

Date de dépôt : 31 mai 2012

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} 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 pour que le principe « Un enfant, une allocation » ne reste pas lettre morte pour certaines personnes !

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 2 décembre 2011, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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^{er} 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^{er} 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.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Introduction

La présente motion demande à ce que l'organisation du système des allocations familiales soit revu afin d'éviter les difficultés pratiques que rencontrent certains bénéficiaires, en particulier ceux alternant fréquemment chômage et emplois précaires, pour les percevoir. En effet, cette population change souvent de caisse d'allocations familiales et de régime en lien avec l'évolution de son statut professionnel. Les démarches nécessaires peuvent dès lors s'avérer complexes et générer des retards dans le versement des prestations.

La motion suggère deux solutions pour régler cette situation. D'une part, la création d'une caisse centralisée à laquelle tous les employeurs (ou toutes les caisses) verseraient leur contribution, à charge pour ladite caisse de distribuer les allocations familiales aux ayants droit en fonction de leur situation familiale. D'autre part, un recours à la caisse d'allocations familiales pour personnes sans activité (CAFNA) qui serait chargée du versement des allocations familiales aux personnes bénéficiant d'un contrat à durée déterminée, leurs employeurs respectifs versant leur contribution directement à cette caisse.

Rappel du cadre légal et du fonctionnement du système des allocations familiales en dehors de l'agriculture

La mise en œuvre de la loi fédérale sur les allocations familiales, du 24 mars 2006 (LAFam; RS 836.2) est demeurée l'affaire des cantons, en ce sens que la Confédération n'a défini que des conditions générales dans le cadre desquelles les cantons reconnaissent les caisses de compensation pour allocations familiales et adopte des dispositions concernant les tâches de ces dernières, le financement, une éventuelle compensation des charges, etc.

Le système des allocations familiales est basé sur le principe du libre choix de l'affiliation pour les employeurs. Il repose sur la coexistence de différentes caisses d'allocations familiales, tant privées que publiques, soumises à la surveillance des cantons.

L'article 14 LAFam énumère les organes d'exécution autorisés à mettre en œuvre la loi sur les allocations familiales. Il s'agit :

- des caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles reconnues par les cantons;
- des caisses cantonales de compensation pour allocations familiales;

- des caisses de compensation pour allocations familiales gérées par des caisses de compensation AVS.

S'agissant plus spécifiquement des caisses de compensation AVS, elles ont, de par le droit fédéral, le droit de gérer une caisse d'allocations familiales (art. 17, al. 1, LAFam). Pour pouvoir pratiquer dans le canton, une telle caisse n'est pas soumise à autorisation, mais doit être admise à pratiquer sur simple annonce (art. 12, al. 2, de l'ordonnance sur les allocations familiales, du 31 octobre 2007 – OAFam; RS 836.21). Le canton de Genève ne peut ainsi pas leur refuser de pratiquer le régime genevois, ces caisses n'étant pas soumises à la procédure de reconnaissance destinées aux caisses professionnelles.

En sus de l'ensemble de ces caisses habilitées à agir sur le territoire genevois, il convient de mentionner la caisse d'allocations familiales pour personnes sans activité (CAFNA), instituée à l'article 18, alinéa 3, de la loi cantonale sur les allocations familiales, du 1^{er} mars 1996 (LAF; J 5 10) qui verse des prestations aux personnes répondant à la définition des personnes sans activité lucrative de l'article 19, alinéa 1, LAFam.

Enfin, les bénéficiaires d'indemnités de chômage ne peuvent prétendre aux allocations familiales en vertu de la LAFam. Leur situation est en effet régie par les prescriptions de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982 (LACI; RS 837.0). En sus de l'indemnité journalière de chômage pleine et entière, ils perçoivent un supplément pour enfant, qui correspond au montant, calculé par jour, de l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle légales auxquelles ils auraient droit s'ils avaient un emploi (art. 22, al. 1, LACI). Le financement de ce supplément incombe à l'assurance-chômage.

Faisabilité des propositions de la motion

Tant le droit fédéral actuel que l'organisation cantonale mise en place ne permettent pas la mise en œuvre des deux propositions de la motion.

Cette interprétation est confirmée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) qui, par courrier du 13 février 2012, a indiqué que les différentes options envisagées dans la motion déposée auprès du Grand Conseil genevois n'étaient « pas compatibles avec le système mis en place par la LAFam » (voir courrier en annexe). Selon l'OFAS, tant la création d'une caisse unique que l'obligation d'affiliation à une caisse déterminée ne peuvent être mises en œuvre sans contrevenir au droit fédéral.

L'OFAS rappelle en effet que l'obligation d'affiliation à une caisse de compensation pour allocations familiales (ci-après : CAF) incombe aux employeurs, et non aux salariés, et qu'un canton ne peut interdire à un employeur de s'affilier à la caisse de son choix.

Il souligne que le système actuel est caractérisé par le fait que le « financement des allocations familiales et la caisse de compensation compétente varient suivant le type de bénéficiaires », le législateur n'ayant pas souhaité s'écarter du système mis en place par le passé par les employeurs eux-mêmes, lors de l'adoption de la LAFam. Ainsi, en raison des spécificités de la situation des personnes inscrites à l'assurance-chômage, l'OFAS estime qu'il n'est pas possible de regrouper au sein d'une même caisse de compensation pour allocations familiales des personnes qui dépendent de deux branches d'assurances sociales ayant un financement et une organisation distincts.

Lors des discussions liées à l'adoption de la LAFam, le législateur a voulu créer un parallélisme avec le système AVS. De ce fait, toute caisse de compensation AVS peut gérer une CAF. Cette solution permet aux employeurs de ne traiter qu'avec un seul interlocuteur pour les différentes assurances sociales (allocations familiales, AVS, AI, APG). Cela signifie également que la CAF doit être ouverte à tous les affiliés de la caisse AVS du canton et qu'il n'est pas possible d'interdire aux employeurs de s'affilier à cette caisse pour une partie de son personnel, à savoir celui sous contrat à durée déterminée.

De même, le fait d'obliger les employeurs à s'affilier à une caisse donnée pour certaines catégories d'employés ne peut pas être envisagé. Le législateur a en effet souhaité, lors de l'adoption de la LAFam, que les principes régissant l'AVS soient repris. Or, la LAVS prévoit qu'un employeur ne peut être affilié qu'à une seule caisse, ce que définissent l'article 64, alinéa 3 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (LAVS, RS 831.10) et l'article 117, alinéa 4 du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1947 (RAVS, RS 831.101). Une double affiliation dans le cas des allocations familiales contreviendrait donc aux dispositions fédérales.

Enfin, comme « il appartient aux CAF de veiller à leur équilibre financier et, en règle générale, de disposer de leur fortune (...) », il n'est donc pas envisageable de créer une caisse centralisée qui recevrait les contributions des caisses ou des employeurs.

De manière générale, il sied également de rappeler que les allocations familiales sont en principe versées chaque mois par la CAF directement au

bénéficiaire pour autant qu'il ait accompli les démarches administratives en vue de faire valoir son droit aux prestations (cf. art. 11 LAF et art. 11A du règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales (RAF; J 5 10.01). Cela suppose donc que le bénéficiaire remplisse et signe préalablement une demande d'allocations familiales par écrit, au moyen du formulaire officiel et qu'il l'adresse à la CAF concernée, en y joignant l'ensemble des documents requis pour permettre l'examen de sa situation, après l'avoir également fait remplir et signer par l'employeur.

Il n'apparaît donc pas possible de contourner cette exigence s'agissant des bénéficiaires alternant des emplois de durée déterminée, dès lors qu'elle est inhérente à toute demande de prestations, les caisses devant impérativement pouvoir examiner le bien-fondé de la demande présentée avant de déclencher le versement des allocations.

Conclusions

Il ressort de ce qui précède qu'en l'état, le canton de Genève n'a pas de compétence pour mettre en œuvre une simplification du système de caisses multiples en charge de la gestion des allocations familiales, telle qu'elle est proposée par les motionnaires. Les options envisagées par la motion 2034 ne respectent pas les exigences de la LAFam. La création d'une caisse unique n'apparaît en effet pas conforme au droit fédéral actuel. De même, une obligation d'affiliation à la CAFNA portant sur les employés au bénéfice d'un contrat à durée déterminée générerait une situation de double affiliation, contrevenant également au droit fédéral. Enfin, il revient aux bénéficiaires des prestations de procéder à l'ensemble des démarches prévues par la législation. Pour l'ensemble de ces raisons, il s'avère que la motion 2034 ne peut pas être mise en œuvre par le Conseil d'Etat.

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

La chancelière :

Anja WYDEN GUELPA

Le président :

Pierre-François UNGER

Annexe : Réponse du 13 février 2012 de l'Office fédéral des assurances sociales relative à la conformité des propositions contenues dans la présente motion au droit supérieur



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS
Direction

P.P. CH-3003 Berne, OFAS.

Département de la solidarité et de
l'emploi
Monsieur François Longchamp
Conseiller d'Etat
Rue de l'Hôtel-de-Ville 14
1204 Genève

Votre référence: FRL/mg
Votre courrier du 23 janvier 2012
Notre référence: 643.2-25/2009/00155 30.01.2012 No.: 335
Collaboratrice responsable Barbara von Kessel-Regazzoni
Berne, le 13 février 2012

Allocations familiales pour les personnes alternant des périodes de chômage et des contrats de durée déterminée

Monsieur le conseiller d'Etat,

Afin de faciliter le versement régulier des allocations familiales aux personnes alternant des périodes de chômage et des contrats de travail de durée déterminée, vous nous informez qu'une motion a été déposée auprès du Grand Conseil genevois qui examine différentes solutions envisageables. Dans ce cadre, vous sollicitez l'avis de l'OFAS sur la compatibilité de ces propositions avec le droit fédéral. C'est volontiers que nous accédons à votre requête.

Même si le principe « un enfant, une allocation » est sur le point d'être en grande partie réalisé grâce à l'inclusion des indépendants dans le champ d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) à partir du 1^{er} janvier 2013, le système des allocations familiales reste très lié au statut du bénéficiaire de cette prestation. Le financement des allocations familiales et la caisse de compensation compétente varient suivant le type de bénéficiaires. Lors de l'adoption de la LAFam, le législateur n'a pas souhaité s'écarter du système mis en place par le passé par les employeurs eux-mêmes. Il s'est contenté de combler les lacunes les plus choquantes et d'harmoniser un certain nombre de points.

Les personnes inscrites à l'assurance-chômage ne peuvent prétendre aux allocations familiales en vertu de la LAFam. Elles touchent un supplément pour enfant qui s'ajoute aux indemnités de chômage d'un montant équivalent aux allocations pour enfant ou allocations de formation professionnelle. Ce supplément est financé par l'assurance-chômage et n'est versé par la caisse de chômage que si aucune personne active ne peut prétendre à des allocations familiales pour le même enfant. Il n'est dès lors pas possible de regrouper au sein d'une même caisse de compensation pour allocations familia-

Office fédéral des assurances sociales OFAS
Yves Rossier
Effingerstrasse 20, CH-3003 Berne
Tél. +41 31 322 46 40, fax +41 31 322 78 80
Yves.Rossier@bsv.admin.ch
<http://www.ofas.admin.ch>

les (CAF) des personnes qui relèvent de deux branches d'assurances sociales ayant un financement et une organisation distincts.

Les employeurs, non les salariés, doivent être affiliés à une caisse de compensation pour allocations familiales (CAF). Avec la LAFam, le législateur a clairement souhaité permettre à toute caisse de compensation AVS de gérer une CAF. L'idée sous-jacente est de faciliter la tâche des employeurs en leur offrant la possibilité de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour les différentes assurances sociales (Allocations familiales, AVS, AI, APG). La possibilité pour toute caisse AVS de gérer une CAF signifie que la CAF doit être ouverte à tous les affiliés de la caisse AVS du canton. Un canton ne peut interdire aux employeurs de s'affilier à cette caisse, même pour une certaine partie de son personnel, à savoir les personnes sous contrat à durée déterminée.

En outre, en vertu des art. 64, al. 3 LAVS et 117, al. 4 RAVS, un employeur ne peut être affilié qu'à une seule caisse de compensation AVS. Cette affiliation vaut pour l'ensemble de son personnel. Lors de l'adoption de la LAFam, le législateur a souhaité que soient appliqués, dans la mesure du possible, les principes régissant l'AVS. La possibilité de s'écarter pour les allocations familiales du principe énoncé dans les dispositions précitées n'a à aucun moment été envisagée lors des débats parlementaires. L'art. 17, al. 2, LAFam précise que dans l'exercice de leur compétence, les cantons doivent tenir compte des structures organisationnelles et de la procédure régissant l'AVS.

Enfin, si les cantons ont, en vertu de l'art. 17 LAFam, des compétences pour légiférer en matière de financement et d'organisation des allocations familiales, ils sont tenus de respecter les prescriptions fédérales en la matière. Ainsi, il appartient aux CAF de veiller à leur équilibre financier et, en règle générale, de disposer de leur fortune sous réserve de leur contribution à une éventuelle compensation cantonale des charges. Il n'est dès lors pas envisageable de créer une caisse « centralisée » à laquelle tous les employeurs ou toutes les caisses verseraient leur contribution.

Pour conclure, les différentes options envisagées dans la motion déposée auprès du Grand Conseil genevois ne sont pas compatibles avec le système mis en place par la LAFam.

Les difficultés auxquelles les personnes changeant régulièrement d'emploi et alternant des contrats de durée déterminée avec des périodes de chômage sont réelles mais inhérentes au système des allocations familiales. Afin de pallier ces difficultés, il serait en revanche possible de proposer un service cantonal offrant aide et conseils en matière d'allocations familiales pour les personnes en situation de précarité sur le marché de l'emploi. Ce dernier pourrait orienter les personnes concernées vers la CAF compétente et les aider dans leurs démarches ou, comme le font déjà nombre de bureaux d'aide sociale, effectuer lui-même ces démarches.

Veuillez prendre en gré, Monsieur le conseiller d'Etat, l'expression de notre haute considération.



Yves Rossier