

*Proposition présentée par les députés :*

*M<sup>mes</sup> et MM. Anne Emery-Torracinta, Lydia Schneider Hausser, Manuel Tornare, Christian Dandrès, Irène Buche, Roger Deneys, Marie Salima Moyard, Prunella Carrard et Christine Serdaly Morgan*

*Date de dépôt : 1<sup>er</sup> novembre 2011*

## **Proposition de motion**

**pour que le principe « Un enfant, une allocation » ne reste pas lettre morte pour certaines personnes !**

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

- la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam) ;
- la loi cantonale sur les allocations familiales (LAF - J 5 10) du 1<sup>er</sup> mars 1996 et son règlement d'application (J 5 10.01) ;
- l'histoire de la conception des allocations familiales en Suisse qui est passée de l'idée d'un supplément de salaire pour les employés ayant des enfants à celle d'un droit universel accordé à tous les enfants, quel que soit le statut de leurs parents (« Un enfant, une allocation ») ;
- la révision de la LAFam acceptée par le parlement fédéral le 18 mars 2011, qui permettra aux indépendants de toucher ces allocations dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013 selon le principe « Un enfant, une allocation » ;
- qu'à Genève ce principe est ancré dans la loi depuis 1996 déjà par l'assujettissement des indépendants ;
- que les allocations familiales sont – en principe – financées par les employeurs, sauf celles pour les personnes sans activité lucrative qui sont à la charge de l'Etat ;
- que tous les employeurs (y compris les collectivités publiques) doivent s'affilier à une caisse d'allocations familiales dans le canton où ils ont leur siège ;

- que, de fait, on trouve une multitude de caisses dans notre canton, comme en Suisse ;
- qu’il existe à Genève également une caisse d’allocations familiales pour personnes sans activité (CAFNA) ;
- que le marché du travail a changé et qu’il n’est pas rare de voir des personnes alterner des périodes de chômage avec des « petits boulots » et des emplois à durée déterminée, voire parfois plusieurs « petits boulots » en parallèle ;
- qu’il devient alors compliqué de toucher les allocations familiales, puisque les personnes concernées doivent passer d’une caisse à l’autre et ce, bien souvent, pour des périodes très courtes ;
- que les démarches administratives peuvent alors être décourageantes, tant pour les employeurs que pour les employés ;
- qu’elles relèvent parfois du parcours du combattant, notamment lorsque les caisses se renvoient la balle pour savoir qui doit payer les allocations familiales ;
- que cela alourdit également le travail de l’administration, lorsque les personnes considérées comme sans activité alternent périodes de chômage et emplois à durée déterminée ;
- qu’au bout du compte, lorsque les allocations familiales ne sont pas versées durant un certain temps, ce sont bien souvent les personnes les plus précarisées et qui en auraient le plus besoin qui en font les frais ;
- que ce sont les cantons qui règlent l’organisation des allocations familiales ;

invite le Conseil d’Etat

- à faire en sorte que le principe « Un enfant, une allocation » ne reste pas lettre morte pour certaines personnes, à savoir que chaque ayant-droit touche réellement et mensuellement les allocations familiales auxquelles il a droit ;
- pour ce faire, à étudier puis mettre en place dans le canton un système plus simple et plus pratique de versement des allocations familiales.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En Suisse, les allocations familiales dépendent tant du droit fédéral que du droit cantonal, la compétence d'édicter les dispositions d'exécution et la surveillance étant partagées entre la Confédération et les cantons. Dans les grandes lignes, on peut dire que le cadre général (montants minimaux, début et fin du droit, limites d'âge, etc.) est du ressort de la Confédération, alors que les cantons règlent le financement et l'organisation pratique du système.

La motion qui vous est présentée ici s'intéresse à ce tout dernier point, à savoir à la manière dont le système est organisé et aux difficultés pratiques que connaissent certaines familles pour toucher des allocations auxquelles elles auraient pourtant légitimement droit.

Pour comprendre les difficultés auxquelles ces familles sont confrontées, il est utile de rappeler comment et avec quelle conception s'est mis en place, en Suisse, le système des allocations familiales<sup>1</sup>.

Dans les années 1930, lorsque les premières caisses se mettent en place à Genève et dans le canton de Vaud, les allocations familiales sont alors plutôt conçues comme un supplément de salaire versé par un employeur à ses salariés ayant des enfants. C'est cette conception qui explique tout à la fois que les allocations familiales ne soient pas organisées comme une assurance sociale financée selon une base paritaire employeurs-employés, que les réalités cantonales aient pu fortement varier, qu'il existe une multitude de caisses et que, dans un premier temps, seuls les salariés y avaient droit.

Toutefois, en 1945, une première disposition constitutionnelle sur la famille est adoptée<sup>2</sup>, disposition reprise en grande partie dans la nouvelle Constitution fédérale entrée en vigueur en 2000 : le premier alinéa de l'article 116 prévoit que « *dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille* »<sup>3</sup>. Cet article

---

<sup>1</sup> Voir un historique, par exemple, sous :

<http://www.parlament.ch/f/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/kinderzulagen/Documents/kinderzulagen-rieder-200302-f.pdf>, ainsi que sous : [http://travailsuisse.ch/fr/system/files/04\\_24\\_11fr\\_historique.pdf](http://travailsuisse.ch/fr/system/files/04_24_11fr_historique.pdf)

<sup>2</sup> Voir : <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=337>

<sup>3</sup> Voir : <http://www.admin.ch/ch/fr/rs/101/a116.html>

constitutionnel a donné lieu, depuis son adoption en 1945, à nombre d'interventions parlementaires et d'initiatives, notamment en matière d'allocations familiales ! On peut tout particulièrement noter, en 1991, celle de la conseillère nationale socialiste bâloise Angeline Frankhauser qui a été à l'origine du processus qui mènera à l'adoption d'une loi fédérale en la matière.

C'est ainsi que s'est développée l'idée d'harmoniser les allocations familiales dans toute la Suisse, idée qui s'est concrétisée (partiellement) par l'adoption par le parlement, puis par le peuple, en 2006, de la LAFam, la loi fédérale sur les allocations familiales qui précise le cadre général dont il a été question précédemment.

Parallèlement à la question de l'harmonisation des prestations et du système, la réflexion a porté également sur les bénéficiaires de ces allocations. Après les salariés, les allocations ont été élargies aux agriculteurs dès 1952<sup>4</sup>, puis – tout récemment – aux indépendants avec la révision de la LAFam acceptée par le parlement fédéral le 18 mars 2011 et qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>5</sup>. Cette dernière révision est l'aboutissement d'une longue réflexion et d'une initiative parlementaire déposée par le conseiller national chrétien-social Hugo Fasel le 6/12/2006 : « *La loi sur les allocations familiales doit être adaptée de manière que le droit aux allocations pour enfants soit garanti selon le principe "un enfant, une allocation"* ».<sup>6</sup> Il est à noter que ce principe prévaut déjà à Genève où les indépendants sont assujettis à la loi depuis 1996. Le site internet de la Caisse cantonale de compensation (OCAS) est, d'ailleurs, très clair à ce propos : « *Les allocations familiales sont des prestations sociales, uniques ou périodiques (mensuelles ou annuelles), indépendantes du montant du salaire, du taux d'activité ou du versement de pensions alimentaires. Elles doivent servir à subvenir aux besoins de l'enfant* ».<sup>7</sup>

Enfin, rappelons également, que dans un arrêt du 4 juillet 2003<sup>8</sup>, le Tribunal fédéral a considéré que les allocations versées aux personnes non actives et dans le besoin devaient relever de la politique sociale de l'Etat et de l'assistance, et qu'elles ne pouvaient pas être mises exclusivement à la charge d'un cercle déterminé de contribuables, sauf à violer le principe de la

---

<sup>4</sup> Adoption le 20/6/52 de la LFA, la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture.

<sup>5</sup> Voir : <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/02296/index.html?lang=fr>

<sup>6</sup> Voir : [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20060476](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20060476)

<sup>7</sup> Voir : <http://www.ccg.ch/fr/que-faisons-nous.asp/0-0-293-9-0-0/1-6-348-4-1-0-0/>

<sup>8</sup> Voir l'exposé des motifs du PL 9559 :

<http://www.geneve.ch/grandconseil/data/texte/PL09559.pdf>

généralité de l'impôt. En d'autres termes, les allocations versées aux personnes sans activité lucrative (ou dont le revenu soumis à l'AVS ne dépasse pas 6 960 F par an) ne sont pas financées par les employeurs, mais par l'Etat.

Ainsi, en Suisse, on est passé d'une conception où les allocations familiales avaient été imaginées comme un supplément de salaire pour les employés ayant des enfants à celle d'un droit universel accordé à tous les enfants, quel que soit le statut de leurs parents (« Un enfant, une allocation »). Toutefois, l'organisation du système est restée ce qu'elle était : cantonalisée, multi-caisses<sup>9</sup> et avec des financements variables.

La problématique à laquelle s'attache cette motion s'explique également par l'évolution du marché du travail.

Le temps du plein-emploi, caractéristique de la croissance économique des « Trente Glorieuses » (1945-1975) est, hélas, révolu. Malheureusement, le chômage – notamment de longue durée – est devenu une réalité pour nombre d'habitants de notre canton. Ainsi, il n'est pas rare de voir des personnes alterner des périodes de chômage avec des « petits boulots » (parfois même plusieurs en parallèle) et des emplois à durée déterminée.

En matière de versement des allocations familiales, c'est là que le bât blesse, car l'attribution des allocations n'est pas « automatique ». En effet, à chaque changement de situation, c'est une autre caisse qui doit se charger du versement. Pour l'employeur comme pour l'ayant-droit, ce sont de nouvelles démarches administratives. Ainsi, le bénéficiaire des allocations doit chaque fois prouver sa situation et justifier qu'il ne touche pas d'allocations d'une autre caisse (certificat de radiation). Si ce type de procédure n'est pas problématique pour les personnes qui ont un emploi fixe et durable, cela peut devenir kafkaïen pour celles qui alternent les périodes de chômage et les contrats à durée déterminée. En effet, chaque employeur est affilié à une caisse qui peut être indépendante de celle de l'employeur précédent. Cette indépendance a pour conséquence que les caisses n'ont donc pas à verser des allocations à des personnes qui ne dépendent pas d'elles.

Dans les faits, compte tenu des démarches à entreprendre de l'employé, de l'employeur et du temps du traitement administratif de la demande d'allocations familiales par la caisse, cela se traduit bien souvent par des périodes sans allocations familiales, quand bien même les bénéficiaires y auraient légitimement droit. Au mieux et après des démarches qui relèvent

---

<sup>9</sup> D'après nos informations, il existerait plus de 800 caisses en Suisse, dont une cinquantaine pour le canton de Genève !

souvent du parcours du combattant, l'ayant-droit peut espérer toucher ces allocations rétroactivement.

Le cas (réel !) de M. illustre cette problématique. Sans emploi fixe depuis 2003, cette femme divorcée est la mère de deux jeunes actuellement en formation et pour lesquelles elle devrait toucher mensuellement l'allocation de formation professionnelle, actuellement de 250 F par mois pour chaque jeune<sup>10</sup> (son ex-mari ne touche pas d'allocations et c'est donc bien elle qui y a droit). Lorsqu'elle était au bénéfice des indemnités chômage, M. touchait les allocations par le biais de sa caisse chômage... sauf pour les périodes où elle avait un gain intermédiaire (travail à durée déterminée), auquel cas c'est la caisse de l'employeur en question qui devait prendre en charge les allocations. A chaque changement de sa situation, elle devait donc demander un certificat de radiation auprès de l'ancienne caisse et obtenir une confirmation d'engagement de la nouvelle.

Avec un tel système, il est logique qu'elle n'ait parfois pas reçu toutes les allocations dues. Ainsi, durant un été, elle a travaillé comme directrice d'une colonie de vacances. Malgré plusieurs demandes et courriers, elle n'a jamais touché les allocations du mois en question, l'employeur (la colonie) n'ayant pas fait les démarches nécessaires.

Depuis octobre 2010, M. ne touche plus d'indemnités chômage, mais elle effectue des remplacements pour un service de l'Etat.

Dans les faits, voici ce qu'elle a touché ces derniers mois :

- janvier 2011 : rien ;
- février : 1 500 F, à titre rétroactif pour octobre, novembre et décembre 2010 ;
- mars : 500 F, à titre rétroactif pour février ;
- avril : rien ;
- mai : 1 500 F, à titre rétroactif pour janvier, mars et avril ;
- juin : rien ;
- juillet : rien ;
- août : 1 500 F, à titre rétroactif pour mai, juin et juillet ;
- depuis août, malgré les attestations de scolarité envoyées en septembre et les démarches du DIP elle n'a, à ce jour, pas touché d'allocations...

Comme on le constate, les allocations ont été versées de manière irrégulière. Et, si M. a obtenu gain de cause, c'est chaque fois au prix

---

<sup>10</sup> Elle passera à 400 F dès janvier 2012 avec l'entrée en vigueur de l'IN 145.

d'échanges de lettres, de téléphones, voire de l'intervention d'un assistant social...

De surcroît, il peut arriver que des caisses se renvoient la balle pour savoir qui doit verser les allocations familiales. Ainsi, la Chambre des assurances sociales de la Cour de Justice a rendu le 28 juin 2011 un arrêt à ce propos (ATAS/658/2011)<sup>11</sup>. En le lisant, on comprend combien ces procédures administratives peuvent être lourdes pour certaines personnes. En l'occurrence, la caisse d'allocations familiales pour personnes sans activité (CAFNA) réclamait à un bénéficiaire (une femme célibataire ayant deux enfants à sa charge) le remboursement d'allocations familiales qu'elle estimait avoir été touchées indûment, puisque cette personne avait pu effectuer une activité lucrative durant quelques mois. Toutefois, cette femme n'avait pas fait les démarches nécessaires auprès de son employeur d'alors et, de fait, n'avait rien touché de ce côté-là. De plus, en lisant cet arrêt, on découvre que lorsqu'elle était au chômage, la caisse de chômage concernée n'avait pas versé des allocations familiales auxquelles elle avait pourtant droit. C'est seulement après l'intervention du service social d'une commune et un arrêt de la Cour de Justice que cette personne aura pu mettre de l'ordre dans ses affaires, rembourser les allocations touchées de la « mauvaise » caisse et toucher celles que lui devait la « bonne » ! Sans, toutefois, que la question ne soit d'ailleurs définitivement réglée, puisqu'elle alterne les petits boulots (travail sur appel pour des entreprises proposant des placements temporaires) et les périodes sans emploi : de fait, elle en est presque à une caisse d'allocations familiales par mois !

On le constate : la procédure est lourde et n'est plus adaptée à la réalité du marché du travail d'aujourd'hui. De surcroît, ce sont bien souvent les personnes les plus précarisées et qui en auraient le plus besoin – notamment les familles monoparentales – qui en font les frais.

Enfin, n'oublions pas que le système actuel est lourd non seulement pour les ayants-droit aux allocations familiales, mais également pour les employeurs et l'administration. Ainsi, cette dernière est également fortement mise à contribution (échange de courriers, étude des dossiers, etc.) pour examiner les situations de toutes ces personnes qui sont sans activité, tout en alternant périodes de chômage et emplois à durée déterminée.

---

<sup>11</sup> Voir sous :

[http://justice.geneve.ch/tdb/Decis/TCAS/FichierWord/2011/0006/ATAS\\_000658\\_2011\\_A\\_1354\\_2011.pdf](http://justice.geneve.ch/tdb/Decis/TCAS/FichierWord/2011/0006/ATAS_000658_2011_A_1354_2011.pdf)

L'organisation des allocations familiales est du ressort des cantons. C'est pourquoi cette motion demande au Conseil d'Etat d'étudier puis de mettre en place à Genève un système plus simple et plus pratique de versement des allocations familiales, c'est-à-dire un système plus efficace et plus efficient !

Plusieurs pistes sont envisageables à ce propos. Dans la mesure où nous appliquons le principe « Un enfant, une allocation », on pourrait imaginer une caisse centralisée à laquelle tous les employeurs (ou toutes les caisses) verseraient leur contribution, la caisse centralisée se chargeant de distribuer les allocations en fonction de la situation familiale des ayants-droits. Mais, on pourrait aussi considérer que la problématique existe surtout pour les personnes qui n'ont pas d'emploi fixe et qui alternent les emplois à durée déterminée, ce qui les fait devoir changer constamment de caisse. En ce sens, la solution pourrait être que les personnes sous contrat à durée déterminée dépendraient toutes de la caisse d'allocations familiales pour personnes sans activité (CAFNA), leurs employeurs respectifs versant leur contribution directement à cette caisse.

Mesdames et Messieurs les députés, nous sommes persuadés que vous ferez bon accueil à cette motion et que le Conseil d'Etat saura trouver une solution mieux adaptée à la société d'aujourd'hui !