

Projet présenté par les députés:

M^{mes} et MM. Anne Emery-Torracinta, Virginie Keller, Mariane Grobet-Wellner, Gabrielle Falquet, Alain Etienne, Laurence Fehlmann Rielle, Roger Deneys, Christian Brunier, Pablo Garcia, Véronique Pürro, François Thion et Alain Charbonnier

Date de dépôt: 8 avril 2008

Projet de loi **modifiant la loi sur les allocations familiales (LAF) (J 5 10)**

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

Article 1 Modifications

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

Art. 4, al. 4, lettre d (nouvelle)

⁴ Les allocations familiales comprennent :

- d) l'allocation de formation professionnelle

Art. 7, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ L'allocation pour enfant est une prestation mensuelle accordée dès et y compris le mois qui suit celui de la naissance de l'enfant ou de son placement en vue d'adoption jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 16 ans ; si l'enfant est incapable d'exercer une activité lucrative, l'allocation est versée jusqu'à 20 ans.

Art. 7A L'allocation de formation professionnelle (nouveau)

L'allocation de formation professionnelle est une prestation mensuelle accordée dès le mois qui suit celui au cours duquel l'enfant atteint l'âge de 16 ans jusqu'à la fin de sa formation, mais au plus tard jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 25 ans.

Art. 8 Montants des allocations (nouvelle teneur)

¹ L'allocation de naissance ou d'accueil est de 2500 F.

² L'allocation pour enfant est de 300 F pour chacun des deux premiers enfants; à partir du 3^e enfant, l'allocation versée est de 350 F.

³ L'allocation de formation professionnelle est de 350 F pour chacun des deux premiers enfants; à partir du 3^e enfant, l'allocation versée est de 400 F.

⁴ Le Conseil d'Etat indexe par règlement les montants prévus aux alinéas 1, 2 et 3 au taux décidé par le Conseil fédéral pour les prestations complémentaires fédérales.

Article 2 Modifications à une autre loi

La loi sur l'encouragement aux études (LEE), du 4 octobre 1989 (C 1 20), est modifiée comme suit :

**Chapitre IV du Titre II Allocations pour frais matériel
(intitulé, nouvelle teneur)**

Art. 36A (abrogé)

Article 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Jusqu'à présent, les allocations familiales étaient essentiellement du ressort des cantons. Ainsi se juxtaposaient 26 législations cantonales, déterminant chacune le genre et le montant des allocations versées, le cercle des bénéficiaires et l'organisation du système.

Le 26 novembre 2006, le peuple suisse a accepté avec 68% de oui la loi fédérale sur les allocations familiales. Selon cette nouvelle loi, les allocations mensuelles suivantes devront au minimum être versées pour chaque enfant :

- une allocation pour enfant de 200 F pour les enfants jusqu'à 16 ans (actuellement à Genève : 200 F jusqu'à 15 ans révolus et 220 F de 16 à 18 ans) ;
- une allocation de formation professionnelle de 250 F pour les jeunes de 16 à 25 ans (actuellement à Genève : 0 F dès 18 ans ; toutefois, en fonction du revenu déterminant du groupe familial, une allocation d'encouragement à la formation d'au maximum 2640 F par an, soit 220 F par mois, peut être versée pour les jeunes de 18 à 25 ans).

Le montant des allocations peut donc être supérieur à ce que prévoit la loi fédérale. Ainsi, le gouvernement du canton du Jura a-t-il proposé qu'il soit de 240 francs pour les enfants et de 290 F pour les jeunes en formation.

La nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales sera applicable dès le 1^{er} janvier 2009. D'ici cette date, les cantons vont devoir adapter leur législation. Malgré l'adoption par le Grand Conseil le 14 décembre 2006 de la résolution 519¹ demandant une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008, la législation cantonale n'a toujours pas été modifiée. En réponse à une interpellation urgente écrite (IUE 434-A²), le Conseil d'Etat a expliqué en juin 2007 que la mise en application de la loi fédérale suscitait un certain nombre de questions, notamment au regard du fonds cantonal de compensation, et de certains points à éclaircir. En conséquence, il comptait attendre l'adoption par le Conseil fédéral de l'ordonnance d'application pour déposer son projet de loi.

¹ Voir : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/R00519.pdf>

² Voir : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IUE00434A.pdf>

Les auteurs du présent projet estiment néanmoins **qu'il faut profiter de cette nécessaire adaptation de la législation cantonale pour entamer une réflexion plus générale tant sur les objectifs que sur les montants des allocations familiales**. L'objet du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui est de proposer des montants d'allocations supérieurs aux minimaux imposés par la Confédération.

En Suisse, le nombre d'enfants est insuffisant

Pour renouveler une population, le taux de fécondité (c'est-à-dire le nombre d'enfants par femme en âge de procréer) devrait être de 2,1. Ces dernières années, il était en Suisse³ comme à Genève de l'ordre de 1,4. Soit près de deux fois moins qu'au milieu des années 1960. Couplé à l'augmentation de l'espérance de vie, ce faible taux de fécondité induit un vieillissement de la population dont les conséquences multiples sont loin d'être négligeables. Une société qui vieillit saura-t-elle rester dynamique ? Comment continuer à financer un Etat social de qualité avec toujours moins d'actifs ? Ces questions font régulièrement débat...

Les enfants en tant que risque de pauvreté

Résumer le choix que font les couples d'avoir des enfants, et combien, à des considérations purement financières serait bien évidemment très réducteur. Néanmoins, on sait que les considérations financières jouent un rôle certain dans les projets familiaux, notamment plus le nombre d'enfants augmente (surtout à partir du 3^e enfant).

C'est qu'avoir un enfant, cela coûte cher ! On parle de coûts directs : les dépenses supplémentaires engendrées par la présence de l'enfant (40%). Mais aussi de coûts indirects induits (60%), c'est-à-dire les coûts d'opportunité entre une existence avec ou sans enfant(s). Pensons par exemple à la situation du parent (la femme le plus souvent) qui ne travaillera qu'à temps partiel, voire pas du tout, afin de s'occuper de ses enfants. Dans les années 1990, une étude⁴ a montré que jusqu'à son vingtième anniversaire un enfant coûtait à ses parents (directement et indirectement) 1,2 million de F, soit 2500 F par mois !

³ Voir le site de l'Office fédéral de la statistique :

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/06/blank/key/02.html>

⁴ Citée dans C. Kehrlé et C. Knöpfel, *Manuel sur la pauvreté en Suisse*, Caritas, 2007, p. 91.

Ainsi, il faut bien admettre que le fait d'avoir des enfants augmente le risque de pauvreté. Plus le revenu d'un ménage est bas, plus grand est le risque de glisser vers la pauvreté avec la naissance d'un-des enfant-s. Dans ses analyses, l'Office fédéral de la statistique a montré à plusieurs reprises⁵ que les enfants et les adolescents sont surreprésentés parmi les bénéficiaires de l'aide sociale : plus le nombre d'enfants dans un ménage est élevé, plus le risque de dépendre de l'aide sociale est grand. A partir de 3 enfants, le risque de devoir recourir à l'aide sociale augmente significativement⁶. Ce risque est encore plus important lorsqu'il s'agit d'une famille monoparentale.

Une politique familiale insuffisante

Des constatations précédentes, tant sur le taux de fécondité que sur l'augmentation du risque de pauvreté lié au fait d'avoir des enfants, on peut aisément déduire que la politique familiale est insuffisante en Suisse.

Il est d'ailleurs intéressant à ce propos de mentionner un rapport de l'UNICEF de 2005⁷ analysant la pauvreté des enfants dans les pays riches avant et après l'intervention de l'Etat (impôts et transferts sociaux). Ainsi, en Suisse, ce taux de pauvreté était de 7,8% avant l'intervention de l'Etat, mais il ne se réduisait que très peu après cette dernière, pour passer à 6,8%. Par comparaison, en France, ce taux passait de 27,7% à 7,5%. En d'autres termes, les effets de la politique familiale sur le taux de pauvreté (qui, il est vrai, est bas au départ) sont négligeables en Suisse alors que la France arrive à baisser de manière significative la pauvreté des enfants.

Alors que par le passé, être âgé signifiait bien souvent être pauvre, ce n'est que plus rarement le cas aujourd'hui, grâce aux assurances (AVS et 2^e pilier) et aux prestations complémentaires. Le problème de la pauvreté s'est déplacé vers les jeunes et les familles. **Il est donc temps que notre Etat social se dote d'une politique familiale digne de ce nom. Cela doit passer par des mesures complémentaires, dont les allocations familiales font partie.**

⁵ Voir par exemple :

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/medienmitteilungen.Document.97084.pdf>

⁶

Voir :

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/22/press.Document.77000.pdf>

⁷ Cité dans C. Kehrli et C. Knöpfel, *Manuel sur la pauvreté en Suisse*, Caritas, 2007, pp. 92-93.

Des coûts supportables pour les employeurs

On le sait, les allocations familiales sont financées par les employeurs : un taux de contribution est fixé par le canton.

Depuis 2006, **ce taux est de 1,4%, c'est-à-dire l'un des plus bas de Suisse** (seul Zurich est en dessous avec 1,3%), alors que certains cantons connaissent des taux bien supérieurs, comme le montre l'annexe de la page 9 : à titre d'exemple, Neuchâtel est à 2%, Vaud à 2,15%, Fribourg à 2,45% et Jura à 2,8% !

De plus, ce taux a baissé ces dernières années :

- en 2004, il était de 1,7% ;
- il est passé à 1,5% au 1^{er} janvier 2005 ;
- et à 1,4% dès le 1^{er} janvier 2006.

En d'autres termes, l'économie pour les employeurs depuis 2005 est de 0,3% de la masse salariale.

De plus, avec l'introduction de l'assurance maternité fédérale, les employeurs ont également réalisé des économies :

- en 2004, l'assurance maternité cantonale était financée paritairement avec 0,3% de la masse salariale, soit à 0,15% par les employeurs ;
- depuis le 1^{er} juillet 2005, les 14 semaines de congé maternité obligatoires sur le plan fédéral sont financées par l'assurance perte de gain militaire, sans cotisation supplémentaire ;
- le supplément cantonal (15^e et 16^e semaines, maximum journalier plus élevé que dans le régime fédéral et adoption) est financé paritairement avec 0,04% de la masse salariale, soit, 0,02% pour les employeurs.

Ainsi, les employeurs ont réalisé par ce biais une économie de 0,13%.

Additionnée aux 0,3% précédents, **l'économie réalisée par les employeurs par rapport à 2004 est de 0,43% de la masse salariale**. Sachant que la masse salariale pour l'année 2007 a été de plus de 21 milliards de F (21 386 000 000 F)⁸, cela signifie que les employeurs ont économisé près de 92 millions de francs durant cette même année comparativement à ce qu'ils auraient dû payer en 2004. Si cette somme avait été distribuée équitablement aux jeunes de moins de 26 ans (ils sont environ 125 000 à Genève), chacun d'eux aurait reçu 736 F !

⁸ Voir les données de l'Office cantonal de la statistique :
<ftp://ftp.geneve.ch/statistique/domaines/salaires/T-03-4-3-01.xls>

Si à Genève, le taux de contribution fixé par le canton avait été en 2007 comme celui du canton de Vaud, soit de 2,15%, les employeurs auraient dû déboursier plus de 160 millions supplémentaires (160 395 000 F) qui auraient permis de verser environ 1280 F de plus à chaque jeune de moins de 26 ans, soit une centaine de francs par mois !

Il est vrai que la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales va de toute façon obliger les employeurs à couvrir des prestations plus importantes (notamment par le biais de l'allocation de formation professionnelle). Mais il faut savoir également que dès la modification de la loi cantonale, ils ne couvriront plus les allocations familiales pour non-actifs, conformément à un arrêt du Tribunal fédéral. Effectivement, dans un arrêt du 4 juillet 2003⁹, le TF a admis l'inconstitutionnalité du financement des allocations familiales pour personnes non actives et personnes dans le besoin. Il a considéré que les allocations versées à ces personnes 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 en violant le principe de la généralité de l'impôt. Le TF n'a alors pas annulé les dispositions légales en vigueur, mais il a rendu une décision incitative invitant le législateur cantonal à modifier rapidement sa loi (le Conseil d'Etat a alors proposé un projet de loi, le projet de loi 9559, projet qui a toutefois été suspendu, dans l'attente de l'application de la loi fédérale). **Economie pour les employeurs : 19 millions de F** si l'on en croit ce qui a été budgété par l'Etat¹⁰.

Une augmentation des allocations familiales ne serait donc aucunement insupportable pour les employeurs !

Et l'indexation au coût de la vie ?

Enfin, rappelons que l'article 8 de l'actuelle loi cantonale sur les allocations familiales précise à son alinéa 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 ». **Cet alinéa, qui date de 2001, n'a jamais été appliqué...**

En décembre 2000, le Parlement avait effectivement modifié la loi cantonale datant de 1996. Depuis 1996, l'allocation de naissance était de

⁹ Voir l'exposé des motifs du projet de loi 9559 :

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

¹⁰ Voir rubrique budgétaire 07.14.11.00 366 0302, Allocation familiales pour personnes non actives (p. 406 du projet de budget 2008-livre bleu).

1000 F, celle pour les moins de 15 ans de 170 F et l'allocation pour les 15 à moins de 18 ans, de 220 F. On le voit, la loi acceptée en 2000 et entrée en vigueur en 2001 n'a donc augmenté le montant de l'allocation que pour les moins de 15 ans (200 F)¹¹. Or, depuis 1996, le coût de la vie a augmenté. Il serait donc logique d'en tenir compte et de modifier le montant des allocations familiales !

Compte tenu de ces explications, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à faire bon accueil à ce projet de loi qui propose une augmentation du montant des allocations familiales.

Commentaires article par article

Article 1 Modifications

Art. 4, al. 4 (nouvelle teneur)

Il s'agit de rajouter une lettre d) introduisant, conformément à la loi fédérale LAFam, une allocation de formation professionnelle.

Art. 7, al. 1 (nouvelle teneur)

La définition de l'allocation pour enfants est modifiée de façon à se conformer à celle donnée par l'article 3 (alinéa 1, lettre a) de la loi fédérale LAFam.

Art. 7A L'allocation de formation professionnelle (nouveau)

Il en va de même en ce qui concerne l'allocation de formation professionnelle (LAFam, article 3, alinéa 1, lettre b).

Art. 8, al. 1 et 2 (nouvelle teneur), al. 3 (nouveau), al. 4 (nouvelle teneur de l'ancien alinéa 3 devenant 4)

Les auteurs de ce projet de loi souhaitent que le montant actuel des allocations familiales soit augmenté pour tous les enfants.

Compte tenu tant des remarques précédentes sur le taux de fécondité, que du risque de pauvreté qui augmente avec le 3^e enfant, les auteurs de ce projet estiment que l'allocation versée doit être plus importante à partir du 3^e enfant.

Enfin, depuis 2001, la loi actuelle prévoit une procédure permettant l'indexation au coût de la vie tous les deux ans. Dans les faits, aucune indexation n'a été proposée au Grand Conseil. Il y a donc lieu de modifier

¹¹ Voir :

http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/540403/61/540403_61_partie9.asp

l'actuel alinéa 3 (qui devient 4). Les auteurs du projet proposent que soit appliqué le même principe que celui qui prévaut pour l'AVS (art. 33ter de la LAVS) et les prestations complémentaires fédérales, pratique que le canton de Genève suit d'ailleurs pour plusieurs prestations sociales.

Article 2 Modifications à d'autres lois

Abrogation de l'art. 36A de la loi sur l'encouragement aux études (LEE)

A partir du moment où, conformément aux nouvelles dispositions fédérales, la loi genevoise introduit une allocation de formation professionnelle pour tous les jeunes en formation, indépendamment du revenu du groupe familial, cet article n'a plus de raison d'être. Effectivement, cet article de la LEE précisait les conditions financières permettant l'octroi d'une allocation à la formation pour les jeunes dès 18 ans

Conséquences financières

Les allocations familiales étant financées par les employeurs par le biais d'une contribution prélevée sur la masse salariale, l'Etat n'est touché que pour ce qui le concerne directement en tant qu'employeur. Il faut toutefois noter qu'une augmentation des allocations familiales aura des conséquences positives sur le revenu à disposition des familles et donc pourrait permettre d'éviter des recours à l'aide sociale.

ANNEXE

Genre et montants des allocations familiales – Etat au 1/1/2008 (<http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/00582/index.html?lang=fr>)

1a. Allocations familiales selon droit cantonal pour les salariés dont les enfants vivent en Suisse

Montants en francs

Tableau 1

Canton	Allocation pour enfant	Allocation de format. prof. ⁹	Limite d'âge		Allocation de naissance	Cotisations des employeurs affiliés à la caisse cantonale en % des salaires
	Montant mensuel par enfant		ordinaire	spéciale ¹		
ZH	170/195 ³	–	16	20/25	–	1,30
BE	160/190 ³	–	16	20/25	–	1,60
LU	200/210 ³	250	16	18/25	800 ¹⁵	1,70 ⁸
UR	200	250	16	18/25	1000	2,00
SZ	200	–	16	18/25	800 ¹⁷	1,60
OW	200	250	16	25/25	–	1,80
NW	220	250	16	18/25 ¹⁹	–	1,60
GL	200	–	16	18/25	–	1,90
ZG	250/300 ²	–	18	18/25	–	1,60 ⁸
FR	230/250 ²	290/310 ²	15	20/25	1500 ^{6,15}	2,45
SO	200	–	18	18/25	–	1,80
BS	200	220	16	25/25	–	1,30
BL	200	220	16	25/25	–	1,80
SH	200	250	16	18/25	–	1,60 ⁸
AR	200	–	16	18/25	–	1,70
AI	200	250	16	18/25	–	1,70
SG	200	250	16	18/25	–	1,80 ⁸
GR	195	220	16	20/25 ⁵	–	1,80
AG	170	–	16	20/25	–	1,40
TG	200	250	16	18/25	–	1,60
TI***	200	250	16	20/25 ¹⁶	–	1,60
VD ¹¹	200/370 ²	250/420 ²	16	20/25 ⁵	1500 ^{6,13}	2,15 ²⁰
VS	273/361 ²	378/466 ²	16	20/25	1575 ^{6,14}	– ⁷
NE ¹⁰	180/200	260/280	16	20/25 ⁵	1200 ¹⁸	2,00
	200/250	280/330				
GE	200/220 ³	–	18	18/18	1000 ⁶	1,40
JU	160/186 ⁴	214	16	25/25	816 ⁶	2,80
	138 ¹²	138 ¹²				

- ¹ La première limite concerne les enfants incapables (ZH: partiellement capables) d'exercer une activité lucrative et la seconde, les étudiants et apprentis.
 - ² Le premier taux est celui de l'allocation versée pour chacun des deux premiers enfants; le second taux est celui de l'allocation versée dès le troisième enfant.
 - ³ ZH, BE et LU: le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 12 ans; le second taux est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 12 ans.
GE: Le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 15 ans; le second taux est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 15 ans.
 - ⁴ Le premier montant concerne les familles avec un ou deux enfants; le second, les familles de trois enfants et plus.
 - ⁵ Il n'est pas octroyé d'allocations pour les enfants au bénéfice d'une rente entière de l'AI. Dans le canton de Vaud, 50 pour cent de l'allocation est versé en cas d'octroi d'une demi-rente AI.
 - ⁶ Il est versé une allocation d'accueil, du même montant que l'allocation de naissance, pour l'enfant placé en vue d'adoption.
 - ⁷ Il n'y a pas de caisse cantonale de compensation pour allocations familiales.
 - ⁸ Y compris la contribution au régime d'allocations familiales pour les indépendants.
 - ⁹ L'allocation de formation professionnelle remplace l'allocation pour enfant; dans les cantons ne connaissant pas l'allocation de formation professionnelle, l'allocation pour enfant est versée jusqu'à la fin des études ou de l'apprentissage, mais au plus tard jusqu'à la limite d'âge. L'allocation de formation professionnelle ne figure dans le tableau que si elle est supérieure à l'allocation pour enfant.
 - ¹⁰ Dans l'ordre, les montants correspondent à l'allocation versée pour le premier, le deuxième, le troisième et à partir du quatrième enfant.
 - ¹¹ Minimum légal: chaque caisse peut verser plus selon ses possibilités financières.
 - ¹² Les personnes bénéficiaires d'une allocation pour enfant ou d'une allocation de formation professionnelle ont droit à une allocation de ménage mensuelle.
 - ¹³ En cas de naissances multiples, l'allocation de naissance est doublée. Il en va de même de l'allocation d'accueil lorsqu'il y a adoption de plus d'un enfant en même temps.
 - ¹⁴ L'allocation est majorée de 50 pour cent par enfant en cas de naissances ou d'accueils multiples.
 - ¹⁵ L'allocation de naissance n'est versée que pour les enfants nés en Suisse et inscrits dans un registre suisse des naissances.
 - ¹⁶ Pour les enfants handicapés en formation spéciale et pour les enfants en formation en Suisse.
 - ¹⁷ Pour les enfants inscrits au registre suisse des naissances, dont la mère est domiciliée en Suisse au sens du CC.
 - ¹⁸ Pour les enfants inscrits dans un registre suisse des naissances.
 - ¹⁹ Les enfants de 16 à 18 ans incapables de gagner leur vie touchent l'allocation de formation professionnelle.
 - ²⁰ Y compris 0,08 pour cent contribution pour les crèches-garderies.
- *** La loi cantonale sur les allocations familiales du 11 juin 1996 a été modifiée par décret législatif du Grand Conseil du 19 décembre 2007. Après expiration du délai référendaire, les modifications sont entrées rétroactivement en vigueur au 1^{er} janvier 2008.