



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Jean-Daniel Wicht

2016-CE-112

Caisse d'allocations familiales: quid de la concurrence de l'Etat ?

I. Question

Le canton compte seulement trois caisses AVS, mais plus de 30 caisses d'allocations familiales. Plusieurs de ces caisses sont liées à des associations professionnelles proposant cette prestation à leurs membres. Chaque entreprise est libre d'adhérer à la plupart des caisses actives sur le canton de Fribourg, dont la Caisse cantonale. Celle-ci, bien que faisant chaque année du déficit, est la plus importante du canton et propose un taux plus bas que la moyenne des caisses. Elle concurrence ainsi les caisses privées qui voient leurs adhérents régulièrement se tourner vers la Caisse cantonale.

Cette situation particulière m'amène à poser les questions suivantes au Conseil d'Etat, que je remercie par avance pour ses réponses.

1. Est-ce que le Conseil d'Etat estime juste cette concurrence du canton sur les caisses d'allocations familiales ?
2. Est-ce que l'un des buts est de diminuer le nombre de caisses ?
3. Est-ce que le taux bas a pour but de diminuer à terme les réserves importantes de la Caisse cantonale ?
4. Le Conseil d'Etat ne pourrait-il pas utiliser ces fonds, par exemple, pour soutenir la création de places d'accueil pour la petite enfance ?

12 mai 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

En préambule, le Conseil d'Etat tient à expliquer plus en détail les rapports existant entre l'Etat et les caisses de compensation et, respectivement, la législation régissant l'AVS et les allocations familiales.

a) AVS - Législation

Depuis son introduction, l'AVS connaît une organisation décentralisée. Diverses caisses de compensation sont donc chargées de percevoir des cotisations auprès de leurs membres et de les transmettre à la centrale à Genève. En contrepartie, la centrale verse aux caisses de compensation les fonds nécessaires au paiement mensuel des rentes. Actuellement sont actives 50 caisses de

compensation professionnelles ; 26 cantonales et 2 de la Confédération. Les caisses de compensation professionnelles et celles de la Confédération peuvent exercer leur activité sur tout le territoire suisse pour les membres de leurs associations fondatrices, alors que les caisses cantonales ne sont actives que sur le territoire de leur canton. La tâche des caisses cantonales de compensation consiste à affilier toutes les entreprises et personnes assujetties à l'obligation de cotiser qui n'ont pas adhéré à une autre caisse de compensation. Contrairement aux caisses de compensation professionnelles, les caisses cantonales ne peuvent exclure aucune entreprise ou personne soumise à l'obligation de cotiser.

Au 1^{er} janvier 2016, sur l'ensemble des entreprises et personnes du canton de Fribourg assujetties à l'obligation de cotiser, 40 406 étaient affiliées à la Caisse cantonale et 18 515 à une caisse professionnelle ou à une caisse de la Confédération.

Les caisses de compensation sont financées par les contributions aux frais administratifs qui sont prélevées sous forme d'un pourcentage des cotisations AVS. Certaines activités telles que des ouvertures de procédures d'exécution forcée ou des procédures liées au droit de la responsabilité sont partiellement indemnisées par le Fonds AVS. Mais aucuns fonds des pouvoirs publics ne fluent directement vers les caisses de compensation AVS pour financer l'administration en ce domaine.

Hormis la caisse cantonale et les deux caisses fédérales, 48 caisses de compensation professionnelles étaient actives en 2014 sur le territoire du canton de Fribourg (dernière statistique disponible).

b) Législation sur les allocations familiales

Les caisses d'allocations familiales sont organisées comme des assurances classiques, autrement dit les prestations (allocations familiales) sont financées par les cotisations des membres. Contrairement à l'AVS, il n'existe pas de centrale commune pour les allocations familiales, mais chaque caisse de compensation fonctionne en tant que propre système fermé. En d'autres termes, les cotisations perçues par une caisse servent à payer les allocations familiales de ses membres. Chaque canton est tenu d'instituer une caisse cantonale d'allocations familiales qui assume la fonction de caisse supplétive; autrement dit, tous les assujettis à l'obligation de cotiser qui ne sont pas affiliés à une autre caisse de compensation doivent adhérer à la Caisse cantonale de compensation.

La loi fédérale sur les allocations familiales autorise les cantons à déclarer obligatoires des systèmes de compensation des charges. Le canton de Fribourg l'a fait depuis les années cinquante. Le système de la compensation des charges du canton de Fribourg est régi par le Règlement d'exécution de la loi du 26 septembre 1990 sur les allocations familiales (RSF 836.11). En simplifiant, on peut dire que les caisses qui - tout en percevant une contribution au taux moyen de référence des caisses actives dans le canton, majoré de 0,1 % - ne parviennent pas à équilibrer leur compte d'exploitation, reçoivent le soutien des caisses qui enregistrent un bénéfice. Le système fribourgeois ne propose donc pas, avec l'augmentation de 0,1 % du taux moyen, une compensation des charges à 100 %, mais permet tout de même de maintenir dans une certaine mesure la composante de l'économie de marché. En d'autres termes, à l'intérieur d'une fourchette voulue au plan politique, il y a des caisses d'allocations meilleur marché, et d'autres plus chères.

La somme qui est versée dans la compensation des charges varie chaque année, mais elle se situait généralement ces dernières années entre 2 et 3 millions. Entre la moitié et les deux tiers de cette

somme provenaient ces dernières années de la Caisse cantonale de compensation. Celle-ci est donc plus performante que la moyenne, et elle est meilleur marché que la moyenne des autres caisses.

Contrairement au domaine de l'AVS, les caisses d'allocations familiales sont soumises à la surveillance des cantons au plan organisationnel. Ceux-ci vérifient notamment les rapports des organes de révision des diverses caisses d'allocations familiales et le respect des prescriptions en matière de financement. A l'heure actuelle, 53 caisses d'allocations familiales sont enregistrées dans le canton de Fribourg. Elles perçoivent leurs cotisations sur une masse salariale globale de près de 8,3 milliards de francs par an. Environ 3.5 milliards de francs relèvent de la Caisse cantonale de compensation.

Comme pour l'AVS, les caisses de compensation cantonales et privées sont soumises aux mêmes règles, sauf que les caisses cantonales sont tenues d'admettre tous les membres assujettis à l'obligation de cotiser, alors que les caisses privées peuvent exclure ou refuser des membres. D'un point de vue technique, l'Office fédéral des assurances sociales a publié des directives garantissant à l'échelle nationale une application uniforme de la législation.

Tout comme pour l'AVS, aucuns fonds publics ne vont directement à la branche d'assurance des allocations familiales, à l'exception évidemment des cotisations que l'Etat-employeur est astreint à verser comme tout autre employeur affilié.

c) Caisses cantonales de compensation

Comme il en a déjà été fait mention, la législation fédérale impose aux cantons de créer des caisses de compensation de droit public dans le domaine de l'AVS et des allocations familiales. Etant donné que chaque canton doit également disposer d'un office d'assurance-invalidité, le canton de Fribourg a créé l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) en tant qu'institution de droit public. Pour ce faire, il s'est fondé sur la Loi d'application du 9 février 1994 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RSF 841.1.1). Cet établissement regroupe la Caisse cantonale de compensation AVS, la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales ainsi que l'Office cantonal de l'assurance-invalidité (Office AI), toutes institutions qui ont, elles aussi, leur propre personnalité juridique.

Selon l'art. 1, al. 3 de la loi cantonale précitée, l'ECAS est placé sous la haute surveillance du Conseil d'Etat, qui en garantit l'indépendance. Du point de vue de l'organisation, la commission administrative est l'organe supérieur de gestion alors que sous l'angle technique, c'est l'Office fédéral des assurances sociales qui en est l'autorité de surveillance. Par ailleurs, la législation fédérale confère sur le plan opérationnel de très larges compétences et responsabilités aux personnes dirigeantes des institutions respectives.

Les deux caisses de compensation tiennent leurs propres comptes et disposent de leurs propres avoirs, qui se reflètent dans les bilans respectifs. Comptes et bilan des caisses de compensation sont entièrement séparés des comptes de l'Etat, et ne sont pas alimentés non plus par des fonds publics. L'Etablissement cantonal des assurances sociales a donc pour tâches primaires l'application des législations suivantes: AVS, allocations familiales dans l'agriculture, régime des allocations pour perte de gain, AI, perception des cotisations pour l'assurance-chômage, allocations familiales. D'autre part, le canton de Fribourg a confié encore à la Caisse cantonale de compensation AVS les tâches suivantes (les dénommées *tâches déléguées*): prestations complémentaires à l'AVS/AI, allocations cantonales de maternité, réduction des primes de l'assurance-maladie, subventions

cantonaux pour les frais d'accompagnement dans les établissements pour personnes âgées et allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative.

Le canton indemnise la Caisse de compensation AVS pour la charge créée par ces tâches déléguées. L'organe de révision des caisses de compensation vérifie que l'indemnité couvre la charge assumée par la caisse pour les tâches déléguées et qu'il n'y a aucun subventionnement croisé entre les affaires traditionnelles de la caisse et ces tâches.

Même si aucun subventionnement croisé ne peut avoir lieu entre les domaines respectifs, l'Etablissement cantonal s'efforce de mettre à profit des synergies, autant que faire se peut. On mentionnera à cet égard la plateforme informatique commune des deux caisses de compensation. Avec le concours de la majorité des caisses cantonales de compensation, beaucoup d'énergie et de moyens ont été investis ces derniers temps dans la modernisation des applications informatiques. Aujourd'hui, les deux caisses de compensation sont en mesure d'exécuter la majeure partie de leurs tâches en s'appuyant sur des moyens auxiliaires modernes. Dans les domaines des allocations familiales et des cotisations AVS, des phases de modernisation sont par ailleurs imminentes. Outre les moyens déjà offerts actuellement par les applications *e-business*, les clients des deux caisses cantonales de compensation pourront remplir plus aisément encore leurs obligations à l'avenir.

Le rapport d'activité de l'ECAS est soumis chaque année au Grand Conseil pour approbation. Cette année, il a donné son approbation en date du 11 mai. Dans ce rapport figurent également les comptes administratifs et les bilans des deux caisses de compensation.

En résumé, on peut donc retenir que les deux caisses cantonales de compensation sont dotées d'une personnalité juridique indépendante et qu'elles ne reçoivent aucune contribution financière pour leur activité de base. Les autres tâches déléguées aux caisses de compensation AVS (prestations complémentaires, etc.) sont indemnisées sans autre subventionnement croisé.

2. Questions

1. Est-ce que le Conseil d'Etat estime juste cette concurrence du canton sur les caisses d'allocations familiales ?

Comme pour les caisses-maladie, on peut évidemment, s'agissant des caisses d'allocations familiales, se poser la question de savoir si une caisse unique ne serait pas plus judicieuse du point de vue de la gestion administrative, et moins onéreuse. Mais contrairement aux caisses-maladie, aucun débat politique n'a eu lieu sur ce sujet ces derniers temps.

Selon les lois fédérale et cantonale, l'Etat n'a aucun rôle de régulation sur le marché des caisses d'allocations familiales. Les 53 caisses d'allocations familiales actives dans le canton sont en principe soumises aux mêmes conditions. En tant que caisse supplétive instituée en vertu de la loi, la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales subit le handicap concurrentiel de ne pouvoir exclure de mauvais clients, à l'inverse de ses concurrentes de droit privé. En dépit de cela, elle obtient régulièrement des résultats au-dessus de la moyenne. Le canton, en sa qualité d'employeur, est membre de la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales. Le Conseil d'Etat se réjouit de la qualité des prestations de ce partenaire.

Comme il ressort des développements ci-dessus, la concurrence entre les diverses caisses d'allocations familiales est voulue par le législateur fédéral. Le Conseil d'Etat n'a donc pas à juger si

cela est justifié ou non. Il aimerait cependant relever une fois encore qu'il s'agit d'une concurrence entre les caisses respectives et que l'Etat ne s'y implique pas.

2. Est-ce que l'un des buts est de diminuer le nombre de caisses ?

Quant à la question de savoir qui peut recevoir une autorisation d'exploiter une caisse d'allocations familiales, cela est réglé dans la législation fédérale (loi fédérale sur les allocations familiales ; RS 836.2) et par la loi cantonale sur les allocations familiales (RSF 836.1). C'est une autorisation de police, qui est délivrée à tout requérant qui remplit les conditions. Le Conseil d'Etat n'intervient ni à titre d'acteur, ni en qualité d'instance régulateur. Il ne définit donc pas non plus d'objectifs en ce domaine.

3. Est-ce que le taux bas a pour but de diminuer à terme les réserves importantes de la Caisse cantonale ?

Les cotisations à verser à la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales sont fixées chaque année par le Conseil d'Etat sur proposition de la commission administrative de l'ECAS. Les propositions de la commission administrative se fondent sur des considérations actuarielles et sur un plan financier pluriannuel, ainsi que sur un but stratégique formulé dans les limites de la fourchette des réserves de fluctuations exigées par la loi. Le rapport d'activité de l'ECAS renseigne chaque année sur le montant de ces réserves.

Le taux de cotisation actuel est adapté à la situation financière de la Caisse cantonale.

4. Le Conseil d'Etat ne pourrait-il pas utiliser ces fonds, par exemple, pour soutenir la création de places d'accueil pour la petite enfance ?

La loi fédérale est claire. Le Conseil d'Etat n'a pas pouvoir de disposition sur les réserves de fluctuations de la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales. Il s'agit en l'occurrence de l'argent de l'assurance. Par conséquent, d'autres considérations n'ont pas leur place ici.

4 juillet 2016