ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Message 2026-DSAS-2053

17 novembre 2026

—

Projet de modification de la loi sur les allocations familiales (LAFC)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de modification de la loi sur les allocations familiales.

Table des matières

—

1	**Introduction**	**2**
1.1	**Préambule**	**2**
1.2	**Loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales**	**2**
1.3	**Loi cantonale sur les allocations familiales**	**2**
2	**Principe des allocations familiales**	**3**
2.1	**Prestations et financement**	**3**
2.2	**Compensation intégrale des charges**	**3**
3	**Résultat de la consultation**	**4**
4	**Commentaires par articles**	**5**
5	**Incidences financières et en personnel**	**6**
5.1	**Pour les caisses de compensation pour allocations familiales**	**6**
5.2	**Pour l'Etat**	**7**
6	**Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes**	**7**
7	**Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**	**7**
8	**Développement durable**	**7**
9	**Référendum financier et législatif**	**8**

1 Introduction

—

1.1 Préambule

Le Parlement fédéral a adopté, en 2024, une modification de la loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales (LAFam, RS 836.2) qui introduit une compensation intégrale des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales.

Etant donné que la loi cantonale d'application des allocations familiales contient déjà des éléments relatifs à la compensation entre les caisses d'allocations familiales, le Conseil d'Etat a estimé, initialement, que des adaptations au niveau règlementaire (ordonnance) étaient suffisantes. Dès lors, un projet d'ordonnance sur la compensation des risques entre les caisses de compensation pour allocations familiales (OCRCAF) a été élaboré et mis en consultation auprès des milieux intéressés en date du 24 février 2026. Toutes les caisses d'allocations familiales actives dans le canton, la Fédération des caisses fribourgeoises de compensation pour allocations familiales ainsi que les Directions et services concernés de l'Etat ont été consultés.

Le résultat de la consultation a néanmoins montré qu'une adaptation de la loi cantonale s'avérait nécessaire.

Comme le projet de loi reprend des éléments du projet d'ordonnance qui doivent être inscrits au niveau de la loi, mais qui ont déjà été mis en consultation et comme il s'agit de modifications découlant d'une obligation légale fédérale à caractère plutôt technique, le Conseil d'Etat renonce à une nouvelle mise en consultation.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat profite de la présente modification de la loi en lien avec la compensation intégrale de charges pour abroger un article relatif à la prescription du droit aux prestations d'allocations familiales qui n'est plus compatible avec le droit fédéral depuis plusieurs années, mais dont l'adaptation a été omise par le passé. Il s'agit uniquement d'une adaptation technique qui n'a pas d'effet sur la pratique en vigueur qui se fait déjà conformément au droit fédéral.

1.2 Loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales

C'est en réponse à la motion Baumann demandant que les cantons introduisent un système de compensation intégrale des charges pour le financement des allocations familiales (objet fédéral 17.3860) que le Parlement fédéral a adopté, le 15 mars 2024, une modification de la LAFam (FF 2024 684).

Selon l'art. 17, al. 2, let. k, LAFam, il est de la compétence des cantons d'introduire une compensation intégrale des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales (ci-après les caisses AF) de chaque canton.

Selon l'ancienne législation, il était prévu que les cantons règlent en particulier « *k. la compensation éventuelle entre les caisses (surcompensation)* » tandis que dorénavant ils devront régler « *k. la compensation intégrale entre les caisses (surcompensation)* ». Par conséquent, avec la révision de cette disposition de la législation fédérale, le système passe d'une compensation facultative et partielle à une compensation obligatoire et intégrale.

En 2023, onze cantons appliquaient un système de compensation intégrale des charges, neuf cantons appliquaient un système de compensation partielle et six cantons n'en appliquaient pas.

La modification de la LAFam oblige les cantons qui n'appliquent actuellement aucune compensation des charges ou seulement une compensation partielle, à mettre en place une compensation intégrale des charges pour les allocations familiales versées aux salarié-e-s et aux indépendant-e-s dans un délai de trois ans qui suit l'entrée en vigueur de la modification. Celle-ci est entrée en vigueur au 1er janvier 2026.

1.3 Loi cantonale sur les allocations familiales

La loi cantonale d'application prévoit déjà le principe de la compensation des risques, mais la formulation est trop vague et doit être précisée au regard de la modification de la loi fédérale. Actuellement, l'article 28 LAFC (RSF 836.1) prévoit que « *afin d'équilibrer les charges résultant du paiement des allocations familiales, il est institué une compensation* équitable *entre les caisses actives dans le canton. Le Conseil d'Etat confiera l'exécution de cette tâche à un organisme de droit privé groupant toutes les caisses de compensation fribourgeoises. A défaut de cet*

organisme, il édictera les prescriptions nécessaires à l'organisation et l'administration d'un fonds cantonal poursuivant le même but. »

De plus, le règlement d'exécution cantonal de la loi sur les allocations familiales (RAFC, RSF 836.11) devra aussi être adapté, car il prévoit seulement une compensation partielle qui n'est plus conforme au droit actuel (art. 17 let. b à e). Le calcul de la compensation tel que pratiqué à ce jour dans le canton de Fribourg inclut des frais de gestion, ajoute une majoration de taux, tient compte du résultat financier et des réserves des caisses AF. Par conséquent, il ne répond pas aux nouvelles exigences fédérales. Par ailleurs, le calcul se base sur les cotisations effectives encaissées (influencées par les décisions des caisses AF qui fixent leur taux de cotisations) et non pas seulement sur les revenus assurés sur lesquels les caisses n'ont pas d'influence et qui doivent, dès lors, faire l'objet d'une compensation.

La présente modification de la loi définit le principe de la compensation intégrale des charges et une nouvelle ordonnance spécifique sera adoptée par le Conseil d'Etat pour fixer les modalités et la procédure (champ d'application, organisation, calcul de la compensation des risques, transmission des données, délais, flux financiers, etc.).

2 Principe des allocations familiales

2.1 Prestations et financement

Les allocations familiales visent à compenser, en partie, les coûts résultant de la prise en charge d'un ou de plusieurs enfants. Elles comprennent l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle ainsi que l'allocation de naissance et l'allocation d'adoption. Elles sont financées par les cotisations versées par les employeurs et les indépendant-e-s aux caisses AF.

Les taux de cotisation des caisses AF varient en fonction des branches d'activité de leur portefeuille d'affilié-e-s. Dans les branches qui connaissent de bas salaires, qui emploient de nombreux travailleurs et travailleuses à temps partiel et dont les employé-e-s tendent à avoir beaucoup d'enfants, les CAF doivent demander des cotisations plus élevées que dans les branches pratiquant des salaires élevés et dont les employé-e-s ont peu d'enfants. Une compensation cantonale intégrale des charges corrige cette différence.

Le système appliqué actuellement dans le canton de Fribourg est une compensation partielle, car il tient compte d'autres éléments qui limitent la compensation, à savoir notamment les frais administratifs, les cotisations effectives encaissées, le niveau de fortune ou le résultat financier de chaque caisse d'allocations familiales.

La révision du droit fédéral oblige les cantons à se limiter uniquement à la prise en compte des prestations versées et des revenus soumis à cotisations. En effet, les autres facteurs relèvent des décisions propres à chaque caisse et ne doivent pas avoir d'influence sur la compensation.

2.2 Compensation intégrale des charges

Selon le message du Conseil fédéral du 24 mai 2023 concernant la modification de la loi fédérale sur les allocations familiales (FF 2023 1469, ch. 1.2.2), les cantons peuvent prévoir deux systèmes qui permettent d'atteindre la compensation intégrale :

> Taux de cotisation unique pour le financement des allocations familiales

Une compensation intégrale des charges est atteinte si la législation cantonale prescrit aux CAF un taux de cotisation unique pour le financement des prestations familiales. Dans ce cas, les CAF perçoivent les cotisations, les transmettent périodiquement en cours d'exercice à un organe désigné par le canton et obtiennent en retour les ressources nécessaires au versement des prestations. Les frais administratifs peuvent être gérés de deux façons. Soit les CAF définissent elles-mêmes un taux de cotisation destiné à couvrir les frais administratifs, soit les cantons prescrivent un taux de cotisation uniforme qui comprend également les cotisations nécessaires à la couverture de ces frais.

> Compensation du taux de risque

Ce système prévoit la compensation de la différence entre les taux de cotisation définis par chaque CAF (le taux de risque) et le taux moyen nécessaire au financement de toutes les allocations familiales versées dans le canton concerné. Dans ce système, les montants des versements compensatoires a posteriori sont calculés au moyen du rapport entre les allocations versées et les revenus soumis à cotisation dans l'AVS. Afin de déterminer le taux de risque cantonal et le taux de risque de chaque CAF, on calcule ce rapport, d'une part, pour le canton et, d'autre part, pour chaque CAF active dans le canton. À partir de ces taux, on détermine pour chaque CAF le montant des versements compensatoires qu'elle doit percevoir ou payer.

Le Conseil d'Etat n'entend pas créer une nouvelle structure de gestion et appliquer le système du taux de cotisation unique. En effet, cela entraînerait d'une part des coûts supplémentaires pour la mise en œuvre d'un tel organisme avec notamment l'engagement de personnel pour sa gestion. D'autre part, ce système engendrerait des démarches administratives supplémentaires au sein des caisses AF pour la gestion des transferts réguliers de fonds financiers au cours de l'exercice entre l'organisme de gestion et les caisses AF. Parmi les onze cantons ou demi-cantons qui appliquaient déjà la compensation intégrale avant la révision de la loi fédérale (BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, TI, VD, GE, JU), seul le canton de Genève connaît actuellement un tel système qui centralise les moyens financiers. Par ailleurs, les cantons qui ont nouvellement introduit la compensation intégrale n'ont pas opté pour ce système (ex. BS en septembre 2025).

Le Conseil d'Etat, au contraire, souhaite maintenir une procédure déjà éprouvée en adaptant seulement le principe de calcul pour qu'il soit conforme à la loi fédérale, laquelle impose dorénavant la compensation intégrale des charges. Le système de compensation du taux de risque retenu par le Conseil d'Etat maintient l'autonomie des caisses AF pour la fixation de leurs cotisations, pour la gestion de leurs frais d'administration, de leur fortune et de leurs réserves.

Depuis de nombreuses années, la mise en oeuvre du système de compensation partiel est confiée à la Fédération des caisses fribourgeoises de compensation pour allocations familiales (FEDAF). La mise en œuvre de la compensation intégrale de risques par un organisme tiers, en l'occurrence la FEDAF, avec les nouvelles règles de calcul peut être poursuivie, mais elle pourrait également être réalisée par la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales comme c'est le cas dans de nombreux cantons. Le présent projet de loi permet les deux situations, externe ou interne, et donne au Conseil d'Etat la compétence d'attribuer cette tâche.

Dans le système actuel de compensation partielle, les caisses AF participent aux frais d'administration de l'organe de gestion. Avec l'introduction de la compensation intégrale, ce principe est maintenu.

3 Résultat de la consultation

—

Comme indiqué au point 1.1 ci-avant, initialement un projet d'ordonnance a été mis en consultation pour concrétiser la modification de la compensation des risques imposée par la LAFam.

Globalement, la révision proposée a été bien accueillie par les milieux concernés. Seules dix-huit caisses de compensation pour allocations familiales ont répondu à la consultation.

La principale objection a été émise par le Service de la législation qui a considéré qu'une modification de l'article 28 de la loi cantonale sur les allocations familiales (RSF 836.1) était nécessaire pour y inscrire la notion de compensation intégrale, pour fixer le principe retenu pour y parvenir et donner au Conseil d'Etat la compétence de régler les détails.

Dans ce contexte, les autres points relevés ont principalement été :

> le report de la date d'entrée en vigueur au 1er janvier 2029
> le délai pour la transmission des données
> les risques de disparition de petites caisses et l'éventualité d'émettre des règles ou directives en cas de dissolution.

Le présent projet de loi tient compte des principaux aspects relevés dans le cadre de la consultation. L'ordonnance d'application qu'adoptera le Conseil d'Etat comportera également des adaptations suite à la consultation.

4 Commentaires par articles

—

Art. 13 al. 1

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales (LAFam, RS 836.2) le 1er janvier 2009, les dispositions de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1) sont applicables aux allocations familiales. L'article 24, alinéa 1 LPGA garantit un droit à la rétroactivité sur cinq ans. La modification du présent article consiste en une modification purement rédactionnelle pour faire coïncider le texte de la loi cantonale avec celui de la loi fédérale.

Art. 13 al. 2

Depuis 2009, cette disposition cantonale est devenue obsolète puisqu'elle est en contradiction avec le droit fédéral. Bien que cette disposition n'est déjà plus appliquée par les caisses d'allocations familiales, elle n'a jamais fait l'objet d'une adaptation dans le droit cantonal. L'alinéa 2 de cet article est donc formellement abrogé dans une démarche d'harmonisation législative entre le droit cantonal et le droit fédéral.

Art. 28 titre

Il s'agit uniquement d'une adaptation rédactionnelle qui consiste à remplacer le terme « Surcompensation » par « Compensation ».

Art. 28 al. 1

Comme la loi fédérale impose une compensation intégrale, le présent article reprend la terminologie fédérale en remplaçant compensation « équitable » par compensation « intégrale ».

Art. 28 al. 1a

Cet article fixe les principes pour le calcul de la compensation intégrale conformément au droit fédéral et aux précisions exposées dans le message du Conseil fédéral.

Art. 28 al. 2

Actuellement, la gestion administrative de la compensation des risques (partielle) est confiée à la Fédération des caisses fribourgeoises de compensation pour allocations familiales (FEDAF). Le Conseil d'Etat prévoit poursuivre la collaboration avec cet organisme également pour la compensation intégrale.

Néanmoins, l'article est modifié pour élargir la possibilité du Conseil d'Etat, si la situation devait changer par exemple par décision interne de la FEDAF ou pour d'autres motifs, à d'autres organismes. Cette modification vise à garantir la pérennité de la mise en œuvre de la compensation des risques, indépendamment des circonstances futures, par l'introduction d'un terme plus générique « organismes tiers » et l'ajout de la « caisse cantonale de compensation pour allocations familiales » comme instance de gestion possible, à l'instar de la pratique qui prévaut dans la majorité des cantons.

Le rôle de l'organe de gestion consiste notamment à calculer la compensation des risques à l'attention de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) sur la base des données récoltées auprès des caisses AF et de gérer les flux financiers après l'entrée en force des décisions rendues par la DSAS.

Art. 28 al. 2a

Les frais de la gestion administrative de la compensation des risques sont à charge des caisses AF et l'organe en charge de cette gestion perçoit une indemnité pour la réalisation de cette tâche.

Art. 28 al. 3

Avec la modification de l'article 28 al. 2 qui laisse la liberté au Conseil d'Etat de confier la tâche à un organisme tiers (non spécifié) ou à la caisse cantonale de compensation pour allocations familiales, cet alinéa n'a plus lieu d'être.

Art. 28 al. 4

A l'instar de la situation actuelle, si les travaux administratifs sont confiés à un organisme tiers, les décisions en matière de compensation des risques restent de la compétence de la Direction en charge des affaires sociales. Le présent article fixe formellement cette compétence.

Art. 28 al. 5

Le Conseil d'Etat est compétent pour régler la mise en oeuvre par voie d'ordonnance.

Art. 31 al. 3

Le remplacement du terme « surcompensation » par « compensation » est la conséquence de la modification à l'article 28.

Le complément « notamment » permet, dans les limites du droit fédéral, l'utilisation d'éventuels excédents de liquidation en cas de dissolution de caisse. Les excédents doivent rester affectés à des allocations familiales (art. 14 de l'ordonnance fédérale du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (OAFam, RS 836.21).

Art. 31 al. 4

Pour garantir une pratique uniforme et la sécurité juridique entre les caisses AF, la DSAS peut définir par exemple les modalités de répartition des réserves selon l'article 14 OAFam, les principes des paiements et des encaissements rétroactifs.

Art. 32 al. 1

Suite à la modification de l'article 28 alinéa 4, qui cite pour la première fois dans la présente loi la Direction en charge des affaires sociales, la forme abrégée de « la Direction » doit être utilisée dans le présent article. Le reste de l'article est inchangé.

Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur des présentes modifications. Le Conseil d'Etat prévoit une entrée en vigueur des présentes modifications au 1er janvier 2029.

Aussi, la perception des montants auprès des caisses d'allocations familiales contributrices et le versement aux caisses bénéficiaires aura lieu la première fois durant l'exercice 2030 sur la base des dépenses d'allocations familiales et des revenus soumis à cotisations de l'année 2029. Les caisses AF ont ainsi suffisamment de temps pour adapter, si nécessaire, leur taux de cotisations pour le 1er janvier 2029.

5 Incidences financières et en personnel

—

5.1 Pour les caisses de compensation pour allocations familiales

Au cours des deux dernières années, 54 caisses AF ont déployé des activités dans le canton et participé à la compensation actuelle qui est partielle. Parmi celles-ci, sept caisses AF ont bénéficié chaque année d'un montant en leur faveur au titre de compensation partielle pour une somme totale de 1.2 à 1.8 million de francs par année.

La révision de la loi fédérale devrait entraîner une redistribution entre les caisses AF de l'ordre de 7.2 millions de francs par an dans le canton de Fribourg, sur un total annuel de prestations d'allocations familiales versées d'environ 230 millions de francs.

Le tableau ci-après montre que non seulement le montant total de compensation augmente, mais que la redistribution concerne un nombre plus élevé de caisses AF.

	Situation actuelle		Compensation intégrale	
	2024	2025	2024	2025
Caisses AF contributrices	40	38	29	26
Caisses AF bénéficiaires	7	11	24	28
Caisses AF sans effet	6	5	0	0
Montants à verser en francs	1.2 million	1.8 million	7.2 millions	7.3 millions
Montants à recevoir en francs	1.2 million	1.8 million	7.2 millions	7.3 millions

Les effets individuels pour chaque caisse AF ont été présentés aux intéressés dans le cadre de la consultation lancée le 24 février 2026.

5.2 Pour l'Etat

Le présent projet de loi n'a pas d'incidence financière directe et en personnel pour l'Etat.

Cependant, avec l'introduction de la compensation intégrale, les caisses d'allocations familiales pourraient adapter leur taux de cotisations, à la hausse ou à la baisse, pour tenir compte des charges supplémentaires à verser ou des recettes supplémentaires à recevoir au titre de la compensation. Le cas échéant, l'Etat-employeur serait indirectement concerné comme n'importe quel autre employeur en cas d'adaptation du taux de cotisations par la caisse AF à laquelle il est affilié, en l'occurrence la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales. L'introduction de la compensation intégrale imposée par le droit fédéral sera favorable à la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales.

6 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

—

Le présent projet n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

7 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

—

Le présent projet de loi découle de la mise en œuvre d'adaptations de la loi fédérale sur les allocations familiales. Il est conforme au droit fédéral ainsi qu'au droit constitutionnel (art. 59 et 60 Cst./FR, Familles) et ne présente pas d'incompatibilité avec le droit européen.

8 Développement durable

—

Selon l'article 197 al. 1 let. e^{bis} de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les messages soumis au Grand Conseil informent des effets du projet sur le développement durable. L'évaluation de la durabilité porte sur les effets d'un projet sur les dimensions sociale, économique et environnementale du développement durable, en identifiant les contributions positives autant que négatives et en visibilisant les conflits d'objectifs entre ces différentes dimensions.

Le présent projet met essentiellement en œuvre le droit fédéral et ne génère ainsi pas d'effet spécifique sur le développement durable. A noter que selon le message du Conseil fédéral du 24 mai 2023 concernant la modification de la loi fédérale sur les allocations familiales (FF 2023 1469, ch 6.4ss), les conséquences économiques de la compensation intégrale sont négligeables, le projet n'ayant guère d'impact sur la compétitivité des entreprises et ne faisant pas non plus augmenter les charges administratives des entreprises. En termes de conséquences sociales, les changements liés à l'introduction de la compensation intégrale sont trop faibles pour avoir un impact perceptible sur la société suisse. Ils n'auront aucune incidence sur l'environnement.

9 Référendum financier et législatif

—

La question du référendum est réglée aux articles 45 et 46 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 (Cst. ; RSF 10.1). Les lois y sont assujetties en vertu de l'article 46 al.1 let. a) Cst. Ainsi, le présent projet de loi peut faire l'objet d'un référendum législatif facultatif.

L'article 45 Cst. prévoit que les actes du Grand Conseil entraînant une dépense nette nouvelle supérieure à 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, soit actuellement 47'789'550 francs, sont soumis au référendum financier obligatoire, alors que selon l'article 46 al. 1 let. b) Cst., les actes du Grand Conseil entraînant une dépense nette nouvelle supérieure à 0.25 % du total des dépenses des derniers comptes, soit actuellement 11'947'388 francs, peuvent faire l'objet d'un référendum financier facultatif.

Le présent projet de loi n'ayant pas d'incidence financière directe et en personnel pour l'Etat, il n'est pas soumis au référendum financier.