

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation François Payot : Caisse cantonale d'allocations familiales : que se passe-t-il ?

1 TEXTE DE L'INTERPELLATION

La Feuille des avis officiels du 24 décembre annonce que le taux ordinaire des allocations familiales passe à 2,31%, soit une augmentation de 0,11%. Les communes qui doivent obligatoirement s'affilier à la Caisse cantonale d'allocations familiales (ci-après CCAF) subissent ainsi une hausse substantielle à quelques jours de la fin de l'année, sans avertissement, dans des délais que l'on peut considérer raisonnables. Je profite de rappeler au passage que, dans toutes les autres assurances, dès qu'il y a une augmentation, l'assuré a tout loisir de pouvoir changer de caisse. Dans le courrier adressé aux communes par la CCAF, il apparaît un élément qui n'est pas mentionné dans le communiqué de la FAO, ni dans le courrier adressé à des membres indépendants, soit que cette augmentation sert également à reconstituer les réserves de la caisse. Aussi, en tant que syndic d'une commune directement touchée, je me permets de poser les questions suivantes :

- 1. Quelle est la situation réelle de la caisse ?*
- 2. Le Conseil d'Etat considère-t-il normal que les communes ne soient informées du nouveau taux que fin décembre, soit après l'acceptation des budgets communaux dans la plupart des communes ?*
- 3. Est-ce que le volume des prestations à financer est couvert définitivement par la hausse ou doit-on attendre des hausses supplémentaires ces prochaines années ?*
- 4. Quel est l'état des réserves de la caisse et quelles sont les obligations légales en matière de réserves ? La caisse couvre-t-elle ses obligations légales ?*
- 5. Pour quelle raison la caisse pratique-t-elle des taux différents et selon quels critères ?*

2 RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat rappelle d'abord le cadre légal et réglementaire qui s'applique au secteur des allocations familiales. Les cantons ont une obligation de créer une caisse cantonale d'allocations familiales qui fait office de caisse supplétive. La Caisse cantonale vaudoise d'allocations familiales (ci-après CCAF) est un établissement de droit public doté de la personnalité morale. Son conseil d'administration est composé de représentants des départements de l'action sociale, de l'économie et des finances, de représentants des employeurs (Centre patronal et CVCI) et de représentants des salariés (syndicats) et associations défendant les intérêts de la famille.

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 d'éventuels versements provenant d'une compensation cantonale (la loi d'application vaudoise sur les allocations familiales ne prévoit pas de compensation cantonale).

La réserve de couverture des risques de fluctuation est considérée comme adéquate lorsque son avoir se monte au minimum à 20% de la dépense annuelle moyenne pour les allocations familiales. Le maximum est fixé à 100%.

Les cotisations servent exclusivement à garantir la couverture des prestations, la couverture des frais d'administration, la constitution d'une réserve de couverture et l'alimentation du fond de surcompensation. Dans le canton, le Conseil d'Etat est compétent pour arrêter le taux de cotisation pour la CCAF sur proposition de son Conseil d'administration.

La CCAF compte comme clients aujourd'hui plus de 16'000 employeurs qui représentent une masse salariale de près de 8 milliards de francs. L'Etat de Vaud (y compris l'Université de Lausanne et le CHUV) et les grandes communes vaudoises représentent à eux seuls environ 40% du total des cotisations perçues.

2.1 Quelle est la situation réelle de la Caisse ?

Les exercices 2008 et 2009 de la CCAF se sont soldés par une perte respectivement de CHF 4'966'954.- et CH12'737'038.-. Cette situation a pour origine principale la décision d'abaisser le taux de cotisation de 0,05 % en 2009 dans un environnement législatif particulièrement mouvant (augmentation de la masse des cotisations de plus de 50%, introduction de nouvelles prestations comme la pleine allocation en 2008). Les comptes 2010 ne sont pas encore adoptés, il n'est pas possible de communiquer officiellement les résultats de cet exercice. Toutefois, au vu des premiers éléments à disposition, ils devraient boucler sur un déficit compris entre 2 et 4 millions de francs. Cette amélioration s'explique par les actions entreprises par la nouvelle direction en place depuis septembre 2009.

Compte tenu de ces pertes successives, la réserve de couverture des risques de la CCAF a été mise à contribution et son niveau est descendu au dessous de la barre des 20 % prescrits par la législation fédérale (8,1% fin 2009). Il est à noter qu'une réévaluation de certains actifs, dûment autorisée par l'OFAS, a permis de reconstituer comptablement une partie des réserves pour l'exercice 2010.

L'analyse approfondie de la situation par la nouvelle direction a montré qu'en dépit des mesures prises, les cotisations ne couvraient pas les prestations versées. La conclusion s'est donc rapidement imposée, il fallait proposer une augmentation du taux de cotisation. Le Conseil d'administration et le Conseil d'Etat en ont été informés au cours de l'été 2010.

Le Conseil d'Etat, compte tenu des enjeux financiers d'une telle proposition, a mandaté le Contrôle cantonal des finances (CCF) afin de faire dans un premier temps valider la proposition d'augmentation des taux proposée par la direction et dans un deuxième temps de procéder à un audit sur la situation qui a conduit la CCAF à subir ces pertes successives. Le CCF a été mandaté en septembre 2010 et grâce à un engagement soutenu, il a pu remettre son rapport à fin novembre. Le CCF a conclu à la justification d'une hausse du taux de cotisation dès l'exercice 2011.

Sur la base de ce rapport, l'augmentation du taux de cotisation dès le 1^{er} janvier 2011 a été décidée. Cette mesure s'est accompagnée d'une série de mesures prises par la direction de la CCAF notamment pour contrer le risque d'illiquidité. Ainsi, dès 2011, la CCAF pourra couvrir l'entier des prestations dues par les cotisations encaissées. Au surplus, le montant de la réserve de couverture devrait tendre rapidement vers le minimum requis par la législation.

2.2 Le Conseil d'Etat considère-t-il normal que les communes ne soient informées du nouveau

taux que fin décembre, soit après l'acceptation des budgets communaux dans la plupart des communes ?

Compte tenu de la situation spéciale précitée et du mandat confié au CCF pour la validation préalable du taux proposé par la direction de la CCAF, la décision concernant le taux de cotisation en matière d'allocations familiales n'a pu être prise qu'aussitôt le rapport du CCF connu, soit le 15 décembre 2010. Il s'agit d'une exception. Au demeurant, les annonces d'évolution des taux ne se déroulent qu'à partir du 15 novembre dans la plupart des caisses d'allocations familiales du canton (en 2010, le Fédération vaudoise des entrepreneurs a communiqué en novembre le taux de 2011 et le Centre patronal a publié son information le 9 décembre).

Une fois le taux arrêté, La CCAF a immédiatement informé ses affiliés. Dans une situation normale, cette information aurait été communiquée dans des délais raisonnables – en principe en novembre – permettant ainsi aux affiliés, notamment les communes, d'inclure dans leur budget l'augmentation des charges liée au paiement des allocations familiales. Pour une commune comme celle d'Yverdon-les-Bains, l'effet financier est de l'ordre de 38'000 francs ; il est de 2'100 francs pour Grandson et de 415'000 francs pour Lausanne.

2.3 Est-ce que le volume des prestations à financer est couvert définitivement par la hausse ou doit-on attendre des hausses supplémentaires ces prochaines années ?

Au vu des différentes analyses qui ont été menées par plusieurs organes de contrôle et experts en la matière, l'augmentation du taux de 0,1% décidée par le Conseil d'Etat pour l'année 2011 devrait permettre à la CCAF de couvrir les prestations dues.

Cela étant, le Conseil d'Etat relève que les taux de cotisation entre les différentes caisses actives dans le canton s'échelonnent entre 0.9% et 2.9% et que les effets de la surcompensation sont insuffisants pour atténuer valablement cet écart. Il est utile de préciser que la législation cadre très précisément l'activité des caisses d'allocations familiales. Ainsi, les prestations de base (montant des allocations, droit à la pleine allocation dans tous les cas) sont identiques. Lorsque plusieurs personnes pourraient prétendre au versement des allocations familiales, le droit fédéral règle le concours de droits de manière précise. Les textes légaux limitent le choix en matière d'affiliation (les employeurs peuvent s'adresser soit à la caisse gérée par la caisse de compensation AVS de leur association, soit à une caisse interprofessionnelle, soit à la caisse cantonale). Enfin, les frais administratifs ne représentent qu'une petite portion des prestations (moins de 5% en moyenne ; 3% pour la CCAF). De telles différences de taux peuvent être considérées comme pénalisantes économiquement, puisque les entreprises ne disposent d'aucune marge de manœuvre pour en réduire significativement la charge. Dès lors que la différence de taux ne reflète qu'une différence de risque (nombre de naissances, nombre d'enfants ou de jeunes en formation, application des règles de paiement des allocations lorsque les deux parents exercent une activité lucrative), le Conseil d'Etat pense qu'il serait opportun d'entamer une réflexion sur cette question avec les partenaires concernés.

2.4 Quel est l'état actuel des réserves de la Caisse et quelles sont les obligations légales en matière de réserves ? La Caisse couvre-t-elle ses obligations légales ?

Selon l'art. 13 al. 2 de l'Ordonnance fédérale sur les allocations familiales (OAFam) "*la réserve de couverture des risques de fluctuation est adéquate lorsque son avoir se monte au minimum à 20% et au maximum à 100% de la dépense annuelle moyenne pour les allocations familiales*".

Cette disposition a une valeur indicative et n'oblige pas une caisse à procéder à une constitution ou reconstitution immédiate de ses réserves. Elle précise une fourchette dans laquelle la réserve de couverture est adéquate. Le Conseil d'Etat précise que l'arrivée en janvier 2009 (suite à l'entrée en

vigueur de la loi fédérale qui interdit aux entreprises de "s'auto-assurer") de l'Etat de Vaud, de l'Université de Lausanne, du CHUV ainsi que de quelques grandes communes du canton parmi les affiliés de la CCAF n'a pas été accompagnée d'une augmentation du taux de cotisation. Or, ces nouveaux affiliés ont augmenté la dépense annuelle de la CCAF sans qu'il soit possible d'ajuster la réserve. Aujourd'hui, on sait que cette opération a induit une diminution automatique de 20 points de pourcentage du taux de réserve.

A la fin de 2010, l'état des réserves a atteint le taux de 16%, y compris la réévaluation de la valeur des immeubles en propriété de la CCAF.

2.5 Pour quelle raison, la Caisse pratique-t-elle des taux différents et selon quels critères ?

L'art. 36 al. 2 LVLAfam prévoit que " *les institutions affiliés à la CCAF et reconnues par le conseil d'administration comme étant de bienfaisance ou d'utilité publique, peuvent bénéficier d'une réduction de la cotisation*". L'art. 24 al. 1 du Règlement d'application de la LVLAfam (RLVLAfam) précise à cet effet que " *les institutions affiliées à la CCAF actives dans la prise en charge ou dans le soin aux enfants, aux adultes, aux personnes en situation de handicap ou malades, en milieu institutionnel, hospitalier ou à domicile, peuvent bénéficier d'une réduction des cotisations*". Les Eglises reconnues de droit public et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public peuvent également bénéficier d'une réduction des cotisations (art. 24 al. 2 RLVLAfam). Le Conseil d'Etat est chargé de fixer les taux réduits précités (art. 24 al. 3 RLVLAfam). En 2011, ces taux ont été fixés à 2.01 % pour les institutions de bienfaisance et d'utilité publique et à 2.21 % pour les Eglises.

Les employeurs en gestion déléguée (par exemple l'Etat de Vaud ou la Commune de Lausanne) bénéficient aussi d'un taux réduit (2.20 % pour 2011), étant donné qu'ils gèrent eux-mêmes les allocations familiales de leurs employés. Le CHUV bénéficie d'un taux de 1.95%, en tant qu'institution d'utilité publique en gestion déléguée.

La CCAF applique enfin un taux de cotisation unique pour les personnes de condition indépendante, qui est également fixé par le Conseil d'Etat, selon l'art. 18 al. 4 LVLAfam. Ce taux, qui se monte à 0.8% en 2011 (selon l'arrêté du Conseil d'Etat du 15 décembre 2010), est le même pour toutes les indépendants affiliés à la CCAF. Il a pu être diminué car le nombre des allocations familiales effectivement versées aux indépendants est inférieur aux prévisions, notamment à cause de la subsidiarité de ce régime par rapport au régime des personnes salariées et aux allocations familiales versées par l'assurance-chômage.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 avril 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean