



Rapport explicatif sur l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les allocations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam) ; création d'un registre des allocations familiales

Audition

Berne, le 13 mars 2009

1. Grandes lignes du projet

1.1 Contexte général

La loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales¹ (loi sur les allocations familiales, LAFam) et l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales² (OAFam) sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier de cette année. Lors de la consultation du printemps 2007 sur l'OAFam, la plupart des participants ont demandé la création d'un registre central des enfants et des bénéficiaires d'allocations familiales (ci-après : registre des allocations familiales). La majorité des cantons, la totalité des caisses de compensation AVS cantonales et professionnelles, ainsi que plusieurs organisations patronales et syndicales, ont jugé qu'un tel registre était indispensable pour faire respecter l'interdiction du cumul des allocations familiales. Aussi le Conseil fédéral a-t-il chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI), le 31 octobre 2007, à l'occasion de l'adoption de l'ordonnance, d'étudier les questions relatives à la mise en place d'un registre des allocations familiales et de lui présenter une proposition pour la suite des travaux et pour la création de la base légale nécessaire.

Le 3 octobre 2007, deux motions au contenu identique (motions 07.3618 Schiesser et 07.3619 Zeller « Empêcher le cumul des allocations familiales ») ont été déposées au Conseil national et au Conseil des Etats. Elles relèvent qu'avec la LAFam, même une activité à un pourcentage très faible donne droit aux allocations entières, ce qui augmente considérablement le risque qu'un même genre d'allocation soit sollicité plusieurs fois pour le même enfant. Seule la création d'un registre des allocations familiales donnerait alors aux organes d'exécution les moyens de lutter efficacement contre d'éventuels abus (perception multiple d'allocations familiales). Le Conseil fédéral a proposé, le 28 novembre 2007, d'accepter les deux motions, ce que les deux chambres ont fait ensuite sans discussion.

Le 19 septembre 2008, le Conseil fédéral a décidé de la suite des travaux relatifs au registre des allocations familiales en se fondant sur un concept du DFI. Il a chargé celui-ci de lui soumettre d'ici l'été 2009 un message sur la modification de la LAFam prévoyant la création d'un registre des allocations familiales, et il a défini les éléments essentiels du projet pour la procédure d'audition. La mise en service du registre est prévue pour le 1^{er} janvier 2011.

La consultation relative à l'ordonnance sur les allocations familiales, au cours de laquelle presque tous les participants avaient demandé la création d'un registre des allocations familiales, remonte au printemps 2007, donc à moins de deux ans. Pour cette raison, et pour permettre la réalisation la plus

¹ RS 836.2

² RS 836.21

rapide possible de ce vœu, le Conseil fédéral a décidé de ne pas procéder à une consultation, mais à une audition au sens de l'art. 10 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation³ auprès des organes d'exécution, des cantons et des organisations patronales et syndicales.

1.2 Objectif du projet

La création d'un registre des allocations familiales a pour but premier d'empêcher la perception d'allocations familiales à double. Aux termes de l'art. 6 LAFam, le même enfant ne donne pas droit à plus d'une allocation du même genre, sous réserve du paiement de la différence prévu à l'art. 7, al. 2, LAFam. Or il est possible que pour un même enfant, des allocations soient demandées par exemple par la mère, par le père et par le beau-père. Il importe d'empêcher un tel cumul par l'examen de la situation concrète et la clarification des concours de droits. Par cumul, on entend la perception d'allocations pour le même enfant à double voire plus.

A l'heure actuelle, tirer au clair la question de savoir si une allocation familiale est déjà versée pour un enfant implique un travail administratif important. La caisse auprès de laquelle une demande a été déposée doit se procurer les renseignements nécessaires par téléphone ou par écrit. Malgré le gros travail que nécessitent parfois ces recherches, les résultats ne sont pas toujours fiables et, dans certains cas, il est impossible de déterminer si une allocation est déjà versée pour un enfant et par quel service. Il est permis de supposer que la LAFam a encore compliqué ce travail, puisqu'une activité lucrative à un faible pourcentage donne déjà droit à une allocation familiale entière, et qu'en outre les versements de compléments différentiels se sont multipliés.

1.3 Contenu du projet

Le registre des allocations familiales sera tenu par la Centrale de compensation. Il comprendra tous les enfants domiciliés en Suisse ou à l'étranger pour lesquels une allocation selon le droit suisse est versée identifiés par leur numéro AVS. Les services chargés de l'exécution des allocations familiales devront fournir les données utiles à la tenue du registre à la Centrale de compensation. Le Conseil fédéral désignera les services autorisés à accéder au registre des allocations familiales, mais seuls les organes d'exécution y auront un accès intégral. Le public, de son côté, aura accès aux informations disant si une allocation est perçue pour un enfant, et quel service l'octroie, en indiquant le numéro AVS et la date de naissance de l'enfant. Les coûts de la mise en place et de l'exploitation du registre seront entièrement supportés par les organes d'exécution. Le Conseil fédéral édictera, en collaboration avec ces derniers, les dispositions d'exécution relatives au registre.

1.4 Mise en œuvre

Le Conseil fédéral est chargé de mettre en œuvre les dispositions relatives au registre des allocations familiales. Il devra faire évaluer par le DFI – Office fédéral des assurances sociales (OFAS), deux ans après la mise en service du registre, si celui-ci atteint les objectifs fixés à l'art. 21a LAFam, et dans quelle mesure. Les résultats de la consultation seront rendus publics.

1.5 Compatibilité du projet avec le droit européen

La relation de la LAFam avec le droit européen est réglée à l'art. 24 LAFam, lequel s'applique également aux nouvelles dispositions relatives au registre des allocations familiales.

1.6 Classement d'interventions parlementaires

La modification de la LAFam qui est proposée et la création d'un registre des allocations familiales satisfont la demande des deux motions 07.3618 Schiesser et 07.3619 Zeller « Empêcher le cumul des allocations familiales ».

³ RS 172.061

2. Commentaire des différentes dispositions

Chapitre 3.a (nouveau) : Registre des allocations familiales

Art. 21a But

L'évaluation des différentes possibilités a montré que la Centrale de compensation, en raison de son expérience et de son savoir professionnel dans le domaine – c'est elle qui gère les registres des assurés et des rentes AVS/AI – est la mieux à même de gérer le registre. Cet avis est partagé notamment par les représentants de la Conférence des caisses cantonales de compensation et par ceux de l'Association suisse des caisses de compensation professionnelles (ci-après : les représentants des associations de caisses).

Let. a

Pour pouvoir empêcher efficacement le cumul des allocations familiales grâce au registre, il faut que figurent dans celui-ci tous les enfants, qu'ils soient domiciliés en Suisse ou à l'étranger, pour lesquels est versée une allocation selon la LAFam ou selon la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture⁴ (LFA). Il faut y enregistrer également les enfants pour lesquels sont versés des suppléments aux indemnités journalières dans le cadre de l'assurance-chômage⁵ ou des prestations pour enfant durant l'exécution de mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité⁶. Ces prestations sont subsidiaires par rapport aux allocations versées en vertu de la LAFam ou de la LFA. En revanche, les rentes pour enfant et les rentes d'orphelin de la prévoyance vieillesse et survivants, les rentes pour enfant de l'assurance-invalidité et les prestations pour enfant dans le cadre de l'assurance-accidents et des allocations pour perte de gain ne doivent pas figurer dans le registre, car le cumul avec les allocations selon la LAFam et la LFA est admis dans ces cas. Les données inscrites dans le registre des allocations familiales doivent non seulement être complètes, mais aussi correctes et à jour (voir à ce sujet le commentaire de l'art. 21c).

Let. b

La tenue d'une banque de données électronique permet de diminuer considérablement, pour les organes d'exécution, le coût des recherches visant à établir si une allocation familiale est déjà versée pour un enfant. De ce fait, le registre sert aussi à réduire la charge administrative dans l'exécution de la LAFam.

Art. 21b Communication des données

Al. 1

Le Conseil fédéral déterminera quels services auront accès au registre des allocations familiales par une procédure d'appel. Il s'agira uniquement des services qui sont compétents pour l'exécution des allocations familiales et qui ont besoin de cet accès pour atteindre les buts définis à l'art. 21a.

Feront partie de ces services ceux qui sont énumérés à l'art. 21c, ainsi que d'autres, à savoir :

- les quelque 200 caisses de compensation pour allocations familiales (ci-après : CAF) admises en vertu de l'art. 14 LAFam, qui comprennent les CAF professionnelles et interprofessionnelles reconnues par les cantons, les CAF cantonales et les CAF gérées par les caisses de compensation AVS ;

⁴ RS 836.1

⁵ Aux termes de l'art. 22, al. 1, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI, RS 837.0), l'assuré perçoit un supplément qui correspond au montant, calculé par jour, de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation professionnelle auxquelles il aurait droit s'il avait un emploi.

⁶ Conformément à l'art. 22 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20), l'assuré a droit pendant l'exécution de mesures de réadaptation à une indemnité journalière qui se compose d'une indemnité de base et, s'il a des enfants, d'une prestation pour enfant.

- les caisses de chômage publiques (cantonales), actuellement au nombre de 25⁷, et les 10 caisses de chômage privées, qui calculent et versent les suppléments prévus par la loi sur l'assurance-chômage et correspondant aux allocations familiales ;
- le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), pour l'accomplissement de ses tâches d'organe de compensation de l'assurance-chômage⁸ ;
- les caisses de compensation AVS cantonales, qui d'une part sont chargées de l'exécution des allocations familiales dans l'agriculture (art. 13 LFA) et, d'autre part, calculent le montant des rentes pour enfant de l'assurance-invalidité et versent ces rentes (art. 60 LAI), tâche qui n'est pas du ressort des offices AI ;
- les organes d'exécution des allocations familiales destinées aux personnes sans activité lucrative ; il est vrai qu'à l'heure actuelle, tous les régimes cantonaux prévoient que l'exécution de ces allocations est du ressort des CAF cantonales, mais la LAFam n'en fait pas une obligation et les cantons sont donc libres de confier cette tâche à un autre service ;
- les services suisses responsables de la coordination des allocations familiales dans le contexte international ; la fonction d'organisme de liaison est actuellement exercée par l'OFAS ;
- l'OFAS, pour l'accomplissement de ses tâches prévues à l'art. 27 LAFam ; le Conseil fédéral devra examiner, en vue de l'édiction des dispositions d'exécution, dans quelle mesure des données du registre des allocations familiales devraient également être exploitées pour l'établissement des statistiques suisses en la matière (art. 27 LAFam en corrélation avec l'art. 20 OAFam).

L'accès au registre doit être accordé aux services autorisés par une procédure d'appel électronique nécessitant une authentification. Un tel accès doit permettre de lire les données et de rechercher des données individuelles au moyen de critères tels que le numéro AVS, le nom ou l'année de naissance, la recherche étant effectuée en premier lieu sur la base du numéro AVS de l'enfant (voir aussi à ce sujet le commentaire des art. 21c et 21e).

Al. 2

Seuls les services désignés par le Conseil fédéral auront accès, par la procédure d'appel, à toutes les données contenues dans le registre. Pour les raisons mentionnées ci-après, il est néanmoins justifié d'autoriser le public à accéder à un minimum de ces données, à savoir celles disant si une allocation familiale est versée pour un enfant, et par quel service.

Ces informations ne sont cependant pas intégralement accessibles au public ; pour les consulter, il faudra fournir au moins deux indications : le numéro AVS et la date de naissance de l'enfant. En principe, seuls disposent de ces informations les personnes exerçant l'autorité parentale, les employeurs ayant reçu une demande d'allocations familiales, ainsi que les services autorisés à utiliser le numéro AVS de façon systématique. Le numéro AVS de l'enfant ne permet pas d'en déduire la date de naissance et ne suffit pas à lui seul à accéder aux informations.

L'accès aux informations disant si une allocation familiale est versée pour un enfant, et par quel service, doit être accordé de la même manière que pour l'*InfoRegistre*⁹ accessible sur Internet depuis le 1^{er} janvier 2009. Ce site permet aux assurés AVS/AI, sur indication de leur numéro AVS et de leur date de naissance, de trouver le nom et l'adresse des caisses de compensation AVS qui tiennent un compte individuel à leur nom.

La consultation de ce minimum de données est en particulier utile pour les employeurs qui examinent préalablement les demandes d'allocations familiales de leurs collaborateurs, ou qui font office d'organe de décompte et jouent ainsi un rôle important dans l'exécution des allocations familiales. Selon une enquête menée en été 2008 par les deux associations de caisses de compensation auprès de leurs membres, ces employeurs étaient alors environ 1300, de grandes entreprises pour la plupart.

⁷ Les cantons d'Obwald et de Nidwald ont une caisse de chômage commune.

⁸ Voir l'art. 83 LACI.

⁹ https://inforegister.zas.admin.ch/InfoWeb/InfoRegisterAccueil_fr.jsp

Cette possibilité limitée répond au vœu desdits employeurs de pouvoir trouver assez facilement, lors de l'examen préalable des demandes de leurs collaborateurs, si une allocation est déjà versée pour l'enfant en question, et par quel service. Si l'ampleur du travail administratif diminue pour ces employeurs, elle se réduit ensuite aussi pour les CAF, ce qui correspond au but visé par le registre selon l'art. 21a. Il est cependant exclu que ces employeurs accèdent au registre, autrement dit soient désignés par le Conseil fédéral comme services y ayant accès au sens de l'al. 1, pour les raisons suivantes :

- Aux termes de l'art. 14 LAFam, les organes d'exécution légaux des allocations familiales sont les caisses de compensation pour allocations familiales, les employeurs ne faisant que participer à l'exécution (cf. art. 15 LAFam).
- Pour des impératifs de protection des données, les employeurs ne peuvent être autorisés à consulter toutes les données qui doivent être contenues dans le registre des allocations familiales. En effet, aux termes de l'art. 328b du code des obligations¹⁰, l'employeur ne peut traiter des données concernant le travailleur que dans la mesure où ces données portent sur les aptitudes du travailleur à remplir son emploi ou sont nécessaires à l'exécution du contrat de travail.
- Si ces 1300 employeurs ou davantage avaient aussi accès au registre et étaient tenus de communiquer les données nécessaires, l'atteinte du but défini à l'art. 21a en serait compromise. Plus les services tenus de fournir et de mettre à jour les données sont nombreux, plus grand est le risque que la qualité visée ne soit pas atteinte.
- La livraison de données par au moins 1300 employeurs en plus des services autorisés entraînerait pour la Centrale de compensation un surplus considérable de travail technique et administratif, et donc des frais supplémentaires très élevés. Il n'existe pas à l'heure actuelle d'échange de données entre la Centrale de compensation et les employeurs. S'il fallait le rendre possible, la Centrale de compensation devrait faire face à un surcroît de travail considérable, et disproportionné, pour garantir la sécurité des données, accorder les autorisations, administrer les mots de passe, etc.

La LAFam vise à ce qu'autant que possible chaque enfant donne droit à une allocation familiale, destinée à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants (art. 2 LAFam). Or, certains ayants droit touchent une allocation, mais ne la transmettent pas au parent qui exerce l'autorité parentale, bien qu'ils soient légalement tenus de le faire (art. 8 LAFam et art. 285, al. 2, du code civil¹¹). Il peut aussi arriver que les parents se servent des allocations de façon non conforme, c'est-à-dire ne les utilisent pas pour répondre aux besoins de leurs enfants. C'est pourquoi l'art. 9 LAFam prévoit que les allocations puissent être versées directement au parent qui exerce l'autorité parentale ou à l'enfant majeur. Pour profiter de cette possibilité, le parent ou l'enfant majeur doit présenter une demande motivée au service qui octroie l'allocation. Mais il leur est souvent impossible de le faire, car il n'est pas rare que le parent ayant droit à l'allocation refuse tout renseignement et que l'autre parent ou l'enfant majeur ne sache pas si une allocation est versée ni par quel service. En l'absence de ces informations, il ne leur reste plus que la possibilité d'obtenir une décision de l'autorité ou du juge, moyennant une procédure exigeant force démarches et parfois coûteuse. Pour éviter ces inconvénients à l'avenir et permettre l'exécution efficiente et effective de la transmission et du paiement des allocations à des tiers au sens de la LAFam, il convient donc de rendre accessibles au public, moyennant l'indication du numéro AVS et de la date de naissance de l'enfant, les informations disant si une allocation familiale est versée pour lui et par quel service.

Le Conseil fédéral doit toutefois garder la compétence de fixer des exceptions pour certains enfants déterminés à l'accès du public aux informations disant si une allocation familiale est versée pour ces derniers et par quel service. Il s'agit ici avant tout des enfants adoptés et des enfants qui font l'objet de mesures de protection, notamment retrait du droit de garde des père et mère et placement dans un lieu approprié en vertu de l'art. 310 du Code civil. Lors de la fixation de ces exceptions, le Conseil

¹⁰ RS 220

¹¹ RS 210

fédéral devra en particulier régler les procédures garantissant que les enfants concernant ces enfants déterminés ne puissent effectivement pas être accessibles au public.

Art. 21c Obligation de communiquer

Le registre des allocations familiales ne peut atteindre le but défini à l'art. 21a que si les données qui y sont saisies sont complètes, correctes et à jour. Par conséquent, tous les services responsables de l'exécution des allocations familiales doivent communiquer sans délai à la Centrale de compensation les données nécessaires à la tenue du registre. Ces services, qui sont cités exhaustivement aux lettres a à d, sont responsables de l'exactitude et de la mise à jour des données. Avant toute première communication de données personnelles à la Centrale de compensation, ils doivent vérifier ces dernières dans la base de données Unique Person Identification (UPI)¹². Les services qui n'ont pas encore accès à l'UPI peuvent le demander à la Centrale de compensation. Ils doivent en outre être expressément autorisés à utiliser systématiquement le numéro AVS (voir ci-dessous le commentaire de l'art. 25, let. f).

Pour les enfants domiciliés en Suisse, l'enregistrement complet ne doit être communiqué à la Centrale de compensation qu'au moment où l'allocation a été octroyée. Cette communication doit se faire sans délai, c'est-à-dire en règle générale le jour même où la demande d'allocation familiale a été acceptée. Une autre règle doit s'appliquer aux enfants domiciliés à l'étranger. Si, par exemple, une personne qui jusque-là a travaillé en France et qui continue de vivre en France avec sa famille entame une nouvelle activité lucrative en Suisse, les allocations familiales devront être coordonnées entre les deux pays. Pour que cette coordination soit aussi efficiente que possible, le service français compétent doit pouvoir prendre contact le plus rapidement possible avec le service suisse auprès duquel la personne travaillant maintenant en Suisse a déposé une demande d'allocations familiales pour ses enfants vivant en France. Car tant qu'une demande est pendante en Suisse, les autorités étrangères ne paient en général pas de prestations, ou suspendent leurs versements. Pour permettre de trouver le plus rapidement possible le service qui traite la demande en Suisse, il faut que les données concernant l'enfant domicilié à l'étranger soient déjà saisies dans le registre au moment de la demande, ce qui réduit la charge administrative et évite à la famille de rester longtemps sans percevoir d'allocations familiales. Au moment de la demande, l'enfant domicilié à l'étranger n'a en général pas encore de numéro AVS, lequel constituera son identifiant dans le registre (voir le commentaire de l'art. 21e). Ce numéro ne pourra donc y être inscrit qu'au moment où le service concerné aura demandé à la Centrale de compensation l'attribution d'un numéro pour cet enfant, ce qui normalement n'a lieu qu'après l'examen du droit à la prestation.

Comme les services sont tenus de communiquer leurs données à la Centrale de compensation sans délai, celle-ci devra aussi prendre toutes les mesures pour pouvoir examiner et traiter immédiatement les données transmises. Elle organisera les systèmes d'échange de données et les procédures requises de contrôle et de vérification de la plausibilité de telle sorte que les communications de données entrantes soient contrôlées et traitées de façon automatique et standardisée au moins une fois toutes les 24 heures. Ces contrôles porteront tant sur la forme des communications que sur leur contenu. S'ils indiquent par exemple qu'une allocation est déjà versée pour cet enfant, ou que les données communiquées ne sont pas correctes, le service concerné doit en être avisé aussitôt. Il incombe par ailleurs à la Centrale de compensation de comparer périodiquement les données du registre des allocations familiales avec celles de l'UPI et des banques de données des services mentionnés aux lettres a à d.

Art. 21d Financement

Al. 1

Comme le registre sert à l'exécution des allocations familiales, ses frais d'exploitation constituent des frais d'exécution desdites allocations. Comme pour d'autres assurances sociales, ces frais doivent

¹² Il s'agit de la fonction du registre central des assurés AVS qui permet d'identifier la personne pour l'attribution et la gestion du numéro AVS.

être entièrement financés par le système des allocations familiales lui-même. Il s'ensuit que les services mentionnés à l'art. 21c, let. a à d, doivent assumer les coûts totaux liés à l'exploitation (coûts directs, coûts indirects et coûts liés aux adaptations techniques nécessaires des applications informatiques) (voir ci-dessous, ch. 3.3).

Al. 2

La répartition des frais d'exploitation doit suivre le principe selon lequel les services qui font le plus grand usage du registre des allocations familiales assument aussi la plus grande partie des coûts. L'évaluation des différentes possibilités a montré que la meilleure façon d'appliquer ce principe était de répartir les coûts en fonction du nombre de communications de données aboutissant à une inscription dans le registre faites par les différents services visés à l'art. 21c, let. a à d, de façon à prendre en compte la gestion des données y figurant. Un historique permet de voir combien d'inscriptions chacun des services en question a générées. Sont comptées les premières inscriptions, les modifications et les suppressions. Si par exemple une caisse de compensation ne communique pas les données sous la forme correcte et que celles-ci doivent être corrigées puis communiquées à nouveau à la Centrale de compensation, seule sera comptabilisée la communication qui a finalement généré une inscription dans le registre des allocations familiales.

Ainsi la Centrale de compensation pourra, sans grande charge technique et administrative, compter les inscriptions par service et répartir les frais en conséquence. Un autre avantage est que l'obligation de communiquer les données est ancrée dans la loi à l'art. 21c, ce qui garantit que les services livrent effectivement leurs données et que le registre des allocations familiales présente la qualité requise.

Un argument que l'on pourrait avancer contre cette manière de répartir les coûts est que les services qui devront payer le plus sont précisément ceux qui mettent leurs données à disposition et qui donc contribuent le plus à ce que le registre des allocations familiales atteigne le but visé. Cette objection peut cependant être relativisée, dans la mesure où ce sont aussi ces services qui profiteront le plus du registre. Car ce sont certainement eux qui vérifieront le plus souvent, en consultant le registre des allocations familiales, si une allocation familiale est déjà versée pour un enfant donné. D'ailleurs, ils en profiteront même s'ils le consultent peu, car la Centrale de compensation les avisera automatiquement si une allocation est déjà versée pour un enfant dont ils ont communiqué les données au registre des allocations familiales.

Une autre possibilité a été discutée avec les représentants des associations de caisses, celle consistant à répartir les coûts en fonction du nombre d'accès en lecture, dont l'avantage serait de prendre en compte l'utilisation des informations contenues dans le registre des allocations familiales. Pour obtenir une répartition aussi juste que possible avec cette variante, il faudrait compter le nombre de consultations par chacun des services visés à l'art. 21c, let. a à d. Il ne faudrait sûrement pas se baser sur le nombre d'entrées dans le système (par login et mot de passe), ni sur la durée de chaque accès ou consultation, car ce ne sont pas ces critères qui montrent au premier chef quels services utilisent le plus le registre. Avec cette manière de répartir les coûts, la plus grande partie des frais serait supportée par les services qui profitent manifestement du registre des allocations familiales parce qu'ils s'en servent pour vérifier si une allocation est déjà perçue pour un enfant.

Cependant les inconvénients cités ci-après pèsent nettement plus lourd dans la balance. D'abord, l'art. 21c fait obligation aux services de communiquer les données nécessaires à la tenue du registre des allocations familiales, mais non de consulter celui-ci. Si ces services ne communiquent pas de données, ils enfreignent le droit fédéral. Mais s'ils ne consultent pas le registre, bien que cela ne soit pas optimal sous l'angle du but visé, ils ne contreviennent à aucune obligation. Ainsi, il n'est pas possible d'estimer le nombre d'accès en lecture. Ensuite, comme précédemment indiqué, les services peuvent profiter des données du registre des allocations familiales même sans le consulter, puisque la Centrale de compensation les avise automatiquement si une allocation est déjà versée pour un enfant dont ils ont fourni les données. Enfin, les employeurs qui recourent à la possibilité, prévue par l'art. 21b, al. 2, d'accéder gratuitement à une partie des informations pour vérifier eux-mêmes si leurs collaborateurs qui en font la demande ont bien droit aux allocations familiales, ne participeraient pas au financement, tandis que les caisses de compensation concernées auraient moins souvent besoin de consulter elles-mêmes le registre des allocations familiales. Comme la plupart de ces employeurs

seraient de grandes entreprises, l'équité visée dans le financement ne serait pas assurée. Par ailleurs, la Centrale de compensation devrait mettre en service un système spécial pour réaliser cette variante. Il faudrait saisir le nombre de consultations dans une banque de données et en dresser l'historique pour que le décompte des coûts puisse se faire de manière correcte et transparente, ce qui entraînerait des frais supplémentaires.

Il convient, pour ces raisons, que les coûts d'exploitation soient répartis proportionnellement au nombre de communications de données conduisant à une inscription dans le registre des allocations familiales. Il faudra régler dans les dispositions d'exécution en particulier la période déterminante pour la répartition des coûts de même que les modalités de paiement.

Art. 21e Dispositions d'exécution

Comme indiqué plus haut, les services visés à l'art. 21c, let. a à d, qui seront les principaux utilisateurs du registre des allocations familiales, le financeront entièrement. Il est donc juste que le Conseil fédéral les consulte avant de prendre des décisions plus concrètes sur l'organisation et le fonctionnement du registre des allocations familiales et les associe à l'élaboration des dispositions d'exécution. Ce souci de coopération a déjà été pris en compte, puisque les représentants des associations de caisses participent à l'élaboration de la base légale et à la mise en place du registre des allocations familiales. Quant à la forme que prendra cette collaboration après la mise en service du registre des allocations familiales, le Conseil fédéral en décidera et le précisera dans les dispositions d'exécution après consultation des services visés à l'art. 21c, let. a à d.

Let. a et b

Les dispositions d'exécution régleront en détail, notamment, les données à saisir dans le registre des allocations familiales et leur traitement, ainsi que l'accès. Ne devront être saisies dans le registre que les données qui sont nécessaires pour empêcher que des allocations soient perçues à double et pour réduire la charge administrative dans l'exécution des allocations familiales. Le Conseil fédéral définira ces données de façon exhaustive. Le registre des allocations familiales sera axé sur les informations concernant l'enfant pour lequel une allocation est perçue. Chaque enfant enregistré sera identifié par son numéro AVS. Celui-ci est attribué par la Centrale de compensation dès l'annonce d'une naissance par l'état civil¹³.

Les principales données à saisir dans le registre des allocations familiales seront les suivantes :

- numéro AVS de l'enfant (nom, prénom, date de naissance¹⁴) ;
- service qui verse l'allocation,
- type d'allocation (allocation de naissance, allocation d'adoption, allocation pour enfant, allocation de formation professionnelle, complément différentiel) ;
- base légale de l'allocation (LAFam, LFA ou LACI et régime cantonal d'allocations familiales ; LAI) ;
- début et fin du droit ;
- données personnelles du ou de la bénéficiaire de l'allocation, comprenant
 - numéro AVS ;
 - (nom et prénom¹⁵) ;
 - statut familial (père, mère, père ou mère nourricier/ière, beau-père, belle-mère, père adoptif, mère adoptive, frère, sœur, grand-père, grand-mère) ;
 - statut professionnel (salarié, indépendant, personne sans activité lucrative, agriculteur, membre de la famille travaillant dans l'exploitation agricole, chômeur, bénéficiaire d'une indemnité journalière de l'AI durant une mesure de réadaptation).

¹³ Voir à ce sujet l'art. 50c de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10), en corrélation avec l'art. 133^{bis} du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS, RS 831.101).

¹⁴ Données personnelles tirées de la banque de données Unique Person Identification (UPI).

¹⁵ Données personnelles tirées de l'UPI.

Le registre des allocations familiales ne contiendra ainsi aucune donnée sensible ni profil de la personnalité au sens de l'art. 3, let. c et d, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données¹⁶ (LPD). De ce point de vue, la LAFam satisfait au principe de la légalité en déléguant au Conseil fédéral, à l'art. 21e, la réglementation des données à saisir, de leur traitement, ainsi que de l'accès à ces données (voir art. 17 et 19, al. 3, LPD).

Let. c et d

Enfin, les dispositions d'exécution régleront les mesures organisationnelles et techniques garantissant la protection et la sécurité des données, ainsi que la durée de leur conservation. L'archivage suivra les règles de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage¹⁷ (LAR).

Titre précédant l'art. 25

Il faut compléter le titre du chapitre 6 en y incluant le terme « dispositions transitoires », puisque des dispositions transitoires sont introduites concernant le registre des allocations familiales.

Art. 25, let. f

Même depuis l'entrée en vigueur de la LAFam, les allocations familiales restent une assurance sociale cantonale. L'utilisation systématique du numéro AVS pour leur exécution peut donc être fondée directement sur l'art. 50d, al. 2, LAVS. Il faut néanmoins saisir l'occasion offerte par la présente modification de la LAFam pour asseoir sur une base légale solide l'utilisation systématique de ce numéro par les services responsables de l'exécution des allocations familiales. Les dispositions de la législation sur l'AVS à ce sujet (art. 50d LAVS) sont donc également déclarées applicables par analogie (voir aussi le message du 23 novembre 2005 relatif à la modification de la LAVS¹⁸).

Dispositions transitoires de la modification du ...

Al. 1

Afin que le registre des allocations familiales puisse atteindre le but défini à l'art. 21a dès sa mise en service, il faut que les enfants pour qui une allocation est déjà versée y soient inscrits avant la mise en service du registre. C'est pourquoi, les services mentionnés à l'art. 21c, let. a à d disposent d'un délai de trois mois après l'entrée en vigueur de la présente modification de la LAFam pour préparer les données à livrer à la Centrale de compensation. Le Conseil fédéral réglera dans les dispositions d'exécution les détails et le déroulement du premier transfert de données.

Al. 2

Les coûts totaux de mise en place du registre des allocations familiales sont, comme les coûts d'exploitation, des frais d'exécution des allocations familiales et doivent, comme eux, être intégralement financés par les services mentionnés à l'art. 21c, let. a à d.

La Centrale de compensation devra répartir entre ces derniers les coûts effectifs de mise en place (voir ci-dessous, ch. 3.3). La répartition des coûts doit suivre le principe selon lequel les principaux utilisateurs du registre sont aussi les premiers à contribuer financièrement à sa création. C'est pourquoi la répartition des coûts de mise en place doit être proportionnelle au nombre d'allocations versées par les services visés à l'art. 21c, let. a à d, au cours de l'année précédant la mise en service du registre des allocations familiales. Pour les CAF au sens de l'art. 14 LAFam, la Centrale de compensation se fondera sur les données statistiques de l'OFAS (état au 31 décembre) que les cantons recueillent auprès des caisses et qu'ils transmettent à l'OFAS (art. 27 LAFam en corrélation

¹⁶ RS 235.1

¹⁷ RS 152.1

¹⁸ FF 2006 527

avec l'art. 20 OAFam). Les données concernant les autres services (art. 21c, let. b à d) seront également rassemblées par l'OFAS et transmises à la Centrale de compensation. Cette répartition des coûts, fondée sur des données statistiques fiables, est aussi adéquate, car le nombre d'allocations familiales octroyées par un service ne varie guère d'une année à l'autre. Les coûts de mise en place doivent être facturés aux services visés à l'art. 21c, let. a à d au plus tard le 31 mars suivant l'année de la mise en service du registre des allocations familiales.

La statistique sur le nombre d'allocations octroyées l'année précédant la mise en service du registre des allocations familiales permettra en outre de vérifier si les services visés à l'art. 21c, let. a à d, remplissent bien l'obligation de communiquer qui leur est faite à l'al. 1. Comme cette statistique est annuelle, elle permettra aussi, par la suite, de vérifier s'ils remplissent l'obligation de communiquer au sens de l'art. 21c. S'il est prouvé que l'un d'eux manque à cette obligation, l'autorité de surveillance compétente en sera avisée.

3. Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La mise en place et l'exploitation du registre des allocations familiales exigent des ressources humaines et financières supplémentaires de l'ordre de 2 millions de francs par an (voir ci-dessous, ch. 3.3). Ces coûts doivent être entièrement supportés par le système des allocations familiales, donc par les services visés à l'art. 21c, let. a à d. Partant, aucune participation financière de la Confédération n'est prévue. En vertu de la décision prise le 19 septembre 2008 sur la suite des travaux, une estimation détaillée des coûts doit être remise au Conseil fédéral d'ici l'adoption du message relatif à la modification de la LAFam. La Confédération supportera cependant le risque financier, en vertu de l'art. 27 LAFam, jusqu'au remboursement des frais entraînés par la mise en place, au plus tard l'année suivant la mise en service du registre.

La Confédération sera en outre concernée par le registre des allocations familiales en tant qu'employeur.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Aucune conséquence n'est à attendre pour les cantons et les communes, qui seront cependant concernés par le registre des allocations familiales en tant qu'employeurs.

3.3 Conséquences pour l'économie

La mise en place du registre des allocations familiales occasionne des coûts de projet et de développement, ainsi que des dépenses pour la formation des collaborateurs des services qui communiqueront les données nécessaires à sa tenue. D'après les estimations actuelles de la Centrale de compensation, ces coûts se monteront au maximum à 4,5 millions de francs en tout pour 2009 et 2010. La majeure partie sera dévolue au développement d'applications informatiques pour la banque de données du registre, aux instruments de contrôle et de vérification de la plausibilité et à l'octroi de l'accès pour les services autorisés.

En l'état actuel des estimations de la Centrale de compensation, les coûts d'exploitation du registre devraient être de 2 millions de francs par an. Ils comprennent les coûts lui incombant pour l'administration, l'exploitation et le développement du registre des allocations familiales.

La Centrale de compensation remettra au Conseil fédéral, avant l'adoption du message, une estimation détaillée des coûts de mise en place et d'exploitation (voir aussi ci-dessus, ch. 3.1).

Les services visés à l'art. 21c, let. a à d, supporteront entièrement les frais de mise en place et d'exploitation du registre des allocations familiales. Par voie de conséquence, ce sont surtout les employeurs qui financeront le registre des allocations familiales ; mais ils seront aussi les premiers à en profiter. Les services en question fourniront les données nécessaires à la tenue du registre et se serviront de celui-ci pour vérifier si une allocation est déjà perçue pour un enfant donné. L'ampleur de leur travail administratif diminuera sensiblement et le gain de fiabilité permis par les vérifications empêchera efficacement la perception d'allocations à double (voir aussi ci-dessus, ch. 1.2). L'on peut

en attendre des économies considérables, comme le montre le calcul suivant : le coût total des allocations familiales atteint 4,5 à 5 milliards de francs par an. En admettant 1 % seulement de cas de cumul (il n'existe pour l'heure aucune estimation à ce sujet), on arrive à un préjudice de 45 millions de francs par an, soit beaucoup plus que le montant annuel des coûts d'exploitation, estimé à 2 millions de francs.

3.4 Autres conséquences

Le registre des allocations familiales doit empêcher la perception d'allocations à double et prévenir ainsi la perception induue de prestations. Il contribue donc grandement à renforcer la confiance dans nos institutions de sécurité sociale.

4. Rapport avec le programme de la législature

Le projet n'apparaît ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011¹⁹ ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²⁰. Le programme de la législature 2007 à 2011 prévoit comme troisième ligne directrice de renforcer la cohésion sociale. A cette fin, le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif pour 2009 de développer une politique cohérente de la famille. Une des mesures prévues pour atteindre cet objectif est d'élaborer, durant le premier semestre 2009, un message relatif à la révision de la LAFam, laquelle instaurera une base légale permettant de créer un registre des allocations familiales (voir les Objectifs 2009 du Conseil fédéral, volume I²¹).

5. Aspects juridiques

5.1 Conformité à la Constitution et à la législation

La base légale de la modification de loi proposée se trouve à l'art. 116, al. 2, de la Constitution fédérale²² (Cst.), qui reconnaît à la Confédération le pouvoir de légiférer sur les allocations familiales. Les nouvelles dispositions relatives au registre des allocations familiales n'entraînent aucune modification d'autres lois fédérales. L'art. 25, al. 1, LFA, en particulier, suffit à permettre la saisie dans le registre des données relatives aux allocations familiales versées dans l'agriculture.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Une nouvelle redevance est introduite pour financer la mise en place et l'exploitation du registre des allocations familiales ; elle est à la charge des services responsables de l'exécution des allocations familiales et donc, en dernier ressort, à la charge des employeurs. En application de l'art. 164, al. 1, let. d., Cst., les dispositions concernant la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et le calcul du montant de ce dernier, de même que les exceptions éventuelles, doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. En l'occurrence, vu le type de redevance prévu, un assouplissement du principe de la légalité en ce qui concerne le niveau normatif ne paraît pas justifié. En outre, l'obligation de communiquer les données prévue à l'art. 21c constitue une obligation lors de la mise en œuvre et de l'exécution du droit fédéral au sens de l'art. 164, al. 1, let. f, Cst. et justifie elle aussi une base légale au niveau de la loi fédérale.

5.3 Délégation de compétences législatives

Les art. 21b, 21d, 21e et l'al. 1 des dispositions transitoires délèguent au Conseil fédéral le pouvoir d'édicter les dispositions d'exécution relatives au registre des allocations familiales. Il doit associer les services qui sont tenus de communiquer les données nécessaires et d'assumer intégralement les frais

¹⁹ FF 2008 682

²⁰ FF 2008 7745

²¹ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=fr> (volume I, objectif 8).

²² RS 101

de mise en place et d'exploitation (voir ci-dessus le commentaire de l'art. 21e). Cette délégation de compétences législatives au Conseil fédéral se justifie par le fait que le registre des allocations familiales ne contient pas de données sensibles ni de profil de la personnalité au sens de l'art. 3, let. c et d, LPD (voir ci-dessus le commentaire de l'art. 21e).

Toutes les dispositions relatives à la création du registre des allocations familiales doivent entrer en vigueur au milieu de l'année 2010 mais au plus tard à la date de la mise en service du registre, prévue pour le 1^{er} janvier 2011.