

**Application de la loi fédérale
sur les allocations familiales (LAFam)**

Question

La nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Elle fixe à l'échelle nationale des conditions uniformes et des montants minimaux pour la perception de l'allocation pour enfants et de l'allocation de formation professionnelle. Le canton de Fribourg est l'un des cantons connaissant un taux minimal plus élevé que celui prévu par la loi.

L'application de cette loi a entraîné jusqu'ici une charge administrative énorme. Cette charge ne s'est pas seulement accrue pour l'Administration, mais aussi pour les employeurs et les bénéficiaires des prestations.

Lorsque la Caisse de compensation du canton de Fribourg écrit, dans la décision relative aux allocations familiales que tout bénéficiaire reçoit, « *Notre caisse de compensation pour allocations familiales et l'employeur doivent être immédiatement informés de toute modification de votre travail à temps partiel ainsi que de la situation personnelle ou économique qui pourraient avoir une influence sur le droit à l'allocation comme, par exemple, salaire inférieur à 570 fr. par mois, séparation, divorce, maladie de longue durée, naissance ou décès d'un enfant, interruption d'un apprentissage ou d'une école, allocations familiales touchées par l'autre des parents, retrait de la puissance paternelle ou du droit de garde, départ de la famille à l'étranger, etc.* », et poursuit ainsi « *Quiconque ne remplit pas cette obligation d'information ou perçoit indûment des allocations après avoir donné des informations inexactes ou incomplètes a l'obligation de rembourser l'indu. Le dépôt d'une plainte pénale demeure réservé.* », c'est que le ou la bénéficiaire des allocations familiales est indubitablement engagé/e dans l'exécution de la loi.

Le fait est que dans le canton de Fribourg, à fin juillet 2009, tous les bénéficiaires potentiels ont reçu une lettre en rapport avec les jeunes en apprentissage ou en études et qui ont droit à des allocations, entre autres les gymnasiens et gymnasiennes. La lettre énonce l'exigence de fournir une copie de l'attestation d'études d'ici au 31 août 2009. En règle générale, les étudiants et étudiantes des gymnases reçoivent toujours l'attestation d'études le dernier jour d'école, soit donc cette année le 31 août 2009. A mon avis, cette lettre n'est pas nécessaire, ce d'autant plus qu'elle est adressée de surcroît à l'employeur concerné qui, de son côté, doit poser les questions y afférentes au collaborateur.

J'adresse donc au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Pourquoi la Caisse de compensation écrit-elle à tous les bénéficiaires potentiels ainsi qu'aux employeurs ? Est-ce que ceci est prévu explicitement par la loi ?
2. Si oui: le Conseil d'Etat a-t-il mené des réflexions sur la façon dont ces questions pourraient être posées de manière simple et réglées avec un minimum de charge pour l'Administration ?
3. Si la réponse à la question 1 est négative : pourrait-on renoncer à de telles lettres et publier en lieu et place un avis dans la *Feuille officielle du canton de Fribourg* ?

Le 1^{er} octobre 2009

Réponse du Conseil d'Etat

Selon l'article 77 de la loi sur le Grand Conseil, la question est une demande d'explication adressée par un ou une député-e au Conseil d'Etat sur un objet de son administration.

L'exécution de la loi fédérale sur les allocations familiales est confiée aux caisses de compensation pour allocations familiales. Dans le canton de Fribourg, près de 50 caisses de cette nature sont en activité, une seule étant une institution de droit public, à savoir la Caisse de compensation pour allocations familiales du canton de Fribourg. Le Conseil d'Etat ne peut donc répondre aux questions posées par le député Martin Tschopp que dans le cadre très restreint des activités de la caisse publique.

Remarques préliminaires

La nouvelle loi fédérale

Comme le rappelle le député Martin Tschopp, la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. Selon le nouveau droit, doit au minimum être versée pour chaque enfant dans tous les cantons: une allocation pour enfant de 200 francs pour les enfants jusqu'à 16 ans ainsi qu'une allocation de formation professionnelle de 250 francs pour les enfants de 16 à 25 ans. Ont droit aux allocations les salariés et les personnes sans activité lucrative ayant un faible revenu. Pour l'agriculture, un régime spécial s'applique.

Les prestations à Fribourg

Dans le canton de Fribourg, la question est réglée par la loi sur les allocations familiales du 26 septembre 1990. Les prestations offertes à Fribourg sont plus élevées que celles prévues dans la LAFam. En effet, l'allocation pour enfant est d'au moins 230 francs pour chacun des deux premiers enfants et 250 francs à partir du troisième. L'allocation de naissance ou d'adoption est une prestation unique d'un montant minimal de 1500 francs. Enfin, l'allocation de formation professionnelle est d'au moins 290 francs pour chacun des deux premiers enfants et 310 francs à partir du troisième.

C'est sur cette dernière allocation que porte la question du député Martin Tschopp. Après la formation obligatoire, les jeunes qui poursuivent des études ou qui accomplissent un apprentissage ouvrent en effet le droit à l'allocation de formation professionnelle pour toute la durée de leur formation, mais au plus tard jusqu'au mois au cours duquel ils atteignent l'âge de 25 ans révolus. C'est à cette dernière catégorie de jeunes que s'adresse la lettre annonçant l'expiration éventuelle du droit à la prestation de la Caisse de compensation pour les allocations familiales, qui est évoquée dans la question du député Martin Tschopp.

Le fonctionnement des caisses d'allocations familiales

Que ce soit sur le plan fédéral ou cantonal, les dispositions légales régissant les allocations familiales ne contiennent pratiquement pas de règles fixant le mode de fonctionnement interne des caisses de compensation. Pour l'essentiel en effet, celles-ci sont placées sous le régime du droit privé. Sur le plan cantonal, elles se sont toutefois regroupées au sein de la Fédération des caisses fribourgeoises de compensation pour allocations familiales. Depuis plusieurs décennies, elles y traitent les questions de coordination selon des modalités très pragmatiques, notamment avec un objectif d'harmonisation des pratiques administratives.

Le système d'allocations familiales fribourgeois est géré par une cinquantaine de caisses différentes. Quant à la Caisse de compensation pour allocations familiales du canton de Fribourg, elle affine obligatoirement les employeurs des travailleurs agricoles soumis à la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA), les corporations de droit public (cantons, communes et paroisses) et les institutions qui en dépendent, pour autant qu'elles ne restent pas affiliées à une autre caisse, ainsi que les employeurs qui ne sont pas affiliés à

une autre caisse d'allocations familiales prévue à l'article 14 de la LAFam. Elle joue le rôle d'une caisse supplétive. Elle est également l'organe compétent en matière d'allocation familiale pour les personnes sans activité lucrative. Elle assure ainsi des prestations pour les 40 % du total des bénéficiaires d'une allocation familiale du canton.

La réponse à la question du député Martin Tschopp ne concerne ainsi que le mode de fonctionnement de la Caisse de compensation pour allocations familiales du canton de Fribourg et pas celui des autres caisses, qui sont placées sous un régime de droit privé.

La demande

Comme pour toutes les caisses, les prestations ne sont versées que sur présentation de requêtes appropriées au moyen de formules prévues à cet effet. Le requérant est tenu de fournir à la caisse tous les certificats ou documents nécessaires à l'examen du droit aux prestations. Tout fait pouvant influencer le droit à une allocation ou le montant de celle-ci, soit en relation avec la situation familiale (par exemple naissance ou décès d'un enfant, abandon ou interruption d'un apprentissage ou des études, séparation ou divorce, déménagement), soit en relation avec la situation professionnelle (par exemple reprise ou abandon d'une activité par l'un des parents, résiliation des rapports de travail, ouverture d'un droit aux indemnités de chômage) doit être communiqué sans tarder à la Caisse de compensation pour allocations familiales.

L'employeur est tenu de vérifier si les conditions du droit à l'allocation subsistent à la fin de chaque mois. Le salarié doit informer son employeur ou la caisse de tous les faits qui viennent à sa connaissance pouvant influencer le droit aux prestations. La Caisse de compensation pour les allocations familiales du canton de Fribourg procède de manière régulière à des contrôles sur le statut professionnel des bénéficiaires. Quant à savoir si une personne a droit à une allocation, c'est toujours la caisse qui doit le déterminer au moyen d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours. L'employeur en est informé à chaque fois par une copie de la décision. Cette procédure est importante car elle permet à l'employeur d'éviter le risque de devoir supporter lui-même les coûts d'allocations indues.

Les personnes ayant droit aux prestations (par exemple les parents, beaux-parents, parents nourriciers, frères et sœurs ou grands-parents) reçoivent en règle générale le versement de l'allocation à la fin de chaque mois via l'employeur concerné avec leur salaire. Pour les ayants droit sans activité lucrative, le paiement se fait par l'intermédiaire de la caisse de compensation compétente. Dans le canton de Fribourg, le droit à l'allocation familiale pour un enfant s'éteint le mois où l'enfant atteint l'âge de 16 ans révolu.

Quant au droit à l'allocation de formation pour les enfants qui suivent une école, il prend fin à la fin de l'année scolaire, soit en règle générale le 31 août. Dans ce dernier cas, la Caisse de compensation pour les allocations familiales du canton de Fribourg adresse, un mois avant la date du 31 août, un courrier aux parents des étudiants en secondaire II et des étudiants dans d'autres lieux de formation jusqu'à l'âge de 25 ans révolus, avec une copie à l'employeur du parent qui est prioritaire dans le droit, pour les avertir que la validité de la décision arrive à terme. Pour les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, cette tâche est confiée au Service du personnel et d'organisation (SPO) et aux établissements personnalisés de l'Etat. Le courrier en question précise également que si un étudiant en secondaire II ou un étudiant dans un autre lieu de formation jusqu'à 25 ans révolus est toujours en formation, il est nécessaire de faire parvenir à la caisse une attestation de formation de l'école. L'avis d'expiration est muni d'un code-barres qui permet, par retour du courrier, de faciliter le travail administratif de traitement des dossiers. Pour les enfants qui suivent un apprentissage, la durée de la décision est celle qui figure dans le contrat.

La lettre dont parle le député Martin Tschopp est ainsi une information ciblée aux parents des étudiants du secondaire II et des autres étudiants jusqu'à 25 ans révolus. Elle ne concerne ainsi pas l'ensemble des bénéficiaires d'allocations familiales de la caisse publique, par exemple les enfants jusqu'à 16 ans. Cette information permet aux parents et

aux employeurs d'être au clair sur leur situation dans un environnement de formation beaucoup plus fluctuant que la scolarité obligatoire. Une telle information ciblée est d'ailleurs pratiquée par la plupart des autres caisses privées du canton de Fribourg.

Questions 1 et 3

La Caisse de compensation pour les allocations familiales du canton de Fribourg écrit de manière ciblée chaque année à toutes les personnes ayant droit à des prestations qui ont des enfants ouvrant droit à des allocations pour la formation post-obligatoire (étudiants en secondaire II ou étudiants dans un autre lieu de formation jusqu'à 25 ans révolus), soit environ 2000 cas par année. Cette information est adressée exclusivement aux personnes qui sont employées auprès d'un employeur affilié à la Caisse de compensation pour allocations familiales du canton de Fribourg ou à des ayants droit sans activité lucrative, dont les enfants sont étudiants en secondaire II ou étudiants dans un autre lieu de formation jusqu'à l'âge de 25 ans. Elle ne concerne ainsi pas tous les autres bénéficiaires d'allocations familiales enregistrés dans la caisse cantonale ou dans la cinquantaine d'autres caisses (60 % du total des bénéficiaires du canton). L'employeur reçoit une copie de cette information.

Dans ce courrier, la Caisse de compensation pour les allocations familiales du canton de Fribourg attire l'attention des bénéficiaires des allocations sur la durée et l'échéance d'une décision, pour les allocations de formation le 31 août de chaque année. Cet avis d'expiration, envoyé un mois avant l'échéance, n'est pas formellement prévu dans la loi, mais il permet aux bénéficiaires potentiels d'effectuer leur demande et les démarches administratives qui lui sont attachées dans les délais, notamment l'envoi de l'attestation de formation accompagnée de l'avis d'expiration. Si aucune information n'arrive à la caisse, le droit à l'allocation s'éteint en effet à la fin du mois de septembre. L'avis permet ainsi de rappeler aux bénéficiaires et aux employeurs leur devoir de communiquer à la caisse tout changement de statut propre à changer leur droit à une allocation.

D'un point de vue strictement juridique, il serait possible de renoncer à la lettre d'information, parce que les allocations familiales (allocations pour enfants et de formation) ne sont versées que sur demande et uniquement pendant la durée mentionnée dans la décision. Le Conseil d'Etat estime pourtant que cette pratique répond aux exigences d'information au public qu'impose la gestion d'un service public moderne et performant. Cette pratique est d'ailleurs assurée à la grande satisfaction des bénéficiaires des allocations.

En effet, on ne saurait exiger des citoyens et citoyennes qu'ils sachent toujours auprès de quelle caisse de compensation leur employeur est affilié et jusqu'à quelle date une décision garde toute sa validité. Le Conseil d'Etat émet de plus des doutes sur l'efficacité d'une publication de l'information dans la *Feuille officielle*, comme le propose le député Martin Tschopp. La communication ciblée aux étudiants permet de faciliter le travail administratif des parents, des employeurs et de la caisse cantonale grâce notamment au traitement informatisé des données, que permet l'avis d'expiration d'une décision envoyé à chaque bénéficiaire (système de lettre avec code-barres pour le classement). Une information plus anonyme dans la *Feuille officielle* ne ferait qu'engendrer des oublis, des mécontentements, des recours contre des cessations d'allocation et des échanges de lettres plus importants. Cette mesure produirait certainement une augmentation de l'activité administrative.

Question 2

Le Conseil d'Etat estime que la procédure existante est, aujourd'hui déjà, relativement simple. Pour ce qui touche aux indemnités de formation, une information ciblée est adressée à l'ayant droit et à son employeur un mois avant la fin éventuelle du droit à l'allocation. La plupart des écoles post-obligatoires remettent automatiquement une attestation de formation le premier jour de la nouvelle année scolaire. Celle-ci doit être adressée avec l'avis

d'expiration à la Caisse de compensation pour allocations familiales du canton de Fribourg. A l'aide du traitement électronique des données (un code-barres permet un traitement efficace de chaque dossier), ces documents sont automatiquement attribués au bon dossier et les décisions tombent sans que l'ayant droit ou son employeur n'aient à intervenir. La seule tâche de la personne bénéficiaire des allocations se limite donc à l'envoi d'une seule lettre contenant l'avis d'expiration et l'attestation de formation.

Fribourg, le 22 décembre 2009