

Date de dépôt: 4 septembre 2001

Messagerie

Rapport

de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Christian Grobet, Jeannine de Haller, Cécile Guendouz, René Ecuyer, Dominique Hausser, Fabienne Bugnon, Esther Alder et Mireille Gossauer-Zurcher modifiant la loi sur les allocations familiales (J 5 10) (pour un taux unique et la création d'un fonds de compensation)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M. Roger Beer

Mesdames et

Messieurs les députés,

1. Introduction

C'est lors de la séance du Grand Conseil du 30 novembre 2000 que le projet de loi modifiant la loi sur les allocations familiales (J 5 10), pour un taux unique et la création d'un fonds de compensation (projet de loi 8366) a été renvoyé à la Commission des affaires sociales, sans débat de pré-consultation.

La Commission des affaires sociales, présidée par M. Gilles Godinat, député, étudie ce projet de loi à l'occasion de ses séances des 3 avril, 12 et 19 juin 2001. M. Guy-Olivier Segond, conseiller d'Etat chargé du Département de l'action sociale et de la santé, participe aux travaux. Il est accompagné de

MM. Paul-Olivier Vallotton, directeur de cabinet au DASS, et Michel Gönczy, directeur de l'action sociale au DASS. Enfin, M^{me} Elisabeth Kopp-Demougeot rédige le procès-verbal des séances.

Que M. le conseiller d'Etat et ses collaborateurs, de même que la procès-verbaliste, soient remerciés pour leur collaboration et trouvent ici le témoignage de notre reconnaissance.

2. Objet du projet de loi

Actuellement, les employeurs paient une contribution aux allocations familiales, en fonction de la masse salariale et du nombre d'allocations à verser. Ces taux sont différenciés. Le taux de cotisation est plus bas dans les secteurs professionnels où les salaires sont élevés et où les employés ont peu d'enfants. Dans les secteurs à bas salaires et où les taux de naissances sont élevés, c'est l'inverse. Pour cette raison, le taux de cotisation varie aujourd'hui entre 1,3 et 2,5 % de la masse salariale.

Le présent projet de loi entend modifier l'alinéa 2 de l'article 27 (taux variable), en prévoyant que le Conseil d'Etat fixe un taux uniforme de contribution pour l'ensemble des employeurs. Ce taux devrait être suffisant pour couvrir les prestations résultant de la loi.

Par ailleurs, ce projet de loi propose également de créer une caisse de compensation qui permette de redistribuer entre les caisses les produits des cotisations, de manière à ce que ces dernières soient en mesure de verser les allocations familiales telles que fixées par la loi, tout en évitant de créer des réserves inutilisées.

Rappelons que ce projet de loi pour un taux unique s'inscrit dans un ensemble de révisions législatives en faveur de personnes ayant charge de famille et des jeunes en formation (projets de lois 8353, 8354 et 8355).

En fait, le projet de loi 8366 constitue la petite révision législative, limitée au taux unique, contrairement à la grande révision, essentiellement proposée par les autres projets de lois. Alors que la petite révision est relativement rapide à mettre en œuvre, la grande révision exige des études plus approfondies en raison des travaux législatifs en cours aux chambres fédérales et en raison également de ses incidences financières très importantes. Actuellement, seul le Conseil national a traité le sujet.

Des initiatives parlementaires déposées par les conseillères nationales Fehr le 18 septembre 2000 et Meier-Schatz le 19 septembre 2000 proposent de créer les bases légales permettant le versement aux familles à revenu modeste,

de prestation fédérale selon le modèle tessinois. Il faut donc suivre en parallèle l'évolution de ce dossier au niveau fédéral.

Comme au Conseil des Etats, le débat débute seulement, une entrée en vigueur n'est pas envisageable avant 2003, voire 2004. La grande révision devrait donc pouvoir s'appuyer sur les travaux entrepris au niveau fédéral.

L'ensemble des projets de lois visant à la grande révision entend aider les personnes ayant charge de famille et qui n'arrivent pas à s'en sortir, ainsi que les jeunes qui n'ont pas suffisamment de moyens pour suivre une formation. La loi entend revenir aux principes prévoyant une allocation par enfant en formation jusqu'à 25 ans.

3. Discussion préalable et auditions

Suite à la présentation du contexte général de la problématique des allocations familiales et des allocations d'étude, la majorité de la commission est d'accord de séparer les deux problèmes, c'est-à-dire la « petite révision » de la « grande révision ».

Ainsi, la problématique des allocations de formation sera prise en compte globalement. D'ailleurs, la commission externe d'évaluation des politiques publiques effectue actuellement l'évaluation de la politique cantonale d'encouragement aux études et, dans le contexte de la grande révision, il sera important de prendre connaissance de cette analyse.

La commission décide de procéder à une consultation écrite de la conférence des caisses d'allocations familiales afin de connaître leur avis sur le projet de loi proposant un taux unique. La commission décide également de procéder à deux auditions.

Finalement, les députés demandent également de recevoir un tableau réactualisé du taux d'allocation familiale dans tous les cantons.

3.1 Audition de M^{me} Danièle Siebold-Bujard, directrice de la Caisse cantonale genevoise de compensation (CCGC), accompagnée de M. Jean-Claude Risse, du service juridique de la CCGC

M^{me} Siebold précise d'office que la prise de position de la CCGC sera prudente, étant donné que le projet de loi mis en consultation reste un projet partiel ouvrant la voie à des réformes plus importantes. Quant à M. Risse, il confirme que la CCGC n'a pas d'objections à formuler concernant le taux unique.

D'après eux, le projet de loi permet d'élargir le principe de la solidarité et pourra même alléger les charges de l'Etat qui se verra déchargé du financement des allocations familiales pour personnes sans activité lucrative (environ 1200 F). L'Etat reprendra toutefois celui des allocations d'encouragement à la formation (environ 900 F).

Il leur semble que l'introduction du taux unique et du fonds cantonal de compensation pourrait avoir un effet non désiré sur le nivellement des prestations. Certaines entreprises, en effet, accordent un complément à leurs employés.

Les objections que la CCGC formule sont plutôt mineures et d'ordre technique. Au niveau comptable, la CCGC souhaite que l'on reprenne le plan comptable de l'AVS ; notamment pour éviter d'en créer un nouveau. Par ailleurs, il semble difficile, voire impossible, de remettre les comptes à la fin du trimestre; ce délai devrait être quelque peu rallongé. Enfin, à l'article 13, l'organisation par grands secteurs d'activité paraît peu clair. Aussi, la CCGC propose la suppression de cette phrase.

Par rapport à la question du risque de la création d'une caisse unique liée à la mise en place d'un taux unique, la loi permet de respecter les différents secteurs d'activité; le taux unique n'entraîne donc pas obligatoirement une caisse unique. Il semble d'ailleurs que les taux uniques n'ont jamais entraîné de diminution du nombre des caisses. Il semble également préférable de ne pas toucher à l'affiliation.

3.2 Audition de MM. Michel Barde, Frédy Marti, Hans Jörg Wehrli, Luc Abbé-Decarroux, délégués par la Conférence des caisses d'allocations familiales genevoises (CCAFG)

En préambule, M. Barde déclare que la CCAFG est opposée au projet de loi visant à introduire un taux unique. Il estime que ce projet de loi entraîne une modification profonde de la philosophie du système d'allocations familiales qui a toujours été étroitement liée à l'organisation des métiers. L'instauration d'un taux unique enlèverait aux métiers la responsabilité de leurs caisses et reviendrait à étatiser le régime des allocations familiales. Les variations de taux entre les différentes caisses sont, toujours selon M. Barde, minimes si l'on tient compte de la péréquation partielle des charges. La CCAFG estime donc peu raisonnable de modifier fondamentalement le système pour des écarts aussi minimes.

En tant que responsable d'une caisse nationale, M. Wehrli tient à

souligner l'extrême complexité du système genevois. Il ne comprend pas non plus le but du taux unique, surtout que le bâtiment est la seule branche à le demander. M. Marti, qui dirige une caisse spécialisée dans le secteur de l'horlogerie, émet des craintes concernant le renouvellement des conventions collectives de travail (CCT), si le taux unique est mis en vigueur. Enfin, M. Abbé-Decarroux, qui gère des caisses de compensation AVS regroupant des métiers hétérogènes, dans l'ensemble du pays, explique que l'on arrive déjà aux limites du possible en matière d'organisation. Selon lui, le taux unique risque de charger un peu trop le bateau.

M. Barde déplore la nouvelle bureaucratie qui risquerait de se créer avec un taux unique général qui, de plus, va impliquer l'intervention d'un fonds de compensation.

La CCAFG formule les propositions d'amendement suivantes :

Art. 8, al. 3 : supprimer la consultation, tous les deux ans, des milieux intéressés ;

Art. 13 : supprimer la mention : « organisées par grands secteurs d'activité » ;

Art. 17, al. 3 : prévoir un délai plus long pour les comptes ;

Art. 27, ch. 4, let. b : ne pas désengager l'Etat de sa participation à une tâche qui ne relève pas directement des allocations familiales ;

Art. 27, ch. 4, let. c : proposition inacceptable de laisser le Fonds cantonal de compensation financer les allocations versées aux personnes sans activité lucrative.

4. Discussion de la commission

Certaines caisses sont donc favorables aux taux uniques. La péréquation partielle des charges permet de remédier aux problèmes qui pourraient surgir en lien avec les CCT. Le taux unique devrait même apporter des simplifications administratives. La question essentielle est surtout de nature politique. Le taux de 2 % calculé au terme d'une négociation consensuelle n'a pas été modifié depuis bien longtemps. Ainsi, certaines caisses du secteur du bâtiment paient plus de 2 % depuis plus de 20 ans.

Il semble que la compensation partielle des charges était une bonne étape qui butait toutefois toujours sur la capacité de transparence. D'ailleurs, l'opposition actuelle des caisses illustre cette étape psychologique difficile à franchir. Enfin, une majorité de la commission est convaincue que le projet de

loi pour un taux unique permettra de corriger des inégalités fondamentales entre secteurs, par exemple entre le bâtiment et les banques. Ceci étant d'autant plus important que le bâtiment sort de 10 ans de crise, alors que les banques se portaient plutôt bien.

Certains députés se demandent ce qu'il adviendra, après la mise en vigueur d'un taux unique, des prestations supérieures versées dans certaines branches. Comme elles sont inscrites dans les conventions, ces prestations ne devraient pas être touchées.

Dans ce cas, il faut d'ailleurs distinguer le régime légal du régime conventionnel. Alors que le régime légal fixe le montant des allocations familiales (taux unique), les taux peuvent rester supérieurs selon les branches grâce au système de compensations partielles (régimes conventionnels négociés ou adaptés à chaque branche, mais ne pouvant être inférieurs au taux unique qui représente le régime légal). Il est donc possible d'aller au-delà de ce régime légal qui est illustré par le projet de loi pour un taux unique.

Sur la base du projet de loi 8366, la CCGC a proposé une série d'amendements qui constitue la base du projet modifié par la commission. Les commentaires et propositions de la CCGC sont contenus dans l'annexe 1.

En ce qui concerne plus précisément les allocations d'encouragement à la formation (art. 27 et 28), le fonds pour la famille et allocations pour cas spéciaux (art. 12A à 12E) ainsi que le fonds de compensation des allocations familiales (art. 31), les annexes 2, 3 et 4 reprennent sous forme juridique les commentaires et propositions de la CCGC ; les commissaires travaillent sur ces textes.

Enfin, à la demande des députés, le département a fourni un tableau récapitulatif présentant la situation provisoire des caisses d'allocations familiales, pour l'exercice 2000, et de la variation de leur taux de contribution (cf. annexe 5).

5. Discussion des différents amendements

Art. 8, al. 3

³ Après avoir consulté les milieux intéressés, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil, tous les deux ans, l'adaptation des montants prévus aux alinéas 1 et 2. L'indice d'adaptation est fixé sur la base de l'évolution des prix et des salaires.

La suppression de « après avoir consulté les milieux intéressés, ... tous les deux ans, ... », proposée par la CCAFG (cf. pt 3.2 de ce rapport), est refusée à la majorité des voix.

Art. 12A (allocations pour cas spéciaux)

Le fonds de compensation des allocations familiales défini à l'article 31 verse des prestations aux personnes dans le besoin, qui ont des enfants à leur charge et qui n'ont aucun droit à des allocations familiales ou des prestations similaires.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et refusée par 1 commissaire (L).

Art. 12 B (conditions d'octroi)

Alinéa premier

¹ Toute personne, domiciliée dans le canton, dont les revenus ne dépassent pas les limites prévues à l'alinéa 2 et qui a un ou plusieurs enfants à charge, également domiciliés dans le canton, peut prétendre aux prestations conformément aux dispositions ci-après si cet enfant ne donne aucun droit à des allocations familiales ou à des prestations similaires.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et refusée par 1 commissaire (L).

Alinéa 2

² Le droit aux prestations est ouvert si les revenus bruts de l'ayant-droit ne dépassent pas une fois et demie le montant fixé à l'article 3, alinéa 1, de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 octobre 1968, et s'il ne dispose pas d'une fortune nette supérieure à 25 000 F.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et refusée par 1 commissaire (L).

Alinéa 3

³ Ces montants sont majorés de

- a) 50 % si l'ayant-droit fait ménage commun avec un adulte dont il assume la charge d'une manière prépondérante et durable ;

- b) 25 % pour chaque enfant mineur dont le revenu brut propre est inférieur à 30 000 F par année ;
- c) 25 % pour chaque enfant majeur de moins de 25 ans vivant en communauté domestique avec l'ayant-droit et dont le revenu brut propre est inférieur à 30 000 F par année.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et refusée par 1 commissaire (L).

Alinéa 4

⁴ L'ordre dans lequel les personnes visées à l'alinéa 1 peuvent faire valoir le droit aux prestations est le suivant :

- a) la mère ;
- b) le père ;
- c) la personne qui assume l'entretien de l'enfant de manière prépondérante et durable.

En cas de divorce ou de séparation judiciaire, le droit appartient à la personne qui a la garde de l'enfant.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et refusée par 1 commissaire (L).

Art. 12C (genre et montant des prestations)

Les prestations sont identiques aux prestations définies aux articles 4 et suivants.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et refusée par 1 commissaire (L).

Art 12D (exercice du droit aux prestations)

Alinéa premier

¹ Les personnes visées à l'article 12B doivent faire valoir leur droit, par écrit, sur une formule officielle remise à la caisse d'allocations familiales pour personnes sans activité, en y joignant tous les documents requis. La caisse procède aux enquêtes nécessaires et rend la décision.

Il s'agit de rectifier les personnes visées à l'article 12B ... (et non pas 6).

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et refusée par 1 commissaire (L).

Alinéa 2

² Si les documents exigés ne sont pas fournis, les prestations sont refusées.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et refusée par 1 commissaire (L).

Art. 12E (versement des prestations)

Les prestations sont versées dès le mois du dépôt de la demande et jusqu'à la fin du mois au cours duquel le droit cesse d'exister. Si l'ayant-droit décède, le versement est maintenu encore pendant trois mois.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et refusée par 1 commissaire (L).

Art. 13

La loi sur les allocations familiales est appliquée par les différentes caisses d'allocations familiales et par le Fonds cantonal de compensation des allocations familiales.

La partie de la phrase « organisées par grands secteurs d'activité », dont la suppression est également proposée par la CCAFG (cf. pt 3.2 de ce rapport), est supprimée à l'unanimité (voir commentaires de l'annexe 1).

Art. 17, al. 3

³ Au plus tard à la fin du 2^e trimestre de chaque année, les caisses fournissent au Conseil d'Etat le rapport des vérificateurs et les comptes spécifiques au régime légal des allocations familiales pour le canton de Genève, établis sur le modèle du plan comptable de la sécurité sociale fédérale.

La CCAFG ayant proposé de prévoir un délai plus grand pour les comptes, le remplacement de « à la fin du 1^{er} trimestre de chaque année » par « au plus tard à la fin du 2^e trimestre » est accepté à l'unanimité (voir aussi commentaires de l'annexe 1).

La proposition d'ajouter « plan comptable de la sécurité sociale fédérale » est acceptée à l'unanimité (cf. annexe 1).

Art. 21

Les caisses calculent et perçoivent les contributions dues par leurs affiliés, déterminent et paient les allocations familiales conformément aux dispositions de la présente loi. Elles contrôlent que quiconque est soumis à la loi se conforme aux prescriptions.

Le remplacement de « fixent » par « calculent » est accepté, seule une députée libérale s'y oppose (cf. annexe 1).

Art. 23, al. 4 (abrogé)

Art. 24, al. 4 (abrogé)

Art. 26, let. c

La proposition de suppression de ces articles et de ces différents alinéas, faite par la CCGC, est acceptée à l'unanimité (cf. annexe 1).

Art. 27 Contributions (nouvelle teneur)

Alinéa premier

¹ Les employeurs visés à l'article 23, alinéa 1, paient la contribution fixée en pour-cent des salaires soumis à cotisations dans l'assurance-vieillesse et survivants fédérale, versés aux personnes dépendantes de l'établissement stable qu'ils possèdent dans le canton.

Cette nouvelle version est acceptée à l'unanimité.

Alinéa 2

² Les personnes de condition indépendante et les salariés d'un employeur non tenu de cotiser à l'assurance-vieillesse et survivants paient la contribution fixée en pour-cent des revenus soumis à cotisations dans l'assurance-vieillesse et survivants jusqu'à un montant maximum de 243 000 F par année.

Le montant de 243 000 F n'a rien de mystérieux: il vient de l'ancienne loi et de la loi sur le chômage. Cette modification est acceptée à l'unanimité.

La proposition de supprimer « la contribution annuelle est au minimum de 120 F », faite par la CCGC (cf. annexe 1), est acceptée à l'unanimité.

Alinéa 3

³ Le taux de contribution est identique pour les employeurs, les indépendants et les salariés d'un employeur exempt de l'AVS qu'ils soient affiliés auprès d'une caisse d'allocation familiale privée ou publique. Ce taux est fixé chaque année, en juillet, par le Conseil d'Etat de manière à couvrir, l'année suivante, les frais découlant de l'application de la présente loi.

La proposition de remplacer « juin » par « juillet » est acceptée à l'unanimité.

Alinéa 4

⁴ Les contributions versées aux caisses d'allocations familiales sont affectées exclusivement :

- a) au paiement des allocations familiales ;
- b) au financement des allocations d'encouragement à la formation prévues par l'article 120A de la loi sur l'orientation, la formation et le travail des jeunes gens, du 25 juin 1985, et par l'article 36A de la loi sur l'encouragement aux études, du 4 octobre 1989 ;
- c) à la compensation des charges effectuée par le Fonds cantonal de compensation des allocations familiales ;
- d) à la couverture des frais de gestion dont le taux maximal est fixé par le Conseil d'Etat ;
- e) à l'approvisionnement du fonds de réserve.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) ; 1 député s'abstient (L).

Art. 29 (abrogé)

La proposition d'abrogation de cet article est acceptée à l'unanimité, compte tenu des explications de la CCGC (annexe 1).

Art. 30

Alinéa premier

¹ Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi et ses dispositions d'exécution, la législation fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants

s'applique par analogie à la procédure de fixation et de perception des contributions, à leur réduction, ainsi qu'à la péremption du droit de réclamer des contributions arriérées dues par les employeurs et les personnes visées à l'article 27, alinéa 2.

La suppression, proposée par la CCGC (cf. annexe 1), de « de remise » est acceptée à l'unanimité.

Alinéa 2 (abrogé)

La proposition de supprimer cet alinéa, proposition faite par la CCGC (cf. annexe 1), est acceptée à l'unanimité.

Art. 31 (fonds cantonal de compensation des allocations familiales)

La discussion de l'art. 31 est issue des annexes 1 et 4.

Alinéa premier

¹ Est créé, sous la dénomination de Fonds cantonal de compensation des allocations familiales, un fonds indépendant, doté de la personnalité juridique, qui est crédité ou débité de toutes les ressources et prestations prévues par la présente loi.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et 2 abstentions (1 DC, 1 L).

Alinéa 2

² Le fonds couvre prioritairement les prestations suivantes :

- a) les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative ;
- b) les allocations familiales versées au personnel de maison ;
- c) les allocations familiales pour cas spéciaux ;
- d) le financement des allocations d'encouragement à la formation ;
- e) les frais de gestion.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et 2 abstentions (1 DC, 1 L).

Alinéa 3

³ Le fonds est géré par un conseil d'administration selon des principes semblables à ceux prévus par la législation fédérale en matière de fonds de compensation de l'AVS.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et 2 abstentions (1 DC, 1 L).

Alinéa 4

⁴ Le conseil d'administration est nommé par le Conseil d'Etat. Il se compose de :

- a) 1 président désigné par le Conseil d'Etat ;
- b) 4 membres désignés par les partenaires sociaux en fonction de leurs compétences en matière d'assurances sociales et de gestion financière, à raison de deux pour l'Union des associations patronales genevoises et 2 pour la Communauté genevoise d'action syndicale ;
- c) 1 représentant du Département de l'action sociale et de la santé.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et 2 abstentions (1 DC, 1 L).

Alinéa 5

⁵ Le fonds est exonéré des impôts cantonaux et communaux.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et 2 abstentions (1 DC, 1 L).

Alinéa 6

⁶ Le contrôle périodique du fonds est assuré par l'Inspection cantonale des finances.

Cette proposition est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et 2 abstentions (1 DC, 1 L).

Alinéa 7

⁷ Le Conseil d'Etat fixe par règlement les compétences et le fonctionnement du fonds de compensation et de son conseil d'administration.

La proposition d'un 7^e alinéa disant que «le Conseil d'Etat fixe par règlement des compétences ...» est acceptée par 7 députés (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R) et 2 abstentions (1 DC, 1 L).

Vote final

Au terme de ces travaux, le projet de loi 8366 tel qu'il a été modifié par la commission **est accepté par 8 voix (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 1 R), contre 2 oppositions (L) et 2 abstentions (DC).**

A l'appui de ces explications je vous invite donc, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre le vote de la majorité de la Commission des affaires sociales et d'accepter ce projet de loi 8366.

Annexes :

- 1) commentaire de la CCGC, Caisse Cantonale Genevoise de Compensation*
- 2) articles concernant les allocations d'encouragement à la formation (art. 27 et 28)*
- 3) articles concernant les allocations pour cas spéciaux (articles 12 A, B, C, D et E) et les conditions d'octroi*
- 4) articles sur la création du fonds de compensation des allocations familiales*
- 5) tableau récapitulatif présentant la situation provisoire des caisses d'allocations familiales, pour l'exercice 2000, et de la variation de leur taux de contribution*

Projet de loi

(8366)

modifiant la loi sur les allocations familiales (J 5 10)

(pour un taux unique et la création d'un fonds de compensation)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1 Modifications

La loi sur les allocations familiales, du 1^{er} mars 1996, est modifiée comme
suit :

Art. 8, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Après avoir consulté les milieux intéressés, le Conseil d'Etat propose au
Grand Conseil, tous les deux ans, l'adaptation des montants prévus aux
alinéas 1 et 2. L'indice d'adaptation est fixé sur la base de l'évolution des prix et
des salaires.

Art. 12A Allocations pour cas spéciaux (nouveau)

Le fonds de compensation des allocations familiales défini à l'article 31 verse
des prestations aux personnes dans le besoin, qui ont des enfants à leur
charge et qui n'ont aucun droit à des allocations familiales ou des prestations
similaires.

Art. 12 B Conditions d'octroi (nouveau)

¹ Toute personne, domiciliée dans le canton, dont les revenus ne dépassent
pas les limites prévues à l'alinéa 2 et qui a un ou plusieurs enfants à charge,
également domiciliés dans le canton, peut prétendre aux prestations
conformément aux dispositions ci-après si cet enfant ne donne aucun droit à
des allocations familiales ou à des prestations similaires.

² Le droit aux prestations est ouvert si les revenus bruts de l'ayant-droit ne
dépassent pas une fois et demie le montant fixé à l'article 3, alinéa 1, de la loi
sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et
survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 octobre 1968, et s'il ne dispose pas
d'une fortune nette supérieure à 25 000 F.

³ Ces montants sont majorés de

- a) 50% si l'ayant-droit fait ménage commun avec un adulte dont il assume la charge d'une manière prépondérante et durable;
- b) 25% pour chaque enfant mineur dont le revenu brut propre est inférieur à 30 000 F par année;
- c) 25% pour chaque enfant majeur de moins de 25 ans vivant en communauté domestique avec l'ayant-droit et dont le revenu brut propre est inférieur à 30 000 F par année.

⁴ L'ordre dans lequel les personnes visées à l'alinéa 1 peuvent faire valoir le droit aux prestations est le suivant :

- a) la mère;
- b) le père;
- c) la personne qui assume l'entretien de l'enfant de manière prépondérante et durable.

En cas de divorce ou de séparation judiciaire, le droit appartient à la personne qui a la garde de l'enfant.

Art. 12C Genre et montant de prestation (nouveau)

Les prestations sont identiques aux prestations définies aux articles 4 et suivants.

Art. 12D Exercice du droit aux prestations (nouveau)

¹ Les personnes visées à l'article 12 B doivent faire valoir leur droit, par écrit, sur une formule officielle remise à la caisse d'allocations familiales pour personnes sans activité, en y joignant tous les documents requis. La caisse procède aux enquêtes nécessaires et rend la décision.

² Si les documents exigés ne sont pas fournis, les prestations sont refusées.

Art. 12E Versement des prestations (nouveau)

Les prestations sont versées dès le mois du dépôt de la demande et jusqu'à la fin du mois au cours duquel le droit cesse d'exister. Si l'ayant-droit décède, le versement est maintenu encore pendant trois mois.

Art. 13 Organes d'application (nouveau)

La loi sur les allocations familiales est appliquée par les différentes caisses d'allocations familiales et par le fonds cantonal de compensation des allocations familiales.

Art. 16, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Le solde de liquidation est versé au fonds cantonal de compensation des allocations familiales, sous réserve d'une reprise de ce solde par une autre caisse lorsqu'il y a fusion ou absorption.

Art. 17, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Au plus tard à la fin du 2ème trimestre de chaque année, les caisses fournissent au Conseil d'Etat le rapport des vérificateurs et les comptes spécifiques au régime légal des allocations familiales pour le canton de Genève, établis sur le modèle du plan comptable de la sécurité sociale fédérale.

Art. 17, al. 4 (nouveau)

⁴ Les caisses doivent en outre indiquer le pourcentage affecté à la couverture des frais de gestion ainsi que le nombre et le genre des allocations versées.

Art. 19 (abrogé)

Art. 21 En général (nouvelle teneur)

Les caisses calculent et perçoivent les contributions dues par leurs affiliés, déterminent et paient les allocations familiales conformément aux dispositions de la présente loi. Elles contrôlent que quiconque est soumis à la loi se conforme aux prescriptions.

Art. 23, al. 4 (abrogé)

Art. 24, al. 4 (abrogé)

Art. 26 Principe (nouvelle teneur)

Les allocations familiales sont financées par :

- a) les contributions des employeurs;
- b) les contributions des personnes physiques tenues de s'affilier à une caisse d'allocations familiales.

Art. 27 Contributions (nouvelle teneur)

¹ Les employeurs visés à l'article 23, alinéa 1, paient la contribution fixée en pour-cent des salaires soumis à cotisations dans l'assurance-vieillesse et survivants fédérale, versés aux personnes dépendantes de l'établissement stable qu'ils possèdent dans le canton.

² Les personnes de condition indépendante et les salariés d'un employeur non

tenu de cotiser à l'assurance-vieillesse et survivants paient la contribution fixée en pour-cent des revenus soumis à cotisations dans l'assurance-vieillesse et survivants jusqu'à un montant maximum de 243 000 F par année.

³ Le taux de contribution est identique pour les employeurs, les indépendants et les salariés d'un employeur exempt de l'AVS qu'ils soient affiliés auprès d'une caisse d'allocation familiale privée ou publique. Ce taux est fixé chaque année, en juillet, par le Conseil d'Etat de manière à couvrir, l'année suivante, les frais découlant de l'application de la présente loi.

⁴ Les contributions versées aux caisses d'allocations familiales sont affectées exclusivement :

- a) au paiement des allocations familiales;
- b) au financement des allocations d'encouragement à la formation prévues par l'article 120A de la loi sur l'orientation, la formation et le travail des jeunes gens, du 25 juin 1985, et par l'article 36A de la loi sur l'encouragement aux études, du 4 octobre 1989;
- c) à la compensation des charges effectuée par le fonds cantonal de compensation des allocations familiales;
- d) à la couverture des frais de gestion dont le taux maximal est fixé par le Conseil d'Etat;
- e) à l'approvisionnement du fonds de réserve.

Art. 28 (abrogé)

Art. 29 (abrogé)

Art. 30, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi et ses dispositions d'exécution, la législation fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants s'applique par analogie à la procédure de fixation et de perception des contributions, à leur réduction, ainsi qu'à la péremption du droit de réclamer des contributions arriérées dues par les employeurs et les personnes visées à l'article 27, alinéa 2.

Art. 30, al. 2 (abrogé)

**Art. 31 Fonds cantonal de compensation des allocations familiales
 (nouvelle teneur)**

¹ Est créé, sous la dénomination de Fonds cantonal de compensation des

allocations familiales, un fonds indépendant, doté de la personnalité juridique, qui est crédité ou débité de toutes les ressources et prestations prévues par la présente loi.

² Le fonds couvre prioritairement les prestations suivantes :

- a) les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative ;
- b) les allocations familiales versées au personnel de maison ;
- c) les allocations familiales pour cas spéciaux ;
- d) le financement des allocations d'encouragement à la formation ;
- e) les frais de gestion.

³ Le fonds est géré par un conseil d'administration selon des principes semblables à ceux prévus par la législation fédérale en matière de fonds de compensation de l'AVS.

⁴ Le conseil d'administration est nommé par le Conseil d'Etat. Il se compose de :

- a) 1 président désigné par le Conseil d'Etat ;
- b) 4 membres désignés par les partenaires sociaux en fonction de leurs compétences en matière d'assurances sociales et de gestion financières, à raison de deux pour l'Union des associations patronales genevoises et 2 pour la Communauté genevoise d'action syndicale ;
- c) 1 représentant du département de l'action sociale et de la santé.

⁵ Le fonds est exonéré des impôts cantonaux et communaux.

⁶ Le contrôle périodique du fonds est assuré par l'Inspection cantonale des finances.

⁷ Le Conseil d'Etat fixe par règlement les compétences et le fonctionnement du fonds de compensation et de son conseil d'administration.

Art. 33 (abrogé)

Art. 34 (abrogé)

Article 2 Clause abrogatoire

La loi sur le fonds pour la famille, du 1^{er} mars 1996, est abrogée.

Article 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Article 4 Modifications à d'autres lois

¹ La loi concernant les allocations familiales aux salariés de l'agriculture et aux

petits agriculteurs indépendants, du 16 novembre 1962, est modifiée comme suit :

Art. 4 Compensation (nouvelle teneur)

Les allocations prévues à l'article 2 sont versées conformément aux règles de la loi sur les allocations familiales, du 1^{er} mars 1996, et peuvent faire l'objet de la compensation prévue à l'article 31 de ladite loi.

² La loi sur l'encouragement aux études, du 4 octobre 1989, est modifiée comme suit :

Art. 36A, al. 3 lettre b) (nouvelle teneur)

³ L'allocation d'encouragement à la formation est financée par :

- b) le fonds cantonal de compensation des allocations familiales.

Art. 36A, al. 3, lettre c) (abrogé)

³ La loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens, du 21 juin 1985, est modifiée comme suit :

Art. 120A, al. 3, lettre b) (nouvelle teneur)

³ L'allocation d'encouragement à la formation est financée par

- b) le fonds cantonal de compensation des allocations familiales.

Art. 120A, al. 3, lettre c) (abrogé)

ANNEXE 1

ANNEXE 2

ANNEXE 3

ANNEXE 4

ANNEXE 5

Secrétariat du Grand Conseil

PL 8366

Projet présenté par les députés:

*M^{mes} et MM. Christian Grobet, Jeannine de Haller,
Cécile Guendouz, René Ecuyer, Dominique
Hausser, Fabienne Bugnon, Esther Alder et
Mireille Gossauer-Zurcher*

Date de dépôt: 31 octobre 2000

Messagerie

Projet de loi

modifiant la loi sur les allocations familiales (J 5 10)

(pour un taux unique et la création d'un fonds de compensation)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1

La loi sur les allocations familiales, du 1^{er} mars 1996, est modifiée comme suit :

Art. 27, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le taux de contribution est identique pour tous les employeurs. Il est fixé périodiquement par le Conseil d'Etat de manière à couvrir les frais découlant de l'application de la présente loi.

Art. 30A Couverture des frais d'administration (nouveau)

Les frais d'administration des caisses de compensation liés à l'encaissement des cotisations et au versement des allocations leur sont remboursés par des contributions versées par le fonds dont le taux est fixé par le Conseil d'Etat selon des normes identiques à celles fixées par la législation sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Art. 30B Fonds de compensation des allocations familiales (nouveau)

¹ Il est créé, sous la dénomination de Fonds cantonal de compensation des allocations familiales, un fonds indépendant qui est crédité ou débité de toutes les ressources et prestations prévues par la présente loi.

² Le fonds est administré par des organes et géré selon des principes identiques à ceux prévus par la législation fédérale en matière de fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants.

³ Les avoirs du fonds ne doivent pas, en règle générale, être inférieurs au tiers des dépenses annuelles de celui-ci.

^{4°} La caisse de compensation est exonérée d'impôts.

Article 2

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation.

Date de dépôt : 4 septembre 2001
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur: M^{me} Janine Berberat

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi qui nous est présenté est loin d'être anodin. L'introduction d'un taux unique pour le régime genevois des allocations familiales constitue une modification profonde de toute la philosophie du système. **Cette mainmise de l'Etat** a pour conséquence :

- d'enlever aux métiers la responsabilité et la gestion de leurs caisses,
- de passer d'un système allocatif à un système fiscal (impôt sur la masse salariale), puisque les cotisations ne correspondent plus aux besoins des métiers,
- de remettre en cause des accords de conventions collectives. Il est en effet fréquent que des suppléments aux allocations familiales soient accordés aux bénéficiaires, selon des modalités fixées par des conventions de travail.

Historiquement les allocations familiales apparaissent en Suisse pendant la Première Guerre mondiale, mais il faut attendre le second conflit mondial pour que leur développement connaisse un véritable essor. Elles se sont développées non au titre de prestations générales de sécurité sociale, mais comme un complément à des salaires, à l'origine bas ou bloqués à cause de la guerre. C'est ainsi que les allocations familiales ont toujours été étroitement liées à l'organisation des métiers. C'est en fonction de cette philosophie que, dans le canton de Genève comme dans les autres cantons, les métiers ont constitué des caisses d'allocations familiales, dont les cotisations sont variables en fonction des masses salariales et de la structure du personnel.

A ce jour et malgré plusieurs dizaines d'interventions parlementaires fédérales en 1959, 1969, 1984 et, à une date plus rapprochée, en 1991 avec

l'initiative de M^{me} Angelina Fankhauser, l'instauration d'une allocation familiale sous un régime fédéral n'a pas passé la rampe. Les cantons ont préféré **garder la responsabilité par métiers** et mettre progressivement en place des lois conformément à leurs besoins et à leurs sensibilités propres. C'est en vertu de cette philosophie que, si les caisses sont tenues de verser des prestations conformément aux dispositions légales, elles peuvent être amenées à verser divers types de compléments stipulés par les conventions collectives de travail ou des règlements d'entreprises.

Quelle est la motivation de ce projet de loi ?

Elle ne vient pas des bénéficiaires/allocataires puisque les prestations versées sont toutes, au moins, conformes aux dispositions légales. Elle ne vient pas, non plus, des employeurs dans leur écrasante majorité, ni des caisses de compensation professionnelles qui travaillent à totale satisfaction des cotisants et des allocataires, dans le respect des réglementations en vigueur.

Cette proposition d'un taux unique vient en premier lieu de **l'Alternative** qui présente un «paquet ficelé» comprenant quatre projets de loi : deux projets de lois qui visent à relever les limites du revenu du groupe familial, concernant l'encouragement aux études, un projet de loi qui augmente le montant des allocations et rétablit à 25 ans l'âge des ayants-droit et un quatrième projet qui propose un taux unique qui devrait, entre autre, faciliter le passage des trois autres.

Cette proposition est largement appuyée par **le chef du DASS** qui voit dans l'introduction du taux unique l'occasion :

- de faire supporter par les entreprises le coût des allocations pour les non-actifs (rentiers AVS/AI, étudiants et des cas spéciaux) s'élevant à 12 Mio,
- de faire passer, par le biais des allocations familiales, la totalité des allocations d'encouragement à la formation (9 Mio) qui jusqu'ici était prises en charge pour une partie par l'Etat,
- de pouvoir décider en autorité unique le taux de contribution des employeurs et de prendre les rênes de la gestion du fonds de compensation. Ces deux points stratégiques en mains, il sera dès lors plus aisé à l'Etat de transférer d'autres prestations, ce qui ne manquera pas de faire prendre rapidement l'ascenseur au taux unique. **«Comme ce taux sera décidé par le Conseil d'Etat, les éventuelles modifications pourront être effectuées sans devoir relancer le processus législatif devant le**

Grand Conseil » (lettre de M. D. Ritter).

Certains secteurs voient dans ce projet de loi la possibilité de supprimer, entre caisses, des distorsions de taux au sein d'un même métier.

- Ces distorsions sont au maximum de 5 pour mille. Les différentes caisses auxquelles sont rattachées les entreprises du bâtiment par exemple oscillent entre 1,5 % et 2%. Cet écart est bien plus faible que celui engendré, d'une entreprise à l'autre, par les incidences de la fiscalité (taxe professionnelle communale notamment) ou par les taux de la Caisse nationale d'accidents (SUVA). Faut-il modifier fondamentalement le régime des allocations familiales pour un écart aussi minime ?
- L'écart maximal actuel pour toutes les caisses est de 0,7 % (de 1,3 % (plancher légal) à 2 %, hors frais d'administration. En effet, la péréquation partielle des charges répartit sur les caisses en-dessous de 2 % les charges excédentaires à ce taux. C'est dire qu'il existe déjà une solidarité entre les métiers, mais qui maintient néanmoins leur autonomie. Nous regrettons, au passage, que le tableau remis par le département aux députés et aux milieux consultés ait été incomplet, car les taux qui y figuraient étaient calculés avant compensation partielle des charges.
- Le taux unique estimé dans un premier temps à 2 % ne diminuera en rien la contribution des métiers qui ont le taux le plus élevé. Au mieux et à court terme, le résultat pour eux sera le statu quo. Mais si nous tenons compte des autres projets de loi cités plus haut et qui sont travaillés à la commission des affaires sociales, **un taux supérieur à 2 % est à envisager.**

Travaux de la commission

La Commission des affaires sociales a travaillé plusieurs gros sujets en même temps et je remercie au passage le président, M. Gilles Godinat, qui a dû gérer ces séances « tous azimuts » et tenter de garder le cap. Mais il reconnaîtra avec moi que nos travaux sur les allocations familiales n'ont pas été faits d'une manière suivie et approfondie et que nos plans d'organisation de travail n'ont cessé de changer au vu des documents attendus et des impatiences de certains. Or, comme l'a dit une commissaire radicale, « *il n'est plus possible d'appréhender les allocations familiales comme auparavant. Les commissaires sont confrontés à un problème fondamental qu'il est nécessaire d'aborder avec calme* ».

Dans sa précipitation, la commission n'a pas procédé au vote d'entrée en

matière sur le projet de loi 8366, ce qui a donné l'occasion au DASS de présenter un projet de loi (bis) qui va beaucoup plus loin. C'est d'ailleurs ce projet de loi qui a été mis en consultation auprès des milieux intéressés, sans exposé des motifs. Les représentants des caisses que nous avons auditionnés ont rapporté : « *la difficulté à se prononcer avec certitude sur un projet de cette importance, en l'absence d'exposé des motifs...* » et que « *des doutes subsistaient quant à la signification de certains termes* ».

Conclusions

Une fois de plus, une partie de ce Parlement veut que Genève se démarque du reste de la Suisse sans tenir compte des problèmes engendrés et de leurs conséquences.

A ce jour, aucun canton ne pratique le taux unique. La philosophie est de laisser aux caisses la responsabilité de fixer le taux de cotisation car il est étroitement lié à l'organisation des métiers et des conventions collectives qui s'y rattachent. Ces conventions impliquent des prestations, par conséquent des charges, plus élevées que les prestations légales. Il est surprenant de voir que ce sont les mêmes milieux politiques qui d'un côté veulent tout centraliser et de l'autre réclament l'extension des conventions collectives dans les mesures d'accompagnement aux Accords bilatéraux.

Au moment même où l'ensemble des caisses d'allocations familiales romandes sont en train de se concerter pour déterminer des positions communes qui devront ensuite être confrontées avec les caisses d'allocations familiales des départements français voisins, il nous paraît important de maintenir la stabilité du régime des allocations à Genève et non pas de le modifier fondamentalement.

Si Genève veut étatiser son système d'allocations familiales, peut-elle le faire toute seule, sans tenir compte des accords par branches de métiers et des **conventions collectives** qui dépassent les frontières genevoises ? A l'heure de l'ouverture des marchés publics peut-elle le faire sans tenir compte des impératifs de **concurrence** pour ses entreprises ? Les charges sociales qui pèsent de plus en plus sur le coût du travail deviennent **contre-productives** au maintien et à la création d'emplois.

Alors que nos magistrats et tout particulièrement le président du DASS ne cessent de répéter qu'il faut revenir à **la trilogie** convergente qui implique que se superposent les payeurs, les décideurs et les utilisateurs, ce projet de loi débouche sur une incongruité : les payeurs qui sont les seuls employeurs,

n'auront plus rien à décider, ni à gérer. L'Etat, pas plus que les syndicats n'accepteraient une telle situation.

Le taux unique signifie en réalité une **régression sociale**. Les secteurs au bénéfice de conventions collectives nationales seront pénalisés et ce n'est pas sans raison que la CGAS (Communauté genevoise d'action syndicale) a écrit à la Commission des affaires sociales que si, dans l'ensemble elle était favorable au taux unique, *« il faudrait que cette loi prévoit expressément que le taux unique de cotisation soit destiné à couvrir le versement des allocations selon la loi genevoise, mais que les secteurs (et leurs caisses) aient tout loisir à prévoir une cotisation supplémentaire si les allocations versées dépassent la loi genevoise »*. Ce qui reviendrait à la situation actuelle, avec des complications administratives et un surcoût de fonctionnement.

Sous prétexte d'établir une « justice sociale » au sein du patronat qui n'en demande pas tant, on est prêt à sacrifier des particularismes professionnels (horlogerie, etc.), des solidarités intercantionales (chocolatiers, confiseurs, etc.). On est prêt, en toute bonne conscience politique, à prendre le risque de voir supprimer des prestations complémentaires à des personnes qui en ont souvent le plus besoin.

Enfin, et dès lors que la notion « un enfant, une allocation » suppose le versement de prestations à tout enfant, sans condition de revenu ou de temps de travail des parents, la gauche devrait avoir le courage de pousser sa démarche jusqu'au bout : transformer le système allocatif en un système d'assurance qui impliquerait un financement paritaire !

Au vu de ce qui précède et sous réserve des amendements que nous présenterons en plénière, nous vous recommandons de refuser ce projet de loi qui **étatise** les allocations familiales, introduit un **nouvel impôt** sur le travail, **déresponsabilise** les caisses et les entreprises et **met en péril** des accords au sein de conventions collectives.