

Date de dépôt : 19 août 2020

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Frédérique Perler, Guillaume Käser, Boris Calame, François Lefort, Yves de Matteis, Delphine Klopfenstein Broggin, Mathias Buschbeck, Jocelyne Haller, Claire Martenot, Olivier Baud, Christian Frey, Roger Deneys, Nicole Valiquer Grecuccio pour la création d'une rente-pont en faveur de personnes proches de l'âge de la retraite ayant épuisé leur droit aux indemnités de chômage

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 7 novembre 2019, 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 :

- qu'un nombre important de citoyennes et citoyens dans notre canton ayant épuisé leur droit aux indemnités de chômage n'a toujours pas retrouvé d'emploi;*
- que des personnes ayant souvent travaillé toute leur vie se trouvent ainsi à l'approche de l'âge légal de la retraite dans l'obligation de solliciter l'aide sociale;*
- la situation du marché de l'emploi, discriminatoire pour les personnes proches de l'âge légal de la retraite;*
- les chances très faibles de réinsertion des personnes plus âgées sur le marché du travail;*
- que cette situation est souvent très mal vécue par les personnes concernées;*
- qu'un système de rente-pont existe pour ces personnes depuis déjà six ans dans le canton de Vaud et qu'il donne entière satisfaction aux autorités,*

invite le Conseil d'Etat

à élaborer un projet de rente-pont s'inspirant du système vaudois, pour les chômeuses et chômeurs en fin de droit de chômage proches de l'âge de la retraite légale.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Par la motion 2440, le Grand Conseil invite le Conseil d'Etat à élaborer un projet de rente-pont s'inspirant du système vaudois pour les chômeuses et chômeurs en fin de droit de chômage qui se trouvent proches de l'âge légal de la retraite.

Dans le cadre de sa réponse, le Conseil d'Etat fera dès lors une rapide présentation de la rente-pont vaudoise. Ensuite il présentera les autres projets actuellement en cours qui tendent à un but analogue à celui poursuivi par la rente-pont vaudoise.

1. Brève présentation de la rente-pont vaudoise

La rente-pont vaudoise est régie par la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont, du 23 novembre 2010 (LPCFam), son règlement d'application (RLPCFam) et les directives en la matière (DPCFam). Elle est en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2011.

Le dispositif est ouvert aux personnes qui :

- sont proches de l'âge légal de la retraite, à savoir dès 62 ans pour les femmes et dès 63 ans pour les hommes, étant précisé que pour les personnes qui sont au bénéfice du revenu d'insertion (RI), le dispositif de la rente-pont est accessible dès 60 ans pour les femmes et dès 61 ans pour les hommes ;
- ont épuisé leurs indemnités de chômage ou qui n'ont pas droit à de telles indemnités (les indépendants par exemple);
- disposent d'une modeste fortune personnelle;
- ne sont pas au bénéfice d'une rente de vieillesse anticipée;
- ont des ressources inférieures aux normes fixées par le droit fédéral pour les prestations complémentaires AVS /AI;
- sont domiciliés depuis 3 ans dans le canton de Vaud.

La prestation assure un revenu du niveau des prestations complémentaires fédérales AVS. Elle se compose de la prestation complémentaire versée mensuellement ainsi que du remboursement séparé des frais de maladie et d'invalidité. Pour les personnes seules, ce remboursement s'élève au maximum à 25 000 francs par année, pour les couples à 50 000 francs.

Le financement de cette prestation est assuré par une contribution de l'Etat et des communes, ainsi que par une part du produit de la cotisation de 0,06% qui est prélevée au titre de la LPCFam auprès des personnes salariées.

La rente-pont est une alternative à l'aide sociale. Elle permet d'éviter que les personnes concernées doivent amputer, par une anticipation de la rente AVS, leurs rentes futures (rente AVS et également la rente LPP dans les situations où le droit à une telle rente existe). Enfin, elle leur permet de préserver leur modeste fortune jusqu'à l'âge légal de la retraite, dans la mesure où une franchise, hors avoir de vieillesse, de 37 500 francs pour les personnes seules et de 60 000 francs pour les couples est applicable.

2. Présentation d'autres projets, ayant un but analogue à celui de la rente-pont vaudoise

a. La loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés

Le Conseil fédéral a présenté son message relatif à la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés en date du 30 octobre 2019¹.

Il s'agit d'une prestation transitoire qui fait le pont entre la fin du droit aux indemnités de chômage, intervenant après l'âge de 60 ans, et l'âge ordinaire de la retraite. Elle est soumise à la condition d'avoir exercé une activité lucrative suffisamment longtemps et de ne disposer que d'une fortune modeste. Plus précisément, les conditions prévues par le Conseil fédéral pour l'obtention de cette prestation sont les suivantes :

- être arrivé en fin de droit dans l'assurance-chômage après avoir atteint l'âge de 60 ans;
- avoir été assuré à l'AVS pendant au moins 20 ans et avoir réalisé, pendant chacune de ces années, un revenu d'une activité lucrative d'au moins 21 330 francs, ce qui correspond à 75% du montant maximal de la rente de vieillesse de l'AVS. Les bonifications pour tâches éducatives ou d'assistance, ou les revenus scindés entre les conjoints ne sont pas pris en compte dans ce montant;

¹ Feuille fédérale 2019, page 7797.

- avoir réalisé ce revenu minimal de 21 330 francs pendant au moins 10 ans au cours des 15 années qui précèdent immédiatement l'arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage;
- disposer d'une fortune nette inférieure à 100 000 francs pour une personne seule et à 200 000 francs pour un couple marié;
- ne pas percevoir de rente de l'assurance-invalidité et ne pas anticiper sa rente de vieillesse de l'AVS.

La prestation transitoire est calculée comme une prestation complémentaire, son montant correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants. Deux différences sont néanmoins prévues :

- les montants forfaitaires destinés à la couverture des besoins vitaux sont majorés de 25%. Cela représente 24 310 francs ($19\,450 \times 1,25$) pour une personne seule ou 36 470 francs ($29\,175 \times 1,25$) pour un couple. Cette majoration doit permettre de couvrir les frais de maladie et d'invalidité, qui sont remboursés séparément dans le système des PC;
- la prestation transitoire est plafonnée. Elle ne pourra pas dépasser trois fois le montant destiné à la couverture des besoins vitaux dans les PC. Cela représente 58 350 francs ($19\,450 \times 3$) pour une personne seule ou 87 525 francs ($29\,175 \times 3$) pour un couple. L'objectif d'un tel plafonnement est d'inciter les bénéficiaires à continuer à chercher une activité lucrative.

Les prestations transitoires sont financées par la Confédération. Dans le message du Conseil fédéral, le coût des prestations transitoires est évalué à 30 millions de francs en 2021. Il augmentera progressivement les années suivantes pour atteindre 230 millions par an à partir de 2030, le nombre de bénéficiaires étant estimé à 4 400 personnes en moyenne.

Dans le cadre des travaux parlementaires, le projet du Conseil fédéral a fait l'objet de nombreuses propositions d'amendements et de divergences entre les deux Chambres.

La version finale de la loi, adoptée par les Chambres fédérales le 19 juin 2020, est plus modeste que la version initialement proposée par le Conseil fédéral.

Les conditions pour l'obtention de la prestation transitoire sont finalement les suivantes :

- être arrivé en fin de droit dans l'assurance-chômage après avoir atteint l'âge de 60 ans;

- avoir été assuré à l'AVS pendant au moins 20 ans, dont au moins 5 ans après 50 ans, et avoir réalisé un revenu annuel provenant d'une activité lucrative d'au moins 21 330 francs, ce qui correspond à 75% du montant maximal de la rente de vieillesse de l'AVS, ou pouvoir faire valoir des bonifications pour tâches d'assistance et tâches éducatives;
- disposer d'une fortune nette inférieure à 50 000 francs pour les personnes seules et à 100 000 francs pour les couples;
- ne pas percevoir de rente de l'assurance-invalidité et ne pas anticiper sa rente de vieillesse de l'AVS.

Par ailleurs, la loi autorise le Conseil fédéral à prévoir que les bénéficiaires de prestations transitoires doivent démontrer qu'ils poursuivent leurs efforts d'intégration du marché du travail.

En ce qui concerne le montant de la prestation transitoire adopté par les Chambres fédérales celui-ci est aligné sur celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI, en ce sens que le montant forfaitaire destiné à la couverture des besoins vitaux s'élève à 19 450 francs pour les personnes seules et à 29 175 francs pour les couples.

La prestation transitoire est plafonnée et ne pourra dépasser 2,25 fois le montant destiné à la couverture des besoins vitaux. Cela représente 43 762 francs ($19\,450 \times 2,25$) pour les personnes seules et 65 643 francs ($29\,175 \times 2,25$) pour les couples et les personnes qui ont des enfants de moins de 25 ans encore en formation avec lesquels elles font ménage commun.

Le remboursement des frais de maladie et d'invalidité est limité à 5 000 francs par année pour les personnes seules et à 10 000 francs pour les couples et les personnes qui ont des enfants de moins de 25 ans encore en formation avec lesquels elles font ménage commun. Ces montants sont compris dans le plafond précité. Pour rappel, dans le cadre des prestations complémentaires à l'AVS/AI, les frais médicaux et d'invalidité sont remboursés à concurrence de 25 000 francs pour les personnes seules et de 50 000 francs pour les couples.

La date d'entrée en vigueur de cette nouvelle loi fédérale, qui sera dans un premier temps soumise au délai référendaire, n'est pas encore connue.

b. Le PL 12567 modifiant la loi sur les prestations complémentaires cantonales (Pour l'introduction d'une rente-pont en faveur des personnes proches de l'âge de la retraite)

Le projet de loi 12567 a été déposé en date du 27 août 2019 devant le Grand Conseil. Il s'appuie sur la motion 2440 qui demande la mise en place à Genève d'une rente-pont selon le modèle vaudois. Il a pour objectif d'inscrire dans la loi sur les prestations complémentaires cantonales le droit à une rente-pont en faveur des personnes proches de l'âge de la retraite qui se trouvent sans emploi et pour lesquelles une réinsertion dans le marché du travail n'est pas possible malgré toutes les mesures mises en place et malgré tous les efforts entrepris. Ce projet de loi est actuellement en cours de traitement au sein de la commission des affaires sociales.

Ces prestations sont accessibles aux personnes âgées de 57 ans et plus et sont versées jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite donnant droit à une rente AVS. Les conditions pour pouvoir bénéficier de telles prestations sont les suivantes :

- avoir son domicile dans le canton de Genève depuis 5 ans au moins;
- être âgé de 57 ans révolus;
- ne pas avoir droit à des indemnités de chômage ou avoir épuisé son droit à de telles indemnités;
- ne pas avoir fait valoir son droit à une rente de vieillesse anticipée de l'AVS;
- avoir réalisé pendant plus de 10 ans un revenu annuel moyen soumis à cotisation AVS correspondant au moins à 75% du montant maximal de la rente AVS juste avant 55 ans révolus ou, en cas de chômage survenant ultérieurement, juste avant le début du délai cadre d'indemnisation;
- remplir les autres conditions posées par la loi, dont notamment celles du revenu et de la fortune.

Ces prestations garantissent le revenu minimum cantonal tel qu'il est appliqué pour les prestations complémentaires familiales, à savoir un montant de 25 874 francs multiplié par le coefficient applicable dans le cadre de l'aide sociale et évoluant en fonction de la composition du groupe familial. Les limites de fortune sont celles des prestations complémentaires fédérales. Les bénéficiaires de la prestation de rente-pont ont par ailleurs droit au remboursement des frais médicaux tels que prévus pour les prestations complémentaires à l'AVS (25 000 francs par année pour une personne seule, 50 000 francs pour un couple). Un droit au subside leur est ouvert aux mêmes

conditions que pour les bénéficiaires de prestations complémentaires familiales.

3. La position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage entièrement les préoccupations des motionnaires. Le nombre des personnes âgées de plus de 55 ans qui se trouvent à l'aide sociale est en constante augmentation et leur proportion augmente plus fortement que celles des autres catégories d'âge. Les projets esquissés ci-dessus témoignent de la prise de conscience qu'il y a nécessité d'agir en faveur des personnes qui se trouvent proches de l'âge de la retraite et qui n'arrivent plus à trouver un emploi sur le marché premier du travail, quels que soient leurs efforts entrepris dans ce but.

Le Conseil d'Etat considère toutefois qu'en l'état, il ne serait pas indiqué de proposer un projet supplémentaire sur cette question. Il estime qu'il est préférable d'attendre l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la prestation transitoire pour les chômeurs âgés, afin de pouvoir mesurer les effets de cette nouvelle prestation. Il s'agit d'une donne avec laquelle les cantons devront impérativement composer en termes de coordination des prestations dans le cadre de l'élaboration de tout éventuel nouveau projet cantonal régissant la situation des chômeurs âgés. Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève qu'un projet de loi tendant au but souscrit par les motionnaires (à savoir le PL 12567 précité, déposé par des député-e-s) est d'ores et déjà pendant devant le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat estime dès lors prématuré d'élaborer un projet de loi en plus sur cette même question, sans connaître l'issue des travaux du Grand Conseil sur le PL 12567.

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 :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS