

09.068

**Message
concernant la modification de la loi fédérale
sur les allocations familiales
(Création d'un registre des allocations familiales)**

du 2 septembre 2009

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet de modification de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), en vous proposant de l'approuver.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2008 | M | 07.3618 | Empêcher le cumul des allocations familiales
(E 19.12.07, Schiesser; N 18.9.08) |
| 2008 | M | 07.3619 | Empêcher le cumul des allocations familiales
(N 21.12.07, [Zeller-]Engelberger; E 18.12.08) |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

2 septembre 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales une modification de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) portant sur la création d'un registre des allocations familiales.

La LAFam et l'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam) sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. La création d'un registre central des enfants et des bénéficiaires d'allocations familiales (registre) a été demandée au printemps 2007 dans le cadre de la consultation sur l'OAFam puis, le 3 octobre 2007, par deux motions (07.3618 Schiesser et 07.3619 [Zeller-]Engelberger). Un tel registre est le seul moyen de lutter efficacement contre d'éventuels abus sous forme de cumul d'allocations familiales pour le même enfant. Sa création a été expressément approuvée lors de l'audition sur la modification proposée de la LAFam, qui comprend les éléments résumés ci-après.

Le registre des allocations familiales sera tenu par la Centrale de compensation (CdC). Y figureront, avec leur numéro AVS, tous les enfants domiciliés en Suisse ou à l'étranger pour lesquels est versée une allocation selon le droit suisse. Les services chargés de l'exécution des allocations familiales devront fournir à la CdC les données nécessaires à la tenue du registre. Le Conseil fédéral désignera les services autorisés à y accéder, mais seuls les services chargés de l'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 frais de mise en place du registre seront assumés par la Confédération, les frais d'exploitation par les services chargés de l'exécution. Le Conseil fédéral édictera, en collaboration avec ces derniers, les dispositions d'exécution relatives au registre, dont la mise en service est prévue pour le 1^{er} janvier 2011.

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

La loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam)¹ et l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (OAFam)² sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. 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). La majorité des cantons, la totalité des caisses de compensation AVS cantonales et des caisses 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-]Engelberger «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 au montant intégral de l'allocation, ce qui augmente considérablement le risque qu'une allocation soit sollicitée plusieurs fois pour le même enfant. Par conséquent, seule la création d'un registre des allocations familiales donnerait aux services chargés de l'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 conseils ont fait ensuite sans discussion.

Le 19 septembre 2008, le Conseil fédéral a décidé de la suite des travaux; il a chargé le DFI de lui soumettre 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 à soumettre à une audition.

La consultation relative à l'OAFam, au cours de laquelle presque tous les participants avaient demandé la création d'un tel registre, remonte au printemps 2007, donc à deux ans seulement. Pour cette raison, et en vue de répondre le plus rapidement possible à cette demande, le Conseil fédéral, au lieu de procéder à une consultation, a sollicité l'avis des milieux concernés au moyen d'une audition au sens de l'art. 10 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation³. L'audition s'est donc déroulée du 13 mars au 8 mai 2009.

1 RS 836.2

2 RS 836.21

3 RS 172.061

1.2 Les changements proposés

La création d'un registre des allocations familiales a pour but premier d'empêcher la perception d'allocations familiales à double, voire plus. 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 par deux personnes ou davantage.

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 considérable. Le service auprès duquel 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 à un faible pourcentage donne déjà droit à une allocation familiale entière, et qu'en outre les paiements des différences se sont multipliés.

Le registre des allocations familiales sera tenu par la Centrale de compensation (CdC). Y figureront, avec leur numéro AVS, tous les enfants domiciliés en Suisse ou à l'étranger pour lesquels est versée une allocation selon le droit suisse. Les services chargés de l'exécution des allocations familiales devront fournir à la CdC les données nécessaires à la tenue du registre. Le Conseil fédéral désignera les services autorisés à y accéder, mais seuls les services chargés de l'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 frais de mise en place du registre seront assumés par la Confédération, les frais d'exploitation par les services chargés de l'exécution. Le Conseil fédéral édictera les dispositions d'exécution en collaboration avec ces derniers.

Toutes les dispositions relatives à la création du registre des allocations familiales devraient entrer en vigueur à l'été 2010 pour que le registre puisse être mis en service comme prévu pour le 1^{er} janvier 2011.

1.3 Justification et appréciation de la solution proposée

1.3.1 Résultats de l'audition

Tous les gouvernements cantonaux, la Conférence des caisses cantonales de compensation et l'Association suisse des caisses de compensation professionnelles (ci-après: associations de caisses de compensation) – dans une prise de position commune –, douze organisations de l'économie ou du monde du travail, huit caisses de compensation pour allocations familiales (CAF), sept caisses de chômage et un particulier ont donné leur avis dans le cadre de l'audition. Tous les participants, à l'exception de deux CAF, approuvent le projet sur le fond. Ils voient dans le registre un instrument approprié pour prévenir la perception à double d'allocations familiales

et approuvent sa mise en service au 1^{er} janvier 2011. Les résultats de l'audition, qui sont résumés dans les lignes qui suivent, ont été publiés dans un rapport⁴. Les points matériellement importants touchent aux modifications, demandées par de très nombreux participants, concernant l'accès au registre et le financement.

Réserves à propos de la réduction du travail administratif

Près de la moitié des participants, dont seize cantons, les associations de caisses de compensation et quatre associations d'employeurs, doutent que le registre puisse réduire globalement la charge administrative due à l'exécution de la LAFam, comme l'affirmait l'avant-projet, ou sont certains qu'il ne le pourra pas. Il ne fera que faciliter la tâche de vérifier si une allocation est déjà versée pour un enfant.

Accès pour les employeurs à qui est déléguée la tenue de dossiers

En Suisse, quelque 1300 employeurs examinent eux-mêmes les demandes d'allocations familiales et versent ces prestations. Ils accomplissent ainsi des tâches d'exécution importantes, à propos desquelles on parle de «délégation de la tenue des dossiers». L'avant-projet ne prévoyait pas d'accès au registre pour ces employeurs, ce que désapprouvent huit cantons, les deux associations de caisses de compensation, six associations patronales et une CAF. Ils demandent que la loi reconnaisse aussi la qualité d'organe d'exécution aux employeurs à qui est déléguée la tenue des dossiers et qu'elle leur accorde l'accès intégral au registre; cet accès irait de pair avec l'obligation de communiquer les données nécessaires à la tenue du registre. Selon eux, la tenue des dossiers par délégation correspond à un fort besoin des grands employeurs ayant un service du personnel développé et elle contribue à l'efficacité du travail administratif; si ces employeurs n'avaient pas l'accès intégral au registre, celui-ci risquerait d'être lacunaire et de devenir source d'erreurs.

Financement du registre par la Confédération

Deux tiers des cantons, les associations de caisses de compensation, six associations patronales, quatre CAF et une caisse de chômage demandent que les frais de mise en place et d'exploitation du registre soient entièrement à la charge de la Confédération, et non des services chargés de l'exécution comme le proposait l'avant-projet. Ils motivent cette demande par le fait que le registre relève des tâches de la Confédération en tant qu'autorité nationale de surveillance des allocations familiales. De plus, le registre aurait au premier chef un effet préventif (empêcher les abus) et serait par là même d'intérêt public. La répartition des coûts proposée, expliquent-ils, est disproportionnée et injuste: bien que d'autres services (statistiques par exemple) utilisent aussi le registre, seuls seraient mis à contribution les services chargés de l'exécution, qui pourtant, en fournissant les données nécessaires, sont ceux qui contribuent le plus à l'atteinte des objectifs visés.

⁴ Disponible sur le site Internet de la Chancellerie fédérale:
<http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2009.html>

Délai de trois mois trop court pour préparer les données nécessaires à la mise en service du registre

La moitié des cantons, les associations de caisses de compensation, quatre associations patronales et trois CAF jugent trop court le délai de trois mois pour la préparation des données à communiquer à la CdC en vue de la mise en service du registre. Selon eux, il faut notamment tenir compte du fait que l'infrastructure et les moyens administratifs varient considérablement d'un acteur à l'autre.

1.3.2 Changements par rapport à l'avant-projet

Par rapport à l'avant-projet, un changement matériel important, lié aux résultats de l'audition, concerne le financement du registre. Le Conseil fédéral propose que la Confédération en assume les frais de mise en place. En revanche, les frais d'exploitation seraient à la charge des services chargés de l'exécution, comme prévu dans l'avant-projet. Le Conseil fédéral a partiellement tenu compte des réserves concernant la réduction du travail administratif. Par contre, il n'a pas accepté d'accorder l'accès au registre aux employeurs à qui est déléguée la tenue des dossiers (voir à ce sujet le commentaire de l'art. 21b, al. 1). Enfin, le délai de trois mois pour la préparation des données en vue de la mise en service n'est pas prolongé.

1.4 Rapport avec le droit européen

La relation de la LAFam avec le droit européen est réglée à l'art. 24 LAFam. Celui-ci s'applique également aux nouvelles dispositions relatives au registre des allocations familiales, puisque ce dernier inclura aussi les données d'enfants résidant à l'étranger pour lesquels une allocation selon le droit suisse est versée. Le registre facilitera aussi les vérifications relatives aux allocations familiales dans un contexte international (voir ch. 1.2. et le commentaire de l'art. 21c).

1.5 Application

Le Conseil fédéral est chargé de mettre en œuvre les dispositions relatives au registre des allocations familiales. Il devra faire évaluer par le DFI – par l'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. Le public sera informé des résultats de cette évaluation.

1.6 Classement d'interventions parlementaires

Les motions 07.3618 Schiesser et 07.3619 [Zeller-]Engelberger «Empêcher le cumul des allocations familiales», à la teneur identique, chargent le Conseil fédéral de fixer, dans la LAFam, les dispositions nécessaires à la création d'un registre centralisé des enfants et des bénéficiaires d'allocations familiales et de mettre en place ce registre dans les meilleurs délais. Comme la modification de la LAFam proposée et

la création d'un tel registre au 1^{er} janvier 2011 réalisent les objectifs visés par les motions, celles-ci peuvent être classées.

2 **Commentaire**

Art. 21a (nouveau) **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.

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, selon la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)⁵ ou selon les régimes cantonaux d'allocations familiales. Il faut y enregistrer également les enfants pour lesquels sont versés des suppléments aux indemnités journalières dans le cadre de l'assurance-chômage⁶ ou des prestations pour enfant durant l'exécution de mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité⁷. 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

Le registre ne pourra guère réduire le travail administratif dans tous les domaines de l'exécution des allocations familiales. En revanche, il facilitera la tâche consistant à vérifier si une allocation est déjà versée pour un enfant, soutenant ainsi les services cités à l'art. 21c dans l'exécution de la LAFam.

⁵ RS 836.1

⁶ Aux termes de l'art. 22, al. 1, de la loi fédérale du 25 juin 1982 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 légales auxquelles il aurait droit s'il avait un emploi.

⁷ 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.

Al. 1

L'accès au registre doit être accordé aux services autorisés par une procédure d'accès en ligne nécessitant une authentification. A l'issue de la procédure, il sera possible 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 de l'enfant, la recherche étant effectuée en premier lieu sur la base du numéro AVS de celui-ci (voir aussi à ce sujet le commentaire des art. 21c et 21e).

Le Conseil fédéral déterminera quels services auront accès en ligne au registre. 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. En feront partie ceux qui sont énumérés à l'art. 21c, ainsi que d'autres services. En voici la liste complète:

- les quelque 200 caisses de compensation pour allocations familiales (CAF) admises en vertu de l'art. 14 LAFam, qui comprennent les CAF professionnelles et interprofessionnelles reconnues par les cantons, les CAF cantonales et professionnelles gérées par les caisses de compensation AVS, ainsi que la CAF de la Caisse fédérale de compensation;
- les caisses de chômage publiques (cantonales), actuellement au nombre de 25⁸, et les dix caisses de chômage privées, qui calculent et versent les allocations familiales prévues par la loi sur l'assurance-chômage en supplément aux indemnités de chômage;
- le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), pour l'accomplissement de ses tâches d'organe de compensation de l'assurance-chômage⁹;
- les caisses de compensation AVS (caisses cantonales, caisses professionnelles, Caisse fédérale de compensation et Caisse suisse de compensation) 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 (art. 60 LAI);
- les services chargés de l'exécution des allocations familiales destinées aux personnes sans activité lucrative; même si, à l'heure actuelle, tous les régimes cantonaux prévoient que l'exécution de ces allocations est du ressort des CAF cantonales, 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, dont l'organisme de liaison est actuellement l'OFAS;
- l'OFAS, pour l'accomplissement de ses tâches prévues à l'art. 27 LAFam. Il est important de préciser ici que l'exploitation éventuelle des données du registre ne remplacera en aucune manière la statistique nationale établie sur la base des données recueillies par les cantons auprès des CAF, mais ne fera que la compléter.

⁸ Les cantons d'Obwald et de Nidwald ont une caisse de chômage commune.

⁹ Art. 84 LACI

L'accès direct au registre n'est pas accordé aux employeurs à qui est déléguée la tenue des dossiers, et ce pour les raisons suivantes:

- L'échange de données entre la CdC et les services cités à l'art. 21c doit se faire par une plateforme qui constituera la norme dans le domaine AVS/AI. Cette plateforme satisfera à des exigences élevées en matière de protection et de sécurité des données. Pour que ces exigences soient remplies même avec la participation des nombreux employeurs en question, il faudrait entièrement revoir la conception de l'accès. Les coûts très importants que cela impliquerait justifient que cet accès ne soit pas accordé auxdits employeurs. Une autre solution consisterait à développer et à mettre en place un système d'échange de données ad hoc entre la CdC et les employeurs, mais elle serait elle aussi très coûteuse. La CdC devrait également faire face à des frais d'exploitation considérables et disproportionnés pour assurer la sécurité des données, attribuer les autorisations, administrer les mots de passe, etc., sans compter que cela retarderait d'au moins deux ans la mise en service du registre.
- L'implication des employeurs à qui est déléguée la tenue des dossiers risquerait de compromettre la qualité du registre, et donc l'atteinte des objectifs définis à l'art. 21a. Un nombre limité d'organes d'exécution légaux (art. 14 et 15 LAFam), ainsi que des compétences et des responsabilités claires en matière d'assurance qualité, sont les meilleures garanties de fiabilité du registre.
- Pour des motifs relevant du droit de la protection des données, l'accès à toutes les données contenues dans le registre ne pourrait être accordé aux employeurs à qui est déléguée la tenue des dossiers qu'à condition que la LAFam leur reconnaisse la qualité d'organe d'exécution (art. 328b du code des obligations¹⁰).

La tenue des dossiers par les employeurs constitue cependant une pratique courante et l'exécution des allocations familiales par ces employeurs doit rester efficace même avec la création du registre. C'est pourquoi il est prévu de développer un système informatique permettant l'échange de données automatique et standardisé entre ces employeurs et les CAF. Les coûts liés à cette solution informatique – ainsi d'ailleurs que ceux liés aux autres adaptations dans le domaine informatique – sont à la charge des CAF. L'OFAS soutient les CAF lors du développement de ces solutions.

Al. 2

Seuls les services désignés par le Conseil fédéral auront accès, par la procédure d'accès en ligne, 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 – au moment de la requête – celles disant si une allocation familiale est versée pour un enfant, et par quel service.

Pour consulter ces informations, il faudra néanmoins donner deux indications: le numéro d'assuré AVS et la date de naissance de l'enfant. Seuls disposent de ces informations les personnes exerçant l'autorité parentale, l'enfant lui-même, les employeurs ayant reçu une demande d'allocations familiales, ainsi que les services

¹⁰ RS 220

autorisés à utiliser le numéro d'assuré AVS de façon systématique. Le numéro AVS de l'enfant ne permet pas de 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*¹¹ 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 rend service en particulier aux employeurs à qui est déléguée la tenue de dossiers. Elle leur permet de trouver assez rapidement, 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.

Cette possibilité de consultation répond en outre à un objectif de politique sociale. Il arrive en effet régulièrement que l'ayant droit ne transmette pas l'allocation au parent avec qui vit l'enfant, bien qu'il y soit tenu par la loi (art. 8 LAFam et art. 285, al. 2, du code civil¹²), ou que les parents n'utilisent pas les allocations pour répondre aux besoins de leurs enfants. C'est pourquoi l'art. 9 LAFam prévoit que les allocations pourront 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 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 de donner des renseignements 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.

La Conseil fédéral doit néanmoins avoir la compétence de bloquer, pour certains enfants et dans leur intérêt, les informations disant si une allocation est versée pour eux et par quel service. Il s'agit notamment des enfants pour lesquels ont dû être prises des mesures de protection, comme le retrait du droit de garde des père et mère et le placement approprié au sens de l'art. 310 du code civil. Lorsqu'il définira des exceptions, le Conseil fédéral devra aussi régler les procédures garantissant que les informations relatives aux enfants en question ne seront effectivement pas accessibles au public.

Art. 21c (nouveau) 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 CdC les indications nécessaires à la tenue du registre. Ces services, qui sont énumérés exhaustivement aux lettres a à d, doivent, avant toute communication de données personnelles à la CdC, vérifier le numéro AVS de l'enfant dans la base de données Unique Person Identification (UPI)¹³. Ils sont

¹¹ https://inforegister.zas.admin.ch/InfoWeb/InfoRegisterAccueil_fr.jsp

¹² RS 210

¹³ Cette base de données rend possible l'identification d'une personne à partir de son numéro d'assuré AVS.

responsables de l'exactitude et de la mise à jour des données. Lorsqu'un service communique à la CdC les numéros AVS de l'enfant et de l'ayant droit, ceux-ci sont automatiquement comparés avec ceux de l'UPI, et les données personnelles correspondantes (nom, prénom et date de naissance) sont inscrites dans le registre des allocations familiales avec le numéro AVS et renvoyées au service concerné. Ces services peuvent aussi vérifier eux-mêmes les données personnelles au moyen de l'UPI. Ceux qui n'ont pas encore accès à l'UPI peuvent le demander à la CdC, à condition d'être expressément autorisés à utiliser systématiquement le numéro d'assuré AVS (voir ci-dessous le commentaire de l'art. 25, let. g).

Pour les enfants domiciliés en Suisse, l'enregistrement complet ne doit être communiqué au registre 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 a été acceptée. Toute modification doit également être communiquée sans délai. Les services pourront satisfaire à cette exigence s'ils annoncent au registre les allocations familiales qu'ils octroient et les modifications qu'ils enregistrent aussitôt après avoir traité ces données dans leur système.

Les mêmes règles s'appliquent en principe aux enfants résidant à l'étranger qu'à ceux qui sont domiciliés en Suisse; il importe toutefois de tenir compte en plus du besoin de coordination des prestations familiales dans le contexte international. C'est pourquoi les données des enfants résidant à l'étranger devraient, dans la mesure du possible, être communiquées dès le dépôt de la demande.

Comme les services sont tenus de communiquer leurs données sans délai à la CdC, celle-ci devra aussi prendre toutes les mesures nécessaires 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 devra en être avisé aussitôt. Il incombe par ailleurs à la CdC de comparer périodiquement les données du registre des allocations familiales avec celles de l'UPI. Les systèmes d'échange de données se baseront sur les eGovernment Standards et les documents auxiliaires de l'association eCH.

Les cantons sont tenus de collecter chaque année auprès des CAF les données relatives aux allocations versées l'année précédente et de les transmettre à l'OFAS (art. 27 LAFam, en corrélation avec l'art. 20 OAFam). Il sera également possible de recourir à ces indications pour vérifier si l'obligation de communiquer les données nécessaires à la tenue du registre est respectée. Si une CAF ne satisfait pas à cette obligation, les autorités de surveillance cantonales compétentes devront prendre les mesures qui s'imposent.

Art. 21d (nouveau) Financement

Al. 1

Etant donné que 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 être entièrement financés par le sys-

tème des allocations familiales lui-même. Les registres de l'AVS/AI sont d'ailleurs eux aussi financés par le système des assurances sociales. De plus, ce sont les services chargés de l'exécution qui réclament un registre national des allocations familiales géré par la Confédération. Le registre constituant le seul moyen d'empêcher la perception de prestations à double, cet effet préventif produira effectivement des économies considérables, qui devraient largement en compenser les frais d'exploitation. Il s'ensuit que les services visés à l'art. 21c doivent assumer l'intégralité de ces frais (coûts directs, coûts indirects et coût des adaptations techniques nécessaires des applications informatiques; voir 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 en 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. L'exploitation des données du registre qui occasionne directement des dépenses à la CdC sera ainsi déterminante pour la répartition des frais. L'historique des communications permettra à la CdC de voir combien d'inscriptions chacun des services en question a générées. Seront 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 CdC, seule sera comptabilisée la communication qui a finalement généré une inscription dans le registre.

Ainsi la CdC pourra, sans grande charge technique et administrative, compter les inscriptions par service et répartir les frais en conséquence. De par l'obligation de communiquer les données fixée dans la loi à l'art. 21c, il est garanti que les services livreront effectivement leurs données et que le registre des allocations familiales présentera la qualité requise. Par ailleurs, les services qui fourniront le plus de données seront sûrement aussi ceux qui consulteront le plus souvent le registre pour vérifier si une allocation est déjà versée pour un enfant. Du reste, ils profiteront du registre même s'ils ne le consultent pas souvent, car la CdC les avisera automatiquement si une allocation est déjà versée pour un enfant dont ils ont communiqué les données au registre.

Une répartition des frais proportionnelle au nombre d'accès au registre, autre solution possible, présenterait l'avantage que la plus grande partie des frais serait supportée par les services qui profitent manifestement du registre 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 oblige les services à communiquer les données nécessaires à la tenue du registre, mais non de consulter celui-ci. Si ces utilisateurs 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. Ensuite, comme on l'a dit, les services peuvent profiter des données du registre même sans le consulter, puisque la CdC les avise automatiquement si une allocation est déjà versée pour un enfant dont ils ont fourni les données. Enfin, les employeurs à qui est déléguée la tenue des dossiers et 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. Par ailleurs, la CdC devrait mettre en service un système spécial pour réaliser cette répartition des frais, ce qui entraînerait des frais supplémentaires.

Art. 21e (nouveau) Dispositions d'exécution

Comme indiqué plus haut, les services visés à l'art. 21c seront les principaux utilisateurs et les principaux agents financeurs du registre. Il est donc juste que le Conseil fédéral les associe à l'élaboration des dispositions d'exécution. Ce souci de coopération a du reste déjà été pris en compte, puisque les services en question ont été impliqués dans les travaux de mise en place du registre. Quant à la forme que prendra cette collaboration après la mise en service du registre, le Conseil fédéral en décidera et le précisera dans les dispositions d'exécution après consultation des utilisateurs visés à l'art. 21c.

Let. a et b

Les dispositions d'exécution régleront plus en détail, notamment, les données à saisir dans le registre 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 soutenir les services concernés dans l'exécution de la loi. Le Conseil fédéral définira ces données de façon exhaustive. Sont déterminantes pour la structure du registre 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 CdC dès qu'une naissance lui a été communiquée par les autorités suisses de l'état civil¹⁴.

Afin de permettre aux services visés à l'art. 21c de constater rapidement qui, selon les règles applicables au concours de droits, est l'ayant droit prioritaire et qui a droit au versement de la différence, les données suivantes doivent être saisies:

- numéro d'assuré AVS, ainsi que nom, prénom et date de naissance¹⁵ de l'enfant;
- service, au sens de l'art. 21c, compétent pour la fixation et le versement des allocations;
- service traitant le dossier (agence, organe chargé des décomptes, employeur à qui est déléguée la tenue des dossiers);
- type d'allocation (allocation de naissance, d'adoption, allocation pour enfant, allocation de formation professionnelle, différence);
- base légale de l'allocation (LAFam, LFA ou LACI et régime cantonal d'allocations familiales; LAI);

¹⁴ 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**).

¹⁵ Données personnelles tirées automatiquement de la base de données UPI.

- début et fin du droit;
- données personnelles du bénéficiaire de l'allocation, comprenant
 - numéro d'assuré AVS;
 - nom et prénom¹⁶;
 - statut familial (père, mère, père ou mère d'accueil, beau-père, belle-mère, frère, sœur, grand-père, grand-mère);
 - statut professionnel (salarié, indépendant, personne sans activité lucrative, agriculteur, membre de la famille travaillant dans l'exploitation agricole, travailleur agricole, chômeur, bénéficiaire d'une indemnité journalière de l'AI dans le cadre de mesures de réadaptation).

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 données (LPD)¹⁷. 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 (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'archivage (LAr)¹⁸.

Titre précédant l'art. 25

Il faut compléter le titre du chapitre 6 en y incluant le terme «dispositions transitoires», puisque des dispositions transitoires relatives à la communication des données au registre des allocations familiales et aux coûts de mise en service doivent être introduites.

Art. 25, let. f (nouvelle)

Les enfants résidant à l'étranger n'ont en règle générale pas encore de numéro d'assuré AVS au moment du dépôt de la demande d'allocations familiales. C'est pourquoi les services visés à l'art. 21c doivent avoir la possibilité de demander à la CdC l'attribution de ce numéro. Pour créer une base légale claire à cet effet, la législation concernant le numéro d'assuré AVS (art. 50c LAVS) est déclarée applicable par analogie.

Let. g (nouvelle)

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

¹⁶ Données personnelles tirées automatiquement de la base de données UPI.

¹⁷ RS 235.1

¹⁸ RS 152.1

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 LAVS¹⁹).

Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

Al. 1 et 2

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 à ce moment y soient inscrits avant. C'est pourquoi un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente modification de la LAFam est accordé aux services visés à l'art. 21c pour préparer les données à fournir à la CdC. Il est vrai que ce délai est court. Afin que le registre puisse entrer en fonction dans les délais muni de toutes les données de l'ensemble des services, l'OFAS et la CdC conseilleront ces derniers aussitôt et autant que possible et les aideront à adapter leurs systèmes. Par exemple, les services pourront, dès le début de 2010, consulter par une interrogation groupée les numéros d'assuré AVS existants pour tous les enfants inscrits chez eux. Le Conseil fédéral réglera dans les dispositions d'exécution la manière dont se déroulera le premier transfert de données.

Al. 3

Le Conseil fédéral est disposé à mettre à la charge de la Confédération les frais de mise en place du registre que la Confédération et respectivement la CdC auront eu à supporter de manière unique. Il tient ainsi compte de deux arguments: l'intérêt public du registre à créer et les frais considérables occasionnés par la nécessité pour les services chargés de l'exécution d'adapter leurs systèmes.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La création et l'exploitation du registre des allocations familiales exigent des ressources humaines et financières supplémentaires.

La Confédération assumera les frais de mise en place du registre (voir commentaire de l'art. 21d, al. 1, et de l'al. 3 des dispositions transitoires), et notamment les coûts de projet et de développement. D'après les estimations actuelles de la CdC, ces coûts se monteront au maximum à 3,8 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, à l'octroi de l'accès pour les services autorisés et aux ressources en personnel.

La Confédération devra en outre prendre en charge une partie des frais d'exploitation du registre en sa qualité d'employeur. Le montant total que la Confédération sera amenée à payer à ce titre devrait se situer nettement en dessous des 100 000 francs par année.

¹⁹ FF 2006 515

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Aucune conséquence n'est à attendre pour les cantons et les communes; les cantons, en particulier, n'auront pas à modifier leur législation en raison de la création du registre. En leur qualité d'employeur, cantons et communes devront aussi prendre en charge une partie des frais d'exploitation.

3.3 Conséquences économiques

La création et la gestion par la Confédération d'un registre national des allocations familiales répondent à un besoin avéré (voir ch. 1). Tous les employeurs qui versent des allocations selon le droit suisse seront concernés par ce registre.

En l'état actuel des estimations de la CdC, les frais d'exploitation du registre devraient être de 1,7 million de francs par an. Ils comprennent les frais de personnel et d'infrastructure lui incombant pour l'administration, l'exploitation et le développement du registre.

Les services visés à l'art. 21c supporteront les frais d'exploitation. Par voie de conséquence, ce sont surtout les employeurs qui financeront l'exploitation du registre; mais ils seront aussi les premiers à en profiter. Le fait d'éviter que des allocations soient perçues à double permettra des économies considérables, auxquelles s'ajouteront celles résultant de la simplification du travail de vérification (voir aussi ch. 1.2). Ce potentiel d'économies est illustré par le calcul suivant: le coût total des allocations familiales atteint 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 50 millions de francs par an. Ces économies possibles sont d'ailleurs la principale raison pour laquelle les milieux économiques, en particulier, ont réclamé la création d'un registre des allocations familiales. Les employeurs ont donc un intérêt évident à investir dans ce registre.

3.4 Autres conséquences

Le registre doit empêcher la perception d'allocations à double et donc prévenir la perception indue de prestations. Il contribue ainsi durablement à renforcer la confiance dans le système des allocations familiales et dans nos institutions de sécurité sociale en général.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²⁰, ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur ledit programme²¹. Le programme établi pour la législature de 2007 à 2011 prévoit comme troisième ligne directrice de renforcer la cohésion sociale. A cette fin, le

²⁰ FF 2008 639

²¹ FF 2008 7745

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 I²²).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

La base constitutionnelle de la modification de loi proposée se trouve à l'art. 116, al. 2, de la Constitution (Cst.)²³, qui reconnaît à la Confédération le pouvoir de légiférer sur les allocations familiales.

Les nouvelles dispositions relatives au registre des allocations familiales n'entraîneront 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 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications proposées dans le projet de loi sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse, et notamment avec les accords conclus entre la Suisse et l'Union européenne.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Une nouvelle redevance est introduite pour financer l'exploitation du registre; elle sera à la charge des services responsables de l'exécution de la LAFam. En application de l'art. 164, al. 1, let. d, Cst., 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 réglés formellement dans 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 des cantons 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.

5.4 Délégation de compétences législatives

Les art. 21b, 21d et 21e et l'al. 2 des dispositions transitoires délèguent au Conseil fédéral le pouvoir d'édicter les dispositions d'exécution relatives au registre des allocations familiales. Pour ce faire, il doit y associer les services qui sont tenus de

²² <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=fr> (volume I, objectif 8).

²³ RS 101

communiquer les données nécessaires et d'assumer les frais d'exploitation (voir commentaire de l'art. 21*e*). Cette délégation de compétences législatives au Conseil fédéral se justifie par le fait que le registre 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. 21*e*).