



**Rapport collectif sur la modification
des lois suivantes en relation avec le
programme d'allégement 2018 :
Loi cantonale sur les allocations familiales
(LCAFam)
Loi sur la pêche (LPê)
Loi sur le commerce et l'industrie (LCI)**

Table des matières

1. Synthèse	2
2. Contexte	2
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation	2
3.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) ..	2
3.1.1 Contexte	2
3.1.2 Rôle des allocations familiales	3
3.1.3 Objectif de la compensation des charges	4
3.1.4 Systèmes de compensation des charges	5
3.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)	8
3.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)	9
4. Droit comparé	9
4.1 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)	9
5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution	9
6. Commentaires des articles	9
6.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) ..	9
6.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)	12
6.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)	14
7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	14
8. Répercussions sur les finances	14
8.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) ..	14
8.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)	15
8.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)	15
9. Répercussions sur le personnel et l'organisation	15
9.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) ..	15
9.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)	15
9.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)	15
10. Répercussions sur les communes	16
10.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) ..	16
10.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)	16
10.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)	16
11. Répercussions sur l'économie	16
11.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) ..	16
11.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)	16
11.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)	16
12. Résultat de la procédure de consultation	16
12.1 Généralités	16
12.2 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) ..	17
12.2.1 Introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales	17
12.2.2 Procédure de consultation	18
12.3 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)	19
12.4 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)	19

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur le programme d'allègement 2018

1. Synthèse

Dans son rapport du 28 juin 2017 à l'intention du Grand Conseil¹, le Conseil-exécutif propose le programme d'allègement 2018 (PA 2018) qui prévoit de soulager les finances cantonales de 185 millions de francs par an à partir de 2021. Les plus de 150 mesures proposées permettent d'équilibrer les comptes cantonaux au cours des quatre prochaines années ainsi que de financer la révision de la loi sur les impôts programmée pour 2019.

Le Grand Conseil a examiné le PA 2018 lors de sa session de novembre 2017. La mise en œuvre de certaines mesures prévues nécessite plusieurs modifications législatives. Le présent rapport collectif commente les modifications de la loi sur les allocations familiales, de la loi sur la pêche et de la loi sur le commerce et l'industrie.

2. Contexte

Dans son rapport du 28 juin 2017 à l'intention du Grand Conseil, le Conseil-exécutif propose le programme d'allègement 2018 (PA 2018) qui prévoit de soulager les finances cantonales de 185 millions de francs par an à partir de 2021. L'objectif prioritaire du PA 2018 est de présenter au Grand Conseil un budget 2018 et un plan financier 2019-2021 équilibrés. Les plus de 150 mesures proposées permettent d'équilibrer les comptes cantonaux au cours des quatre prochaines années ainsi que de financer la révision de la loi sur les impôts programmée pour 2019.

Le Grand Conseil a examiné le PA 2018 durant sa session de novembre 2017. La mise en œuvre de certaines mesures prévues nécessite plusieurs modifications de lois.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

3.1.1 Contexte

Selon la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)², les enfants âgés de moins de 16 ans reçoivent une allocation mensuelle minimale de 200 francs et les jeunes âgés de 16 à 25 ans bénéficient d'une allocation de formation professionnelle mensuelle d'au moins 250 francs, pour autant qu'ils suivent une formation reconnue. Tous les salariés, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et les personnes sans activité lucrative qui ont des enfants ou des jeunes en formation ont droit aux allocations familiales. Les allocations des personnes exerçant une activité lucrative sont financées par les cotisations des employeurs, des personnes indépendantes et des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS. Celles des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative sont financées dans le canton de Berne à parts égales par le canton et les communes. Une réglementation spéciale s'applique au domaine de l'agriculture.

La loi sur les allocations familiales, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, est une loi-cadre qui fixe des standards minimaux. Les cantons sont libres de déterminer eux-mêmes les points importants de leur propre régime en la matière et de décider notamment s'ils souhaitent introduire une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales. A l'heure actuelle, les 16 cantons suivants appliquent ce système: Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Lucerne, Nidwald, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, So-

¹ ACE 693/2017

² RS 836.2

leure, Schwyz, Uri, Valais, Vaud et Zoug (voir Ecoplan, Lastenausgleich bei den Familienausgleichskassen im Kanton Bern, étude effectuée à la demande de la JCE [Office des assurances sociales, OAS], décembre 2016, p. 5³).

Le régime actuel d'allocations familiales du canton de Berne fonctionne sans compensation des charges. La Commission des allocations familiales (une commission consultative du Conseil-exécutif prévue par l'article 31 LCAFam) s'y était en effet opposée lors de l'examen préliminaire de la nouvelle loi cantonale du 11 juin 2008 sur les allocations familiales (LCAFam⁴). La commission consultative du Grand Conseil, elle, était favorable à l'idée de la compensation, mais les députés l'avaient rejetée au motif que les caisses de compensation bien gérées devaient être récompensées et non punies et qu'il fallait laisser jouer la concurrence. Le Grand Conseil craignait en outre des coûts supplémentaires (Journal du Grand Conseil, séance du 9 avril 2008, p. 437s, Compte rendu de la session d'avril 2008, p. 280ss). En décembre 2016, la JCE a présenté à la Commission des allocations familiales un rapport à ce sujet rédigé par le bureau de conseil Ecoplan, car elle souhaitait déjà relancer le débat sur le potentiel d'économie et l'organisation éventuelle d'une compensation des charges. La commission a alors décidé à quatre voix contre une et deux abstentions de ne pas entrer en matière sur le rapport.

La motion «Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable» (motion 17.3860 Baumann Isidor) a été déposée le 28 septembre 2017 au Conseil des Etats. Elle vise à obliger les cantons à procéder à une compensation obligatoire et intégrale des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales. Elle prévoit que la réglementation concrète de la compensation des charges incombera aux cantons.

Le Conseil-exécutif prévoit aujourd'hui, dans le cadre du programme d'allègement 2018 (PA 2018) l'introduction d'une telle compensation des charges (mesure 45.10.3). Le canton de Berne, en tant qu'employeur, a une masse salariale soumise à l'AVS de quelque 2,3 milliards de francs par an et est affilié à la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne (CAB). Les cotisations annuelles versées à la CAB s'élèvent à 42 millions de francs environ. Dans le cas de figure de l'introduction d'une compensation des charges, le taux de risque moyen de toutes les caisses de compensation actives dans le canton serait probablement de 1,6 pour cent⁵. Si, du fait de la compensation des charges, la CAB abaisse son taux de cotisation au niveau du pourcentage précité, le canton réduira de quelque 4,7 millions de francs par an le montant de ses cotisations à la caisse.

3.1.2 Rôle des allocations familiales

Les coûts supplémentaires auxquels une famille fait face sont dus notamment aux prestations que les parents doivent fournir à leurs enfants. Ce domaine est régi par les dispositions de droit civil. Il est communément admis, au niveau international également, que les coûts supplémentaires à la charge des familles font partie des risques sociaux reconnus que les systèmes d'assurances sociales doivent prendre en compte (voir Kieser/Reichmuth, Praxiskommentar FamZG, 2010, introduction, n. 1s.).

Jusqu'à la fin de 2008, les allocations familiales n'étaient que partiellement gérées par les caisses de compensation. Les employeurs les versaient généralement eux-mêmes, sans compensation au sein d'une caisse ad hoc. De ce fait, les allocations avaient plutôt un caractère de prestation salariale complémentaire.

L'introduction au niveau fédéral d'une législation-cadre homogène a imposé le versement des allocations par l'intermédiaire d'une caisse de compensation pour allocations familiales. Les allocations familiales selon la LAFam ne sont donc pas (ou plus) une simple prestation majorant le salaire mais constituent une branche des assurances sociales financée de manière presque exclusive par les employeurs. Elles s'apparentent de ce fait au système de

³ A télécharger sous: www.jgk.be.ch/oas → Publications

⁴ RSB 832.71

⁵ Base de calcul: Statistique des allocations familiales 2015.

l'assurance-accidents professionnelle obligatoire⁶. L'article 1 LAFam soumet d'ailleurs les allocations familiales à la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)⁷. Le fait que la nouvelle loi sur les allocations familiales modifie le caractère des allocations avait du reste été relevé lors des débats parlementaires à ce sujet (voir notamment BO 2005 S 722 et, de manière générale, l'ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175). Les caisses de compensation pour allocations familiales sont des organes d'exécution relevant du droit des assurances sociales, même lorsqu'elles sont organisées selon le droit privé (ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175). Les allocations familiales occupent le sixième rang parmi les assurances sociales (Office fédéral des assurances sociales [OAS], Statistique des allocations familiales 2015, p. 5).

3.1.3 *Objectif de la compensation des charges*

La compensation des charges est un point important du droit des assurances sociales. Dans ce contexte, il convient de tenir compte, de manière actuarielle, du fait que dans le cas d'une grande communauté de risques ou communauté solidaire, la répartition des charges est meilleure que si l'unité est de petite taille (Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 99 ad art. 17). Dans le canton de Berne, une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales permet par conséquent de répartir de manière plus équilibrée les charges dues aux allocations familiales entre les employeurs, les personnes indépendantes et les employeurs non tenus de payer des cotisations à l'AVS. A l'heure actuelle, une communauté solidaire n'existe qu'au sein de chacune des caisses de compensation et donc le plus souvent à l'intérieur d'une branche uniquement.

Les cotisations versées par les employeurs, les personnes indépendantes et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS sont généralement calculées en pour cent du revenu soumis à cotisations dans l'AVS (art. 16, al. 2 et 4 LAFam). Les taux de cotisation des caisses de compensation qui regroupent de nombreux employeurs versant de faibles salaires et des salariés ayant de nombreux enfants sont donc plutôt élevés. A l'inverse, les caisses auxquelles sont principalement affiliées des entreprises versant des salaires élevés et comptant des employés ayant peu d'enfants ont habituellement les taux de cotisation les plus faibles. Ce ne sont donc pas les caisses qui travaillent de la manière la plus efficace qui sont les plus avantageuses, mais celles qui disposent d'une structure peu coûteuse, à savoir celles qui doivent payer moins d'allocations et dont la masse salariale est élevée. Par conséquent, une compensation des charges entre les caisses de compensation peut offrir une plus-value aux employeurs et aux indépendants actifs dans des branches dans lesquelles les salaires ou les revenus sont plutôt faibles et le nombre d'allocations à verser est élevé.

Le canton de Berne compte 50 caisses de compensation pour allocations familiales de diverses tailles (état: 2017⁸). Par rapport au total des allocations familiales versées en une année, elles se répartissent comme suit (état: 2015)⁹:

- 17 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant inférieur à 1 million de francs.
- 15 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 1 et 4,9 millions de francs.
- 15 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 5 et 25 millions de francs.
- 3 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 70 et 255 millions de francs.

En 2013, les taux de cotisation des caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne se situaient entre 0,5 et 2,3 pour cent des revenus soumis à

⁶ Article 91, alinéa 1 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20).

⁷ RS 830.1

⁸ Selon les informations fournies au téléphone par l'ABSPF en septembre 2017.

⁹ OFAS (2015): Evaluation des statistiques des allocations familiales effectuée par le bureau de conseil Ecoplan (en allemand)

l'AVS. Ils étaient compris entre 0,5 et 2,38 pour cent de ces revenus en 2014 et entre 0,1 et 2,41 pour cent en 2015.

Pour les caisses, une compensation des charges n'implique pas la suppression de la concurrence. Une caisse peut toujours attirer des employeurs et des personnes indépendantes en maintenant ses frais administratifs à un faible niveau et en offrant une gamme de produits appropriés. L'AVS connaît depuis 1948 déjà le système de la compensation des charges entre ses caisses, système qui a fait ses preuves.

L'introduction d'une compensation des charges à l'échelle cantonale est compatible avec l'article 15 LAFam, qui prévoit que les caisses de compensation pour allocations familiales doivent notamment veiller à leur équilibre financier en constituant une réserve adéquate de couverture des risques de fluctuation (ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175; Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 98 ad art. 17). La compensation des charges ne modifie en rien l'autonomie des caisses de compensation en matière de financement.

3.1.4 *Systèmes de compensation des charges*

Les cantons sont habilités à introduire une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales (art. 17, al. 2, lit. k LAFam; ATF 135 V 172, c. 6.2.1, p. 174) et disposent d'une grande marge d'appréciation à cet égard (Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 102 ad art. 17).

Les 16 systèmes cantonaux de compensation des charges appliqués entre les caisses se caractérisent par une grande diversité. En principe, il est possible de distinguer entre des systèmes simples et transparents d'une part et des systèmes complexes d'autre part. Parmi les représentants des sept caisses de compensation pour allocations familiales¹⁰ qui avaient été interrogés par le bureau de conseil Ecoplan au sujet de la compensation des charges, la plupart étaient d'avis que le système le plus simple et le plus transparent possible serait celui qui conviendrait le mieux au canton de Berne¹¹. Les systèmes de compensation des charges sont décrits plus précisément ci-après.

3.1.4.1 Système de pure compensation des charges

Un système de compensation des charges à la fois simple et transparent est celui dit de la «pure compensation des charges». Douze des 16 cantons appliquant la compensation des charges ont opté pour ce système¹² tout en le modifiant partiellement. Celui-ci prévoit que le montant des paiements compensatoires est calculé de manière à mettre en rapport les allocations versées selon la LAFam et la somme des revenus soumis à l'AVS, pour l'ensemble des caisses de compensation actives dans le canton d'une part et pour chacune de ces caisses d'autre part. Le rapport entre les allocations versées et la somme des revenus soumis à l'AVS correspond au taux de risque moyen ou au taux de risque de chacune des caisses de compensation. Il est possible de calculer sur cette base si telle ou telle caisse reçoit des paiements compensatoires ou si elle doit au contraire en verser (voir Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 103 ad art. 17).

Exemple: un canton compte cinq caisses de compensation pour allocations familiales (CAF). Le total de leurs revenus et des allocations qu'elles versent, ainsi que leur taux de risque (rapport, en pour cent, entre la somme des allocations et la somme des revenus), sont les suivants:

¹⁰ Caisse d'allocations familiales «Banques», Caisse d'allocations familiales de la Confédération, Caisse de compensation (pour allocations familiales) Patrons bernois, Caisse de compensation (pour allocations familiales) GastroSocial, Caisse d'allocations familiales des bouchers, Schulesta, Coiffure & Esthétique, Imorek, Commerçants bernois, Caisse Milchwirtschaft, Caisse d'allocations familiales Panvica, Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales (voir Ecoplan, op. cit., ch. 1.2 a, p. 6).

¹¹ Ecoplan, op. cit., ch. 4.2, p. 25

¹² Bâle-Campagne, Genève, Jura, Lucerne, Nidwald, Obwald, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Uri, Vaud et Zoug (Kieser, op. cit., ch. 7, p. 1178).

	Somme des revenus en CHF	Somme des allocations familiales en CHF	Taux de risque en pour cent	Différence par rapport au taux de risque moyen en pour cent	Paiements compensatoires versés à la compensation des charges en CHF	Paiements compensatoires versés aux CAF en CHF
CAF A	638 000 000	12 972 000	2,033	-0,051	328 429	
CAF B	9 100 000	133 000	1,462	-0,623	56 708	
CAF C	2 300 000	44 000	1,913	-0,172	3 948	
CAF D	2 482 000	88 000	3,546	+1,461		36 257
CAF E	58 050 000	1 563 000	2,693	+0,608		352 828
Total	709 932 000	14 800 000	Taux de risque moyen: 2,085		389 085	389 085

Formule pour le taux de risque moyen:

$$\frac{\text{Total des allocations familiales de l'ensemble des CAF}}{\text{Somme totale des revenus de l'ensemble des CAF}} \times 100$$

Formule pour le taux de risque de chaque caisse:

$$\frac{\text{Total des allocations familiales de la CAF}}{\text{Somme totale des revenus de la CAF}} \times 100$$

Formule pour le paiement compensatoire de chaque caisse:

$$\frac{\text{Somme totale des revenus de la CAF} \times (\text{taux de risque moyen} - \text{taux de risque individuel})}{100}$$

Le taux de risque des caisses de compensation A, B et C est inférieur au taux de risque moyen. Par rapport à la somme de leurs revenus, ces trois caisses paient donc un total de cotisations inférieur à la moyenne et doivent verser des montants à la compensation des charges. C'est le cas contraire qui prévaut pour les caisses D et E.

Une pure compensation des charges ne donne pas lieu à un taux de cotisation uniforme dans les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans les cantons concernés. Ainsi, en 2016, les taux de cotisation des caisses se situaient par exemple entre 0,1 et 1,92 pour cent dans le canton de Lucerne, entre 0,1 et 2,45 pour cent dans celui de Vaud, entre 1,1 et 1,97 pour cent dans celui de Bâle-Campagne, entre 0,70 et 1,90 pour cent dans celui de Soleure et enfin entre 0,1 et 3,2 pour cent dans celui du Jura¹³.

3.1.4.2 Modifications apportées au système de la pure compensation des charges

La pure compensation des charges peut subir différents types de modifications. Il est ainsi possible d'adapter le modèle à différents égards: intégration ou non des personnes de condition indépendante, montant du paiement compensatoire, montant des allocations familiales prises en compte, détermination des dépenses et des recettes imputables des caisses ou encore, par exemple, prise en considération de la fortune des caisses (Kieser, Strukturen von Familienausgleichskassen, Aktuelle juristische Praxis [AJP] 8/2013, ch. 8, p. 1179 ss).

¹³ OFAS (2018): Evaluation de la statistique des allocations familiales, sur mandat de l'OAS.

a) Intégration ou non-intégration des personnes de condition indépendante

Il convient de déterminer, dans le contexte de la compensation des charges, si le calcul tient compte aussi bien des salariés que des personnes de condition indépendante ou si le système choisi prévoit des calculs distincts à cet égard.

Actuellement, les cantons de Saint-Gall, Valais et Vaud disposent de systèmes de compensation des charges distincts pour le secteur des salariés et pour celui des personnes exerçant une activité indépendante. Les cantons de Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Grisons, du Jura, de Lucerne, Nidwald, Obwald, Schwyz et Zoug, quant à eux, appliquent le même type de calcul aux deux domaines (Kieser, op. cit., ch. 8.2, p. 1179).

Les personnes indépendantes ont droit à des allocations familiales, mais ne sont tenues de cotiser que jusqu'à un revenu de 148 200 francs (voir art. 16, al. 4 LAFam). Il est par ailleurs admissible de choisir pour ces personnes un taux de cotisation différent de celui appliqué aux salariés (art. 16, al. 3 LAFam; Kieser, op. cit., ch. 8.2, p. 1179s.). Le modèle de la pure compensation des charges peut donc revêtir plusieurs formes selon que l'on décide d'intégrer ou non les revenus provenant d'activités indépendantes.

b) Modification portant sur le montant du paiement compensatoire

Dans le modèle de la pure compensation des charges, les paiements compensatoires se calculent comme prévu au chiffre 3.1.4.1, mais il est possible de les limiter. Le canton de Saint-Gall plafonne ainsi le niveau de la taxe compensatoire en le fixant à 0,3 pour cent de la masse salariale déterminante de la caisse de compensation pour allocations familiales concernée (système de compensation partielle des charges; Kieser, op. cit., ch. 8.3, p. 1180).

c) Modification portant sur le montant des allocations familiales prises en compte

Il est possible de modifier la compensation des charges de manière telle que seul un excédent déterminé des allocations familiales soit pris en compte. Ainsi, seules les allocations à partir d'un certain montant servent au calcul de la compensation des charges. Ce montant doit être fixé de manière telle à ce qu'il soit directement lié aux facteurs qui déterminent la compensation des charges. Une solution envisageable consisterait à ne tenir compte que des allocations dont le niveau excède une part précise de la masse salariale déterminante¹⁴ (Kieser, op. cit., ch. 8.4, p. 1180).

d) Modification portant sur la détermination des charges et des revenus

Il convient d'intégrer en premier lieu à la compensation des charges les allocations familiales (effectivement) payées. Il n'est toutefois pas exclu de se baser sur d'autres postes.

En ce qui concerne les revenus, il est possible de prendre en compte le rendement de la fortune ou l'imputation de celle-ci. Une telle solution implique que des éléments détaillés soient fixés. Il serait concevable que des parts de la fortune de la caisse de compensation supérieures au montant annuel moyen des allocations familiales (calculé sur les cinq dernières années), à raison d'un dixième, soient considérées comme des revenus. On pourrait aussi envisager qu'un rendement précis de la fortune ait valeur de revenu, ce qui suppose que l'on exige des caisses de compensation pour allocations familiales qu'elles disposent d'une certaine fortune minimale (correspondant p. ex. à la moitié des dépenses annuelles affectées aux allocations familiales) et que, sur cette fortune, il soit tenu compte d'un certain revenu (correspondant p. ex. au taux d'intérêt minimal dans la prévoyance professionnelle) lors du calcul de la compensation.

S'agissant des charges, il est envisageable de tenir compte, le cas échéant, de coûts administratifs appropriés. Il s'agit à cet égard de décrire plus précisément l'aspect de l'adéquation des frais administratifs; il serait opportun que ces frais soient liés au niveau des allocations familiales versées (Kieser, op. cit., ch. 8.5, p. 1180).

¹⁴ Exemple: article 35, alinéa 2 de la loi du canton de Saint-Gall sur les allocations pour enfants (Kinderzulagengesetz)

e) Détermination de la compensation des charges en fonction de la fortune de la caisse de compensation pour allocations familiales

Le versement, le cas échéant, du paiement compensatoire peut être déterminé en fonction d'une limite maximale précise de la fortune de la caisse de compensation concernée¹⁵. Il n'y a pas de paiement compensatoire si la fortune d'une caisse de compensation pour allocations familiales dépasse le montant correspondant au paiement annuel des allocations. Cela représente à certains égards l'introduction d'une limite absolue (Kieser, op. cit., ch. 8.7, p. 1181).

La concrétisation du nouveau modèle de compensation des charges est expliquée au chiffre 7.1 ci-après.

3.2 *Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)*

L'adaptation des émoluments de patentes pour les pêcheurs et pêcheuses à la ligne vise à relever les coûts des patentes à un niveau justifié par rapport à la moyenne suisse tout en préservant l'attractivité élevée de la pratique de la pêche dans le canton de Berne.

Avec une cinquantaine de lacs et cours d'eau soumis à patente, le canton de Berne offre la plus grande diversité d'eaux ouvertes à la pêche en Suisse. La patente bernoise permet de pêcher dans de grands lacs, des lacs de montagne, des lacs de retenue ainsi que dans de grands et petits cours d'eau dans les trois grandes régions que sont les Alpes, le Mittelland et le Jura. Avec un émolument actuel de 200 francs pour une patente annuelle, le canton de Berne se trouve dans la partie inférieure de la fourchette des émoluments de patente en comparaison intercantonale. Bien qu'une comparaison transversale directe avec certains cantons soit difficile, les catégories de patentes étant organisées différemment, on constate que la plupart des cantons font payer des émoluments de patente de pêche beaucoup plus élevés que le canton de Berne. Ainsi, dans les petits cantons d'Uri et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, les émoluments pour une patente annuelle s'élèvent respectivement à 330 francs et 300 francs. Pour pouvoir pêcher uniquement dans le lac de Zurich depuis un bateau, les pêcheurs et pêcheuses payent 184 francs dans le canton de Schwytz et 180 francs dans le canton de Saint-Gall. Il faut s'acquitter d'un émolument de patente de 300 francs pour pouvoir pêcher dans les trois lacs du canton de Zurich depuis un bateau. En Valais, deux patentes doivent être acquises au prix de 370 francs afin de pouvoir pêcher dans toutes les eaux soumises à patente. Dans ce contexte, il est justifié d'adapter les émoluments de patente pour les pêcheurs et pêcheuses à la ligne dans le canton de Berne.

Lors de la session de janvier 2014, le Grand Conseil a adopté le postulat Meyer (P 176-2013) par 112 voix contre 10 (5 abstentions). Le postulat charge le Conseil-exécutif d'examiner si une contribution aux mesures de protection – analogue à celle perçue auprès des chasseurs – peut être introduite dans le domaine de la pêche.

Afin de protéger la nature et les organismes vivants, les cantons sont habilités à percevoir auprès des chasseurs et chasseuses ainsi que des pêcheurs et pêcheuses une contribution pour le financement de mesures de protection. Plusieurs cantons (p. ex. les cantons d'Argovie, de Fribourg, du Jura, du Tessin et du Valais) ont notamment introduit des réglementations de ce type dans le secteur de la pêche. Les recettes correspondantes permettent de financer des mesures de protection, telles que des revalorisations de biotopes, des mesures d'exploitation, des pêches de sauvetage (événements ou catastrophes naturels) et des mesures de protection des eaux (notamment les opérations de nettoyage des eaux effectuées par les sociétés de pêcheurs). La contribution aux mesures de protection fournit d'une part des ressources financières affectées à l'entretien et à la protection des eaux en tant que biotopes. D'autre part, cette contribution permet d'améliorer l'acceptation de la pêche au sein de la population. Les pêcheurs et pêcheuses ne sont ainsi plus seulement perçus comme des utilisateurs et utilisatrices des eaux, mais également comme des personnes qui les entretiennent et les protègent.

¹⁵ Exemple: article 35, alinéa 3 de la loi du canton de Saint-Gall sur les allocations pour enfants (Kinderzulagengesetz)

Dans le canton de Berne, la pêche est soumise au système de patente. Les émoluments pour la patente de pêche à la ligne sont fixés dans la loi du 21 juin 1995 sur la pêche (LPê)¹⁶. Celle-ci prévoit à l'article 43, alinéa 1, que cinq pour cent au moins des recettes d'émoluments seront affectés à un usage défini et utilisés pour des mesures de régénération et d'exploitation prises par des tiers. Une petite partie de ces recettes a déjà été utilisée dans le passé pour la réalisation de mesures de protection, et ce sur la base d'une convention de prestations avec la Fédération cantonale bernoise de la pêche (FCBP).

La création d'une nouvelle base légale pour le prélèvement de la contribution aux mesures de protection permettra d'une part d'effectuer une délimitation claire entre les recettes issues des émoluments de patente et celles issues des contributions aux mesures de protection. D'autre part, l'augmentation des moyens financiers affectés aux mesures de protection devrait profiter aux eaux ainsi qu'à leur faune.

3.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

Conformément à l'article 24a de la loi du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1), le canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux de hasard et des appareils à sous servant aux jeux de hasard, au sens de la législation fédérale sur les maisons de jeu. L'impôt est dû par les personnes exploitant les maisons de jeu. Une part de 10 à 20 pour cent de l'impôt cantonal est versée respectivement à la commune d'implantation et au Fonds de lutte contre les toxicomanies de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (art. 24a, al. 5 LCI). Dans le cadre du Programme d'allègement 2018, la Direction de la police et des affaires militaires prévoit une diminution échelonnée de la part de l'impôt sur les maisons de jeu reversée au Fonds de lutte contre la toxicomanie.

4. Droit comparé

4.1 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

Dans ce domaine, la situation varie fortement d'un canton à l'autre. Par conséquent, une comparaison ne s'impose pas.

5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution

Le Conseil-exécutif s'est engagé à mettre en œuvre les mesures du PA 2018 le plus rapidement possible. En conséquence, l'entrée en vigueur de la modification de la loi cantonale sur les allocations familiales ainsi que de la loi sur le commerce et l'industrie est programmée pour le 1^{er} janvier 2019 ; celle de la loi sur la pêche est prévue pour le 1^{er} janvier 2020.

Il est prévu de réaliser chaque année un controlling du PA (de manière analogue au controlling de l'EOS), vraisemblablement dans le cadre du rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif au budget et au plan intégré mission-financement.

6. Commentaires des articles

6.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

Article 14

L'introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales implique que ces dernières financent désormais, le cas échéant, des paiements compensatoires par le truchement des cotisations. Il convient par conséquent de compléter l'*alinéa 3* par une *lettre d*. Les *lettres b* et *c* ne changent qu'en raison de l'introduction de la lettre *d*.

¹⁶ RSB 923.11

*Articles 16a, 16b et 16c*a) Principe et calcul

La compensation des charges à introduire dans le canton de Berne doit être à la fois efficace, transparente et simple sur le plan administratif. Il convient de redistribuer de la manière la plus efficiente possible les moyens financiers provenant de la compensation des charges.

Un système de pure compensation des charges est introduit. Le calcul des parts de chaque caisse s'effectue conformément à la méthode décrite au chiffre 3.1.4 supra (*art. 16b et 16c, al. 1 et 2*): la somme totale des allocations familiales obligatoires qui sont versées est prise en compte (*art. 1 LCAFam*). Etant donné que les allocations à caractère facultatif (p. ex. les allocations de naissance et d'adoption; *art. 2 LCAFam*) ne sont pas intégrées à la compensation des charges, les différentes caisses peuvent maintenir une concurrence à ce sujet. Par ailleurs, la somme totale des revenus assujettis à une cotisation des membres de la caisse de compensation est prise en considération. Ainsi, les caisses n'ont que deux données chiffrées à annoncer à l'organe chargé d'appliquer la procédure en matière de compensation des charges (*art. 16d*): le total des allocations familiales obligatoires et la somme totale des revenus soumis à l'AVS de leurs membres (voir *art. 16f, al. 1*). Le travail administratif des caisses de compensation pour allocations familiales est ainsi limité. Une compensation des charges intégrale est donc mise en place. Une compensation partielle, qui aurait limité le montant des paiements compensatoires (voir ch. 3.1.4.2 b), n'aurait pas permis d'économiser 4,7 millions de francs. Par ailleurs, la motion pendante auprès du parlement fédéral exige une compensation des charges intégrale (voir ch. 3.1.1). Si la motion est adoptée, la compensation des charges prévue dans le canton de Berne répondra déjà aux nouvelles dispositions de droit fédéral.

D'autres indicateurs tels que les frais administratifs ou la fortune n'étant pas pris en compte dans la compensation des charges (voir ch. 3.1.4.2 d et e), il est garanti qu'une concurrence reste possible, à ce niveau-là, entre les caisses de compensation pour allocations familiales¹⁷.

b) Personnes indépendantes

Les cotisations des personnes indépendantes versées aux caisses de compensation se calculent sur la base du revenu soumis à l'AVS, conformément à l'article 9 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)¹⁸, dans la mesure où il n'excède pas la limite prévue par l'article 22 de l'ordonnance fédérale du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA)¹⁹ (*art. 16, al. 4 LAFam*). Cette limite s'élève à 148 200 francs par an (état: 2017). Les revenus des indépendants doivent être pris en compte dans la compensation des charges dans la mesure où ils ne dépassent pas cette limite annuelle (*art. 16b, al. 2, lit. b*).

Parmi les 50 caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne, 30 appliquent aussi le régime d'allocations pour les personnes de condition indépendante (état: 2015). Deux caisses seulement prévoient un taux de cotisation différent pour les employeurs et pour les personnes indépendantes. Le total des cotisations des indépendants de ces deux caisses s'élève à 185 000 francs par an environ, contre 126 millions de francs pour celles qui concernent l'ensemble des personnes indépendantes dans le canton de Berne (état: 2015). Compte tenu de cette faible part et du fait que deux caisses seulement disposent de taux de cotisation différents pour les employeurs et pour les personnes indépendantes, il est justifié de procéder à une compensation des charges commune à ces deux catégories. Les frais administratifs des caisses de compensation sont ainsi plus faibles que si la compensation est effectuée séparément.

¹⁷ Ecoplan, op. cit., ch. 4.2, p. 25

¹⁸ RS 831.1

¹⁹ RS 832.202

- c) Paiements compensatoires dus à la compensation des charges selon les articles 16b et 16c²⁰.

Montant des paiements compensatoires versés à la compensation des charges	Nombres de CAF concernées
inférieur à 100 000 CHF	6
compris entre 100 000 et 500 000 CHF	9
compris entre 500 000 et 1 million de CHF	6
supérieur à 1 million de CHF	9
	Total: 30

Le montant le plus faible qu'une caisse de compensation pour allocations familiales puisse verser à la compensation des charges est de 3500 francs environ; le plus élevé, lui, s'établit à environ 13 millions de francs.

Montant des paiements compensatoires provenant de la compensation des charges	Nombre de CAF concernées
inférieur à 100 000 CHF	7
compris entre 100 000 et 500 000 CHF	9
compris entre 500 000 et 1 million de CHF	2
supérieur à 1 million de CHF	2
	Total: 20

Le paiement compensatoire le plus faible qu'une caisse de compensation pour allocations familiales puisse recevoir se situe aux alentours de 18 500 francs. Le plus élevé, lui, est de 33 millions de francs environ.

La compensation des charges implique la redistribution annuelle de quelque 38 millions de francs, ce qui correspond approximativement à un pour mille de la somme des revenus de l'ensemble de l'économie bernoise.

- d) Exigibilité des paiements compensatoires et intérêt moratoire

Les paiements compensatoires versés à la compensation des charges et aux caisses de compensation pour allocations familiales sont dus dans les 30 jours suivant la notification de la décision à cet égard (voir *art. 16c, al. 3*). Cette façon de procéder permet de garantir une redistribution efficiente des fonds provenant de la compensation des charges. Aucun fonds n'est inutilement lié.

L'organe d'exécution décide des parts que les caisses de compensation doivent verser à la compensation des charges (*art. 16d, al. 2*) dans les 30 jours suivant la notification de la décision. Il en va de même pour les parts que l'organe d'exécution doit lui-même verser (*art. 16c, al. 3*). Un intérêt moratoire est dû dès l'échéance du délai (*art. 16c, al. 4*).

Article 16d

L'Office des assurances sociales (OAS) est compétent en matière de compensation des charges entre le canton et les communes dans les domaines des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et des prestations complémentaires ainsi qu'en ce qui concerne le transfert financier entre la Confédération et le canton dans le domaine des allocations familiales dans l'agriculture (*art. 25, al. 3 LCAFam, art. 16, al. 1, lit. i* de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques [ordonnance d'organisation JCE; OO JCE]²¹). Il dispose ainsi de l'expérience nécessaire pour appliquer la procédure de compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales, raison pour laquelle il est désigné, à l'*alinéa 1*, comme service compétent de la JCE en la matière.

²⁰ Base de calcul: Statistique des allocations familiales 2015.

²¹ RSB 152.221.131

Article 16e

Il existe une obligation générale de verser des émoluments lorsque le canton fournit des prestations (art. 66 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations [LFP]²²). Le fait que le bénéficiaire ait demandé une telle prestation ou qu'il y ait droit d'office n'a pas d'importance (voir Annexes à la session du Grand Conseil de janvier 2002, annexe 3, p. 47). *L'alinéa 1* fixe l'objet de l'émolument (application de la procédure de compensation des charges) ainsi que le cercle des assujettis (les caisses de compensation pour allocations familiales). En appliquant la procédure de compensation des charges, l'OAS fournit des prestations à l'ensemble des caisses de compensation, auprès desquelles il perçoit des émoluments couvrant les coûts (art. 2a de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale [ordonnance sur les émoluments, OEmoj]²³).

Article 16f

Pour que l'OAS puisse calculer les parts de charges, les caisses de compensation doivent lui annoncer le total des allocations familiales obligatoires qui ont été versées et la somme totale des revenus assujettis à l'AVS des membres de la caisse (*al. 1, lit. a et b*). L'organe de révision confirme quant à lui l'exactitude de ces données à l'intention de l'organe d'exécution (*al. 2*).

Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent faire parvenir à l'autorité de surveillance, en l'occurrence l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF), leur rapport annuel six mois au plus tard après la clôture de l'exercice (art. 18 LCAFam). Vu que toutes les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne ont un exercice qui correspond à l'année civile (état: 2017²⁴), le délai de remise du rapport est fixé pour l'ensemble d'entre elles au 30 juin. Par souci de simplification, cette même date doit aussi être celle de la remise des deux données chiffrées requises pour la compensation des charges (*al. 1*).

Article 16g

L'OAS, en sa qualité d'organe d'exécution, aura besoin des noms et des adresses des caisses de compensation pour allocations familiales admises dans le canton de Berne au sens de l'article 14 LAFam pour pouvoir appliquer la procédure de compensation des charges. L'ABSPF qui, en sa qualité d'autorité de surveillance, dispose de ces données, devra les mettre à la disposition de l'OAS (*al. 1*).

L'ABSPF s'autofinance grâce aux émoluments perçus dans le cadre de son activité de surveillance (art. 5 et 13 de la loi du 17 mars 2014 sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations [LABSPF]²⁵). Elle doit par conséquent être rétribuée pour la mise à disposition des données, sous une forme forfaitaire. Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'ordonnance (*al. 2*).

6.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Titre du chapitre 3

Ce titre de chapitre est complété par le concept de contribution aux mesures de protection. Cette modification tient compte de la création, avec l'article 43a LPê, d'une base légale pour le prélèvement séparé d'une contribution aux mesures de protection.

Article 34

Le système de patente bernois ne comprend actuellement que deux catégories d'âge : celle des adolescents jusqu'à 16 ans et celle des adultes. A partir de 17 ans, tous les pêcheurs et

²² RSB 620.0

²³ RSB 154.21

²⁴ Selon des renseignements fournis par téléphone par l'ABSPF en septembre 2017.

²⁵ RSB 212.223

pêcheuses payent le plein tarif de l'émolument de patente. Or c'est justement à cet âge-là que les jeunes décident de continuer à pêcher ou d'abandonner la pêche au profit d'autres loisirs. Cette catégorie d'âge est très sensible aux coûts ; le prix de la patente pour adultes, plus de trois fois plus élevé que celui de la patente pour adolescents, peut avoir un effet dissuasif durable. C'est pourquoi l'article 34, alinéa 4 LPê prévoit l'introduction d'une catégorie d'âge et de prix supplémentaire pour les personnes en formation jusqu'à 25 ans. Cette catégorie de personnes, importante pour assurer la relève des pêcheurs et pêcheuses, doit elle aussi pouvoir acquérir une patente à un tarif réduit.

Article 37, alinéa 2

Le principe selon lequel un tarif réduit s'applique pour les adolescents est désormais étendu à la nouvelle catégorie de patente pour les personnes en formation.

Article 38

Les émoluments de patentes de pêche à la ligne prévus à l'article 38, alinéa 1 LPê seront relevés pour atteindre un niveau adapté à la moyenne suisse, soit une augmentation de 20 à 25 pour cent. Même ainsi, les émoluments des patentes bernoises restent très attractifs par rapport au reste du pays.

Les émoluments pour les personnes en formation seront fixés à l'avenir à l'article 38, alinéa 3a LPê, comme pour les deux catégories d'âge actuelles. Les émoluments des patentes pour ces personnes équivalent à la moitié de ceux des patentes pour adultes (à l'exception des patentes pour un jour et des patentes d'invité).

Article 43a

A l'avenir, l'acquisition d'une patente annuelle de pêche à la ligne au sens de l'article 38, alinéa 1, lettres a et b LPê est subordonnée à la preuve que des travaux de protection ont été réalisés. Cette obligation s'applique également aux personnes qui ne sont pas domiciliées dans le canton de Berne selon l'article 38, alinéa 2 LPê et qui acquièrent une patente annuelle. Lors de l'acquisition de cette patente annuelle, les personnes qui ne fournissent pas la preuve qu'elles ont réalisé un travail de protection devront s'acquitter de la contribution aux mesures de protection en plus des émoluments régaliens ou émoluments de patente. Le Conseil-exécutif ou, en cas de délégation de la compétence correspondante, la Direction de l'économie publique, réglemente par voie d'ordonnance la manière dont cette preuve pourra être fournie concrètement (cf art. 68, al. 2, lit. u et al. 3 LPê).

L'article 43a, alinéa 3 LPê fixe les limites du montant annuel de la contribution aux mesures de protection entre 20 et 100 francs. Il incombe au Conseil-exécutif ou, en cas de délégation de la compétence correspondante, à la Direction de l'économie publique, de fixer le montant concret par voie d'ordonnance (cf art. 68, al. 2, lit. u et al. 3 LPê). Dans ce cadre, il convient de tenir compte du fait que les pêcheurs et pêcheuses domiciliées hors du canton de Berne ne payent pas un montant supérieur au titre de cette contribution.

Les recettes issues de la contribution aux mesures de protection sont exclusivement affectées au financement de mesures de protection, telles que les revalorisations de biotopes, les mesures d'exploitation, les pêches de sauvetage (événements ou catastrophes naturels) et les mesures de protection des eaux. Le canton de Berne octroie notamment dans ce cadre des aides financières aux tiers engagés contractuellement conformément à l'article 47 LPê pour effectuer des travaux d'encouragement de la pêche.

Article 68, alinéa 2, lettre u et alinéa 3

Le Conseil-exécutif édicte les prescriptions d'exécution concernant la fourniture d'une preuve du travail de protection effectué et le montant concret de la contribution aux mesures de

protection. Cette réglementation est désormais mentionnée à l'article 68, alinéa 2, lettre *u* LPê. L'ajout au 3^e alinéa de cette disposition légale donne au Conseil-exécutif la compétence de déléguer à la Direction de l'économie publique l'aménagement de ces prescriptions d'exécution.

6.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

Article 24a

Le Fonds de lutte contre la toxicomanie est alimenté par la taxe sur l'alcool et l'impôt sur les maisons de jeux, et en vertu de la loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration (LHR; RSB 935.11); il reçoit ainsi chaque année entre six et sept millions de francs. Actuellement, la part de l'impôt sur les maisons de jeu est de 15 pour cent, soit environ 285 000 francs. Ce montant comprend la redevance sur les appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui offrent la chance de réaliser un gain d'argent versée par les anciens casinos (cf. art. 3a en relation avec les art. 19a ss. de l'ordonnance du 20 décembre 1995 sur les appareils de jeu, OAJ; RSB 935.551). À la fin 2015, le solde du Fonds atteignait 2,7 millions de francs.

Dans le cadre du PA 2018, la part versée au Fonds sera ramenée de 15 à 10 pour cent à partir de 2019, soit une diminution d'environ 100 000 francs. L'année 2020 connaîtra une autre diminution de quelque 140 000 francs.

La part de l'impôt sur les maisons de jeux reversée au Fonds de lutte contre la toxicomanie passerait ainsi sous la barre des 10 à 20 pour cent prévus par la loi. Il convient donc d'assouplir ce taux dans l'article 24a, alinéa 5 LCI en fonction de la diminution prévue. La part versée aux communes d'implantation n'est pas concernée par cette modification.

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le PA 2018 n'est pas expressément mentionné dans le programme gouvernemental de législature 2015 à 2018. Concernant la situation financière, celui-ci constate cependant que l'équilibre financier du canton de Berne reste précaire; il mentionne à cet égard divers risques de politique financière liés notamment au domaine fiscal et à l'évolution des charges dans les secteurs du troisième âge, du social, de la santé et du handicap.

8. Répercussions sur les finances

8.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

L'introduction de la compensation des charges entre les caisses pour allocations familiales à partir de 2020 a permis d'inscrire dans le budget 2018 et le plan intégré mission-financement de 2019 à 2021 une diminution des charges à l'échelon cantonal de quelque 6,63 millions de francs. Cette dernière avait cependant été calculée par erreur sur la base d'une masse salariale globale trop élevée. L'économie s'élève à environ 4,7 millions de francs, compte tenu de la masse salariale correcte, et se fonde sur l'hypothèse selon laquelle le taux de cotisation de la CAFB baissera dès 2020 de 1,8 à 1,6 pour cent, ce qui correspond approximativement au taux de risque moyen de toutes les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton (état: 2015).

Le versement de cotisations plus faibles à la caisse de compensation de la part des hautes écoles pourrait lui aussi se répercuter favorablement sur les comptes annuels de ces dernières. Il s'agit là d'un facteur à prendre en compte lors de la définition annuelle de la subvention cantonale accordée aux hautes écoles (voir p. ex. art. 129, al. 2, lit. *f* de l'ordonnance du 12 septembre 2012 sur l'Université [OUni]²⁶). La présente mesure d'allègement pourrait donc aussi entraîner des économies dans ce domaine. Il est toutefois trop tôt pour évaluer les possibles répercussions financières.

²⁶ RSB 436.111.1

L'indemnisation forfaitaire de l'ABSPF pour la mise à disposition de noms, d'adresses et d'autres coordonnées des caisses de compensation pour allocations familiales (*art. 16g, al. 2*) sera vraisemblablement inférieure à 1000 francs par an.

8.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)

Au cours des dernières années, les recettes issues des émoluments de patentes s'élevaient à environ 1,9 million de francs par an. L'augmentation des émoluments de patentes entraînera une hausse des recettes, même si l'introduction de la nouvelle catégorie de patente pour les personnes en formation aura pour conséquence à court terme une certaine baisse des recettes, d'autant plus que les personnes appartenant à cette catégorie et domiciliées hors du canton de Berne ne paieront plus le double des émoluments. Dans l'ensemble, l'attractivité accrue des patentes pour les personnes en formation devrait cependant entraîner à long terme une augmentation des acquisitions de patentes. On peut ainsi tabler sur une hausse annuelle des recettes de 300 000 à 400 000 francs.

Concernant la contribution aux mesures de protection, il convient de retenir les éléments suivants : près de 5000 des 7500 preneurs et preneuses de patentes sont membres de la FCBP et fournissent déjà dans ce cadre un travail de protection ; ces personnes seront donc exemptées du paiement de la contribution aux mesures de protection. En revanche, les 2500 pêcheurs et pêcheuses qui ne sont pas affiliés à la FCBP et ne fournissent pas régulièrement de travail de protection devront s'acquitter de la contribution aux mesures de protection. Une contribution aux mesures de protection de 40 francs par pêcheur ou pêcheuse générerait des recettes annuelles d'environ 100 000 francs, dont 50 à 70 pour cent devraient être utilisés pour des mesures de protection en application de l'article 47 LPê, et dont 30 à 50 pour cent constitueraient des recettes supplémentaires pour le canton de Berne. Ces recettes supplémentaires devront être utilisées pour les mesures de protection du canton dans le domaine de la gestion de la pêche (p. ex. capture de jeunes poissons pour contrôler la reproduction naturelle ou effectuer des analyses génétiques). De tels travaux prendront de l'importance à l'avenir.

8.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

La modification permet d'économiser les 140 000 francs supplémentaires visés.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

9.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

Le personnel disponible parviendra à assumer les tâches supplémentaires liées à l'exécution de la compensation des charges.

9.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Le prélèvement de la contribution aux mesures de protection et la vérification correspondante des preuves du travail de protection réalisés seront effectués par le système électronique existant d'achat des patentes (Webshop), qui est actuellement remanié et modernisé. Les pêcheurs et pêcheuses à la ligne pourront comme auparavant acheter et payer leur patente ainsi que la contribution aux mesures de protection directement sur Internet ou auprès de l'une des agences chargées de délivrer les patentes de pêche à la ligne, que la FCBP met à disposition de l'Inspection de la pêche sur la base d'un contrat de prestations. La vérification des preuves du travail de protection effectué et le prélèvement de la contribution aux mesures de protection pourraient éventuellement rendre nécessaires de légères adaptations des processus et des systèmes informatiques correspondants. Le projet n'aura pas d'autres répercussions sur le personnel et l'organisation.

9.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

La modification n'a pas de répercussions sur le personnel et l'organisation.

10. Répercussions sur les communes

10.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

La masse salariale des communes affiliées à la CAB était d'environ 1,125 milliard de francs en 2015. En admettant que le taux de cotisation s'abaisse dès 2020 à 1,6 pour cent, les communes pourront réaliser des économies de 2,25 millions de francs par an.

La compensation des charges entre les caisses n'entraînera aucun travail administratif supplémentaire pour les communes.

10.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Aucune répercussion sur les communes n'est prévisible.

10.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

Le projet de loi n'a pas de répercussions sur les communes.

11. Répercussions sur l'économie

11.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

Les caisses de compensation pour allocations familiales qui devront verser des paiements compensatoires auront à supporter, en moyenne non pondérée, une charge correspondant à 0,3 pour cent environ de la somme des revenus assujettis à l'AVS tandis que, dans le cas inverse, ce pourcentage sera de 0,2 pour cent, toujours en moyenne non pondérée. On assistera ainsi à une redistribution entre, d'une part, les branches dans lesquelles la masse salariale est faible et le nombre d'allocations familiales est élevé et, d'autre part, les branches dans lesquelles la masse salariale est importante et le nombre d'allocations familiales est limité. Quelque 38 millions de francs seront redistribués, soit un pour mille de la somme des revenus de l'ensemble de l'économie cantonale bernoise.

D'un point de vue administratif, la simplicité est de mise en matière de compensation des charges. La remise de deux indicateurs (*art. 16f*) par les caisses de compensation n'occasionne en effet que très peu de travail.

Les caisses de compensation pour allocations familiales devront verser des émoluments couvrant les frais à l'OAS, chargé de l'exécution de la compensation des charges (*art. 16e*).

11.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Aucune répercussion sur l'économie n'est prévisible.

11.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

Le projet n'a pas de répercussions sur l'économie.

12. Résultat de la procédure de consultation

12.1 Généralités

La procédure de consultation à laquelle six personnes ont pris part a été menée par voie de conférence, le 12 décembre 2017. Les prises de position écrites pouvaient être envoyées jusqu'au 18 décembre 2017. Elles ont été au nombre de 17. Parmi celles-ci, neuf participants n'avaient aucune remarque au sujet du projet ou ont renoncé à une prise de position.

L'UDC s'étonne qu'aucune modification législative ne soit proposée pour l'application de la mesure du PA prévue dans le cadre des «solutions transitoires» (mesure 48.4.5). Pour le par-

ti, il est incompréhensible que ce report de charges controversé, qui doit intervenir au sein même de l'Etat (du canton vers les communes), soit exclu de la modification collective²⁷.

Le Conseil-exécutif a décidé de rédiger un projet distinct à ce sujet, en raison des débats portant sur le fond qui s'imposent et qui prendront un certain temps. Les travaux, menés dès le début de 2018 en collaboration avec l'Association des communes bernoises, devraient permettre de procéder à l'adaptation requise en 2020.

12.2 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

12.2.1 Introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales

Les Verts, le PBD, le PEV et l'Association du personnel de l'Etat de Berne (APEB) sont favorables à une compensation des charges, contrairement à l'UDC et à l'Union syndicale du canton de Berne. L'UDC relève que le Grand Conseil avait rejeté l'idée d'une compensation des charges en 2008 et qu'à ses yeux, aucun nouveau fait ne justifie un réexamen de la question.

Entre 2008 et la première lecture de la présente modification de la LCAFam en 2018, la composition du Grand Conseil a changé trois fois. En outre, au cours de ces dix dernières années, il a été constaté que le canton, en sa qualité d'employeur, payait un taux de cotisation supérieur à la moyenne auprès de la CAFB, qui fonctionne comme une caisse supplétive. Il s'agit de prendre des mesures permettant de soulager les finances cantonales. Il a été précisé que le canton ne serait pas le seul à profiter d'une compensation des charges, mais que tous les employeurs affiliés à la CAFB en bénéficieraient eux aussi. En 2016, la CAFB a payé 42 pour cent de l'ensemble des allocations familiales versées dans le canton de Berne, qui ne concernent l'administration cantonale que dans une faible mesure.

Pour le PLR, l'Union cantonale des associations patronales bernoises, l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie, l'association PME bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne, la compensation des charges a des répercussions importantes sur les caisses qui s'en occupent. Ils ne se sont toutefois pas exprimés sur la compensation des charges proposée parce que le rapport ne contenait pas d'analyse sur les différents systèmes existants.

Le Conseil-exécutif a tenu compte de ces remarques et complété le rapport.

Selon l'UDC, il convient d'attendre les débats au parlement fédéral sur la motion «Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable» (motion 17.3860 Baumann Isidor) qui traite de l'introduction d'une compensation des charges dans le droit fédéral. Comme précisé au chiffre 3.1.1 supra, la motion demande que tous les cantons prévoient un système de compensation des charges intégrale entre les caisses de compensation pour allocations familiales. Sa réglementation concrète relèverait des cantons. En cas d'adoption par le parlement fédéral de la motion, le projet de modification de la LCAFam ne contreviendrait pas au nouveau droit fédéral d'ordre supérieur.

Selon l'Union cantonale des associations patronales bernoises, il est possible de réduire les charges dans le domaine des cotisations versées par les employeurs du canton à la CAFB même sans introduire de compensation des charges. Il suffirait à la CAFB d'abaisser son taux de cotisation à partir du 1^{er} janvier 2018 déjà. Ses réserves pourraient durer 25 ans. L'Union syndicale du canton de Berne est elle aussi d'avis qu'il existe une marge de manœuvre permettant d'abaisser les taux de la CAFB sans qu'il ne soit nécessaire d'introduire une compensation des charges.

²⁷ Le projet mis en consultation regroupait les trois modifications législatives sous la forme d'une modification collective. A la demande de la Commission des finances, les modifications de lois sont désormais présentées séparément au Grand Conseil.

Fin 2016, les réserves de la CAFB correspondaient à 49,39 pour cent des dépenses annuelles consacrées la même année aux allocations familiales. Légalement, ces réserves doivent se situer entre 20 et 100 pour cent (art. 13, al. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales; OAFam²⁸). Selon les renseignements fournis par la CAFB, si le taux de cotisation, sans système de compensation des charges, était abaissé de 0,2 pour cent, les réserves de la caisse diminueraient chaque année de 27 millions de francs environ. En l'espace de trois ans, le minimum de réserves prescrit, qui doit correspondre à 20 pour cent de la somme nécessaire au versement des allocations pour un an, serait atteint. Il ne resterait alors plus qu'à augmenter à nouveau le taux de cotisation, ce qui constituerait vraisemblablement une atteinte à l'article 15, alinéa 1 LCAFam, qui prévoit que le taux doit rester constant pendant une période relativement longue.

L'Union syndicale du canton de Berne précise que les caisses de compensation pour allocations familiales sont importantes pour les associations des partenaires sociaux puisqu'elles participent au financement des «structures essentielles au partenariat social». Elle ajoute que le Conseil-exécutif, s'il vise des finances cantonales équilibrées, doit tenir compte du fait que les instruments du partenariat social seront affaiblis.

La compensation des charges porte uniquement sur les allocations obligatoires (art. 16b, al. 2 projet LCAFam). Les cotisations des employeurs pour les allocations obligatoires permettent aux caisses de compensation d'assumer leurs charges pour les allocations familiales obligatoires et de couvrir leurs frais administratifs ainsi que de constituer une réserve de couverture des risques de fluctuation (art. 14, al. 3 LCAFam). Il est difficile d'imaginer dans quelle mesure le financement des «structures essentielles au partenariat social» peut être directement concerné par une compensation des charges. Dans tous les cantons (Valais excepté), les employeurs financent exclusivement les allocations obligatoires.

12.2.2 Procédure de consultation

Le PS, le PLR, les Verts, l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie, l'Union cantonale des associations patronales bernoises, l'association PME bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne demandent l'organisation d'une procédure de consultation ordinaire. Ils relèvent que seul le cas de projets revêtant peu d'importance permet de renoncer à une telle procédure ou de raccourcir le délai de consultation de trois mois.

Le Conseil-exécutif a lancé le 6 décembre 2017 une procédure de consultation (ACE 1299/2017). Des délais plus courts que l'habituel délai de consultation de trois mois peuvent être fixés en cas d'urgence (art. 9 de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport [OPC]²⁹). Pour de justes motifs, en particulier lorsque le projet est urgent, le Conseil-exécutif peut décider que la consultation aura lieu par voie de conférence et non par écrit (art. 10, al. 2 OPC). Cette consultation a été effectuée le 12 décembre 2017. Il était en outre possible de remettre des prises de position écrites jusqu'au 18 décembre 2017 (ACE 1299/2017). Les mesures du PA 2018 doivent être appliquées le plus vite possible, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2019, pour que le budget soit équilibré et qu'il soit possible de financer la révision de la loi sur les impôts prévue pour 2019. Il existait bel et bien un caractère d'urgence pour ce projet important. La procédure de consultation a donc été menée dans le respect des dispositions légales.

L'Union cantonale des associations patronales bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne disent se réserver la possibilité d'user des voies de recours relevant du droit de la surveillance si décision est prise de renoncer à une procédure de consultation ordinaire.

La compétence en matière d'ouverture d'une procédure de consultation appartient au Conseil-exécutif (art. 6, al. 1 OPC), qui est lui-même placé sous la surveillance du Grand Conseil

²⁸ RS 836.21

²⁹ RSB 152.025

(art. 78, al. 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC]³⁰). Lorsque l'autorité de surveillance est le Grand Conseil, les dénonciations sont traitées selon la procédure applicable aux pétitions (art. 87, al. 3 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil; LGC³¹). L'article 87, alinéa 2 LGC prévoit que la commission compétente en matière de dénonciation à l'autorité de surveillance peut déposer une intervention ou une initiative parlementaire si elle est favorable à la demande exprimée dans la pétition.

12.3 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)

L'UDC et le PEV sont favorables aux adaptations législatives.

12.4 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

L'UDC approuve la modification de la LCI alors que le PEV la rejette, car elle réduit les moyens alloués au Fonds de lutte contre la toxicomanie.

13. Proposition

Comme les mesures du PA 2018 doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible, au 1^{er} janvier 2019, et pour ce qui concerne la loi sur la pêche au 1^{er} janvier 2020, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture (art. 75, al. 3 LGC).

Berne, le 23 avril 2018

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Pulver*

le chancelier: *Auer*

³⁰ RSB 101.1

³¹ RSB 151.21