

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi du 23 septembre 2008 d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille (LVLAFam)

et

Rapport du Conseil d'Etat à la motion Georges Zünd et consorts -

« Augmentation du taux de surcompensation à 100 % en vue du renforcement de la solidarité entre les caisses d'allocations familiales »

1. INTRODUCTION

La présente modification de la loi du 23 septembre 2008 d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille (LVLAfam; BLV836.01), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, a pour objectif de fixer dans la loi le principe de la surcompensation à 100% entre les Caisses qui gèrent le régime des allocations familiales en faveur des salariés exerçant une activité lucrative non agricole, et de répondre ainsi à la motion Georges Zünd et consorts.

2. COMPENSATION DES CHARGES

2.1 Etat au niveau fédéral

La loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam; RS 836.2) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. Elle prévoit notamment que les cantons règlent la surveillance, le financement et l'organisation dans les limites du cadre prescrit par la loi. En particulier, l'article 17 alinéa 2 lettre k LAFam leur attribue expressément la responsabilité de régler la compensation éventuelle des charges entre les caisses.

Le 28 septembre 2017, le Conseiller aux Etats, Isidor Baumann, a déposé sa motion « allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable » (17.3860), par laquelle il demande une modification de la loi fédérale- art. 17, al.2, let k- soit « la compensation obligatoire et intégrale des charges entre les caisses (surcompensation) ».

Ne suivant pas le préavis négatif du Conseil fédéral, le Conseil national a adopté cette motion le 19 septembre 2018 et suit ainsi le Conseil des Etats, qui l'avait adopté préalablement le 15 mars 2018.

Il convient de relever qu'une compensation intégrale devrait se traduire par un taux unique de cotisations dans chaque canton.

Tout au long du traitement parlementaire du présent objet, le Conseil d'Etat suivra avec attention l'évolution du dossier au plan fédéral, de manière à pouvoir le cas échéant aviser le Grand Conseil de tout élément nouveau susceptible d'interférer sur l'entrée en vigueur du projet de loi proposé dans cet EMPL.

2.2 Etat au niveau cantonal

La loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille (LVLAfam), institue le Fonds de surcompensation pour les salariés exerçant une activité lucrative non agricole (art.7 LVLAfam). Ce Fonds est constitué en association et a édicté un règlement qui précise en particulier les règles relatives à la compensation des dépenses entre les caisses d'allocations familiales admises par le canton. Ce règlement est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

Pour rappel, le Conseil d'Etat proposait fin 2012, dans le cadre de la modification de la LVLAfam et en concertation avec les milieux patronaux, que le règlement du Fonds de surcompensation précise dorénavant les règles relatives à la compensation des dépenses entre les caisses d'allocations familiales admises par le Canton. Par le biais du règlement du Fonds de surcompensation - et non de la loi- était donc introduit un renforcement de la surcompensation entre caisses d'allocations familiales, avec un taux fixé, dès 2013, à 60%.

Ainsi, dans le cadre de l'exercice 2017, le Fonds de surcompensation a encaissé CHF 20'000'748.- au titre d'acomptes de contribution pour la surcompensation, montants qui ont été reversés au titre de subventions. Sur les 60 caisses actives dans le canton, 32 caisses ont pu bénéficier de la redistribution des montants en 2017. Les trois caisses ayant bénéficié le plus de la surcompensation sont : la Caisse d'allocations familiales de la Fédération vaudoise des entrepreneurs (CAFEV), la Caisse cantonale d'allocations familiales (CCAF) et la Caisse COOP. Les trois premières caisses contributrices sont ICOLAC, CAFINTER et la CVCI.

La surcompensation actuelle ne permet de réduire que partiellement les écarts entre les taux de référence des caisses. Le taux de référence d'une caisse correspond à la différence entre ses charges légales en matière d'allocations familiales et sa masse salariale. En 2017, l'écart entre le taux de référence le plus élevé (3.38) et le taux le plus bas (1.43) était de 1.95 avant la surcompensation et de 0.78 après surcompensation.

Néanmoins, l'effet sur le taux de cotisation effectivement facturé par les caisses aux employeurs ne correspond pas toujours à la réalité des charges, puisque la volonté de certaines caisses de réduire leurs réserves pour s'approcher du minimum légal fédéral (couverture à 20%) les incite à fixer un taux de cotisation inférieur à celui permettant de couvrir les charges. Le taux de cotisation le plus haut pratiqué dans le canton était de 2.7 en 2017, le plus bas de 1.

Le nouveau règlement du Fonds, ratifié par le Conseil d'Etat en août 2018, prévoit, pour 2019, le passage à une surcompensation partielle à 70% et une surcompensation à 80% dès 2020. Cela ne permettra toutefois pas d'assurer le financement du développement des prestations d'allocations familiales sans mettre en péril l'équilibre financier de certaines caisses ou les contraindre à relever de manière insupportable pour leurs affiliés leur taux de cotisation.

Or, en particulier suite aux hausses successives du montant des allocations familiales, la situation financière des caisses d'allocations familiales professionnelles qui sont déficitaires et de la Caisse cantonale vaudoise d'allocations familiales (CCAF) – supplétive - se dégrade. En effet, pour certaines caisses professionnelles les cotisations sont insuffisantes pour couvrir les prestations, c'est notamment le cas dans les secteurs de l'hôtellerie, de la restauration et des métiers du bâtiment, qui comptent un nombre d'enfants de travailleurs plus élevé que la moyenne et dont le salaire médian est, en principe, plus faible. Ces mêmes caisses disposent d'un rayon d'activité limité à leurs branches professionnelles ; quant à la Caisse cantonale vaudoise, sa nature de caisse supplétive induit un risque important sur les encaissements.

La CCAF, avec une masse salariale prévue en 2019 de CHF 9'199'035'283.- et un montant prévisionnel d'allocations versées en 2019 de CHF 231'900'000.-, recevrait, avec une surcompensation à 70% un montant de CHF 7'529'146.- ; avec une surcompensation à 80%, ce montant passerait à CHF 8'604'738.- et avec une surcompensation à 100% à CHF 10'755'923.-.

L'écart entre une surcompensation à 70% et à 100% s'élèverait ainsi à CHF 3'226'777.-.

En outre, pour rappel, le canton de Vaud a réglé de manière différenciée la compensation des charges entre les personnes exerçant une activité lucrative salariée et une activité lucrative indépendante.

Ainsi, les personnes indépendantes participent à une compensation totale des charges (avec taux de cotisation unique fixé à 2.7 en 2019), alors qu'une surcompensation partielle est appliquée pour les salariés.

2.3 Proposition

Le présent projet propose dès lors, en réponse à la motion du député G. Zünd, d'améliorer la surcompensation partielle des charges entre les caisses, par le biais d'un renforcement du Fonds de surcompensation.

L'augmentation du taux de surcompensation devient nécessaire afin que les CAF puissent financer les prestations des affiliés (le montant des allocations familiales a augmenté en 2019 et augmentera encore en 2022), sans avoir à puiser dans les réserves qui doivent s'élever à au moins 20% des prestations annuelles, et sans augmenter le taux de cotisation de manière démesurée.

Le règlement du Fonds de surcompensation règle déjà actuellement les modalités de la surcompensation ; ainsi, le taux de référence est égal, pour chaque caisse, au rapport existant entre le total de ses charges légales et sa masse salariale pour le canton de Vaud. Les caisses qui ont un taux de référence inférieur au taux moyen cantonal sont tenues de contribuer au Fonds de surcompensation pour l'année considérée. Celles dont le taux de référence est supérieur au taux moyen cantonal reçoivent une surcompensation du Fonds pour l'année considérée. Les contributions dues au Fonds ainsi que la surcompensation versée par le Fonds sont calculées en francs sur la base de la différence entre le taux de référence de la caisse et le taux moyen cantonal multiplié par la masse salariale de la caisse.

Le taux de surcompensation partiel, tel qu'appliqué actuellement, oblige certaines caisses à puiser dans leurs réserves afin de pouvoir financer les prestations de leurs affiliés/bénéficiaires. Les montants des cotisations et la compensation partielle ne permettent pas de couvrir les montants des prestations versées.

Le Conseil d'Etat, afin de répondre à la motion Zünd, propose de procéder à une surcompensation à 100%, par le biais du Fonds de surcompensation.

Le but de la surcompensation à 100% est de mieux équilibrer le financement des allocations familiales pour toutes les branches. Citons en particulier les secteurs économiques importants pour le canton, tels que l'hôtellerie, la restauration et les métiers du bâtiment, où les cotisations sont élevées et où elles risquent d'augmenter encore alors que les salaires qui y sont versés sont en moyenne plus faibles qu'ailleurs.

Or, la surcompensation à 100% pourrait contribuer à diminuer les pertes d'exploitation d'une majorité des caisses d'allocations familiales.

A ce sujet, relevons que lors de l'adoption du règlement du Fonds de surcompensation, un certain nombre de Caisses s'est positionné, souhaitant une surcompensation à 100% déjà en 2019 (et non pas limitée à 70% puis 80%). Par courrier du 11 juillet 2018 au Chef du département de la santé et de l'action sociale, ces caisses (Caisse cantonale vaudoise d'allocations familiales CCAF, Caisse d'allocations familiales des artisans

boulangers-pâtisseries du canton de Vaud, Caisse d'allocations familiales d'HOTELA, Caisse d'allocations familiales de GastroSocial, Caisse d'allocations familiales de la Fédération vaudoise des entrepreneurs et Caisses patronales et d'allocations familiales Meroba) demandent l'augmentation du taux de surcompensation entre les caisses d'allocations familiales à 100% au 1^{er} janvier 2019.

Rappelons en outre, ainsi que l'indiquait le Conseil fédéral dans son avis du 15 novembre 2017, en réponse à la motion Baumann, que seize cantons ont introduit un système de compensation. La plupart pratiquent une compensation entière (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, SO, BL, SH, GE, JU), les autres une compensation partielle (FR, SG, GR, VD, VS).

A cet égard, il convient de relever que dans le développement de la motion fédérale, M. Baumann cite comme exemple des cantons qui ont instauré une surcompensation à 100% (p. ex. JU) et des cantons à taux unique (GE).

3. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article 7, al.1bis : la disposition prévoit une surcompensation à 100% entre les caisses pour les salariés exerçant une activité lucrative non agricole.

La surcompensation entre caisses doit être adaptée pour permettre à toutes les caisses de faire face à l'augmentation du montant des allocations familiales ; en effet, dès le 1^{er} janvier 2019 le montant minimum de l'allocation pour enfant s'élève à 300 francs et celui de l'allocation pour formation professionnelle à 360 francs et à 400 francs dès le 1^{er} janvier 2022.

4. CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Modification de la LVLAfam.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financiers et économiques

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Des adaptations informatiques sont nécessaires (nouvel applicatif de calcul notamment).

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Le canton devra porter à la connaissance des autorités fédérales les dispositions d'exécution cantonales qui doivent respecter le cadre fixé par le droit fédéral, conformément à l'art. 26, al.3, LAFam, soit en l'espèce celle d'application de l'art. 17, al.2, let k LAFam.

5. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT A LA MOTION GEORGES ZÜND ET CONSORTS « AUGMENTATION DU TAUX DE SURCOMPENSATION A 100 % EN VUE DU RENFORCEMENT DE LA SOLIDARITE ENTRE LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES » (18_MOT_062)

Rappel de la motion

« En 2012, il a été introduit un nouveau calcul de surcompensation. Les caisses ayant un taux de référence (rapport charges AF / Masse salariale) inférieur au taux moyen cantonal sont tenues de contribuer au Fonds de surcompensation pour l'année considérée. Celles dont le taux de référence est supérieur au taux moyen cantonal reçoivent une surcompensation du Fonds pour l'année considérée, le but était d'égaliser le rapport des charges entre les différentes caisses d'allocations familiales. Le principe de surcompensation a été introduit dans la Loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille (LVLAFam).

Le taux a été fixé à hauteur de 60 % des écarts de prestations par rapport au taux moyen cantonal. Or, force est de constater que ce taux ne permet pas de réduire ces écarts de manière équitable.

Certains secteurs professionnels, notamment ceux de l'hôtellerie, des métiers de bouche, de la restauration et de la construction, comptent des familles de travailleurs dont le nombre d'enfants est notablement plus élevé que le nombre d'enfants moyen et dont le salaire médian est, en principe, plus faible. Il s'ensuit, pour les caisses d'allocations familiales professionnelles dans ces secteurs d'activité, un fort déséquilibre financier, ce qui, au regard du principe de la solidarité entre les caisses, n'est pas acceptable. Dès lors que les montants de l'allocation pour enfants et l'allocation de formation professionnelle sont fixes, l'action de mutualiser et de répartir solidairement les coûts paraît d'autant plus indispensable. Or, depuis l'introduction du taux à 60 % en 2012, les caisses d'allocations familiales, structurellement déficitaires, telles que décrites plus haut, ont vu leur situation financière périlcliter de manière inquiétante. Ce phénomène s'est encore accentué à la suite des hausses successives des montants d'allocations qui se poursuit selon le programme défini par le Conseil d'Etat.

Il y a lieu enfin de rappeler que ledit taux de 60 % n'était initialement qu'un consensus et qu'il aurait dû être revu à la hausse à la fin de la législature précédente. En effet, celui-ci aurait dû être fixé à 80 % en 2015. Pourtant, aussi regrettable que soit ce constat, aucune hausse n'a été effectuée entre 2012 et 2017 et, pire encore, celui-ci a été reconduit pour la législature 2017-2022, les rapports de force n'ayant pas permis d'augmenter le taux.

Au lendemain de la large acceptation par le dernier Conseil concerné (Conseil national) de la motion Baumann « Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable », adoptons la tendance et la logique qui se dessinent pour le pays.

Dès lors, afin d'assurer la solidarité entre les Caisses, dès le 1^{er} janvier 2020, il y a lieu de modifier l'art. 7 LVLAFam en y ajoutant l'alinéa 4 nouveau suivant :

Art. 7 LVLAFam

⁴ Le taux de surcompensation est fixé à 100%. »

Prise en considération immédiate.

(Signé) Georges Zünd
et 28 cosignataires

Rapport du Conseil d'Etat

Afin de répondre à la motion Zünd et d'assurer le financement d'un développement de prestations d'allocations familiales sans mettre en péril l'équilibre financier de certaines caisses ou les contraindre à relever de manière exagérée leur taux de cotisation, le Conseil d'Etat propose de modifier l'article 7 LVLAfam dans le sens proposé par le motionnaire, et de prévoir un taux de surcompensation de 100% entre caisses d'allocations familiales qui gèrent le régime des allocations familiales en faveur des salariés exerçant une activité lucrative non agricole.

Toutefois, il rappelle que tant que le taux de cotisation n'est pas unique (à l'instar du taux de cotisation pour les indépendants), les écarts de prestations entre Caisses, malgré une surcompensation à 100%, persisteront.

6. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil

- d'adopter, en réponse à la motion du député G. Zünd, le projet de loi modifiant la loi du 23 septembre 2008 d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille (LVLAfam), avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020
- de prendre acte de la réponse à la motion Georges Zünd demandant une surcompensation à 100% dès le 1^{er} janvier 2020.

PROJET DE LOI
modifiant celle du 23 septembre 2008
d'application de la loi fédérale sur les
allocations familiales et sur des prestations
cantonales en faveur de la famille
(LVLAFam)
du 3 avril 2019

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 23 septembre 2008 d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille est modifiée comme il suit :

Art. 7 Fonds de surcompensation pour les salariés exerçant une activité lucrative non agricole

¹ Le Fonds de surcompensation est une association au sens des articles 60 et suivants du Code civil suisse (ci-après : CC). Le règlement du Fonds de surcompensation définit son financement, son fonctionnement et ses attributions. Il précise également les règles relatives à la compensation des dépenses entre les caisses d'allocations familiales admises par le canton. Ce règlement est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

Art. 7 Sans changement

¹ Sans changement.

^{1bis} Le taux de surcompensation est fixé à 100%.

² La CCAF et les caisses au sens de l'article 14, lettres a) et c) LAFam contribuent au Fonds de surcompensation, pour leurs affiliés au sens de l'article 11, alinéa 1 LAFam. Ce Fonds a les objectifs suivants :

- a. équilibrer les charges résultant du paiement des allocations familiales
- b. ...
- c. participer au financement de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants ; le taux est fixé conformément aux dispositions de la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants ;
- d. accomplir d'autres tâches qui lui sont confiées par les dispositions légales cantonales ;
- e. participer au financement de la Fondation en faveur de la formation professionnelle le taux est fixé par le Conseil de Fondation et ratifié par le Conseil d'Etat. Il ne peut dépasser 0.1% des salaires.

² Sans changement.

- a. Sans changement.
- b. Sans changement.
- c. Sans changement.
- d. Sans changement.
- e. Sans changement.

^{2bis} Le Fonds de surcompensation est indemnisé pour les frais de gestion sur la base des frais effectifs.

^{2bis} Sans changement.

^{2ter} Les Caisses sont indemnisées pour les tâches de prélèvement des cotisations au prorata des différents Fonds. Le Conseil d'Etat fixe les modalités.

^{2ter} Sans changement.

³ Un rapport annuel sur la surcompensation est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

³ Sans changement.

Art. 2 Entrée en vigueur

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

² Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et la mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'alinéa premier.