

Date de dépôt: 20 mai 2005

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur :

- a) M 1431-A** Motion de M^{mes} et MM. Ester Alder, Roger Beer, Janine Berberat, Juliette Buffat, Marie-Françoise de Tassigny, Gilles Godinat, Mireille Gossauer-Zurcher, Cécile Guendouz, Pierre Marti, Louiza Mottaz, Rémy Pagani, Catherine Passaplan, Véronique Pürro, Albert Rodrik et Jean Rémy Roulet concernant une refonte cohérente du régime des allocations familiales
- b) M 1608-A** Motion de M^{me} et MM. Anne-Marie von Arx-Vernon, Luc Barthassat, Jacques Baudit, Mario Cavaleri, Jean-Claude Egger, Philippe Glatz, Nelly Guichard, Guy Mettan, Pierre-Louis Portier et Patrick Schmied à tripler les allocations de naissance et à augmenter les allocations familiales

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. La motion 1431, déposée le 12 octobre 2001 par les députés de la Commission des affaires sociales du Grand Conseil, dont la teneur est la suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, considérant :

- *les attentes de plus en plus grandes à l'égard du système des allocations familiales;*
- *les limites qu'impose à de telles ambitions le mode de financement actuel, exclusivement à la charge des employeurs;*
- *la complexité du système mis en place par la loi du 1^{er} mars 1996 et ses conséquences tant en ce qui concerne la lourdeur administrative que la mise à l'écart de nombreux bénéficiaires par l'introduction d'un mécanisme de conditions de revenus auparavant inconnu dans les allocations familiales;*
- *l'utilité de désenchevêtrer les dépenses en faveur de la formation professionnelle et de l'encouragement aux études d'une part et des allocations familiales d'autre part dans un souci de transparence et de clarté,*

demande au Conseil d'Etat :

de mettre sur pied un groupe d'experts, dont il désigne le président et qui comprend un représentant de la CCGC, un représentant qualifié de l'UAPG, un représentant de la conférence des caisses d'allocations familiales genevoises et un représentant qualifié de la CGAS, afin d'étudier et de faire des propositions concrètes d'ici septembre 2002,

touchant particulièrement :

- *les modes de financement du régime, notamment un système paritaire de perception et ses conséquences en matière de gestion des caisses;*
- *le retour à une loi exhaustive sur les allocations familiales sans conditions de revenus;*
- *toute autre suggestion assurant un système simple, viable et social d'allocations familiales permettant au canton de Genève d'attendre dans la sérénité un éventuel régime fédéral unifié.*

2. La motion 1608, déposée le 28 octobre 2004, dont la teneur est la suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, considérant :

- la création d'une assurance-maternité genevoise, suite au rejet du projet fédéral de 1999;*
- l'acceptation par le peuple suisse par 55,4 % de oui et par le peuple genevois par 79,5 % de oui de la modification du 3 octobre 2003 de la loi sur les allocations pour perte de gain (en cas de service ou de maternité);*
- la volonté de maintenir à Genève le niveau de prestations actuelles;*
- la nécessité d'imaginer un système de compensation qui n'alourdisse ni les charges financières globales de l'assurance, ni les charges administratives des entreprises,*

invite le Conseil d'Etat

à présenter avant la fin de l'année 2004 un projet de loi visant à tripler les allocations de naissance et à augmenter les allocations familiales.

RÉPONSE DE CONSEIL D'ÉTAT

1. Par motion 1431, citée ci-dessus, il a été demandé au Conseil d'Etat de mettre sur pied un groupe d'experts afin d'étudier et de faire des propositions concrètes touchant tout le système d'allocations familiales.

Donnant suite à cette motion, le Conseil d'Etat a nommé un groupe d'experts par arrêté du 17 avril 2002, sous la présidence de M^{me} Christine Sayegh. Le groupe d'experts a rendu son rapport final le 31 octobre 2003 (annexe : rapport du groupe d'experts). Le projet de loi modifiant la loi sur les allocations familiales (J 5 10) entend introduire le modèle proposé par le groupe d'experts, qui préconise en résumé les prestations suivantes :

- a) allocations de base pour enfants âgés de 0 à 18 ans;
- b) allocations intermédiaires pour enfants âgés de 18 ans à 19 ans et 11 mois, soumises à condition de formation;
- c) système élargi des bourses selon les critères de l'allocation d'études ou d'apprentissage.

Les prestations a) et b) sont intégrées dans la loi sur les allocations familiales (ci-après : LAF) et financées par des contributions des employeurs, à l'exception des prestations pour personnes sans activité lucrative.

Les prestations c) sont régies par la loi sur l'encouragement aux études, du 4 octobre 1989, et la loi sur l'orientation, la formation et le travail des jeunes gens, du 21 juin 1985. Leur introduction nécessite une modification parallèle de ces deux lois. Ces prestations sont financées par les pouvoirs publics.

2. En date du 1^{er} janvier 2002, la modification de la LAF est entrée en vigueur, introduisant notamment un taux de contribution unique et créant le fonds cantonal de compensation des allocations familiales. Saisi par un recours de droit public, le Tribunal fédéral, par arrêt du 4 juillet 2003 (2P.329.2001), a constaté l'inconstitutionnalité de l'article 27, alinéa 3, 2^e phrase LAF, dans la mesure où il délègue au Conseil d'Etat la compétence de fixer le taux de contribution, sans toutefois lui indiquer une fourchette ou un plafond. Dans le même arrêt, le Tribunal fédéral a constaté l'inconstitutionnalité du mode de financement des allocations pour les personnes non actives et les cas spéciaux (article 31, alinéa 2, lettres a) et c). Le Tribunal fédéral a considéré que ces prestations relèvent de la politique sociale et de l'assistance, que l'Etat ne peut mettre exclusivement à la charge d'un cercle déterminé de contribuables, soit les employeurs, les indépendants et les salariés d'un employeur non tenus de cotiser, sous peine de violer le principe de la généralité de l'impôt.

Le Tribunal fédéral a rendu une décision incitative, constatant l'inconstitutionnalité des dispositions précitées, sans les annuler, mais invitant le législateur cantonal à les modifier rapidement pour les rendre conformes à la Constitution. Il s'agit donc présentement de donner suite à cet arrêt par l'adoption des modifications idoines.

3. Le 21 avril 2005, le Grand Conseil a adopté la loi instituant une assurance en cas de maternité et d'adoption. Cette loi a pour but l'adaptation du droit cantonal au nouveau régime fédéral en matière d'assurance-maternité, tout en maintenant les acquis genevois. Elle entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2005, en même temps que le nouveau droit fédéral. Les dispositions de cette loi, combinées à celles du projet de loi modifiant la loi sur les allocations familiales (J 5 10), répondent à l'invite de la motion 1608.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Martine Brunschwig Graf

Annexe : Rapport final du groupe d'experts pour la refonte du régime des allocations familiales M 1431, du 31 octobre 2003.

Groupe d'experts pour la
refonte du régime des
allocations familiales
M 1431

RAPPORT FINAL

Genève, le 31 octobre 2003

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
Compilation des législations concernées.....	4
Prestations cantonales en matière d'allocations familiales	5
Exportabilité des allocations familiales et allocations d'encouragement à la formation	6
Conséquences et incidences du règlement 1408/71 de l'UE sur le dispositif genevois – audition du Professeur Pierre-Yves Greber	8
Entretien prépondérant et durable, échelle de Winzeler, jurisprudence inter-cantonale – audition de Monsieur Jean-Marie Favre et Madame Doris Wangeler.....	10
Exportabilité des prestations – audition de Me Jacques-André Schneider.....	12
Conclusions intermédiaires	13
Conséquences de l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes et les critères d'exportabilité	14
Projet initial	16
Etude de l'arrêt du Tribunal fédéral sur le recours de droit public contre la loi genevoise du 21 septembre 2001 modifiant la loi sur les allocations familiales et ses conséquences	19
Etude de l'arrêt du Tribunal fédéral rendu le 11 juillet 2003 et relatif aux rapports inter-cantonaux en matière d'allocations familiale	20
Estimation du surcoût du projet initial	21
Audition des représentants de la Conférence des caisses des allocations familiales genevoises	22
Projet définitif	23
Commentaires	26
Conclusions	28

A. INTRODUCTION

En application de l'arrêté du Conseil d'Etat du 17 avril 2002, un groupe d'experts a été constitué avec mission d'étudier et de faire des propositions concrètes en matière de refonte du régime d'allocations familiales, touchant particulièrement :

- les modes de financement du régime, notamment un système paritaire de perception et ses conséquences en matière de gestion des caisses;
- l'élaboration d'une loi cadre sur les allocations familiales sans condition de revenu;
- toute autre suggestion assurant un système simple, viable et social d'allocations familiales, dans l'attente d'un éventuel régime fédéral unifié.

Cette mission est destinée notamment à répondre à la motion 1431.

Composition du groupe :

- | | |
|---|-------------------------------------|
| - présidence : | Me Christine Sayegh,
avocate; |
| - représentant du département de l'instruction publique - service des allocations d'études et d'apprentissage : | M. Denis Kaufmann directeur; |
| - représentant de la Caisse cantonale genevoise de compensation : | M. Jean-Claude Risse,
directeur; |
| - représentant de la Conférence des caisses d'allocations familiales genevoises : | M. Michel Barde, président; |
| - représentant de l'Union des associations patronales genevoises : | M. Fredy Marti; |
| - représentant de la communauté genevoise d'action syndicale : | M. Jean-Michel Varcher; |
| - secrétariat et procès-verbaux : | Mme Anna Beczkowski,
DGAS. |

B. SÉANCE DU 18 AVRIL 2002

Le 18 avril 2002, Monsieur Pierre-François Unger, conseiller d'Etat en charge du département de l'action sociale et de la santé, conviait les membres du groupe d'experts et procédait à leur exhortation.

Monsieur Unger a ensuite situé la mission confiée et rappelé l'entrée en vigueur de la LIPAD le 1^{er} mars 2002.

Tout en précisant qu'il ne désirait en aucun cas entraver la liberté de délibération du groupe d'experts, le chef du département a exposé son idée, soit l'application, dans le domaine des allocations familiales, du système des premier et deuxième piliers, par analogie à celui de la retraite, à savoir :

- un socle de base, destiné à tous et financé par un système paritaire (1^{er} pilier);
- un 2^{ème} pilier, distribué en fonction des besoins, financé par les deniers publics, soit par le biais d'un rabais d'impôt, voire d'un impôt négatif.

Monsieur Unger a toutefois relevé que ce mode de financement n'est pas souvent préconisé dans le domaine de prestations sociales, car il s'effectue sans accompagnement social, mais il estime que, dans le domaine des allocations familiales, cet accompagnement n'est pas nécessaire. Le montant de ce 2^{ème} pilier pourrait être variable en fonction des périodes de la vie.

Par ailleurs, Monsieur Pierre-François Unger a assuré les experts de la disponibilité des services de l'administration fiscale cantonale pour effectuer les simulations nécessaires en fin de travaux. Il a annoncé, en outre, que le Conseil d'Etat communiquera au groupe les résultats des travaux du groupe de travail chargé de définir un seul revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales.

Les membres du groupe d'experts ont poursuivi la séance en fixant un calendrier et un plan de travail, sans perdre de vue la date de la remise du rapport fixée au 30 septembre 2002. Il a été proposé et accepté par l'ensemble du groupe de commencer les travaux par une étude faisant état d'un inventaire exhaustif des diverses allocations familiales, allocations aux études et à l'encouragement aux études, leur mode de fonctionnement et leur financement, ainsi que les conséquences de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'Union européenne. Cette première étape a fait l'objet d'un rapport intermédiaire au Conseil d'Etat dont la teneur est intégrée dans le présent document.

PREMIERE ETAPE

C. SÉANCE DU 6 MAI 2002

I. Compilation des législations concernées

1. Législation relative aux allocations familiales proprement dites :

- loi sur les allocations familiales (J 5 10) du 1^{er} mars 1996, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997 et son règlement d'exécution (J 5 10.01) du 10 octobre 2001, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002;
- loi relative aux allocations familiales, aux salariés de l'agriculture et aux petits agriculteurs indépendants (J 5 15) du 16 novembre 1962.

2. Législation relative aux allocations d'encouragement à la formation :

- loi sur l'encouragement aux études (C 1 20) du 4 octobre 1989, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1991, en particulier les dispositions touchant à l'allocation d'encouragement à la formation (art. 36 A), ainsi que le règlement

d'application (C 1 20.01) du 3 juin 1991 et notamment les dispositions touchant au financement de l'allocation d'encouragement à la formation (art. 87 C - 87 D);

- règlement concernant l'allocation d'encouragement à la formation (C 1 20.04) du 16 décembre 1996;
- loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (C 2 05) du 21 juin 1985 et plus particulièrement les dispositions touchant à l'allocation d'encouragement à la formation (art. 120 A et ss);
- règlement d'application de la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (C 2 05.01) du 1er juillet 1987 et plus particulièrement les dispositions touchant à l'allocation d'encouragement à la formation (art. 16 A - 16 B).

II. Prestations cantonales en matière d'allocations familiales

1. La loi sur les allocations familiales

Nature, but et genre des allocations (art. 4)

Les allocations familiales sont des prestations sociales en espèces, uniques ou périodiques, indépendantes du salaire, du revenu ou du degré d'activité, destinées à participer partiellement à la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants (alinéa 19). Elles doivent être affectées exclusivement à l'entretien du ou des enfants (al. 2).

Les allocations familiales du régime genevois comprennent :

- a) l'allocation de naissance, prestation unique (de Fr. 1'000.—), qui est accordée pour l'enfant né d'une mère domiciliée en Suisse;
- b) l'allocation d'accueil, prestation unique (Fr. 1'000.—), qui est accordée pour l'enfant mineur placé en vue d'adoption dans une famille domiciliée en Suisse;
- c) l'allocation pour enfant, prestation mensuelle accordée dès le mois qui suit celui de la naissance de l'enfant ou de son placement en vue d'adoption jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 18 ans s'il est domicilié en Suisse ou de 15 ans s'il ne l'est pas. L'allocation pour enfant est Fr. 200.— jusqu'à 15 ans et de Fr. 220.— de 15 à 18 ans.

2. Les allocations d'encouragement à la formation

Nature, but et genre (art. 1)

Avec l'abaissement de la majorité civique et civile à 18 ans, le législateur a comblé le manque d'allocation familiale pour les parents ayant à leur charge de jeunes adultes, âgés de 18 à 25 ans, en formation, en créant une allocation d'encouragement à la formation. Cette allocation est liée à des conditions de

revenu en application de l'article 14 de la loi sur l'encouragement aux études qui prennent en considération le revenu du groupe familial et le revenu propre de l'étudiant. Cette allocation est au maximum égale au montant annuel de l'allocation pour enfant de plus de 15 ans. Elle est financée par le Fonds cantonal de compensation des allocations familiales (6/7^{ème}) et par le budget de l'Etat (1/7^{ème}) en application des articles 36A de la loi sur l'encouragement aux études et 120A de la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens.

3. Financement

Tant l'allocation familiale (l'allocation de naissance, d'accueil et pour enfant) que l'allocation d'encouragement à la formation sont financées selon le système contributif.

4. Autres régimes

En outre, d'autres régimes coexistent avec le régime genevois sur lesquelles le législateur cantonal n'a pas de prise :

a) l'allocation complémentaire versée en application de règlement d'entreprise ou de CCT.

Certaines conventions collectives ou règlement d'entreprises prévoient des allocations familiales complémentaires. Dans l'hypothèse où le montant alloué est supérieur au montant cantonal, l'employé touche la différence;

b) les régimes fédéraux (agriculture, personnel fédéral, etc.);

c) les régimes particuliers découlant de l'exemption au régime genevois (SUVA, CICR, Skyguide, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, etc.) ou du statut des organisations internationales.

III. Exportabilité des allocations familiales et allocations d'encouragement à la formation

Avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux le 1er juin 2002 (RS 0.142.112.681), il y a lieu de se poser la question de l'exportabilité des prestations en matière d'allocations familiales dans le cadre des présents travaux et des éventuelles contraintes du droit européen, afin de répondre à un souci de cohérence quant à la refonte du système ainsi qu'à des préoccupations financières.

Le droit européen, sous l'angle de l'égalité de traitement, généralise l'exportation des prestations au titre des allocations familiales jusqu'à 18 ans. La mise en application des accords bilatéraux de la Suisse avec l'Union européenne a entraîné également l'exportabilité des allocations d'encouragement à la formation.

IV. Questions à approfondir

De nombreuses questions ayant été soulevées lors du premier tour de table, le groupe d'experts a évalué les investigations à effectuer préalablement à toute réflexion sur la refonte du système des allocations familiales et arrêté les pistes suivantes :

- a) faut-il maintenir l'universalité de la prestation indépendamment du coût de l'enfant et du nombre d'enfants ?
- b) faut-il maintenir le système actuel en ce qui concerne les limites d'âge ou s'aligner sur les législations européennes ?
- c) étudier les modes de financement applicables aux prestations familiales, en regard du cercle des bénéficiaires, de leur appartenance active ou non au monde du travail et de l'exportation des allocations;
- d) étudier les conséquences de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux entre la Suisse et la Communauté européenne sur toute réforme, notamment :
 - le fait que la convention franco-suisse soit devenue caduque;
 - la prise en considération des cas transfrontaliers;
 - l'euro-compatibilité des critères d'assujettissement;
- e) étudier plus généralement les problèmes de compatibilité avec d'autres systèmes, notamment cantonaux.

V. Documents de travail distribués à ce stade des travaux

- lois concernées et règlements d'exécution;
- lois fiscales genevoises;
- loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs;
- rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé au Conseil National: inventaire des questions techniques et juridiques concernant la création d'une base légale pour des prestations complémentaires aux familles et aperçu de choix possibles;
- copie du catalogue des prestations françaises en matière d'allocations familiales;
- publication de l'OFAS concernant les genres et montants des allocations familiales, état au 1^{er} janvier 2002.

VI. Suite des travaux

Après avoir commenté cette documentation, le groupe d'experts estima prioritaire de procéder à l'audition de personnes spécialisées dans le domaine du droit communautaire, soit Monsieur le professeur Pierre-Yves Greber et Me Jacques-André Schneider ainsi qu'à l'audition du Président, Me Jean-Marie Faivre et de la

greffière, Madame Doris Wangeler, de la commission de recours en matière d'allocations familiales pour connaître de la jurisprudence.

En prévision de ces auditions, le groupe a défini pour chaque personne concernée le domaine qu'il souhaitait investiguer, a préparé et envoyé aux intéressés les questions qu'il entendait leur poser.

D. SÉANCE DU 18 JUIN 2002

I. Audit du professeur Pierre-Yves GREBER

Thème : conséquences et incidences du règlement 1408/71 de l'Union européenne sur le dispositif genevois.

Exposé du professeur Pierre-Yves Greber :

1. Introduction

La convention bilatérale qui liait la Suisse à la France auparavant a été supplantée par l'accord bilatéral signé avec la Communauté européenne dès son entrée en vigueur. Dès lors, c'est le droit communautaire et, plus particulièrement, le règlement 1408/71 qui lie la Confédération et les cantons avec les pays de l'UE, notamment en ce qui concerne les allocations familiales. Tout le principe réside dans la coordination des systèmes qui sont très différents d'un pays à l'autre. Cette coordination vise principalement à l'égalité de traitement entre les citoyens européens (nationaux et non nationaux).

L'égalité de traitement tient compte des droits acquis et exclut toute discrimination directe et indirecte, notamment dans les situations transfrontalières : les ressortissants de l'UE soumis au droit suisse ne peuvent pas se voir appliquer un traitement différent, même si leur famille réside à l'étranger.

2. Coordination des systèmes

(cf. Dictionnaire suisse de politique sociale, 2e édition 2002, Pierre-Yves Greber - Coordination réalité sociale - Lausanne 2002)

L'enfant ouvre le droit aux prestations et ces dernières doivent être versées sans discrimination, de façon égalitaire; elles sont exportables. Les accords bilatéraux, et notamment le règlement 1408/71 de la CE, n'influencent pas la politique interne du pays quant au contenu des prestations. Ainsi, en Suisse, les législateurs cantonaux déterminent librement le contenu, le champ d'application et l'organisation des prestations. Ils déterminent librement le caractère conditionnel ou inconditionnel d'une prestation.

3. Eléments d'harmonisation et de convergences

En signant les accords bilatéraux, la Suisse s'est engagée à ratifier :

- a) la convention 102 de l'Organisation internationale du travail, partie VII «Prestations aux familles», convention concernant la norme minimum de la sécurité sociale, la norme minimum étant définie à l'article 44;

ainsi que

- b) la recommandation du Conseil de l'Europe du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (92/442/CEE). Ces convergences intéressent la Suisse de façon directe. Il est notamment à relever, au chiffre IA.1, lettre e, l'introduction du principe d'instaurer et/ou de développer une protection sociale appropriée pour les travailleurs non salariés et, au point 6 traitant du développement des prestations servies aux familles en fonction du coût des enfants et des ressources familiales, la contribution à favoriser l'intégration des personnes qui, après avoir élevé leurs enfants, souhaitent s'insérer sur le marché du travail, permettre la conciliation entre les responsabilités familiales et la vie professionnelle.

4. Droit communautaire

Le droit communautaire de coordination se réfère à l'article 12 du traité qui fonde le principe de l'égalité de traitement et l'interdiction de discrimination (art. 3 du règlement 1408/71).

Selon le commentaire article par article du traité UE et CE (Barbara Jesus, art. 42, n° 8, édité par Philippe Léger, Helbling & Lichtenhahn 2000), «Au titre du principe de la conservation des droits acquis, la coordination mise en place prévoit, en principe, la levée des clauses de résidence (art. 10, paragraphe 1 du règlement n° 1408/71) pour les prestations entrant dans son champ d'application : ces prestations ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire d'un Etat membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice.» Les articles 72 à 76 bis du règlement 1408/71 se réfèrent plus précisément aux prestations familiales. Les articles 73 et 74, confirment le principe de l'exportation des prestations, sous réserve des dispositions de l'annexe VI (modalités particulières d'application pouvant constituer une réserve aux droits acquis). En ce qui concerne la Suisse, le professeur Pierre-Yves Greber distribue l'article de Kati Fréchetin (secteur conventions, OFAS) paru dans *Sécurité sociale* CHSS 2/2002, p. 86 et 87) qui, après avoir rappelé les principes généraux en matière de coordination internationale (égalité de traitement), précise que «Les ressortissants de l'UE soumis au droit suisse ne peuvent pas se voir appliquer un traitement différent, même si la famille réside à l'étranger. Ils bénéficient des mêmes droits que les Suisses résidant dans le canton en question avec leur famille. Les éventuelles discriminations à l'égard de ressortissants d'autres cantons ne leur sont pas opposables.»

Il résulte de la discussion qui s'ensuit avec le professeur Pierre-Yves Greber qu'il y a lieu de bien séparer l'assistance sociale qui n'est pas exportable (art. 4, paragraphe 4, règlement n° 1408/71) de la sécurité sociale qui est exportable. Le problème se pose au niveau de la définition de l'assistance. La frontière est floue entre ces deux notions et il incombera à la jurisprudence de la préciser. A l'analyse, pour ne pas être exportables, les prestations doivent être ciblées et financées par un système non contributif. Elles doivent relever d'une autre législation que les prestations de base et être en conséquence liées à un environnement social particulier. Ainsi, pour distinguer les prestations exportables des non exportables, il y aurait lieu de prévoir deux lois, la première relative au régime de base (prestations exportables) et la deuxième stipulant les prestations de proximité (en principe non exportables). Relevons en outre que la modulation des allocations en vertu du coût de la vie est considéré comme discriminatoire à l'intérieur de la Communauté européenne.

II. Documentation distribuée

Copie des différents documents cités dans l'exposé de Monsieur Greber, Monsieur Risse remet par ailleurs aux membres du groupe l'article du professeur Bernard Dafflon intitulé «*Le financement des assurances sociales en Suisse : analyse du point de vue des charges sur les salaires et des incidences redistributives*».

E. SEANCE DU 3 JUILLET 2002

Monsieur Denis Kaufmann distribue deux tableaux concernant l'allocation d'encouragement à la formation, donnant l'image de la situation en 2001 (répartition par sexe, âge, sommes distribuées, catégories d'études). Il en ressort qu'en 2001, 156 allocations d'encouragement à la formation ont été versées pour des études à l'étranger sur un total de 3'569 allocations.

I. Audition de Monsieur Jean-Marie FAIVRE, président de la Commission de recours et de Madame Doris WANGELER, greffière

Les questions posées étaient les suivantes :

- 1) notion de l'entretien prépondérant et durable (art. 3, al. 1 et 2 LAF);
- 2) interprétation de l'échelle de Winzeler pour l'application des allocations familiales pour orphelins;
- 3) cette échelle est-elle applicable à l'étranger ?
- 4) jurisprudence inter-cantonale, quid ?

1. Notion de l'entretien prépondérant et durable

Afin d'éviter de tomber dans l'arbitraire, l'idéal serait de fixer des critères objectifs qui permettent de définir la notion d'entretien prépondérant et durable dans tous les pays. Me Faivre cite deux critères possibles :

- a) le montant de l'allocation familiale ne devrait pas être supérieur à la somme consacrée à l'entretien de l'enfant qui réside à l'étranger. On pourrait définir le montant de l'entretien prépondérant et durable en fonction d'un pourcentage maximum que cette allocation devrait représenter par rapport au coût de l'enfant (par exemple 60 %);
- b) il serait également possible de définir un critère en terme de pourcentage minimum que représenterait le coût de l'enfant résidant à l'étranger par rapport au revenu à prendre en considération (par exemple : 10 %).

La Commission de recours se base, pour définir cette notion, sur les tables de Winzeler, en les adaptant avec souplesse. L'allocation familiale doit être consacrée à l'entretien de l'enfant (et non pas à celui de toute la famille et plus). A l'étranger, il est toutefois difficile de contrôler le réel cercle des bénéficiaires.

2. Situation particulière des enfants sans répondant

Tant le tuteur que le curateur, qui s'est vu confier la garde d'un mineur, peut être assimilé au détenteur de l'autorité parentale - tout comme le Service du tuteur général - et percevoir l'allocation familiale pour un orphelin ou pour un enfant dont les parents ont été déchus de l'autorité parentale. Etant donné que c'est l'enfant qui ouvre le droit à l'allocation familiale, la Commission de recours a toujours su trouver une solution pour que cette allocation puisse être versée.

Sur le plan européen, dans l'hypothèse où le Service du tuteur général place un enfant en France par exemple, l'allocation familiale sera versée. Déjà actuellement, et s'il y a un rattachement suffisant avec le canton de Genève, l'allocation est versée même à l'étranger. L'entrée du droit européen dans le système législatif cantonal des allocations familiales n'a pas d'incidence sur le système actuellement appliqué.

3. Effet du droit européen sur les relations inter-cantoniales

Me Faivre cite également la publication de Madame Kati Fréchetin (op. cit.) qui conclut à l'absence d'effet sur les relations inter-cantoniales.

Les relations d'un canton avec les pays européens sont directes en la matière et indépendantes d'un éventuel concordat inter-cantonal. Depuis longtemps, le canton de Genève avait une convention en matière d'allocations familiales avec la France alors qu'elle n'en a jamais eue avec le canton de Vaud. Ainsi, une situation discriminatoire à l'égard d'un ressortissant vaudois par rapport à un ressortissant français au sujet de l'obtention ou de la quotité d'une allocation familiale est possible et non condamnable judiciairement.

II. Documentation distribuée

A l'issue de leur audition, Me Jean-Marie Faivre et Madame Doris Wangeler ont remis aux membres du groupe une compilation de jurisprudences de la Commission de recours en matière d'allocations familiales récentes (2000-2001) déterminant les différentes notions-clés utiles en la matière.

F. SÉANCE DU 3 SEPTEMBRE 2002

Audition de Me Jacques-André SCHNEIDER

Préalablement à son audition, Me Jacques-André Schneider a reçu les questions écrites du groupe, lesquelles portent sur le même thème que celles posées au professeur Greber, étant précisé que ce dernier s'estime être un généraliste en la matière alors que l'on peut considérer Me Schneider comme un spécialiste et praticien.

Me Schneider a distribué, à l'appui de son exposé, un document préparé à l'attention du groupe et traitant avec de nombreuses références les questions posées (en annexe).

Il relève d'entrée de cause que la principale difficulté dans l'application des accords bilatéraux est le rôle très important joué par la jurisprudence. En effet le traité sur la libre circulation (droit primaire) est l'expression des grands principes fondateurs et contient des notions peu précises, laissant à la jurisprudence le soin de les définir. Le règlement d'application (droit secondaire) comporte beaucoup d'exceptions sans compter les réserves figurant dans les annexes.

En ce qui concerne l'exportabilité des prestations, il résulte de l'exposé de Me Schneider que :

- a) il n'est pas facile de déterminer les prestations non-exportables de manière certaine. En effet s'il n'est pas trop compliqué d'identifier le genre des prestations non-exportables, les exceptions à la règle sont nombreuses et peuvent encore augmenter en fonction de la jurisprudence de la Cour européenne. Seules les pures prestations d'assistance ne sont pas exportables;
- b) l'art. 4 du règlement 1408/71 définit le champ matériel et vise aussi bien les prestations à caractère contributif que non-contributif. Le mode de financement n'est donc pas déterminant. Le débat relatif à la fiscalité familiale, allocations à caractère fiscal «Kindergeld», n'est pas terminé et il est douteux qu'une telle prestation puisse relever de la coordination européenne;
- c) la notion d'assistance sociale est définie de manière restrictive par la jurisprudence européenne;

- d) les seules prestations d'assistance ne sont pas exportables sans qu'il soit nécessaire d'émettre des réserves;
- e) des allocations liées au domicile de l'enfant à Genève peuvent ne pas être exportables pour autant qu'elles figurent dans l'annexe VI en application des art. 73 et 74 du règlement 1408/71, mais ceci impliquerait une modification de l'Accord;
- f) sous réserve du respect de l'égalité de traitement, chaque pays membre peut modifier ses dispositions législatives en matière d'allocations familiales mais doit en informer les autres;
- g) les prestations d'allocations aux études ainsi que celles relatives à l'encouragement à la formation relèvent de la sécurité sociale si elles sont accordées pour compenser les charges familiales;
- h) les avantages non-exportables (règlement 1612/68) doivent respecter le principe de non-discrimination;
- i) l'art. 4 §1 Règl. 1408/71 s'applique aux législations relatives à la sécurité sociale et non aux dispositions conventionnelles, par ex. CCT.

G. SEANCE DU 17 SEPTEMBRE 2002

CONCLUSIONS INTERMEDIAIRES

1. Les investigations initialement projetées sont terminées.
2. La situation géographique et économique de Genève commandait d'analyser le droit européen en matière de prestations sociales et son impact sur le droit cantonal genevois.
3. L'étude des effets de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, postérieure au vote de la motion 1431, s'est avérée indispensable pour pouvoir non seulement appréhender le cercle des bénéficiaires des prestations envisagées mais aussi permettre ensuite aux spécialistes de l'administration fiscale de cerner les coûts engendrés par les nouvelles propositions et les comparer au système actuel.
4. Le résultat des travaux du groupe chargé de définir le revenu déterminant le droit aux prestations n'est pas encore connu et sera un élément digne d'intérêt dans l'élaboration des propositions, dans l'hypothèse où le critère du revenu est retenu.
5. La décision du Tribunal Fédéral suite au recours de la Fédération des syndicats patronaux et consorts, sur la compétence de fixer les taux et modalités de financement notamment des allocations pour enfants des personnes sans activité lucrative et des allocations d'encouragement à la formation sera aussi un élément à prendre en considération (ATF rendu le 4 juillet 2003, cf. lettre M p.17).

6. Sur la base des études entreprises, des informations encore attendues, le groupe de travail poursuivra ses travaux afin de soumettre au Conseil d'Etat des propositions qui devront respecter la compatibilité avec les normes européennes et les législations des Etats membres de l'Union européenne, tout en préservant le nécessaire soutien à accorder de manière ciblée aux résidents du canton de Genève.

H. RAPPORT INTERMEDIAIRE DU 25 SEPTEMBRE 2002

A ce stade des travaux, le groupe d'experts a remis à Monsieur Pierre-François Unger, conseiller d'Etat en charge du département de l'action sociale et de la santé un rapport intermédiaire afin de respecter l'invite de la motion 1431 demandant à ce que le groupe d'experts non seulement étudie une refonte cohérente du régime des allocations familiales, mais fasse des propositions concrètes d'ici septembre 2002. L'entrée en vigueur des accords bilatéraux et plus particulièrement de l'accord sur la libre circulation des personnes, le 1^{er} juin 2002, et ses conséquences n'ont pas permis de formuler des propositions concrètes dans le délai imparti. La présidente a été reçue par Monsieur Pierre-François Unger, conseiller d'Etat, le 11 octobre 2002 qui, après avoir pris connaissance du travail effectué a accordé un délai complémentaire à fin juin 2003.

DEUXIEME ETAPE : synthèse

I. SEANCE DU 23 OCTOBRE 2002

Réflexions autour de la nouvelle configuration du système d'allocations familiales

1. Conséquences de l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes et les critères d'exportabilité :

Les critères d'exportation des prestations (dans le système cantonal actuel, seule l'allocation de naissance n'est pas exportable) et la réciprocité, conduisent à la conclusion que l'allocation familiale «de base» est exportable (cf. rapport intermédiaire p.8 2^{ème} § et p.10 et 11) car elle a trait au domaine de la sécurité sociale et va jusqu'à 18 ans pour tous les ressortissants l'UE/AELE.

Le Tribunal fédéral, dans un arrêt (2P 124/1999) a admis que la durée des versements des allocations familiales pouvait être limitée à 15 ans si l'allocataire résidait à l'étranger alors que l'allocation est versée jusqu'à 18 ans si l'allocataire réside en Suisse, en principe au domicile du bénéficiaire, à savoir celui du parent ayant droit.

Le système français qui sera vraisemblablement applicable à bon nombre de situations dans le canton de Genève, prévoit de nombreuses prestations. Toutefois, la plupart ne sont pas exportables au motif que la France a fait des

réserves mentionnées dans l'annexe de l'Accord sur la libre circulation des personnes, ce qui n'est pas le cas du côté suisse. Par contre, dans les éléments essentiels à retenir, il y a le critère de l'âge à savoir que la France verse des allocations familiales exportables jusqu'à 20 ans (en réalité, 19 ans et 11 mois). Elle assortit néanmoins le versement d'une allocation familiale entre 16 et 20 ans à la condition que l'enfant, qui n'est pas en formation, soit à la charge de ses parents et qu'il n'ait pas de revenu supérieur à 50 % du SMIC.

2. Il y a lieu de rappeler que le système genevois actuel se présente comme suit :

- a) le système actuel est né d'une motion socialiste déposée en décembre 1992, demandant de coupler l'allocation familiale de base avec une allocation d'encouragement à la formation, qui est conditionnée par le niveau de revenu;
 - b) l'allocation familiale de base était exportée jusqu'à 18 ans pour les frontaliers et jusqu'à 15 ans pour les autres ressortissants. Depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, tous les ressortissants de l'UE en sont bénéficiaires jusqu'à l'âge de 18 ans;
 - c) l'allocation d'encouragement à la formation est soumise à condition de revenu et financée en grande partie par les employeurs. Elle est gérée par le dispositif qui s'occupe des bourses d'études et s'adresse prioritairement aux personnes domiciliées à Genève mais aussi à celles qui ont des enfants à l'étranger;
 - d) la loi sur l'orientation et la formation professionnelles et le travail des jeunes gens prévoit que les enfants des frontaliers peuvent toucher cette prestation contrairement à la loi sur l'encouragement aux études. Toutefois, avec l'entrée en vigueur des accords sur la libre circulation des personnes, l'allocation d'encouragement aux études s'étend également aux enfants des frontaliers qui poursuivent leurs études hors de Suisse.
3. Compte tenu de ces constatations, le groupe d'experts, motivé par le fait qu'il y a lieu de maintenir les acquis des allocations familiales de base, système simple, bien structuré et compatible avec le droit européen, s'accorde à proposer d'étudier un système prolongeant l'allocation familiale de base jusqu'à 20 ans révolus (sous réserve de la prise en considération du système français qui s'arrête à 19 ans et 11 mois) relayé par le système de bourses (20-25 ans) ensuite.

J. SEANCES DES 9 NOVEMBRE, 27 NOVEMBRE ET 18 DECEMBRE 2002 AINSI QUE DES 21 JANVIER, 12 FEVRIER, 5 MARS ET 2 AVRIL 2003

Ces 7 séances ont été consacrées à l'affinement du système projeté. Elles ont fait l'objet d'un rapport de synthèse adressé au conseil d'Etat le 2 avril 2003, dont le contenu est intégré dans le présent rapport.

Projet initial

Préambule

Afin qu'il n'y ait pas de confusion sur la nomenclature, le groupe d'experts propose d'arrêter les définitions suivantes :

- bénéficiaire : parents ou répondant /ayant droit;
- allocataire : enfant du bénéficiaire.

Proposition

A. 0-18 ans : allocations de base = allocations familiales

Rattachement : bénéficiaires travaillant ou domiciliés à Genève.

Allocataires : enfants du bénéficiaire.

Exceptions : pour les allocataires domiciliés dans un pays non-membre de l'UE ou de l'AELE : la limite d'âge est à 15 ans.

Financement : système des allocations familiales (AF) actuel.

B. 18-20 ans : allocations intermédiaires = allocations familiales sous condition de formation (18-19ans et 11 mois ;cf. p. 13 lettre l ch3)

Rattachement : bénéficiaires travaillant à Genève.

Allocataires : étudiants suisses et ressortissants des pays de l'UE et AELE.

Formation :

La définition telle qu'elle figure à l'article 3 de la loi cantonale sur l'encouragement aux études (C1 20) a retenu la préférence du groupe, étant donné qu'elle offre un certain équilibre avec les conditions d'octroi des bourses d'études pour les 20-25 ans. Le critère du nombre d'heures de cours sera aussi calculé sur celui précisé à l'article 1 du règlement d'application (C1 20.01), avec quelques adaptations si nécessaire.

La définition du droit fédéral, plus particulièrement la loi sur l'AVS, n'a pas été retenue au motif qu'elle cumule les conditions de formation et de revenus alors que dans le système proposé par le groupe d'experts, seule la condition de la formation est prise en considération. En effet, en matière d'allocations familiales, le critère du revenu n'est pas retenu.

Financement : système AF actuel, tant pour l'allocation de base que pour l'allocation intermédiaire.

Bien que les charges supplémentaires des caisses soient en partie compensées par la suppression des AEF, l'estimation très approximative du surcoût

avoisinerait 9 millions. En effet, pour l'année scolaire 2001/2002, le nombre d'étudiants dans l'enseignement post-obligatoire professionnel et en apprentissage et le nombre d'étudiants à l'université de Genève s'élevaient à 16'400.

En cas d'ouverture des droits dans deux cantons simultanément, le groupe suggère que les autorités des deux cantons s'accordent pour appliquer la règle de l'Union européenne, à savoir : le droit prioritaire est au canton du domicile de l'allocataire. Cette solution est préconisée par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 11 juillet 2003 (cf. lettre M p. 18)

Enfin le régime des allocations familiales comprend l'allocation de base ainsi que l'allocation intermédiaire et s'applique pour les allocataires de 0 à 20 ans.

C. 20 ans et plus : système élargi des bourses selon les critères de l'allocation d'études ou d'apprentissage

Rattachement : cercle des bénéficiaires prévus par la loi sur l'encouragement aux études (C 1 20) et la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (C 2 05) :

Cercle des bénéficiaires (C 1 20) :

- a) étudiant genevois, confédéré, ou visé par l'Accord sur la libre circulation des personnes, dont le répondant est domicilié et contribuable dans le canton ou dont le répondant est domicilié en zone frontalière et travaille dans le canton;
- b) étudiant genevois, confédéré, ou visé par l'Accord sur la libre circulation des personnes, âgé de plus de 20 ans, domicilié et contribuable sur le territoire genevois depuis 2 ans au moins sans interruption avant qu'il n'entrepreneur la formation pour laquelle il demande une aide, pour autant qu'il réponde aux exigences de l'article 19, alinéa 1;
- c) étudiant étranger, non visé par l'Accord sur la libre circulation des personnes, dont le répondant est domicilié et contribuable en Suisse depuis 5 ans, dont les deux dernières années passées sans interruption dans le canton;
- d) étudiant étranger, non visé par l'Accord sur la libre circulation des personnes, qui après l'âge de 20 ans, a été domicilié et contribuable en Suisse pendant 5 ans, dont les 2 dernières années passées sans interruption dans le canton avant qu'il n'entrepreneur la formation pour laquelle il demande une aide, pour autant qu'il réponde aux exigences de l'article 19, alinéa 1;
- e) étudiant genevois, confédéré ou visé par l'Accord sur la libre circulation des personnes, âgé de 25 ans au plus et domicilié sur le territoire genevois, lorsqu'il est orphelin de père et de mère;
- f) étudiant dont le répondant, domicilié dans le canton, jouit du statut de réfugié accordé par l'autorité fédérale compétente;

étudiant ressortissant de l'UE/AELE ou autre étranger si le répondant est ressortissant de l'UE/AELE
étudiant et répondant non ressortissants de l'UE/AELE

étudiant ressortissant de l'UE/AELE ou autre étranger si le répondant était ressortissant l'UE/AELE

- g) étudiant qui jouit du statut de réfugié après avoir été demandeur d'asile dans le canton et dont le répondant n'est pas domicilié en Suisse.

Cercle des bénéficiaires (C 2 05) :

A droit automatiquement à une allocation d'apprentissage :

- a) l'apprenti genevois, confédéré ou visé par les Accords sur la libre circulation des personnes ^{****} :
- 1° dont le répondant est domicilié et contribuable dans le canton,
 - 2° dont le répondant est domicilié en zone frontalière et travaille dans le canton;
- b) l'apprenti étranger, non visé par les Accords sur la libre circulation des personnes ^{*****} :
- 1° dont le répondant est domicilié dans le canton et a résidé en Suisse depuis 3 ans au moment de l'entrée en apprentissage,
 - 2° dont le répondant est au bénéfice depuis 3 ans d'un permis de travailleur frontalier,
 - 3° dont le répondant est domicilié dans le canton et jouit du statut de réfugié accordé par l'autorité fédérale compétente.

Allocataires : étudiants inscrits dans des écoles reconnues par la loi sur l'encouragement aux études, en priorité à Genève, subsidiairement en Suisse si le type de formation choisie n'existe pas à Genève, plus subsidiairement à l'étranger si le type de formation choisie n'existe pas en Suisse, ainsi que les apprentis en formation duale à Genève.

K. AUDITION DU GROUPE D'EXPERTS PAR MONSIEUR PIERRE-FRANCOIS UNGER, CONSEILLER D'ETAT CHARGE DU DASS

A ce stade des travaux, le groupe d'experts a présenté un rapport de synthèse à Monsieur Pierre-François Unger aux fins d'être autorisé, dans l'hypothèse où le système proposé retenait l'attention du Conseil d'Etat, de prendre contact avec les caisses d'allocations familiales pour chiffrer le coût du projet issu de ses travaux.

L. SEANCE DU 10 AVRIL 2003

Ensuite de la rencontre du groupe d'experts avec Monsieur Pierre-François Unger, conseiller d'Etat, le 10 avril 2003 et les décisions prises, le Conseil d'Etat, dans sa séance du 7 mai 2003, a pris acte du rapport intermédiaire sur l'avancement des travaux du 25 septembre 2002 et de la synthèse des travaux du 2 avril 2003, a autorisé le groupe d'experts à donner mandat aux caisses d'allocations familiales pour estimer le surcoût

apprenti ressortissant de l'UE/AELE ou autre étranger si le répondant est ressortissant de L'UE/AELE
 apprenti et répondant non ressortissant de l'UE/AELE

annuel qui pourrait être engendré par la modification proposée dans le régime d'allocations familiales, a autorisé le service d'allocations d'études et d'apprentissage à faire estimer le surcoût annuel que provoquerait la modification proposée dans le régime des bourses et a invité le groupe d'experts à inclure le résultat de ces simulations dans son rapport final et à en tirer les conclusions nécessaires.

Le conseil d'Etat a en outre informé le groupe d'experts que les autorisations données ne préjugeaient en rien de sa décision finale.

TROISIEME ETAPE

M. SEANCE DU 24 SEPTEMBRE 2003

Préalablement à L'étude des coûts, les experts se sont penchés sur les 2 décisions rendues pendant l'été par le Tribunal fédéral.

I. Etude de l'arrêt du Tribunal fédéral du 4 juillet 2003 sur le recours de droit public contre la loi genevoise du 21 septembre 2001 modifiant la loi sur les allocations familiales et ses conséquences.

Les dispositions en cause sont les articles 12a (allocations pour cas spéciaux), l'article 12b (conditions d'octroi), l'article 27 (contributions) et l'article 31 (fonds cantonal de compensation des allocations familiales).

Extrait du considérant 4.3 :

«Les allocations familiales ont pour objectif de compenser en partie la charge financière engendrée par la constitution d'une famille, en particulier la présence d'un ou de plusieurs enfants. Aux préoccupations de caractère purement social peuvent s'ajouter d'autres objectifs : démocratiques, de politique économique, d'assistance (...)». En principe, le régime des allocations familiales se fonde sur une relation de travail. Les lois cantonales, pour la plupart, ne prévoient le paiement des allocations familiales qu'aux salariés et, dans toutes les législations cantonales, le versement de telles allocations est couvert par les cotisations des employeurs (cf. Office fédéral des assurances sociales, *Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales*, Berne 2002, p. 25/26). D'autres lois cantonales étendent le versement d'allocations familiales aux indépendants (généralement, à l'exclusion des agriculteurs), qui en assurent partiellement le financement eux-mêmes (OFAS, op. cit., p.29). Enfin, cinq cantons (Fribourg, Valais, Jura, Schaffhouse et Genève) ont instauré un système comprenant également l'octroi d'allocations familiales aux personnes sans activité lucrative (principe de l'universalité des allocations familiales; OFAS, op. cit., p.5). Dans le canton de Fribourg, les frais sont pris en charge en raison de la moitié par le canton, d'une part, et par les communes, d'autre part. En Valais, le canton assume le financement. Dans le canton du Jura, les allocations familiales versées sont à la charge des caisses reconnues, conformément à une clé de répartition. Dans le canton de Schaffhouse, le financement des allocations

familiales est assumé par le canton, les communes, le fonds social et les caisses de compensation familiale pour salariés (OFAS, op. cit., p. 31).
(...)

Un système qui, comme celui du canton de Genève, consacre le principe de l'universalité des allocations familiales, poursuit aussi un but social. A partir du moment où les allocations familiales sont versées à des bénéficiaires indépendamment de toute relation professionnelle, il n'est plus justifié de mettre le financement de ces allocations à la charge du cercle – restreint – des contribuables susmentionnés (employeurs, indépendants et salariés d'un employeur exempté de l'AVS). En effet, en l'absence d'un lien suffisant entre les contribuables et le but de la contribution, le principe de la généralité de l'impôt interdit d'exiger de certains citoyens (les employeurs, notamment) qu'ils contribuent à la couverture de frais en faveur d'autres citoyens avec lesquels ils n'ont aucune relation particulière (...).

En conclusion, «l'inconstitutionnalité dont est entachée la nouvelle (article 12a LAF et l'abrogation de l'article 29 LAF) ne vise pas le versement d'allocations familiales aux personnes sans activité lucrative et aux personnes dans le besoin (cas spéciaux), mais le financement de ce genre d'allocations familiales».

Les autres considérations ne concernant pas directement les travaux du groupe d'experts, il sera encore rappelé que le Tribunal fédéral a pris une décision incitative, en invitant le Grand Conseil à établir rapidement un régime d'allocations familiales conforme à la Constitution, respectant en particulier le principe de la légalité ainsi que celui de la généralité de l'impôt (ATF du 4 juillet 2003 dans la cause 2P.329/2001/MKS).

Cette décision de notre Haute Cour n'est pas sans intérêt pour le groupe d'experts puisqu'elle a comme conséquence de ne plus mettre à la charge des caisses d'allocations familiales le versement des allocations aux personnes sans activité lucrative ou aux personnes dans le besoin.

II. Etude de l'arrêt du Tribunal fédéral rendu le 11 juillet 2003 et relatif à un point déjà soulevé par le groupe d'experts dans son rapport intermédiaire, à savoir la réglementation des questions intercantionales.

Il s'agit de prendre en considération la situation dans laquelle deux cantons seraient à même de verser des allocations familiales en raison du fait que chacun des parents a une activité salariée dans un canton différent (concours positif de droits).

Après avoir rappelé que les cantons peuvent légiférer de manière autonome dans le domaine des allocations familiales tant et dans la mesure où la Confédération ne fait pas usage de sa compétence accordée dans ce domaine par l'article 116, alinéa 1 de la Constitution fédérale, que de nombreux cantons ont adopté une réglementation sur les ordres de priorité, que ces différentes réglementations ne s'appliquent que dans des relations internes à chaque canton, un canton n'étant pas légitimé à s'insérer dans le domaine de compétence d'un autre canton, on peut, dans des situations de concours de normes litigieuses, se référer à la règle de conflit qui s'applique depuis le 1^{er} juin 2002 entre la Suisse et les Etats membres de la

Communauté européenne au regard des articles 73 et 76 du règlement 1408/71. Cela signifie que des prestations familiales doivent en principe être versées dans l'Etat où est exercée l'activité lucrative. Toutefois, si l'exercice d'une activité lucrative (par exemple, par l'autre parent) fonde le droit dans l'Etat où résident les enfants (Etat de résidence), cet Etat verse la prestation; si le montant de la prestation est plus élevé dans le pays d'emploi, il est possible d'y exiger le versement de la différence entre le montant de la prestation dû dans l'Etat de résidence et celui, plus élevé, prévu dans l'Etat d'emploi (cf. Tribunal fédéral, arrêt du 11 juillet 2003, cause 2P.131/2002, consid. 5.3).

N. ESTIMATION DU SURCOÛT DU PROJET

Sous l'égide respectivement de deux membres du groupe d'experts, Monsieur Michel Barde et Monsieur Denis Kaufmann, la Conférence des caisses d'allocations familiales et le Service des allocations d'études et d'apprentissage ont remis leur rapport sur l'estimation des coûts projetés (documents annexés au rapport).

I. Allocations familiales

La Conférence des caisses d'allocations familiales genevoises a estimé les coûts supplémentaires pour l'introduction d'allocations familiales aux jeunes gens de 18 à 20 ans sous condition de formation à Fr. 9'748'300.-, après avoir déterminé le nombre des personnes de 18 et 19 ans en formation sur la base des statistiques du Service de la recherche en éducation du DIP, à savoir :

- nombre d'allocataires résidents : 4'154,
 - nombre d'allocataires frontaliers/UE/AELE : 1'766,
- soit au total 5'920.

Ces coûts supplémentaires se décomposent de la manière suivante : Fr. 15'628'800.- d'augmentation induits par l'allongement jusqu'à 20 ans du régime des allocations familiales, dont à déduire Fr. 5'880'500.- engendrés par la suppression de la participation aux fonds d'encouragement à la formation (actuellement 18 - 25 ans).

Le surcoût estimé de Fr. 9'748'300.- englobe toutes les caisses d'allocations familiales, privées et publiques. Ce chiffre, qui paraît important, ne constitue qu'environ 5 % du montant global des allocations familiales. Etant donné les effets de l'arrêt du Tribunal fédéral, ce surcoût pourrait être supporté par les caisses, à condition toutefois qu'une augmentation du montant de la prestation ne soit pas envisagée simultanément.

II. Système élargi des bourses

Le Service des allocations d'études et d'apprentissage, après avoir fait plusieurs simulations, propose, dans l'idée d'élargir le seuil d'accès aux allocations, d'augmenter de Fr. 5'000.- les limites du barème relatif au étudiants de plus de 20 ans.

Il en résulte une dépense supplémentaire globale de Fr. 3'306'747.- dont à déduire la subvention fédérale (16 %) = Fr. 529'080.- et le transfert de l'actuelle participation de l'Etat de Genève de Fr. 1'159'128.- au financement de l'allocation d'encouragement à la formation (art. 36A - C 120). Ce dernier montant demeure inscrit au budget de l'Etat et est destiné à financer le surcoût du nouveau système proposé.

Dépenses supplémentaires : Fr. 1'618'539.-.

La projection a été faite sur la base du maximum de données identifiées par le programme informatique du CSAE. Ce calcul reste néanmoins approximatif et permet d'avancer une hypothèse de surcoût se situant dans une fourchette entre Fr. 1'700'000.- et Fr. 2'200'000.-.

O. SEANCE DU 1^{ER} OCTOBRE 2003

Audition des gérants des caisses d'allocations familiales genevoises

Madame Sophie Varga, juriste de la Caisse cantonale genevoise de compensation et Monsieur Luc Abbé-Decarroux, gérant des caisses d'allocations familiales genevoises de la Fédération des entreprises romandes, représentant l'ensemble des gérants des caisses, ont souhaité être entendus en qualité de porte-parole des gérants qui ont constitué un groupe de travail afin de mettre en évidence leurs préoccupations communes et les formaliser sous forme d'un rapport (document annexé).

Il se dégage de cette audition les points suivants :

1. Prestations destinées aux jeunes de 18 à 20 ans sous condition de formation

Il est relevé que ces prestations s'inscrivent dans un registre temporel relativement court, que les caisses doivent assurer la continuité du droit aux allocations familiales et craignent la mise en place d'un dispositif administratif lourd. Ils suggèrent en conséquence de supprimer les lettres *d* et *e* de l'article 3 de la loi sur l'encouragement aux études qui sont relatives au perfectionnement professionnel et au perfectionnement linguistique, en précisant que l'application intégrale de l'article 3 LEE poserait des problèmes de suivi et de contrôle.

2. Critères de rattachement

S'agissant du rattachement au domicile professionnel tel que proposé par le groupe d'experts, les représentants des gérants des caisses privées estiment que ce critère entraînerait des problèmes techniques pour les personnes indépendantes. Les caisses proposent de conserver le critère de rattachement actuel à savoir celui du domicile civil dans le canton en se référant à l'article 2 LAF qui stipule que «sauf disposition contraire du règlement d'exécution, la notion de personne salariée, indépendante ou sans activité lucrative est celle prévue par la législation fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants».

3. Exportation des allocations

Les représentants des gérants des caisses se prononcent ensuite sur l'exportation des allocations pour les enfants de 0 à 15 ans dans les pays non conventionnés et estiment que les allocations versées devraient être adaptées au pouvoir d'achat du pays concerné ou nettement réduites. Ils constatent que le suivi des prestations est incontrôlable et qu'il y a un doute quant à leur destination. Il existe des filières pour annoncer des enfants et les attestations fournies par les pays de domicile ne sont pas toujours fiables. Ils constatent en outre que le transfert des prestations du bénéficiaire à l'allocataire n'est souvent que partiel. Ils proposent dès lors une réduction du montant de l'allocation d'au moins 50 % pour les travailleurs des pays non conventionnés où les enfants continuent à résider.

Ils rappellent que la Suisse est le seul pays à exporter des prestations au-delà du cercle européen.

Les autres remarques sont d'ordre technique et administratif tendant à améliorer le transfert des informations pour assurer l'application du système, plus particulièrement la simplification des formulaires européens (annexés).

P. SEANCE DU 15 OCTOBRE 2003

Le groupe d'experts, après avoir passé en revue les informations recueillies au cours de ses travaux, a finalisé le projet de réforme du système de refonte conformément au mandat qui lui a été confié. Il a estimé qu'il fallait préserver les acquis des allocations familiales de base, système simple et bien structuré, compatible avec le droit européen et l'harmoniser en conséquence.

Le projet initial a été légèrement amendé par souci de clarté et se présente ainsi :

A. 0-18 ans : allocations de base = allocations familiales

Rattachement : bénéficiaires salariés : domicile professionnel,
bénéficiaires indépendants : domicile civil,
bénéficiaires sans activité lucrative : domicile civil.

Allocataires : enfants du bénéficiaire.

Exceptions : pour les allocataires domiciliés dans un pays non-membre de l'UE ou de l'AELE, la limite d'âge est à 15 ans.

Financement : système des allocations familiales (AF) actuel pour les bénéficiaires salariés et indépendants. S'agissant des bénéficiaires sans activité lucrative, mise en place d'un système de financement public.

B. 18-19 ans et 11 mois : allocations intermédiaires = allocations familiales sous condition de formation

Rattachement : bénéficiaires salariés : domicile professionnel,
bénéficiaires indépendants : domicile civil,
bénéficiaires sans activité lucrative : domicile civil.

Allocataires : étudiants suisses et ressortissants des pays de l'UE et AELE.

Formation : art. 3 de la loi cantonale sur l'encouragement aux études (C 1 20).

Art 3 Etendue de l'instruction et de la formation

Afin d'encourager les personnes, désireuses de s'instruire, à acquérir une formation de base, à améliorer leur niveau de formation et à développer leur culture générale ou leurs qualifications professionnelles, l'article 1, alinéa 1, recouvre :

- a) la formation de base constituée soit par un programme de formation professionnelle sanctionnée par un diplôme, soit par la formation préparant au certificat de maturité, suivie d'un programme de licence ou de diplôme universitaire. La préparation au diplôme de culture générale permettant l'admission à la formation professionnelle en fait partie intégrante;
- b) la deuxième formation de base sanctionnée par un diplôme professionnel de niveau secondaire, ou par une licence ou par un diplôme universitaire, titre qui ne soit pas supérieur à celui obtenu au terme de la première formation de base;
- c) la formation supérieure ou approfondie, sanctionnée par un nouveau titre ou un certificat et consécutive à une formation de base précédemment acquise. Elle se caractérise soit par la satisfaction d'exigences plus élevées fixées à l'intérieur d'un même ordre d'enseignement, soit par l'engagement dans des études universitaires. Un complément de formation de culture générale ou professionnelle exigé à l'entrée de ce nouveau cycle de formation peut en faire partie;
- d) le perfectionnement professionnel au sens de l'article 4, sanctionné par un certificat ou un diplôme, de niveau secondaire ou universitaire;
- e) le perfectionnement linguistique au sens de l'article 5, sanctionné par une attestation, un certificat ou un diplôme.

Financement : système AF actuel, tant pour l'allocation de base que pour l'allocation intermédiaire pour les bénéficiaires salariés et indépendants.

S'agissant des bénéficiaires sans activité lucrative, mise en place un système de financement public.

C. 20 ans et plus : système élargi des bourses selon les critères de l'allocation d'études ou d'apprentissage

Rattachement : cercle des bénéficiaires prévus par la loi sur l'encouragement aux études (C 1 20) et la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (C 2 05) :

1) Cercle des bénéficiaires (C 1 20) :

- a) étudiant genevois, confédéré, ou visé par l'Accord sur la libre circulation des personnes, dont le répondant est domicilié et contribuable dans le canton ou dont le répondant est domicilié en zone frontalière et travaille dans le canton;
- b) étudiant genevois, confédéré, ou visé par l'Accord sur la libre circulation des personnes, âgé de plus de 20 ans, domicilié et contribuable sur le territoire genevois depuis 2 ans au moins sans interruption avant qu'il n'entreprenne la formation pour laquelle il demande une aide, pour autant qu'il réponde aux exigences de l'article 19, alinéa 1;
- c) étudiant étranger, non visé par l'Accord sur la libre circulation des personnes, dont le répondant est domicilié et contribuable en Suisse depuis 5 ans, dont les deux dernières années passées sans interruption dans le canton;
- d) étudiant étranger, non visé par l'Accord sur la libre circulation des personnes, qui après l'âge de 20 ans, a été domicilié et contribuable en Suisse pendant 5 ans, dont les 2 dernières années passées sans interruption dans le canton avant qu'il n'entreprenne la formation pour laquelle il demande une aide, pour autant qu'il réponde aux exigences de l'article 19, alinéa 1;
- e) étudiant genevois, confédéré ou visé par l'Accord sur la libre circulation des personnes, âgé de 25 ans au plus et domicilié sur le territoire genevois, lorsqu'il est orphelin de père et de mère;
- f) étudiant dont le répondant, domicilié dans le canton, jouit du statut de réfugié accordé par l'autorité fédérale compétente;
- g) étudiant qui jouit du statut de réfugié après avoir été demandeur d'asile dans le canton et dont le répondant n'est pas domicilié en Suisse.

Allocataires : étudiants inscrits dans des écoles reconnues par la loi sur l'encouragement aux études, en priorité à Genève, subsidiairement en Suisse si le type de formation choisie n'existe pas à Genève, plus subsidiairement à l'étranger si le type de formation choisie n'existe pas en Suisse, ainsi que les apprentis en formation duale à Genève.

étudiant ressortissant de l'UE/AELE ou autre étranger si le répondant est ressortissant de l'UE/AELE

étudiant et répondant non ressortissants de l'UE/AELE

étudiant ressortissant de l'UE/AELE ou autre étranger si le répondant était ressortissant l'UE/AELE

2) Cercle des bénéficiaires (C 2 05) :

A droit automatiquement à une allocation d'apprentissage :

- a) l'apprenti genevois, confédéré ou visé par les Accords sur la libre circulation des personnes^{....} :
 - 1° dont le répondant est domicilié et contribuable dans le canton,
 - 2° dont le répondant est domicilié en zone frontalière et travaille dans le canton;
- b) l'apprenti étranger, non visé par les Accords sur la libre circulation des personnes^{.....} :
 - 1° dont le répondant est domicilié dans le canton et a résidé en Suisse depuis 3 ans au moment de l'entrée en apprentissage,
 - 2° dont le répondant est au bénéfice depuis 3 ans d'un permis de travailler frontalier,
 - 3° dont le répondant est domicilié dans le canton et jouit du statut de réfugié accordé par l'autorité fédérale compétente.

Commentaires explicatifs :

1. Tranche d'âge

Il y a lieu de prendre en considération les règles des régions qui entourent le canton. L'allocation familiale de base est versée jusqu'à 18 ans à Genève, 16 ans dans le canton de Vaud et 19 ans et 11 mois selon le droit français. Les cantons sont souverains en matière d'allocations familiales et ce genre de prestation est exportable selon le droit européen. Dans le cadre des accords sur la libre circulation des personnes, il est en conséquence opportun que le système des allocations familiales genevois s'harmonise avec le système français qui sera le système communautaire le plus souvent applicable et s'inscrive dans la tranche d'âge 0-20 ans tout en prévoyant 2 sortes d'allocations : l'allocation de base entre 0 et 18 ans puis l'allocation intermédiaire de 18 à 20 ans.

Après avoir estimé que l'allocation intermédiaire devait être versée jusqu'à 20 ans, le groupe d'experts a trouvé plus raisonnable de le limiter à 19 ans et 11 mois afin de prévenir un accroissement inconsidéré de travail administratif dans les cas où les bénéficiaires pourraient ouvrir un dossier pour une seule allocation mensuelle selon le principe de la réciprocité.

2. Condition de formation

L'allocation intermédiaire est de courte durée et la question s'est posée de savoir s'il fallait ajouter ou non le critère de formation. Le groupe d'experts a estimé que le critère de la formation devait être maintenu pour la tranche d'âge 18-19 ans et 11 mois selon les conditions déjà prévues dans la législation

.... apprenti ressortissant de l'UE/AELE ou autre étranger si le répondant est ressortissant de L'UE/AELE
 apprenti et répondant non ressortissant de l'UE/AELE

genevoise (art.3 LEE et art. ? LOFP). Le groupe d'expert a par contre abandonné l'idée d'ajouter le critère du revenu car les caisses d'allocation familiales ne recueillent pas ce genre de renseignements dont elles n'ont pas besoin pour verser l'allocation de base. Ainsi le temps de réunir tous les éléments nécessaires pour savoir si les critères sont remplis générerait un coût et un surcroît de travail préjudiciable au but poursuivi par la loi.

3. Adaptation au pouvoir d'achat du montant des allocations de base versées dans les pays non conventionnés

La question a été discutée à plusieurs reprises au cours des travaux. Il fallait en effet procéder à une pesée d'intérêts entre le droit de l'enfant à recevoir une allocation et l'utilisation détournée de l'allocation vu le pouvoir d'achat que représente son montant dans les pays non conventionnés. Le groupe d'experts s'est penché avec beaucoup d'attention sur ce problème, a étudié les lois valaisanne et zurichoïse entrées en vigueur il y a un peu plus d'un an et fixant le montant des allocations en fonction du pouvoir d'achat pour les allocataires domiciliés à l'étranger dans un pays non conventionné. Après avoir consulté les directeurs des caisses d'allocation familiales de Zurich et du Valais, il est apparu que les deux cantons concernés n'avaient pas le recul nécessaire pour procéder à une évaluation de l'application de la norme et qu'il s'agissait d'une question très politique qui n'était pas directement liée à la conception même du système d'allocation familiales.

Le groupe n'a d'ailleurs pas trouvé d'unanimité sur les différentes solutions qui existent ou qui sont proposées notamment celle consistant à réduire le montant de 50 % au moins.

4. Modes de financement

Allocations familiales

S'agissant de l'allocation de base et de l'allocation intermédiaire, le financement par les cotisations respectivement des employeurs pour les bénéficiaires salariés, des indépendants pour les bénéficiaires indépendants et par une contribution publique pour les bénéficiaires sans activité lucrative ou dans le besoin, répond aux principes constitutionnels invoqués par le Tribunal fédéral dans l'arrêt précité et répond à une volonté de continuer à considérer l'allocation familiale comme un élément du salaire.

Bien que le groupe d'experts ne soit pas en l'état favorable à l'introduction de la parité dans les cotisations, il relève que l'augmentation des prestations et des charges conduirait vraisemblablement vers un système paritaire.

Le groupe d'experts, après l'avoir examiné, a renoncé à remplacer l'allocation familiale par un rabais d'impôt. Le rabais d'impôt répond à des critères qui sont en décalage par rapport à l'année de versement de la prestation concernée et le changement de situation économique ne peut être pris en considération avec la célérité nécessaire. Une prestation positive peut être directement attribuée à l'allocataire lorsqu'il ne réside pas avec le bénéficiaire alors que le rabais d'impôt ne le permettrait pas et les critères d'octroi sont plus rapidement contrôlés. Ce changement de financement postérieur à la signature des

accords européens pourrait de surcroît être discriminatoire car difficilement exportable.

Bourses

La structure actuelle du dispositif d'octroi des bourses (allocations d'études et d'apprentissage) ainsi que son financement restent inchangés. La nouveauté préconisée pour les plus de 20 ans permettra d'accorder une allocation d'études et d'apprentissage à un nombre plus important de jeunes en formation ainsi que d'améliorer sensiblement le niveau des prestations d'une grande part des allocataires.

R. CONCLUSIONS

Le système d'allocations familiales proposé couvre la tranche d'âge de 0 à 20 ans et comprend 2 sortes de prestations, les allocations de base de 0 à 18 ans, puis les allocations intermédiaires sous condition de formation de 18 à 19 ans et 11 mois. Le système des bourses sous condition de formation et de revenu continue à couvrir la tranche d'âge des 15 ans révolus jusqu'à la fin de la formation (sans limite d'âge), avec un renforcement du système pour les plus de 20 ans. Le financement des allocations familiales de base et sous condition de formation est assuré par les caisses d'allocations familiales, ce qui n'occasionne aucune charge nouvelle pour l'Etat. Le coût du système élargi des bourses (selon le critère de l'allocation d'étude ou d'apprentissage) est couvert par les deniers publics.

Ce système, plus cohérent et plus simple, évite les conflits de normes, voire le cumul de prestations de même nature, et tient compte des infrastructures administratives existantes. Le surcoût, pour l'Etat, identifié par le service des allocations d'étude et d'apprentissage, se situant dans une fourchette de Fr. 1'700'000.- et Fr. 2'200'000.-, est dû à l'élargissement du cercle des bénéficiaires potentiels de bourses, occasionné par la hausse des limites d'octroi et son effet sur le montant des bourses.



Pour le groupe d'experts :
Christine SAYEGH, présidente

Genève, le 31 octobre 2003

- Annexes :
- 1° note écrite de Me Jacques-André SCHNEIDER remise aux experts lors de son audition;
 - 2° procès-verbal de la séance du 8/7/03 du groupe de travail (Conférence des caisses d'allocations familiales genevoises);
 - 3° courrier de la Conférence des caisses d'allocations familiales genevoises du 5 septembre 2003 et calcul du surcoût pour l'introduction d'allocations familiales aux jeunes de 18 à 20 ans sous condition de formation;
 - 4° questionnaire élaboré par les communautés européennes pour l'attestation de poursuite d'étude en vue de l'octroi des prestations familiales;
 - 5° calcul par le service des allocations d'études et d'apprentissage des dépenses supplémentaires occasionnées par l'élargissement de l'accès aux allocations d'études et d'apprentissage;
 - 6° questionnaire élaboré par les communautés européennes pour l'attestation d'apprentissage et/ou de formation professionnelle en vue de l'octroi des prestations familiales;
 - 7° courrier du directeur de la Caisse cantonale de compensation AVS/AI au sujet du taux différencié d'allocation familiales selon le pouvoir d'achat du pays de domicile des bénéficiaires (expérience zurichoise);
 - 8° note relative à la mise en oeuvre des dispositions légales zurichoises sur le taux différencié à l'intention des caisses reconnues dans le canton de Zurich;
 - 9° loi valaisanne (RS 836.2) : Taux d'allocations familiales pour enfants vivant à l'étranger (art. 7 bis LAFS).

PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES

Loi sur les allocations familiales (LAF) (J5 10) du 1^{er} mars 1996, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997.

Règlement d'exécution (J5 10.01) du 10 octobre 2001, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Loi relative aux allocations familiales aux salariés de l'agriculture et aux petits agriculteurs indépendants (J5 15) du 16 novembre 1962.

Loi sur l'encouragement aux études (C1 20) du 4 octobre 1989, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1991.

Règlement d'application (C1 20.01) du 3 juin 1991.

Règlement concernant l'allocation d'encouragement à la formation (C1 20.04) du 16 décembre 1996.

Loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (C2 05) du 21 juin 1985.

Règlement d'application de la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (C2 05.01) du 1^{er} juillet 1987.

Loi générale sur les contributions publiques (LCP) (D3 05) du 9 novembre 1887, entrée en vigueur le 14 décembre 1887.

Loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP-1) (D3 11) du 22 septembre 2000, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs (LHID) (642.14) du 14 décembre 1990.

Le rapport de la commission de la sécurité sociale et de la santé au conseil national, sous-commission politique familiale : inventaire de questions techniques et juridiques concernant la création d'une base légale pour des prestations complémentaires aux familles et aperçu de choix possibles (lv.Pa.00.436 et 00.437).

Le catalogue des prestations françaises en matière d'allocations familiales « vos prestations 2002 », guide publié par le magazine *Vies de famille*.

Publication de l'OFAS concernant le genre et montant des allocations familiales, état au 1^{er} janvier 2002.

Le rapport de la commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), Berne, du 9 juillet 2002.

Le rapport de la commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) à propos d'un système de prestations complémentaires en faveur des familles à l'échelle suisse, Berne, avril 2002.

Le rapport de la sous-commission fédérale de coordination pour les questions familiales sur la reconnaissance des prestations pour toutes les familles, Lucerne, mai 2002.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques : politique cantonale d'encouragement aux études, Genève, le 5 novembre 2001.

Bernard DAFFLON, La politique familiale en Suisse : enjeux et défis 2003, éditions Réalités sociales.

Loi zurichoise sur les allocations familiales – modifications 2002/2003

Loi valaisanne sur les allocations familiales aux salariés et sur le fonds pour la famille (RS 836.2).

Le rapport n° 12 du département de l'instruction publique du canton de Genève sur les conséquences organisationnelles, législatives et financières de l'accord sur la libre circulation des personnes en matière d'accès à la formation des enfants de travailleuses et travailleurs ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, du 28 mars 2002.

Règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971.

Betina KAHIL-WOLFF, Accord sur la libre circulation des personnes suisses – CE et le droit des assurances sociales, Semaine judiciaire 2001 II n° 4, p. 107 et ss.

Arrêt de la cour de justice des communautés européennes du 5 février 2002 (aimablement transmis par Me Jacques-André SCHNEIDER).

Bernard DAFFLON, Le financement des assurances sociales en Suisse : analyse du point de vue des charges sur les salaires et les incidences redistributives (SZS/RSAS.43/1999, p. 22 et ss).

Pierre-Yves GREBER, Le dictionnaire suisse de politique sociale, 2^e édition 2002, édition Réalités sociales, Lausanne 2002.

Journal officiel des communautés européennes du 26 août 1992 (n° L245/49) -
Recommandations du conseil du 27 juillet 1992 relatives à la convergences des
objectifs et politiques de protection sociale (92/442/CEE).

La convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et la République
française du 3 juillet 1975 (RO 1950 1164).

Groupe d'experts pour la refonte du régime des allocations familiales M 1431

Rapport final du 31.10.03

ANNEXE 1

LACIAT HARARI & ASSOCIÉS

Commission d'experts
pour
la refonte des allocations familiales

Audition du 3 septembre 2002

Jacques-André SCHNEIDER
Avocat, docteur en droit
Chargé de cours UNIL

SOMMAIRE

1. Dans quelle mesure le système contributif se distancie encore du système fiscal dans le domaine de l'exportation des prestations ? Est-il concevable d'avoir un régime de base des allocations familiales, universel, à caractère contributif, complété par un système fiscal à caractère non-contributif ?
2. Assistance sociale et sécurité sociale : deux notions distinctes ?
3. Quelles devraient être les caractéristiques d'une prestation pour ne pas être exportable ?
4. Quid de l'article 13 de l'accord sur la libre circulation des personnes et la clause du « stand still » ?
5. Que peut-on dire des prestations destinées aux jeunes gens en formation de 18-25 ans ?
6. Incidence du droit européen sur les relations intercantionales.
7. Qu'en est-il de l'exportabilité des allocations provenant des financements privés, telles les allocations complémentaires issues des CTT, par exemple.
8. Prestations françaises et allemandes exportables.

1. *Dans quelle mesure le système contributif se distancie encore du système fiscal dans le domaine de l'exportation des prestations ? Est-il concevable d'avoir un régime de base des allocations familiales, universel, à caractère contributif, complété par un système fiscal à caractère non-contributif ?*

- a. Le règlement 1408/71 s'applique, fondamentalement, à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent les prestations familiales (art. 4 § 1 litt. h). Le terme « prestations familiales » désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille dans le cadre d'une législation prévue à l'article 4 paragraphe 1 point h), à l'exclusion des allocations spéciales de naissance ou d'adoption mentionnées à l'Annexe II du Règlement (art. 1 litt. u i). La Suisse a émis une réserve concernant ces allocations, de sorte qu'elles sont exclues du champ d'application matériel de la coordination. On remarquera le caractère large – et relativement vague – de la notion même de prestations familiales.

Le règlement s'applique aux régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux, contributifs et non contributifs, ainsi qu'aux régimes relatifs aux obligations de l'employeur ou de l'armateur concernant les prestations prévues au paragraphe 1 de l'article 4 (art. 4 § 2).

On notera, néanmoins, que le terme « prestations familiales » se réfère uniquement aux « allocations familiales », s'agissant des prestations pour enfant à charge de titulaires de pensions ou de rentes et pour orphelins (art. 77 79bis Regl. 1408/71). Sont visées les prestations périodiques en espèces accordées exclusivement en fonction du nombre et, le cas échéant, de l'âge des membres de la famille (art. 4 lettre u ii) Regl. 1408/71

- b. Le Règlement s'applique également aux prestations spéciales à caractère non contributif relevant d'une législation ou d'un régime autres que ceux qui sont visés au paragraphe 1 ou qui sont exclues au titre du paragraphe 4 (prestations d'assistance sociale) lorsque ces prestations sont destinées (art. 4 § 2bis):

- ❖ soit à couvrir, à titre supplétif, complémentaire ou accessoire, les éventualités correspondant aux branches de sécurité sociale visées par le règlement ;
- ❖ soit uniquement à assurer la protection spécifique des handicapés

Ces prestations peuvent être exclues de l'exigence de l'exportation aux conditions de l'article 10bis du règlement, pour autant qu'elles soient mentionnées à son Annexe IIbis. Cela est le cas des prestations complémentaires AVS/AI. La jurisprudence a précisé à quelles conditions les prestations peuvent échapper à l'exportation par une exigence de domicile.

- c. On relevera également la réserve à l'exportation des prestations de l'Annexe VI figurant aux articles 73 et 74 Regl. 1408/71, utilisée par la France pour les allocations de logement, l'allocation de garde d'enfant à domicile, l'allocation parentale d'éducation ou encore l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréé.
- d. Soulignons également l'article 4 § 2ter Regl. 1408/71 qui dispose que celui-ci n'est pas applicable aux dispositions de la législation d'un Etat membre concernant les prestations spéciales à caractère non contributif, mentionnées à l'annexe II section III, dont l'application est limitée à une partie de son territoire. En pratique, cette disposition n'a été appliquée qu'en faveur d'Etats membres à structure fédérale, par exemple pour les prestations en faveur des handicapés des Länder allemands et autrichiens. Or, pour la Suisse, rien n'a été prévu à ce sujet.
- e. Les conclusions sont les suivantes : le caractère contributif ou non du régime ne constitue donc pas un critère de rattachement au champ d'application matériel de la coordination. Cela est conforme à la nature même de la sécurité sociale en Europe dont le développement historique a été marqué - très schématiquement - par la distinction classique entre régimes bismarckiens, couvrant l'activité lucrative et financée par des contributions (assurance sociale), et beveridgiens, couvrant l'ensemble de la population et financés par l'impôt (sécurité sociale universelle). Le critère de rattachement est ainsi uniquement l'existence d'un régime visé par l'article 4 du règlement et qui verse des prestations lorsque l'éventualité couverte se réalise.

Cela vaut également pour un régime complémentaire au régime de base, financé exclusivement par l'impôt, sauf lorsqu'il a fait l'objet d'une réserve figurant à l'annexe IIbis du règlement.

- f. Enfin, il faut signaler un débat relatif à la fiscalité familiale. Ainsi, en Allemagne, la législation prévoit, en plus du régime ordinaire d'allocations familiales, un « Kindergeld » à caractère fiscal. Ce dernier est constitué d'un montant qui peut être compensé sur la dette fiscale. Il est certes douteux qu'une telle prestation puisse relever de la coordination européenne, mais les opinions à ce sujet sont plutôt prudentes, vu l'interprétation large donnée par la jurisprudence à la notion de prestation familiale

2. *Assistance sociale et sécurité sociale : deux notions distinctes ?*

- a. L'assistance sociale est exclue de la coordination (art. 4 § 4 Regl. 1408/71). La notion d'assistance est toutefois définie de manière restrictive par la jurisprudence européenne. Tout d'abord, ce n'est pas le droit national qui est déterminant pour distinguer le régime de sécurité sociale de l'assistance. Ensuite, un régime d'allocation d'aide sociale qui, d'une part, confère aux bénéficiaires une position légalement définie, en dehors de toute appréciation individuelle et

discrétionnaire des besoins ou situation personnels, et qui, d'autre part, peut assurer un complément de revenus aux bénéficiaires de l'une des branches de la sécurité sociale énumérées par le règlement, relève en principe du champ d'application matériel du règlement. Il faut néanmoins que le versement de la prestation se rattache à l'existence d'une activité lucrative salariée ou indépendante antérieure, voire le statut d'étudiant, dans le pays pour que l'on puisse opérer le rattachement avec le champ d'application personnel du règlement 1408.

- b. Ainsi, les prestations complémentaires AVS/AI ne sont pas considérées comme des prestations d'assistance, malgré le recours à la clause de besoin. Il s'agit bien plutôt de prestations complémentaires au sens de l'article 4 § 2bis Regl 1408/71, exclue de l'exportation en vertu de l'article 10bis, par une réserve de la Suisse figurant à l'annexe IIbis.

L'Accord réserve également les prestations non contributives du type mixte en cas de chômage, prévues par les législations cantonales. Il s'agit, à l'instar des prestations complémentaires AVS/AI, de prestations dues en vertu d'un droit subjectif, d'où leur nature d'assurance, mais soumises à une condition de ressources, d'où leur nature se rapprochant également de l'assistance.

Par contre, rien n'est prévu pour les prestations familiales à caractère non contributif, comme c'est le cas pour les prestations des articles 12A et 12B LAFGE.

- c. Selon la jurisprudence, la distinction entre sécurité sociale et assistance sociale dans le domaine des prestations familiales repose sur le but et les conditions d'octroi de celles-ci. Elles relèvent de la sécurité sociale si elles sont accordées pour compenser les charges familiales, en fonction de critères objectifs tant quant à leur montant qu'en ce qui concerne le revenu et la fortune familiale considérés.

3. *Quelles devraient être les caractéristiques d'une prestation pour ne pas être exportable ?*

- a. Seules les pures prestations d'assistance n'ont pas à être exportées, sans qu'il soit nécessaire de prévoir une mention spéciale au Regl. 1408/71.
- b. Des allocations spéciales, analogues à celles prévues par la France à l'Annexe VI en application des articles 73 et 74 Regl. 1408/71, liées au domicile de l'enfant à Genève, seraient envisageables, à condition de modifier l'Accord sur la libre circulation dans ce sens.
- c. Une piste serait la création d'un régime spécial (prestations familiales de proximité) répondant aux exigences de l'article 4 § 2ter Regl. 1408/71, vu leur

caractère cantonal. Toutefois, cela impliquerait une modification de l'Accord sur la libre circulation afin que cette prestation figure à l'Annexe II section III du Regl. 1408/71.

- d. Une autre piste serait la création de prestations spéciales à caractère non contributif au sens de l'article 4§ 2 bis Regl. 1408/71
- e. Une dernière piste serait la création d'un « Kindergeld » à caractère fiscal, comme en Allemagne, dont on sait néanmoins que sa sujétion au droit européen reste controversée. Un tel régime poserait la question du traitement réservé aux parents à faibles revenus qui ne paient pas d'impôts.

4. *Quid de l'article 13 de l'accord sur la libre circulation des personnes et la clause du « stand still » ?*

- a. Les principes de coordination de la sécurité sociale dans le cadre de la libre circulation, consacrés par l'article 42 du Traité de l'Union Européenne et ses règlements d'application 1408/72 et 574/72, ne constituent pas une harmonisation des régimes de sécurité sociale. Par conséquent, l'article 13 de l'Accord sur la libre circulation, qui impose aux parties contractantes de ne pas adopter de nouvelles mesures restrictives à l'égard des ressortissants de l'autre partie dans ses domaines d'application, ne constitue pas une interdiction de modifier la législation nationale ou cantonale relative aux régimes de sécurité sociale soumis à l'accord. Il interdit les modifications législatives qui constitueraient une atteinte à l'égalité de traitement dans le cadre de la libre circulation des personnes.
- b. Certes, selon l'article 17 de l'Accord, chaque partie contractante doit informer l'autre, par l'intermédiaire du comité mixte, lorsqu'elle entame un processus d'adoption d'un projet de modification de sa législation interne, ou dès qu'il y a un changement dans la jurisprudence des instances dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne dans un domaine régi par l'Accord. Le but de cette disposition est de permettre la vérification, soit de l'eurocompatibilité d'une modification législation helvétique, soit encore des conséquences éventuelles d'une modification du droit européen pour les régimes de sécurité sociale, voire des avantages sociaux suisses au sens de l'article 7 du règlement 1612/68.
- c. Cela signifie que si toute modification de la législation genevoise en matière d'allocations familiales doit répondre aux exigences du droit européen, il n'y a pas pour autant d'interdiction à une révision qui, par exemple, ferait passer une partie de cette législation dans le cadre de l'assistance sociale.

5. *Que peut-on dire des prestations destinées aux jeunes gens en formation de 18-25 ans ?*

a) *Règlement 1408/71*

a. Selon la loi sur l'encouragement aux études (C 1 20), les allocations et des prêts complètent l'effort financier incombant aux parents, au tiers qui y est légalement tenu et, le cas échéant, à l'étudiant. Certes, l'aide aux études ne relève pas en principe de la sécurité sociale. Dans la mesure, toutefois, où elle compense les charges de famille du répondant de l'étudiant mineur ou majeur, il faut se demander dans ce cas si elle ne tombe pas dans le champ d'application des prestations familiales visées par l'article 1 lettre u Regl. 1408/71, ce d'autant que les dispositions sur les prestations familiales sont applicables par analogie aux étudiants en vertu de l'art. 76bis Regl. 1408/71.

A titre d'exemple des questions pouvant être soulevées, en matière d'allocations et de prêts, la loi s'applique à l'étudiant étranger dont le répondant est domicilié et contribuable en Suisse depuis 5 ans dont les 2 derniers passés sans interruption dans le canton (art. 14 lettre d). Qu'en est-il lorsque le répondant est frontalier ? On peut se demander si la clause de domicile précitée est eurocompatible.

- b. Les mêmes questions se posent à propos de la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (C 2 05). Ainsi, à titre d'exemple, l'apprenti étranger dont le répondant est au bénéfice depuis 3 ans d'un permis de travailleur frontalier a droit aux allocations d'apprentissage (art. 97 al. 1 lettre c ch. 2). On peut se demander si ce délai de stage est eurocompatible.
- c. De manière plus générale, s'agissant de ces deux lois, il restera à déterminer le statut du répondant de l'étudiant étranger, lorsqu'il est frontalier, qu'il est ressortissant d'un Etat membre et qu'il exerce une activité lucrative indépendante sur territoire genevois. On rappellera, à cet égard, que l'article 13 § 2, lettre b Regl. 1408/71 instaure le principe de la *lex loci laboris*, la loi du lieu de travail, pour les indépendants.
- d. Le maintien au DIP actuel de l'actuelle allocation d'encouragement à la formation ne constitue pas une garantie anti-exportation, à notre avis.
- e. Le financement de l'allocation par le denier public n'est pas une barrière anti-exportation. Le système de l'impôt négatif en matière de prestations de formation pose les mêmes questions que le « *Kindergeld* » fiscal allemand.
- f. Si la condition de base n'était plus le lieu de travail des parents, mais que le versement se faisait à l'enfant majeur lui-même, la question posée tiendra à la prise en compte, dans le cadre de l'attribution d'allocations, de la situation financière des parents répondant d'une obligation d'entretien au sens de l'article

277 al. 2 CC. Dans la mesure où cette situation est prise en compte, il pourrait être soutenu que les allocations compensent des charges familiales, de sorte que leur soumission au Regl. 1408/71, au titre des prestations familiales, serait envisageable.

b) Règlement 1612/68 (avantages non-exportables)

- a. Les bourses d'études ainsi que l'ensemble de la formation scolaire et professionnelle sont soumis au principe de l'égalité de traitement dans l'octroi des avantages sociaux stipulé par l'article 7 Regl. 1612/68, interdisant les discriminations envers les non-nationaux, que les avantages soient issus ou non d'un contrat de travail, y compris lorsqu'ces avantages bénéficient à la famille du travailleur salarié ou indépendant.
- b. Le principe de non-discrimination n'implique, par contre, pas l'obligation d'exporter les prestations lorsque le travailleur n'est plus soumis au droit national. Il convient toutefois d'éviter les discriminations indirectes dans la mesure où, par exemple, un ressortissant suisse pourrait bénéficier de prestations en cas d'études à l'étranger. Selon la jurisprudence, un tel avantage devrait également être accordé à l'enfant du travailleur étranger, citoyen d'un Etat membre.

c) Art. 12 Traité Union Européenne : Evolution de la jurisprudence

- a. La jurisprudence européenne a connu une évolution dans le domaine de la liberté de circulation et de l'aide financière aux étudiants, en application du principe de non-discrimination prévu à l'article 12 § 1 du Traité de l'Union Européenne.
- b. Ainsi, les étudiants peuvent solliciter des aides financières, au titre de la libre circulation, dans la même mesure où celles-ci sont destinées à couvrir des taxes d'inscription et d'enseignements. Par contre, le droit à bénéficier de bourses ou de contributions à l'entretien ne fait pas partie, pour l'instant, des exigences liées à la mise en oeuvre du principe fondamental de la libre circulation. Cependant, lorsqu'un citoyen d'un Etat membre réside de manière licite sur le territoire d'un autre Etat membre, il peut invoquer l'article 12 Traité UE, dans certaines circonstances limitatives, soit pour solliciter l'aide sociale dans l'Etat où il a été admis à résider, soit pour demander à ce que des bourses versées par l'Etat membre d'origine puissent être exportées. La jurisprudence dans ce domaine est complexe et se trouve en évolution.

6. Incidence du droit européen sur les relations intercantionales

- a. Il n'y a aucune incidence sur la mobilité intérieure à la Suisse. En d'autres termes, les principes de droit européen applicables à la libre circulation ne concernent que la mobilité entre les Etats membres et la Suisse.

- b. Cela signifie que les inégalités de traitement entre le cas de la mobilité intérieure et celui de la mobilité « européenne » ne sont pas contraires au droit européen. Ces inégalités éventuelles doivent être traitées exclusivement en fonction du droit national applicable.

7. *Qu'en est-il de l'exportabilité des allocations provenant des financements privés, telles les allocations complémentaires issues des CCT, par exemple.*

- a. En vertu de son article 4 § 1, le Règlement 1408/71 s'applique aux législations relatives aux branches de sécurité sociale. Le terme législation ne s'applique pas aux « dispositions conventionnelles » existantes ou futures, qu'elles aient ou non fait l'objet d'une décision des pouvoirs publics les rendant obligatoires ou étendant leur champ d'application (art. 1 lettre j Regl. 1408/71).
- b. La seule disposition applicable aux régimes d'allocations conventionnelles est l'article 7 Regl. 1612/68 prescrivant la non discrimination en matière d'avantages sociaux et qui n'impose pas – en principe – l'exportabilité.

8. *Prestations françaises et allemandes exportables.*

- a. Nous n'avons pas fait une recherche approfondie de droit comparé.
- b. L'Allemagne connaît le régime des allocations familiales sociales (sozialen Kindergeld), fiscales (steuerlichen Kindergeld) et des allocations éducatives (Erziehungsgeld). Les premières sont soumises au Règlement 1408/71, les troisièmes l'ont été par voie jurisprudentielle, tandis que les deuxièmes n'ont pas fait l'objet, à notre connaissance, d'une décision judiciaire quant à l'application du Règlement.
- c. La France connaît un régime beaucoup plus complexe avec, à côté de l'allocation familiale au sens strict, de nombreuses autres allocations telles que l'allocation pour jeune enfant, le complément familial, l'allocation de logement, d'éducation spéciale, de soutien familial, de rentrée scolaire, parentale d'éducation, de garde d'enfant à domicile. Certaines de ces allocations sont exclues de l'exportation par l'Annexe VI du Regl. 1408/71.

Groupe d'experts pour la refonte du régime des allocations familiales M 1431

Rapport final du 31.10.03

ANNEXE 2

CONFERENCE DES CAISSES
D'ALLOCATIONS FAMILIALES GENEVOISES

Procès-verbal de la séance du groupe de travail du 8 juillet 2003

Séance ouverte à : 09h.00
Séance levée à : 10h.40

Sont présents : Mmes A. Decouverte, S. Varga (SCAF)
MM L. Cavalleri, F. Galley (CCB) et L. Abbé-Decarroux, J. Pellet (FSP)

Procès-verbal : M. L. Abbé-Decarroux

Ordre du jour :

1. Examen des problèmes courants avec les CAF françaises dans le cadre de l'application des accords bilatéraux et élaboration de solutions administratives.
 2. Proposition de concordat entre les cantons de Vaud et Genève en vue de coordonner leur législation.
 3. Divers.
- *****

Sur proposition de Monsieur Michel Barde, président de la Conférence nommée en titre, un groupe de travail s'est constitué afin de faire des recommandations quant à une application rationnelle et uniforme des accords bilatéraux (ci-après : Accords) et préparer un projet de concordat entre les cantons de Vaud et Genève.

1. Examen des problèmes courants avec les CAF françaises dans le cadre de l'application des accords bilatéraux et élaboration de solutions administratives.

a) Emission de certificats de radiation à la demande des CAF françaises

Problème

Lorsque les CAF genevoises reçoivent des demandes de certificats de radiation à l'intention des CAF françaises, il apparaît souvent que la date de radiation est postérieure à celle du début de droit en France. Il en découle que nos CAF doivent notifier des décisions de restitution qui occasionnent un lourd suivi administratif. Deux cas sont à la source de cette situation :

- i) un des conjoints d'un couple ayant plus de deux enfants prend une activité lucrative ;
- ii) nos CAF ont ouvert le droit au taux plein du fait qu'elles ne connaissent qu'un enfant alors que le parent bénéficiaire a deux enfants et plus ou lorsque, suite à une modification du revenu familial, un enfant ouvre le droit à des allocations de formation en France.

Recommandation

Le groupe de travail recommande, s'agissant de la première situation (i), de renoncer par principe et quel que soit le nombre d'enfants à établir une demande de restitution pour des compléments différentiels qui n'excéderaient pas 6 mois de versement. A charge des CAF françaises de déterminer leur droit en fonction de la date de radiation que nous leur communiquons.

En ce qui concerne la deuxième situation (ii), la caisse détermine de cas en cas si elle entend renoncer à demander la restitution des prestations qu'elle a versées à tort. Tout au plus, s'agira-t-il de définir avec les CAF françaises dans quelle mesure une compensation inter-étatique est possible. Cette dernière remarque vaut également pour des compléments différentiels versés à tort pendant plus de 6 mois.

- b) Incidences de l'ouverture, respectivement la fermeture du droit en France en fonction de la durée du temps de travail

Problème

Le droit aux AF en France dépend, entre autres, de la durée du temps de travail. Ainsi, une personne qui travaille moins de 70 heures dans un mois n'a pas droit aux prestations. Ce taux est porté à 200 par trimestre et à 600 heures par semestre. A noter que le droit est acquis lorsqu'en moyenne la personne peut justifier de 200 heures par trimestre, raison pour laquelle les CAF françaises déterminent leurs prestations tous les trois mois. Cette situation n'est pas sans incidence sur l'ouverture, respectivement la fermeture de droits déterminés selon la législation cantonale.

Recommandation

La caisse confrontée à une situation de temps de travail partiel attendra désormais le terme du trimestre en cours avant de déterminer la prestation due en vertu du droit genevois, ceci afin de connaître la durée moyenne du temps de travail dans le trimestre.

- c) Situation dans laquelle plusieurs droits sont ouverts dans différents Etats sans qu'il y ait résidence dans l'un de ces Etats (voir avis OFAS in Pratique VSI 3/2003 p. 179-180)

Problème

Selon les règles UE, l'Etat compétent en priorité est celui qui a les prestations les plus élevées. L'autre Etat devant alors rembourser à l'Etat compétent la moitié de la prestation que ce dernier a versé jusqu'à concurrence du montant limite prévu par sa législation. Bien que peu fréquente, il s'agit d'une situation qui demande un suivi administratif important.

Recommandation

Lorsque c'est à une caisse genevoise de payer l'intégralité des prestations en priorité, il est recommandé de renoncer à vouloir recouvrer la moitié de la prestation ou le montant plafond dû en vertu de la législation genevoise auprès de l'autorité compétente de l'autre Etat. A l'inverse, lorsqu'un autre Etat est compétent en priorité, elle procédera sur demande express à la compensation selon la règle mentionnée ci-dessus et veillera à ne pas octroyer de prestations au demandeur éventuel.

- d) Allocation de logement non exportable selon la législation française

Problème

Selon la législation française, lorsqu'une allocation de logement est versée à un des deux enfants du groupe familial, le droit aux allocations familiales pour l'autre enfant s'éteint. Dès lors, il appartient à la législation genevoise de reprendre le relais pour cet enfant.

Recommandation

Comme cette allocation non exportable est souvent servie à des jeunes entre 18 et 20 ans, ce point sera signalé au groupe d'experts pour que celui-ci l'intègre dans ses réflexions. Il est à relever dans ce contexte que dès le 1^{er} janvier 2004, le droit français s'ouvrira sous condition de revenu dès le premier enfant (voir ci-dessous, chiffre 3)

Afin de régler encore d'autres questions pratiques, le groupe de travail estime important de rencontrer les représentants des CAF françaises de l'Ain et de la Haute-Savoie. Madame A. Decouvette contactera ceux-ci et leur proposera les dates suivantes : 2 octobre, 7 octobre ou 8 octobre 2003.

2) **Proposition de concordat entre les cantons de Vaud et Genève en vue de coordonner leur législation.**

Le groupe de travail n'a pas traité cet objet. Après concertation de ses membres, il préconise néanmoins une étude préalable des coûts supplémentaires que pourrait engendrer le versement des compléments différentiels dus à des enfants résidant dans le canton de Vaud. En effet, si cette situation est certainement intéressante du point de vue national, il appert qu'elle ne serait pas sans conséquence pour les entreprises genevoises alors que les prestations vaudoises sont moins élevées qu'à Genève sauf si on se limite à la question de la détermination de la législation applicable sans calcul et versement de complément différentiel.

3) **Divers**

Dès le 1^{er} janvier prochain, la législation française devrait octroyer, selon le revenu familial, ses prestations dès le premier enfant. Cette nouveauté impliquera pour les CAF genevoises et plus généralement les CAF suisses d'enquêter auprès de chacun des nombreux allocataires frontaliers ayant qu'un seul enfant pour connaître si l'autre parent exerce une activité lucrative en France. Dans l'affirmative, elles radieront leurs prestations, à charge de l'ayant droit de revendiquer le complément qui lui revient sur la base de l'attestation de paiement délivrée par les CAF françaises.

Groupe d'experts pour la refonte du régime des allocations familiales M 1431

Rapport final du 31.10.03

ANNEXE 3

CONFERENCE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES GENEVOISES

98, rue de St-Jean - Case postale 5278 - 1211 Genève 11 - Tél. 022 715 32 38 - Fax 022 738 04 34

Genève, le 5 septembre 2003
238/fgx

05 SEP. 2003

Madame Christine Sayegh
Présidente du Groupe d'experts pour la
réfonde du régime des allocations familiales
p.a. DGAS
Avenue de Beau-Séjour 24
1206 Genève**Concerne : Groupe d'experts - M1431**

Chère Madame,

Je fais suite par la présente à l'échange de mails que nous avons eu à la fin du mois de mai dernier.

Comme je vous l'ai indiqué, la Conférence des caisses d'allocations familiales genevoises s'est réunie le 2 septembre et les résultats de l'enquête menée sur la question des coûts ont été communiqués.

Je vous fais dès lors parvenir ci-joint un document qui montre l'augmentation des coûts induits par le nouveau dispositif tel que présenté dans le cadre du rapport de synthèse. Comme vous le constaterez, ces coûts supplémentaires se montent à quelque 15'628'000.-- francs, dont à retrancher la participation au Fonds d'encouragement à la formation, soit 5'880'000.-- francs. Le total du surcoût s'établit dès lors à 9'748'300.-- francs.

Vous aurez par ailleurs sans doute pris connaissance des deux arrêts du Tribunal fédéral concernant le régime des allocations familiales, le premier arrêt concernant le système genevois et le second le système fribourgeois. A toutes fins utiles, je joins également en annexe deux documents concernant ces arrêts.

Enfin, plusieurs gérants de caisses membres de la Conférence ont fait part de remarques sur le projet tel que présenté dans le rapport de synthèse et une délégation d'entre eux souhaiterait pouvoir être entendue par notre groupe d'experts.

Je pense que nous pourrions décider de cette intervention lors de notre prochaine séance, fixée au 24 septembre à 14h.

Demeurant à votre disposition, et dans l'attente du plaisir de vous retrouver, je vous prie de croire, Chère Madame, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Pour la Conférence des Caisses
d'allocations familiales genevoises
Michel Barde

Projet pour la refonte du régime des allocations familiales

Estimation des coûts supplémentaires pour l'introduction d'allocations familiales aux jeunes gens de 18 à 20 ans sous conditions de formation

Evaluation du nombre.

- Enquête auprès des membres de la Conférence des Caisses d'allocations familiales Genevoises, représentant 91,8 % des allocations versées en 2002, pour connaître le nombre de bénéficiaires de 18 ans en fin de droit, en raison de l'âge, en 2002.
- Détermination des personnes de 18 et 19 ans en formation sur la base de statistiques du Service de la recherche en éducation du DIP

Bénéficiaires	Enquête 91.8%	Ajusté à 100.0%	Pour 18 ans 73.7%	Pour 19 ans 66.4%	Total
Enfants résidents	2'722	2'965	2'185	1'969	4'154
Enfants frontaliers/UE/AELE	1'157	1'260	929	837	1'766
	3'879	4'225	3'114	2'806	5'920

Evaluation des coûts annuels

Bénéficiaires	Nombre	Allocation	Montants
Enfants résidents	4'154	220	10'966'560
Enfants frontaliers/UE/AELE	1'766	220	4'662'240
Sous - total	5'920		15'628'800

Suppression de la participation aux Fonds
d'encouragement à la formation 18 - 20/25 ans

-5'880'500

Surcoût du projet ==>

9'748'300

Groupe d'experts pour la refonte du régime des allocations familiales M 1431

Rapport final du 31.10.03

ANNEXE 4

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
Règlements de sécurité sociale
EEE (*) Accord CH-CE (**)

Voir « Instructions » page 3

E 402

CH (1)

provisoire

ATTESTATION DE POURSUITE D'ÉTUDES EN VUE DE L'OCTROI DES PRESTATIONS FAMILIALES

Règlement 1408/71 : article 73 ; article 74 ; article 77 ; article 78
Règlement 574/72 : article 86 ; article 88 ; article 90 ; article 91 ; article 92

A. Demande d'attestation

À remplir par l'institution compétente pour l'octroi des prestations familiales. Si le formulaire est destiné à une institution belge, joindre un formulaire E 402 Annexe.

1	Requérant les prestations familiales			
	<input type="checkbox"/> Travailleur salarié			<input type="checkbox"/> Titulaire de pension (régime salariés)
	<input type="checkbox"/> Travailleur non salarié			<input type="checkbox"/> Titulaire de pension (régime non salariés)
	<input type="checkbox"/> Personne ayant la charge de l'orphelin			<input type="checkbox"/> Orphelin
1.1	Nom ^(1 bis) :			
1.2	Prénoms	Noms antérieurs ^(1 bis)	Lieu de naissance ⁽²⁾	
1.3	Date de naissance	Sexe	Nationalité	D.N.I. ⁽³⁾
1.4	Adresse ⁽⁴⁾ :			

2	Élève ou étudiant			
2.1	Nom ^(1 bis) :			
2.2	Prénoms	Noms antérieurs ^(1 bis)		
2.3	Lieu de naissance ^(2 bis)	Date de naissance	Sexe	
2.4	Adresse ⁽⁴⁾ :			

3	Institution compétente pour l'octroi des prestations familiales			
3.1	Dénomination :			
3.2	Adresse ⁽⁴⁾ :			
3.3	Numéro de référence du dossier :			
3.4	Cachet	3.5	Date :	
		3.6	Signature	

B. Attestation

À remplir par l'établissement (école ou établissement d'enseignement supérieur ou universitaire) et à adresser à l'institution mentionnée au cadre 3.

4

- 4.1 La personne désignée au cadre 2 fréquente l'établissement d'enseignement désigné au cadre 6 depuis le :
- 4.2 L'année scolaire a commencé le (date)
- 4.3 Genre d'école ⁽⁶⁾ :
- Si la personne désignée au cadre 2 fréquente un établissement non public, indiquer si le programme scolaire agréé par l'État ou un programme similaire est suivi ⁽⁷⁾
- 4.4 L'enseignement dans cet établissement se prolongera probablement jusqu'au :
- 4.5 L'enseignement comporte heures de cours par semaine
Ces heures se répartissent sur demi-journées ⁽⁸⁾
- 4.6 Nombre estimatif d'heures consacrées chaque semaine aux devoirs à la maison ⁽⁹⁾ :

5 Renseignements à fournir uniquement pour les besoins des institutions françaises, luxembourgeoises et néerlandaises

- 5.1 La personne désignée au cadre 2 suit, dans l'établissement désigné au cadre 6, un enseignement
 d'ordre général d'ordre technique ou professionnel
 supérieur ou universitaire autre (à préciser)
- 5.2 Cas particuliers (à préciser) :
 cours par correspondance cours du soir
 cours d'une durée hebdomadaire inférieure à 20 heures
 scolarité inférieure à l'année scolaire, du au
 autres :
- 5.3 Montant du droit d'inscription dans l'établissement d'enseignement ⁽¹⁰⁾ :
- 5.4 La personne désignée au cadre 2 reçoit-elle une bourse d'études ⁽¹¹⁾
 oui non
- 5.4.1 Montant de la bourse d'études :

6 École ou établissement d'enseignement supérieur ou universitaire

- 6.1 Dénomination :
- 6.2 Adresse ⁽¹²⁾ :
- 6.3 Cachet : 6.4 Date :
- 6.5 Signature :

INSTRUCTIONS

Le formulaire doit être rempli en caractères d'imprimerie, en utilisant uniquement les lignes pointillées. Il doit être rempli dans la langue de l'établissement mentionné au cadre 6

NOTES

- (*) Accord EEE sur l'Espace économique européen, Annexe VI, sécurité sociale : aux fins de cet accord, le présent formulaire est valable également pour l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. Ce formulaire n'est toutefois pas valable pour les relations entre les États membres de la Communauté européenne, d'une part, et l'Islande, la Norvège ou le Liechtenstein, d'autre part, lorsqu'il s'agit d'un ressortissant suisse.
- (**) Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, Annexe II, Coordination des systèmes de sécurité sociale: aux fins de cet accord, le présent formulaire est valable également pour la Suisse. Ce formulaire n'est toutefois pas valable pour les relations entre la Suisse et les États membres de la Communauté européenne, lorsqu'il s'agit d'un ressortissant de l'Islande, de la Norvège ou du Liechtenstein.
- (1) Sigle du pays auquel appartient l'institution qui remplit le formulaire : B = Belgique ; DK = Danemark ; D = Allemagne ; GR = Grèce ; E = Espagne ; F = France ; IRL = Irlande ; I = Italie ; L = Luxembourg ; NL = Pays-Bas ; P = Portugal ; GB = Royaume-Uni ; A = Autriche ; FIN = Finlande ; IS = Islande ; FL = Liechtenstein ; N = Norvège ; S = Suède ; CH = Suisse.
- (1 bis) Pour les ressortissants espagnols, indiquer les deux noms à la naissance.
- Pour les ressortissants portugais, indiquer tous les noms (prénoms, nom, nom de jeune fille) dans l'ordre de l'état civil tels qu'ils apparaissent sur la carte d'identité ou le passeport.
- (2) Pour les localités portugaises, indiquer aussi la paroisse et la commune.
- (3) Pour les ressortissants espagnols, indiquer le numéro figurant sur la carte d'identité nationale (D.N.I.), s'il existe, même si celle-ci est périmée. À défaut, indiquer «néant».
- (4) Pour les ressortissants suédois, ce renseignement ne peut être fourni que s'il est précisé qu'il est absolument nécessaire.
- (5) Rue, numéro, code postal, localité, pays.
- (6) Indiquer s'il s'agit d'une école publique, d'une école privée, d'une école placée sous le contrôle de l'État. À remplir uniquement si l'institution désignée au cadre 3 est une institution du Royaume-Uni.
- (7) Pour les besoins des institutions allemandes.
- (8) À remplir si le formulaire est destiné à une institution belge ou finlandaise ; l'indication du nombre de demi-journées est donnée s'il s'agit d'enseignement scolaire primaire ou secondaire.
- (9) Pour les besoins des institutions néerlandaises.

Instructions et notes : voir page 3 du formulaire E 402

E 402 Annexe

B

(1)

À remplir par l'école ou par l'établissement d'enseignement supérieur ou universitaire désigné au cadre 2 si la demande de prestations familiales doit être présentée à une institution belge.

1	
1.1	Sur combien de demi-journées et combien d'heures par semaine les cours sont-ils répartis ? demi-journées : heures :
1.2	Les cours <input type="checkbox"/> se donnent <input type="checkbox"/> ne se donnent pas avant 19 heures
1.3	L'élève <input type="checkbox"/> suit régulièrement <input type="checkbox"/> ne suit pas régulièrement les cours.
Dans la négative, indiquer le nombre de jours d'absence et le motif :	
1.4	Les cours mentionnés au point 1.1 ci-dessus
a)	<input type="checkbox"/> comprennent <input type="checkbox"/> ne comprennent pas les heures de stage requises pour l'obtention d'un diplôme officiel. Dans l'affirmative, indiquer les salaires ou indemnités mensuels nets octroyés :
b)	<input type="checkbox"/> comprennent <input type="checkbox"/> ne comprennent pas les heures consacrées aux exercices pratiques dans l'établissement. Dans l'affirmative, indiquer le nombre d'heures par semaine :
c)	<input type="checkbox"/> comprennent <input type="checkbox"/> ne comprennent pas les heures consacrées à l'étude dans l'établissement. Dans l'affirmative, indiquer le nombre d'heures par semaine :
1.5	Nature de l'enseignement <input type="checkbox"/> Formation générale <input type="checkbox"/> Enseignement technique <input type="checkbox"/> Enseignement artistique <input type="checkbox"/> Enseignement supérieur non universitaire <input type="checkbox"/> Enseignement universitaire
1.6	<input type="checkbox"/> L'étudiant <input type="checkbox"/> prépare <input type="checkbox"/> ne prépare pas un mémoire de fin d'études Dans l'affirmative, - depuis quelle date ? - à quelle date doit-il présenter son mémoire ?
1.7	Le programme <input type="checkbox"/> est <input type="checkbox"/> n'est pas agréé par l'État <input type="checkbox"/> correspond <input type="checkbox"/> ne correspond pas à un programme agréé par l'État
1.8	Indiquer les périodes de vacances : - Vacances de Noël : du au - Vacances de Pâques : du au - Vacances d'été : du au

2 École ou établissement d'enseignement supérieur ou universitaire

2.1	Dénomination :	
2.2	Adresse (9) :	
2.3	Cachet	2.4 Date :
		2.5 Signature :

Groupe d'experts pour la refonte du régime des allocations familiales M 1431

Rapport final du 31.10.03

ANNEXE 5

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE



Département de l'instruction publique

SERVICE DES ALLOCATIONS D'ÉTUDES
ET D'APPRENTISSAGE1 Rue Pécolat - Case postale 2179
1211 GENÈVE 1

Téléphone 909.68.20 Fax 909.68.49

Le directeur :

Genève, le 17 septembre 2003

ConfidentielMadame Christine SAYEGH
Présidente du Groupe d'experts pour la
Refonte du régime des allocations familiales
p.a. DGAS
Avenue de Beau-Séjour 24
1206 GenèveConcerne : groupe d'experts - M1431

Chère Madame,

Conformément à la volonté du CE dans sa séance du 7 mai 2003, le SAEA a procédé à une estimation du surcoût annuel qui pourrait être engendré par la modification proposée dans le régime d'allocations familiales.

Rappel

Dans son document du 2 avril 2003 intitulé « Synthèse de travaux » le groupe avait envisagé, pour les étudiants âgés de 20 ans et plus, un élargissement de l'accès aux allocations d'études et d'apprentissage. Cette hypothèse se basant notamment sur la conclusion de la CEPP qui, dans son rapport de novembre 2001, mettait en évidence les limites du système actuel en matière d'encouragement aux études en faveur des adultes qui poursuivaient ou reprenaient des études au-delà de 20 ans. Cette population est composée de personnes considérées comme indépendantes économiquement au sens des critères de la Loi sur l'encouragement aux études, ou vivant fréquemment en dehors du cercle familial.

Le SAEA avait proposé au groupe de travail d'élargir de Fr. 10'000.- le seuil d'accès permettant le droit à une allocation d'études ou apprentissage complète.

La première estimation avait conclu à une augmentation nette de dépenses de l'ordre de Fr. 3'300'000.- à charge du budget de l'Etat.

L'estimation initiale comportait des limites qui n'ont pas été explicitées lors des séances du groupe. Procéder à des estimations s'avère une tâche délicate et demande des délais importants surtout en l'absence des fichiers relatifs à la population qui nous préoccupe. Notre logiciel de gestion ne peut pas produire les listes de données souhaitées et les premières estimations étaient à prendre avec précaution.

Il s'agissait d'une étude exploratoire pour orienter la réflexion des participants concernant le futur financement du système. Peut-être que le SAEA n'a pas attiré suffisamment l'attention sur ce fait.

En effectuant les premières simulations, le SAEA a pu constater que l'hypothèse de départ : augmenter les limites inférieures et supérieures du barème de Fr. 10'000.- nous conduisait à des dépenses très importantes. En effet, nous avons constaté que les montants des allocations étaient multipliés par 3 et par 4 pour les tranches allant de Fr. 500 à 5'000.- (sachant que 2/3 des allocations réduites se trouvent comprises entre 2'501-5'000) et nous nous sommes rendus à l'évidence qu'un nombre important d'allocataires se trouvant au-dessous du montant plancher auraient le droit à des allocations majorées de 10% et 20%.

Compte tenu de ce qui précède nous avons abandonné cette piste.

NOUVELLE PROPOSITION

En reprenant l'idée initiale d'élargir le seuil d'accès aux allocations, les limites du barème relatif aux étudiants de plus de 20 ans, ont été augmentées de Fr. 5'000.-. Le SAEA traite un échantillon beaucoup plus large (399 étudiants filières PO, HES, UNI) concernant cette tranche d'âge de la population estudiantine. Les RESULTATS ont plus de pertinence mais ils resteront PARTIELS car la projection a été faite sur le mode de calcul connu (automatique) qui nous donne des informations relatives à 399 étudiants et apprentis. La projection a été faite avec ces 399 individus qui représentent 1/3 des allocataires de l'année scolaire 02-03, sachant que le nombre total de nos bénéficiaires ayant plus de 20 ans s'élève à 1'481 étudiants et apprentis.

ALLOCATIONS Année scolaire/académique 02-03

Suite à une extraction informatique, nous avons obtenu des chiffres permettant de faire une projection des dépenses pour les allocataires susceptibles de bénéficier des allocations complètes ou majorées. Sur la base de 399 allocataires bénéficiant des allocations réduites nous pouvons observer :

Durant l'année scolaire/académique 2002-03 nos allocataires de plus de 20 ans : étudiants et apprentis ont représenté une dépense de Fr. 13'807'759.- (source : liste SAEA 06)

Dépense supplémentaire

Fr. 2'104'635.-

REFUS 2002-03

Parmi les 3'792 dossiers répertoriés, seulement 185 correspondaient à nos critères de sélection : âge, revenu pouvant être compris dans le nouveau barème proposé. De ces 185 dossiers, nous avons travaillé sur un échantillon de 74 (Fr. 636'744).

A noter que pour 111 dossiers relatifs à la population qui nous intéresse, les informations fiscales n'étaient pas disponibles (personnes n'ayant pas fait leur déclaration fiscale, taxés d'office, etc.). Nous avons pris en considération que 50% de ces individus comme des bénéficiaires potentiels (Fr. 469'168.- plus Fr. 96'200.- relatifs aux frais de matériel).

Les potentiels allocataires représenteraient une dépense de

Fr. 1'202'112

RESULTAT BRUT

Allocataires potentiels (déterminés sur la base de refus)

Fr. 1'202'112.-

La projection des dépenses sur la base des allocataires 2002-03

Fr. 2'104'635.-

TOTAL DEPENSES

Fr. 3'306'747.-

RESULTAT NET

Fr. 3'303'747.-

- Subvention fédérale Fr. 529'080.-
- part. Etat Genève Fr. 1'159'128.-

TOTAL DEPENSES SUPPLEMENTAIRES

Fr. 1'618'539.-

Si nous prenons en considération la part d'inconnu par rapport aux nouveaux bénéficiaires qui pourraient faire appel à notre service selon les nouvelles limites du barème, nous proposons une fourchette des dépenses supplémentaires allant de Fr. 1'700'000 à Fr. 2'200'000.-

En espérant avoir répondu à vos attentes, je vous présente, chère Madame, mes salutations les plus cordiales.


Denis KAUFMANN

Groupe d'experts pour la refonte du régime des allocations familiales M 1431

Rapport final du 31.10.03

ANNEXE 6

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
Règlements de sécurité sociale
EEE (*) Accord CH-CE (**)

Voir « Instructions » page 3

E 403 CH (*)
provisoire

ATTESTATION D'APPRENTISSAGE ET/OU DE FORMATION PROFESSIONNELLE
EN VUE DE L'OCTROI DES PRESTATIONS FAMILIALES

Règlement 1408/71 : article 73 ; article 74 ; article 77 ; article 78
Règlement 574/72 : article 86 ; article 88 ; article 90 ; article 91 ; article 92

A. Demande d'attestation

A remplir par l'institution compétente pour l'octroi des prestations familiales. Si le formulaire est destiné à une institution française, joindre, en cas de formation professionnelle, un formulaire E 403 Annexe.

1	Requérant les prestations familiales			
	<input type="checkbox"/> Travailleur salarié	<input type="checkbox"/> Titulaire de pension (régime salariés)		<input type="checkbox"/> Titulaire de pension (régime non salariés)
	<input type="checkbox"/> Travailleur non salarié	<input type="checkbox"/> Orphelin		
	<input type="checkbox"/> Personne qui les réclame à un autre titre			
1.1	Nom ^(1.1a) :			
1.2	Prénoms	Noms antérieurs ^(1.2a)	Lieu de naissance ⁽²⁾	
1.3	Date de naissance	Sexe	Nationalité	D.N.I. ⁽³⁾
1.4	Adresse dans le pays de résidence de l'apprenti ⁽⁴⁾ :			

2	<input type="checkbox"/> Apprenti	<input type="checkbox"/> Stagiaire en formation professionnelle ⁽⁵⁾		
2.1	Nom ^(1.1a) :			
2.2	Prénoms	Noms antérieurs ^(1.2a)		
2.3	Lieu de naissance ⁽²⁾	Date de naissance	Sexe	
2.4	Adresse ⁽⁴⁾ :			

3	Institution compétente pour l'octroi des prestations familiales			
3.1	Dénomination :			
3.2	Adresse ⁽⁴⁾ :			
3.3	Numéro de référence du dossier :			
3.4	Cachet	3.5	Date :	
		3.6	Signature	

B. Attestation

A remplir par la personne, l'entreprise ou l'institution chargée de l'apprentissage et à adresser à l'organisme chargé du contrôle de l'apprentissage, qui doit le faire parvenir à l'institution mentionnée au cadre 3.

4	Renseignements concernant l'apprentissage	
4.1	L'apprenti mentionné au cadre 2 nous a été confié à partir du en vue de sa formation au métier de	
4.2	L'apprentissage a lieu : <input type="checkbox"/> jours par semaine	<input type="checkbox"/> heures par semaine
4.3	L'apprenti	
	<input type="checkbox"/> reçoit	
	<input type="checkbox"/> une allocation d'apprentissage ou un salaire	<input type="checkbox"/> net
	<input type="checkbox"/> hebdomadaire	<input type="checkbox"/> mensuel : de
	<input type="checkbox"/> d'autres prestations ⁽⁹⁾	<input type="checkbox"/> brut
	<input type="checkbox"/> logement	<input type="checkbox"/> pension complète
	<input type="checkbox"/> pourboires	<input type="checkbox"/> repas par jour
		<input type="checkbox"/> pension partielle
		<input type="checkbox"/> autres ⁽⁹⁾
	du au s'élevant à	
	<input type="checkbox"/> ne reçoit pas	
	<input type="checkbox"/> d'allocation d'apprentissage ou de salaire	<input type="checkbox"/> d'autres prestations.
4.4	Lieu de travail :	
4.5	Nom de la personne, de l'entreprise ou de l'institution chargée de l'apprentissage :	
4.6	Adresse ⁽⁹⁾ :	
4.7	Cachet	4.8 Date :
		4.9 Signature

5	Visa de l'organisme chargé du contrôle de l'apprentissage ⁽⁹⁾	
5.1	Dénomination :	
5.2	Adresse ⁽⁹⁾ :	
5.3	Cachet	5.4 Date :
		5.5 Signature

INSTRUCTIONS

Le formulaire doit être rempli en caractères d'imprimerie, en utilisant uniquement les lignes pointillées. Il se compose de 4 pages ; aucune d'entre elles ne peut être supprimée, même si elle ne contient aucune mention utile. Ce formulaire est rempli dans la langue de l'organisme visé au cadre 5

NOTES

- (*) Accord EEE sur l'Espace économique européen, Annexe VI, sécurité sociale : aux fins de cet accord, le présent formulaire est valable également pour l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. Ce formulaire n'est toutefois pas valable pour les relations entre les États membres de la Communauté européenne, d'une part, et l'Islande, la Norvège ou le Liechtenstein, d'autre part, lorsqu'il s'agit d'un ressortissant suisse.
- (**) Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, Annexe II, Coordination des systèmes de sécurité sociale : aux fins de cet accord, le présent formulaire est valable également pour la Suisse. Ce formulaire n'est toutefois pas valable pour les relations entre la Suisse et les États membres de la Communauté européenne, lorsqu'il s'agit d'un ressortissant de l'Islande, de la Norvège ou du Liechtenstein.
- (1) Sigle du pays auquel appartient l'institution qui remplit le formulaire : B = Belgique ; DK = Danemark ; D = Allemagne ; GR = Grèce ; E = Espagne ; F = France ; IRL = Irlande ; I = Italie ; L = Luxembourg ; NL = Pays-Bas ; P = Portugal ; GB = Royaume-Uni ; A = Autriche ; FIN = Finlande ; IS = Islande ; FL = Liechtenstein ; N = Norvège ; S = Suède ; CH = Suisse.
- (1 bis) Pour les ressortissants espagnols, indiquer les deux noms à la naissance.
Pour les ressortissants portugais, indiquer tous les noms (prénoms, nom, nom de jeune fille) dans l'ordre de l'état civil tels qu'ils apparaissent sur la carte d'identité ou le passeport.
- (2) Pour les localités portugaises, indiquer aussi la paroisse et la commune.
- (3) Pour les ressortissants espagnols, indiquer le numéro figurant sur la carte d'identité nationale (D.N.I.), s'il existe, même si celle-ci est périmée. À défaut, indiquer «néant».
- (4) Rue, numéro, code postal, localité, pays.
- (5) Pour les besoins des institutions françaises, le formulaire E 403 Annexe doit être rempli si l'intéressé suit un stage de formation professionnelle.
- (6) Quand le formulaire est destiné à une institution du Royaume-Uni, détailler le montant de ces prestations dans le cadre ci-après :

Logement :	autres prestations :
pension complète :	
pension partielle :	
pouboires :	
repas :	

- (7) Éventuellement préciser ces «autres prestations» dans le cadre ci-après :

.....
.....
.....
.....

- (8) Ce cadre est à remplir :
en Irlande, par la «Child Benefit Section, Department of Social Welfare» (service des prestations pour enfant, ministère de la prévoyance sociale), St. Oliver Plunkett Road, Letterkenny, Co. Donegal, dans les cas où le contrôle de l'apprentissage n'est pas de la compétence de l'Industrial Training Authority ;
en Italie, par l'«Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione» (bureau provincial du travail et du plein emploi) ;
au Royaume-Uni, par le «Department of Social Security, Benefits Agency, Overseas Benefits Directorate» (ministère de la sécurité sociale, bureau des prestations, service international), à Newcastle-upon-Tyne, ou par la «Nothem Ireland Social Security Agency, Child Benefit Office» (agence de la sécurité sociale en Irlande du Nord, bureau des prestations pour enfants), à Belfast, selon le cas.
- (9) Au sens de la législation française, sont visées les actions de préformation et de préparation à la vie professionnelle ayant pour objet de permettre à toute personne, sans qualification professionnelle et sans contrat de travail, d'atteindre le niveau nécessaire pour suivre un stage de formation professionnelle proprement dit ou pour entrer directement dans la vie professionnelle.
- (10) indiquer le montant perçu dans la monnaie de l'État membre du territoire duquel la formation professionnelle est suivie.
- (11) Si un tel organisme existe dans l'État membre sur le territoire duquel la formation professionnelle est suivie.

Instructions et notes : voir page 3 du formulaire E 403

E 403 Annexe

F

(1)

A remplir si la demande de prestations familiales doit être présentée à une institution française et si elle concerne un stagiaire de formation professionnelle ⁽⁹⁾.

1 Renseignements concernant la formation professionnelle ⁽⁹⁾

1.1 La personne mentionnée au cadre 2 du formulaire E 403

suit une formation professionnelle depuis le

a suivi une formation professionnelle

du au

1.2 Pour cette formation, la personne a-t-elle un contrat de travail ?

oui

non

1.3 Nature de la formation suivie :

1.4 Durée totale de la formation : (mois, semaines)

1.5 Nombre d'heures de formation

?? partie théorique par semaine par mois

?? stages pratiques par semaine par mois

1.6 La personne reçoit-elle une rémunération pendant la formation ? oui non

Si oui, préciser la nature :

montant mensuel net ⁽¹⁰⁾ :

1.7 Lieu où est donnée la formation :

1.8 Nom de la personne, de l'entreprise ou de l'institution chargée de la formation professionnelle :

1.9 Adresse ⁽⁶⁾ :

1.10 Cachet

1.11 Date :

1.12 Signature

2 Visa de l'organisme chargé du contrôle de la formation professionnelle ⁽¹¹⁾

2.1 Dénomination :

2.2 Adresse ⁽⁶⁾ :

2.3 Cachet

2.4 Date :

2.5 Signature

Groupe d'experts pour la refonte du régime des allocations familiales M 1431

Rapport final du 31.10.03

ANNEXE 7



Classe cantonale genevoise de compensation AVS - AI - APG - AC - AF - AMAT

Direction

AUX MEMBRES DU GROUPE D'EXPERTS
POUR LA REFONTE DU REGIME DES
ALLOCATIONS FAMILIALES

Genève, le 24 janvier 2003 - cg

Note d'entretien téléphonique du 23 janvier 2003 avec M. Franz STAEHEL, directeur de l'Office des assurances sociales du canton de Zurich

Zurich est effectivement un des cantons qui pratiquent un taux différencié d'allocations familiales selon le pouvoir d'achat du pays de domicile des bénéficiaires. Il s'agit d'un nouveau système en place depuis le 1^{er} mai 2002 à l'initiative de l'UDC, qui se fait selon 3 niveaux :

- Suisse et pays de l'Union européenne : prestations entières;
- pays conventionnés : prestations réduites;
- pays non conventionnés : aucune prestation

Ce système étant récent, il est trop tôt pour en percevoir les effets.

M. STAEHEL avait procédé à des calculs : il pense à terme que ce système permettrait une économie de 6 millions d'allocations familiales sur les 170 millions budgétisés pour l'Office cantonal des assurances sociales zurichoises.

Si M. STAEHEL reconnaît que le système a du bon car il offre une certaine sécurité contre des demandes frauduleuses (perte d'attractivité pour de nombreux pays), il ne nous souhaite pas en revanche d'en arriver là car il considère cette innovation comme anti-sociale.

Sur le plan technique de l'application, M. STAEHEL trouve que la solution ne nécessite pas un gros travail supplémentaire, hormis pour l'obtention des attestations de domicile, et à condition d'avoir une bonne solution informatique.

Enfin, M. STAEHEL me parle du canton de St-Gall qui avait instauré un système similaire, en m'indiquant que la loi st-galloise avait été remise en cause par le Tribunal cantonal des assurances dans la mesure où elle introduisait une discrimination basée sur la nationalité et non pas sur le domicile ou le pouvoir d'achat.

J.-C. Risse

J.-C. RISSE

Groupe d'experts pour la refonte du régime des allocations familiales M 1431

Rapport final du 31.10.03

ANNEXE 8

Direction des affaires sociales et de la sécurité du Canton de Zurich
Office social

*Aux caisses d'allocations familiales
reconnues dans le Canton de Zurich*

Zurich, le 18 février 2002

Loi zuricoise sur les allocations familiales – Modifications 2002/03

Mesdames, Messieurs,

Le 26 novembre 2001, le Grand Conseil a décidé de modifier la loi cantonale sur les allocations familiales pour les employés du 8 juin 1958 (annexe 1).

Selon notre connaissance, le délai référendaire est échu sans intervention. Nous avons l'intention de demander au Conseil d'Etat une entrée en vigueur par étapes.

Par conséquent, les §§ 2, al. e, et 33 doivent être mis en vigueur dès le 1^{er} janvier 2003. En ce qui concerne les dispositions concernant le montant des allocations, échelonnement selon le pouvoir d'achat, suppression des allocations pour enfants et la concours de droit, nous demanderons une entrée en vigueur dès le 1^{er} mai 2002. Sans vouloir anticiper sur la décision du Conseil d'Etat, il nous importe de vous préparer d'ores et déjà aux adaptations suite à des modifications possibles à partir du 1^{er} mai 2002. Il s'agit des points suivants:

- Les enfants de ressortissants suisses ou de l'UE ayant leur domicile dans un état de l'UE sont en principe mis à égalité avec les enfants ayant leur domicile en Suisse (§ 1a).
- Le montant de l'allocation pour les enfants domiciliés dans un pays ayant conclu avec la Suisse une convention en matière d'assurance sociale sera échelonné selon le pouvoir d'achat du pays correspondant. Les allocations seront versées au plus tard jusqu'à 16 ans révolus (§ 5a).
- Les enfants domiciliés dans un pays sans convention en matière d'assurance sociale avec la Suisse n'ont pas droit aux allocations familiales (§ 5a).
- L'allocation pour enfant est de
Fr. 170,- jusqu'à 12 ans révolus
Fr. 195,- au maximum jusqu'à 25 ans révolus (§§ 8 et 23c).

Concours de droits: le droit à la prestation appartient en dernier à la mère et plus à l'époux vivant en couple non séparé (§ 6, al. 2d).

Les détails sont contenus dans les annexes.

La date d'entrée en vigueur et les dispositions définitives vous seront communiquées au plus vite.

Annexes: Décret du Grand Conseil du 26.11.2001 (annexe 1)
Echelonnement du pouvoir d'achat (annexe 2)

0.02.2002/jmr

2/

Annexe 1: Referendum facultatif

Loi sur les allocations familiales pour employés (modification)
(du 26.11.2001)

Délai référendaire : 5 février 2002

Annexe 2: taux d'allocations pour enfants à l'étranger classés selon le pouvoir d'achat

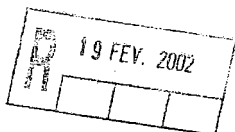
Sur la base de § 5a de la loi sur les allocations familiales du 8 juin 1958 et le "World Bank Atlas 2001" édité par la Banque Mondiale Washington, les taux d'allocations pour enfants à l'étranger classés selon le pouvoir d'achat sont fixés comme il suit:

Groupe	Pouvoir d'achat en %	Taux d'allocation en %	Taux d'allocation en Fr.	
Groupe 1: Belgique, Danemark, Allemagne, Finlande, France, Angleterre, Irlande, Italie, Canada/Québec, Liechtenstein, Luxembourg, Pays Bas, Norvège, Autriche, San Marino, Suède, Etats Unis	> 75	100	Fr. 170.--	Fr. 195.--
Groupe 2: Grèce, Israël, Portugal, Slovénie, Espagne, Chypre	> 50-75	75	Fr. 127.50	Fr. 146.25
Groupe 3: Chili, Croatie, Rép. Slovaquie et Tchéquie, Hongrie	25-50	50	Fr. 85.--	Fr. 97.50
Groupe 4: Yougoslavie (incl. Bosnie- Herzégovine), Macédonie, Turquie	< 25	25	Fr. 42.50	Fr. 48.75

Ces indications sont données sous réserve de la décision par le Conseil d'Etat.



Direktion für Soziales und Sicherheit
des Kantons Zürich
Sozialamt



An die
im Kanton Zürich
anerkannten
Familienausgleichskassen

Zürich, 18. Februar 2002

Zürcher Kinderzulagengesetz (KZG) Änderungen 2002/03

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kantonsrat hat am 26. November 2001 beschlossen, das zürcherische Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer vom 8. Juni 1958 zu ändern (Beilage 1).

Die Referendumsfrist ist unseres Wissens unbenutzt verstrichen. Wir beabsichtigen dem Regierungsrat ein gestaffeltes Inkrafttreten zu beantragen.

Danach sollen die §§ 2 lit. e und 33 per 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt werden. Für die Bestimmungen betreffend **Zulagenhöhe, Kaufkraftabstufung, Wegfall der Kinderzulagen und Anspruchskonkurrenz** werden wir ein Inkrafttreten per **1. Mai 2002** beantragen. Obwohl dem Entscheid des Regierungsrates nicht vorzugreifen ist, liegt uns daran, dass Sie bereits jetzt die Anpassungen auf mögliche Änderungen ab 1. Mai 2002 vorbereiten können. Dabei geht es um folgende Punkte:

- Kinder von Staatsangehörigen der Schweiz oder der Europäischen Union (EU) mit Wohnsitz in einem Staat der EU sind bezüglich der Zulagenhöhe den in der Schweiz wohnenden Kindern grundsätzlich gleichgestellt (§ 1a).
- Die Zulagenhöhe für Kinder mit Wohnsitz in einem Land mit Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz wird nach der Kaufkraft des entsprechenden Landes abgestuft. Die Zulagen werden längstens bis zum vollendeten 16. Altersjahr ausgerichtet (§ 5a).

- Für Kinder mit Wohnsitz in Ländern ohne Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz besteht kein Anspruch auf Kinderzulagen (§ 5a).
- Die Zulagenhöhe beträgt für Kinder bis zum vollendeten 12. Altersjahr Fr. 170.-, darüber, längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr, Fr. 195.- (§§ 8 und 23c).
- In der Reihenfolge der Anspruchskonkurrenz fällt der Anspruch als letztes der Mutter zu und nicht mehr dem in ungetrennter Ehe lebenden Ehemann (§ 6 Abs. 2 lit. d).

Die Details können Sie den Beilagen entnehmen.

Das Inkraftsetzungsdatum und die definitiven Regelungen werden Ihnen bald möglichst mitgeteilt.

Sozialamt des Kantons Zürich



U.Ch. Dieterle, lic.iur.

Amtschef

Beilagen:

- Beschluss des Kantonsrats vom 26. November 2001 (Beilage 1)
- Kaufkraftabstufung (Beilage 2)



Direktion für Soziales und Sicherheit
des Kantons Zürich

Sozialamt

Gestützt auf § 5a des Gesetzes über Kinderzulagen für Arbeitnehmer vom 8. Juni 1958 sowie auf den von der Welt Bank Washington herausgegebenen „The World Bank Atlas 2001“ werden die nach Kaufkraft geordneten Zulagensätze für Kinder im Ausland werden wie folgt festgelegt:

Gruppe	Kaufkraft in %	Zulagensätze in %	Zulagensätze in Fr.	
Gruppe 1: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Kanada/Quebec, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, San Marino, Schweden, USA	> 75	100	Fr. 170.--	Fr. 195.--
Gruppe 2: Griechenland, Israel, Portugal, Slowenien, Spanien, Zypern	> 50 - 75	75	Fr. 127.50	Fr. 146.25
Gruppe 3: Chile, Kroatien, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Ungarn	25 - 50	50	Fr. 85.--	Fr. 97.50
Gruppe 4: Jugoslawien (inkl. Bosnien-Herzegowina), Mazedonien, Türkei	< 25	25	Fr. 42.50	Fr. 48.75

Diese Angaben erfolgen unter dem Vorbehalt des Entscheids des Regierungsrates.

Loi**sur les allocations familiales pour les employés (modification)
(mise en vigueur)**

836.1

(du 27 février 2002)

Le Conseil d'Etat arrête :

- I. Avec référence aux §§ 1a, 5a, 6 al. 2d, 8 et 23 al. 1c, la modification du 26 novembre 2001 de la loi sur les allocations familiales pour les employés est mise en vigueur à partir du 1^{er} mai 2002.

Avec référence aux autres dispositions (§§ 2 al. e et 33), la modification du 26 novembre 2001 de la loi sur les allocations familiales pour les employés est mise en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2003.

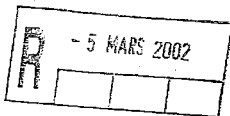
- II. Publication dans le recueil des lois.

Au nom du Conseil d'Etat



Direktion für Soziales und Sicherheit
des Kantons Zürich

Sozialamt / Allgemeine Abteilung



Service interprofessionnel romand
d'allocations familiales SIRAF
98, Rue de St.Jean / CP 5278
1211 Genève 11

Zürich, 4. März 2002

Zürcher Kinderzulagengesetz (KZG) Änderungen 2002/03

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf unser Schreiben vom 18. Februar 2002 und überlassen Ihnen in der Beilage den Beschluss des Regierungsrates bezüglich des Inkraftsetzungsdatums.

Sie werden in einem weiteren Brief über den Beschluss des Regierungsrates zur noch pendingen Vollziehungsverordnung informiert.

Mit freundlichen Grüßen
Sozialamt des Kantons Zürich
Der Adjunkt

B. Dudler

Beilage erwähnt

Gesetz
über Kinderzulagen für Arbeitnehmer
(Änderung)
(Inkraftsetzung)
(vom 27. Februar 2002)

836.1

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Änderung vom 26. November 2001 des Gesetzes über Kinderzulagen für Arbeitnehmer wird mit Bezug auf die §§ 1 a, 5 a, 6 Abs. 2 lit. d, 8 und 23 Abs. 1 lit. c auf den 1. Mai 2002 in Kraft gesetzt.

Mit Bezug auf die übrigen Bestimmungen (§§ 2 lit. e und 33) wird die Änderung vom 26. November 2001 des Gesetzes über Kinderzulagen für Arbeitnehmer auf den 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatschreiber i. V.:
Hirschi

Groupe d'experts pour la refonte du régime des allocations familiales M 1431

Rapport final du 31.10.03

ANNEXE 9

Taux d'allocations familiales pour enfants vivant à l'étranger (Art. 7 bis LAFS)

Base : The World Bank Atlas 2002

100%	75%	50%	25%
Groupe I UE Allemagne Autriche Belgique Danemark Espagne Finlande France Grèce Irlande Italie Luxembourg Pays-Bas Portugal Royaume Uni Suède	Groupe II Europe Chypres Malte Slovenie Les Bahamas Amérique Macao-Chine République Corée Émirats arabes unis Israël Koweït Océanie Nouvelle Zélande	Groupe III Europe Croatie Estonie Hongrie Pologne Slovaquie Tchéquie Amérique Argentine Antigua et Barbuda Barbades Chili Costa Rica Mexique Trinidad et Tobago Uruguay Asie Malaysie Russie Arabie Saoudite Afrique du Sud	Groupe IV Europe Bulgarie Macédoine Turquie Yougoslavie autres pays Amérique Brésil Colombie Pérou Paraguay Vénézuéla autres pays Asie Balarns Chine Thaïlande autres pays Afrique Algérie Tunisie autres pays Océanie autres pays

Information :

Service cantonal
des allocations familiales

CP 287

1951 Sion

Tél. 027.324.92.71

Montants des allocations familiales	Groupe I	Groupe II	Groupe III	Groupe IV
Allocations pour enfant pour les deux premiers enfants dès le 3 ^e enfant	CHF 260.- CHF 344.-	CHF 195.- CHF 256.-	CHF 130.- CHF 172.-	CHF 65.- CHF 86.-
Allocations de formation professionnelle pour les deux premiers enfants dès le 3 ^e enfant	CHF 360.- CHF 444.-	CHF 270.- CHF 333.-	CHF 180.- CHF 222.-	CHF 90.- CHF 111.-
Allocation de naissance ou d'accueil en cas de naissance multiple	CHF 1'500.- CHF 2'250.-	uniquement si inscription dans le registre de l'état civil en Suisse		