personne qui travaille en Suisse ou une autre personne peut toucher des allocations familiales à l'étranger. Seules les allocations familiales qui se fondent sur l'exercice d'une activité lucrative sont exportées. Les personnes sans activité lucrative ne peuvent recevoir d'allocations pour des enfants domiciliés à l'étranger.

Seuls les enfants qui n'ont pas atteint l'âge de 16 ans donnent droit à des allocations familiales. Du fait de cette limite d'âge, l'allocation de formation professionnelle et l'allocation pour enfant versée à l'enfant de plus de 16 ans incapable d'exercer une activité lucrative ne sont pas exportées.

Les dispositions restrictives quant à l'exportation des allocations familiales s'appliquent quelle que soit la nationalité des ayants droit et des enfants. Elles ne concernent que les enfants domiciliés à l'étranger. Les restrictions s'appliquent non seulement aux minima prévus par le droit fédéral, mais aussi aux montants plus élevés prévus par le canton de Fribourg.

Aux termes de la législation fédérale, le montant des allocations est établi en fonction du pouvoir d'achat dans le pays de résidence des enfants. Cette adaptation au pouvoir d'achat dans le pays d'origine a été faite dans le cadre des présents travaux législatifs cantonaux, dans un alinéa 2<sup>bis</sup> (nouveau) de l'article 19 LAFC.

**Art. 8 LAFC**

*Concours de droit*

Un enfant ne peut pas donner droit à plus d'une allocation du même genre. Pour éviter que pour un même enfant la prestation ne soit touchée à double, la question du concours de droit était réglée jusqu'à présent au niveau du droit cantonal à l'article 8 al. 2 LAFC. Avec l'adoption de l'article 7 LAFam, le législateur fédéral a instauré un régime de compétences fédéral ne laissant plus de place à une disposition telle que l'article 8 al. 2 LAFC. Partant, cet article doit être abrogé et remplacé par une disposition de renvoi à l'article 7 LAFam qui a la teneur suivante:

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *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.*

A titre d'exemple, on peut citer le cas où les parents sont divorcés et exercent en commun l'autorité parentale sur leur enfant. Chacun des deux parents de son côté est remarié. L'enfant vit avec sa mère et le nouveau conjoint de celle-ci. Les deux parents et leurs conjoints respectifs sont tous salariés. En vertu de l'article 7 LAFam, l'ordre de priorités pour toucher les allocations familiales est le suivant: d'abord la mère, ensuite le père et, pour finir, le conjoint de la mère. La nouvelle femme du père en revanche ne peut pas faire valoir de droit à l'allocation.

**Art. 16, art. 17 et art. 18 LAFC**

*Ajustements aux définitions de droit fédéral*

La LAFam définit les genres d'allocations au niveau fédéral. Elle détermine notamment à l'article 3 al. 1 que, en principe, l'allocation pour enfant est octroyée dès et y compris le mois de la naissance, jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 16 ans. Ce n'est qu'après cette limite que les cantons peuvent prévoir des allocations de formation. La présente réforme propose donc

une adaptation des articles 16 et 17 LAFC à la nouvelle réglementation fédérale.

En vertu de l'article 1 al. 2 OAFam, l'allocation de formation ne sera pas versée si l'enfant pour lequel l'allocation est demandée réalise lui-même un revenu suffisant à son entretien. Cette limite est fixée à un montant correspondant à une rente vieillesse maximale de l'AVS, ce qui correspond aujourd'hui à 2210 francs.

Les allocations de naissance sont également définies au niveau fédéral. L'article 3 al. 3 LAFam détermine que l'allocation de naissance est versée pour chaque enfant né vivant ou après une grossesse d'au moins vingt-trois semaines. Ce droit présuppose un lien suffisant avec la Suisse. La mère doit être domiciliée en Suisse ou du moins y résider habituellement. Partant, à l'article 18 LAFC actuel, la durée de six mois doit être remplacée par celle de vingt-trois semaines stipulée par le droit fédéral. L'exigence imposée par le droit fédéral étant moins restrictive, la présente réforme élargit le champ d'application des allocations de naissance.

L'adoption de l'enfant du conjoint ne donne pas droit à l'allocation.

Les conditions de versement de l'allocation de naissance et d'accueil étant régies par le droit fédéral, il sied de substituer à l'article 18 al. 2 LAFC un renvoi à la législation fédérale. En l'espèce, ce renvoi se réfère aux articles 2 al. 3 et 3 al. 3 OAFam.

**Art. 20 LAFC**

*Suppression du fractionnement*

Aux termes de l'article 20 LAFC en vigueur, l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle aux personnes salariées sont versées sous la forme d'allocations complètes ou partielles tenant compte du taux d'activité de l'ayant droit. Selon ce système, la durée de travail est considérée comme étant complète lorsqu'elle atteint vingt jours effectifs ou 160 heures par mois. L'allocation complète, quant à elle, est versée lorsque la durée de travail de la personne salariée atteint quinze jours effectifs ou 120 heures par mois. Les durées de travail inférieures à cette limite donnent droit à une allocation partielle.

Avec le nouveau régime instauré par l'article 13 al. 3 LAFam, le système de fractionnement est supprimé, et les ayants droit touchent des allocations familiales complètes si leur salaire est au moins égal à la moitié du montant de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS (552 fr. 50 en 2008). Il y a lieu d'additionner les salaires perçus pour déterminer si une personne travaillant chez plusieurs employeurs atteint le revenu minimal.

Cette modification implique que les personnes travaillant à temps partiel peuvent également percevoir des allocations complètes. Cela entraîne la suppression du système de fractionnement des allocations.

**Art. 21 al. 3 LAFC**

*Droit aux allocations après expiration du droit au salaire*

La durée du droit aux allocations après l'expiration du droit au salaire est désormais réglée par l'article 13 LAFam et l'article 10 OAFam. Partant, il se justifie de remplacer la réglementation cantonale actuelle par un renvoi au droit fédéral.

**Art. 22 LAFC**

*Personnes sans activité lucrative*

A l'article 22 LAFC, le Conseil d'Etat propose de préciser la définition de droit cantonal de la personne sans activité lucrative de «condition modeste» par un renvoi à la nouvelle définition fédérale, qui ne prévoit de droit aux allocations familiales en faveur de personnes sans activité lucrative 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 AVS/AI n'est perçue (art. 19 al. 2 LAFam).

Actuellement, la limite de revenu pour déterminer les personnes de condition modeste est fixée à 30 000 francs plus 5000 francs par enfant. Avec la nouvelle formule, la limite se monte à 39 780 francs (une fois et demie la rente de vieillesse complète maximale de l'AVS en 2008). Cette modification de la limite entraînera, selon les estimations de la Caisse cantonale de compensation, une augmentation des dépenses annuelles jusqu'à 50 000 francs. Toutefois, le nombre d'ayants droit peut varier sensiblement au cours d'une année, et des estimations sont donc difficiles à faire.

En 2007, 291 personnes sans activité lucrative ont bénéficié d'allocations pour un total de 559 enfants. Actuellement, les bénéficiaires sans activité lucrative avec un enfant donnant droit aux prestations sont au nombre de 136 (47%), avec deux enfants 89 (31%), avec trois enfants 40 (14%), avec 4 enfants 13 (4%), avec 5 enfants et plus 13 bénéficiaires (4%).

La législation fédérale confère aux cantons la compétence de régler l'octroi, l'organisation et le financement des allocations destinées aux personnes sans activité lucrative (art. 21 LAFam). Il appartient donc aux cantons de déterminer le financement de ces prestations. Dans le choix du modèle, le droit fédéral impose comme seule contrainte l'interdiction de financer ce régime par les cotisations des employeurs. L'article 24 LAFC, qui demeure inchangé, prévoit un financement des allocations familiales en faveur des personnes sans activité lucrative de condition modeste à raison de 50% par l'Etat et de 50% par les communes.

Conformément à l'article 49 LAFC, le Conseil d'Etat édictera les dispositions d'application dans le règlement d'exécution.

Le règlement d'exécution précisera également que les personnes qui exercent une activité lucrative, mais réalisent un salaire inférieur à la moitié du montant de la rente vieillesse complète minimale de l'AVS (552 fr. 50 par mois en 2008), seront considérées sur le plan des allocations familiales comme étant «sans activité lucrative». Selon la législation sur l'AVS, ne sont pas considérées comme personnes sans activité lucrative celles qui ont un salaire supérieur à 367 francs par mois, alors que la LAFam fixe le seuil pour recevoir une allocation familiale à 552 fr. 50 par mois (cf. ci-devant art. 20 LAFC: suppression du fractionnement). Le Conseil d'Etat part de l'idée que la Confédération supprimera cette lacune. Dans l'intervalle, le règlement d'exécution veillera à ce que les personnes ayant un salaire entre 367 francs et 552 fr. 50 par mois touchent également des allocations familiales comme personnes sans activité lucrative.

**Art. 26, art. 28, art. 32 et art. 34 al. 1 let. c L AFC***Définition des caisses de compensation*

La définition des caisses de compensation actives dans le domaine des allocations pour enfants est de nature fédérale et prime le droit cantonal. Partant, le Conseil d'Etat propose de remplacer la définition de droit cantonal à l'article 26 L AFC par un renvoi à l'article 14 L AFam qui détermine les organes d'exécution de la législation sur les allocations familiales.

En principe, sur la base des articles 11 à 17 L AFam, les cantons gardent la main en matière de financement et d'organisation. Cependant, le législateur a prévu une dérogation notable permettant aux caisses de compensation AVS professionnelles qui gèrent aussi une caisse pour allocations familiales d'opérer dans tous les cantons où elles le souhaitent. Ainsi, sans être soumises aux exigences d'un nombre minimal d'assurés, les caisses de compensation AVS peuvent exercer leur activité dans le canton de Fribourg, moyennant une déclaration à l'autorité cantonale.

L'article 28 L AFC relatif à la surcompensation s'applique non seulement aux caisses de compensation reconnues mais aussi aux caisses annoncées. Il en va de même pour l'article 32 L AFC relatif au contrôle et à la révision.

**Art. 42 L AFC***Dispositions pénales*

Les dispositions pénales de la loi fédérale sur l'assurance-veilles et survivants (art. 87 à 91 LAVS) s'appliquent aux infractions contre les dispositions de la législation fédérale sur les allocations familiales. Partant, le champ d'application des contraventions prévues dans la L AFC est restreint aux seules infractions de droit cantonal.

**Art. 44 al. 1 L AFC***Droit supplétif*

Ce renvoi est adapté aux nouvelles dispositions fédérales en vigueur. Le renvoi par analogie à la LAVS est remplacé par un renvoi à la législation sur les allocations familiales. La L AFam, en tant que droit fédéral, prime le droit cantonal, dans la mesure où il est directement applicable.

**Art. 47 al. 2 L AFC***Dispositions transitoires*

Le Conseil d'Etat propose d'introduire une disposition transitoire préservant les droits acquis sous le régime de la L AFC actuellement en vigueur à une allocation de formation pour les enfants de 15 ans. Concrètement, cela veut dire que les enfants qui atteignent l'âge de 15 ans jusqu'au 30 novembre 2008 bénéficieraient encore des allocations de formation de l'ancien droit. Le 30 novembre 2009, l'ensemble des enfants concernés par cette disposition auront atteint l'âge de 16 ans donnant droit aux allocations de formation.

**3. INCIDENCES FINANCIÈRES**

Les allocations familiales ainsi que les prestations supplémentaires en faveur des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations sont financées par les employeurs et par les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations. Le projet de loi n'aura

pas d'incidence financière particulière pour l'Etat-employeur.

La modification de l'article 22 L AFC entraînera une augmentation des dépenses annuelles jusqu'à 50 000 francs pris en charge à raison de 50% par l'Etat et de 50% par les communes.

**4. CONCLUSION**

Le Conseil d'Etat vous invite à approuver le présent projet de modification de la L AFC.

**BOTSCHAFT Nr. 87**

19. August 2008

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf zur Änderung  
des Gesetzes über die Familienzulagen**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen. Es handelt sich um eine Teilrevision des kantonalen Rechts.

Die Botschaft gliedert sich wie folgt:

1. Einführung
2. Erläuterungen nach Artikeln
3. Finanzielle Auswirkungen
4. Antrag

**1. EINFÜHRUNG**

Vor dem Inkrafttreten der Bundesregelung am 1. Januar 2009 sind die Kantone für die Familienzulagen zuständig, ausgenommen die Familienzulagen in der Landwirtschaft und für das Bundespersonal. Aufgrund dieser Zuständigkeit führten die Kantone Familienzulagenordnungen ein, in denen sich die Höhe der Zulagen, der Bezückerkreis und die Organisation von einem Kanton zum anderen unterscheiden.

Am 26. September 1990 erliess der Grosse Rat des Kantons Freiburg das Gesetz über die Familienzulagen (FZG); dieses regelt die Leistungerteilung in Form von Familienzulagen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie an nicht erwerbstätige Personen in bescheidenen Verhältnissen. Diese sozialen Geldleistungen sind dazu bestimmt, die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen. Periodisch ausgerichtet werden die Kinder- und Ausbildungszulagen, einmalig die Geburts- und Aufnahmezulagen.

Gestützt auf den Artikel 116 Abs. 2 der Bundesverfassung, wonach der Bund auf dem Gebiet der Familienzulagen Vorschriften erlassen kann, reichte Nationalrätin Angeline Fankhauser am 13. März 1991 eine parlamentarische Initiative ein, wonach jedes Kind Anspruch auf eine Zulage von mindestens 200 Franken haben solle und die bestehenden Ausgleichskassen mit der Umsetzung zu betrauen seien (BB1 1999 2942ff.). Der Nationalrat leistete dieser parlamentarischen Initiative am 2. März 1992 Folge.

Im Ausgang umfangreicher Arbeiten wurde am 24. März 2006 das Gesetz über die Familienzulagen (FamZG) von den Bundeskammern verabschiedet und bei der Volks-