

10 avril 2012

Rapport de la commission de la cohésion sociale et de la jeunesse chargée d'examiner la motion du 6 avril 2009 de M^{mes} Maria Casares, Ariane Arlotti, Marie-France Spielmann, Salika Wenger, Maria Pérez, Martine Sumi, Anne Moratti Jung et Sandrine Burger, renvoyée en commission le 31 mai 2010, intitulée: «Pensions alimentaires et familles monoparentales!»

Rapport de M^{me} Vera Figurek.

La rapporteuse tient à remercier M^{mes} Marta Wesolowska et Sarah Maes, procès-verbalistes, pour leur excellent travail qui lui a été d'une aide précieuse dans la compilation du présent rapport.

Cet objet a été étudié par la commission durant ses séances des 24 juin 2010, 11 novembre 2010, 13 janvier 2011 et 5 mai 2011.

Rappel de la motion

Considérant:

- la modification, en 2008, de la loi cantonale sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires;
- que la précarité, en ville de Genève, touche particulièrement les familles monoparentales;
- que plus de quatre personnes sur cinq élevant seules leurs enfants sont des femmes;
- que les villes enregistrent les plus forts pourcentages de femmes élevant seules leurs enfants, par rapport aux campagnes, qui enregistrent les pourcentages les plus faibles,

le Conseil municipal demande au Conseil administratif:

- d'user des droits d'initiative du Conseil administratif auprès du Grand Conseil pour demander une révision de la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires;
- d'octroyer un complément d'aide sociale de la Ville de Genève aux familles monoparentales qui n'ont pas accès à l'aide sociale individuelle en raison d'un effet de seuil.

Séance du 24 juin 2010

Audition de M^{mes} Maria Casares et Anne Moratti, motionnaires

Avec l'accord de la commission, M^{me} Casares, présidente de la commission, a été entendue par la commission en qualité de motionnaire sur cet objet.

M^{me} Moratti, membre de la commission, accompagne également M^{me} Casares.

M^{me} Casares explique aux commissaires le motif de cette motion. Le texte a été rédigé en partant du constat que la nouvelle loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires, entrée en vigueur en 2008, avait engendré des effets pervers. Après avoir pris contact avec l'Association des familles monoparentales, M^{me} Casares s'est rendue compte que de nombreuses personnes étaient concernées par ce sujet.

En effet, la nouvelle loi fixe un délai de trois ans pour le recouvrement des pensions alimentaires – délai qui n'existait pas auparavant – à la suite de quoi, la personne bénéficiaire des pensions mais qui ne les reçoit pas par le débiteur doit se retourner contre le débiteur lui-même.

Cela implique de nombreuses conséquences néfastes, dont l'utilisation des pensions alimentaires comme moyen de pression, en particulier envers les mères.

A ce sujet, la commission a auditionné plusieurs représentants d'institutions, dont le professeur Yves Flückiger, l'Idheap (Institut des hautes études en administration publique) ou l'Association des familles monoparentales, qui ont tous expliqué que les personnes touchées ont déjà de très grandes difficultés financières. S'ajoutent à cela les problèmes des effets de seuil qui coupent le droit aux prestations sociales.

Les motionnaires constatent que la situation d'une famille monoparentale est très pénible, car elle cumule des difficultés éducatives et financières. Dans cette situation, pour une mère, se retourner contre le père de son enfant devient un poids supplémentaire, très lourd à porter. C'est une grosse charge émotionnelle. De plus, cela nécessite de prendre en charge des frais d'avocats alors même que ces femmes ont souvent des difficultés financières. C'est pourquoi elles refusent de porter plainte contre le débiteur.

M^{me} Moratti ajoute que, de surcroît, des problèmes d'isolement se rajoutent aux difficultés financières. Aussi, après la rupture d'avec leur conjoint, il s'agit de reconstruire tout un réseau social. En effet, certains couples ont tendance à se refermer sur eux-mêmes, ce qui fait qu'après une séparation les personnes se retrouvent très isolées. De plus, avec un ou des enfants à charge, bien souvent le manque d'argent implique peu de sorties. Tout cela provoque à terme des problèmes psychologiques aux parents, puis aux enfants.

M^{me} Casares rappelle que, selon les statistiques, quatre personnes sur cinq concernées par ce sujet habitent en ville de Genève. La motionnaire émet donc le souhait que le Service social s'intéresse à savoir comment venir en aide aux familles monoparentales touchées par l'effet de seuil. Elle précise que cette préoccupation est partagée par d'autres groupes et notamment par le Parti socialiste, qui a déposé la motion M-863 qui pose le problème de façon plus générale.

M^{me} Moratti partage le point de vue de M^{me} Casares et conseille à la commission d'auditionner le Service social de la Ville de Genève, mais également le magistrat M. François Longchamp afin de lui demander quels sont les changements qu'il a constatés suite à la nouvelle loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires.

Questions

Quel est le pourcentage d'hommes qui se retrouvent dans la même situation et les difficultés sont-elles identiques?

Les motionnaires ne connaissent pas les statistiques à ce sujet.

Y a-t-il besoin d'un avocat pour déposer plainte contre le débiteur?

M^{me} Moratti est étonnée que ce ne soit pas du ressort du Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (Scarpa) d'aider ces femmes à porter plainte et de les épauler.

Une commissaire précise que le Scarpa est un service de recouvrement et non un service social. En revanche, le Service social pourrait aider ces femmes en les envoyant aux permanences juridiques de certains organismes, comme le Centre social protestant, Caritas ou le Collectif de défense.

Le «complément d'aide» est-il imaginé sous forme pécuniaire ou plutôt comme aide juridique? Ne dépasse-t-on pas le cadre communal si on verse de l'argent, selon la répartition des compétences entre le Canton et la commune?

Cela n'est pas encore précisé.

M^{me} Moratti précise que, dans les comptes annuels de la Ville, le budget prévu pour les prestations aux familles monoparentales n'est pas dépensé entièrement. Cela car le règlement comporte des lacunes et les personnes qui auraient besoin d'une aide ne peuvent en bénéficier.

Elle précise que souvent ce sont des difficultés passagères. Aussi, si l'on peut éviter que les gens se dirigent vers l'assistance pour de petits montants, ce serait mieux. Elle rappelle la surcharge des services de l'Hospice général et estime que les communes peuvent faire en sorte que les personnes ne basculent pas dans la

précarité. D’autres moyens que des aides financières pourraient être envisagés, tel qu’offrir l’abonnement TPG aux familles à faibles revenus, par exemple.

Quels étaient les motifs de la modification de la loi sur l’avance et le recouvrement des pensions alimentaires en 2007?

M^{me} Moratti revient sur les réflexions de 2007. Il avait été dit que, si des personnes devaient rester cinq ou dix ans au Scarpa, cela n’avait pas de sens: autant qu’elles passent à l’Hospice général si elle doivent être assistées. A l’époque, elle avait été d’accord avec cette réflexion. Avec le recul, cette modification de la loi se révèle dangereuse dans le cas de situations délicates, ce qui se cumule aux effets de seuil qui sont un vrai problème depuis 2007.

Une commissaire revient sur les aspects pervers du Scarpa. Elle précise que les travailleurs sociaux avaient alerté les autorités des effets néfastes d’un tel changement. A l’heure actuelle, quand au bout de trois ans le mandat du Scarpa prend fin, la personne se retrouve à l’Hospice général et ce sont les contribuables qui doivent assumer le non-paiement de l’ex-mari.

Combien de familles ont été obligées de faire appel à l’assistance sociale depuis la modification de la loi?

La commission décide d’auditionner M. François Longchamp pour répondre à cette question, entre autres.

S’ensuit une discussion des commissaires au sujet des auditions à prévoir.

Il est décidé d’auditionner, tout d’abord, M. François Longchamp et/ou ses services, puis le Scarpa. Les autres auditions (Service social, Association des familles monoparentales, Hospice général, Mouvement de la condition paternelle pour une égalité parentale) seront décidées ultérieurement.

Séance du 11 novembre 2010

Audition de M^{me} Christina Karandjoulis, directrice du Service cantonal d’avance et de recouvrement des pensions alimentaires (Scarpa)

M^{me} Karandjoulis tient d’emblée à préciser que ce n’est pas en modifiant la loi sur l’avance et le recouvrement des pensions alimentaires qu’il sera possible de faire sortir certaines femmes divorcées avec enfants à charge de la précarité.

Le tribunal établit ses jugements sur la question des pensions sur la base de la capacité contributive du débiteur et non sur les besoins de la créancière.

Le montant des pensions est de toute façon insuffisant, puisqu’il se situe en moyenne autour des 1000 francs par mois et que cela ne suffit donc pas à faire sortir ces femmes de la précarité.

La jurisprudence du Tribunal fédéral a choisi de ne précariser qu'une personne au lieu de deux. Si le montant des pensions était choisi en fonction des besoins de la créancière, l'homme serait lui aussi précarisé.

De plus, il est très difficile de faire changer le montant des pensions, car les conditions sont très strictes.

Questions

A la question de donner son avis sur l'octroi d'un complément d'aide sociale de la Ville de Genève aux familles monoparentales qui n'ont pas accès à l'aide sociale individuelle en raison d'un effet de seuil, M^{me} Karandjoulis répond qu'elle ne peut donner son avis, mais qu'une aide sera mise en place en 2012 au niveau cantonal par le Service des prestations complémentaires.

Quel est le rôle du Scarpa?

Ce n'est pas un service social, mais un service de recouvrement.

Le travail premier du Scarpa est d'exercer des pressions juridiques et pénales sur les débiteurs qui ne paient pas les pensions alimentaires dues.

Les employé-e-s du Scarpa sont des gestionnaires et non des assistant-e-s sociaux: il s'agit d'un travail juridique et technique. Pour éviter que certaines femmes soient à l'assistance publique, le Scarpa fait des avances pendant trois ans si le débiteur ne paie pas ce qu'il doit.

Le prêt est-il octroyé même si l'ex-mari est déjà à l'assistance publique?

Avant 2002, le prêt était octroyé selon la situation économique du débiteur, ce qui mettait les femmes dans une situation très incertaine. Aujourd'hui, le prêt est octroyé automatiquement.

Que se passe-t-il pour la femme qui ne touche toujours pas sa pension alimentaire après trois ans?

Le Scarpa continue à agir sur le débiteur. Une fois qu'il accepte de payer, les pensions sont rendues rétroactivement à la mère.

A la question de savoir quels sont les chiffres exacts de ces dépenses pour le contribuable, il est répondu que la réponse sera transmise par écrit.

La réponse écrite a été: «Le taux de recouvrement du Scarpa se situe entre 60 et 61%.»

Combien de femmes vont à l'Hospice général une fois que les trois ans de recouvrement sont terminés?

Après la modification de la loi en 2006, il y a eu une baisse du nombre de femmes qui vont à l'Hospice général. Le service a conclu qu'aujourd'hui il y a, en moyenne, quatre femmes par mois qui s'adressent à l'Hospice après la fin du recouvrement. Une analyse précise avait été faite pendant six mois après le changement de loi en 2006. L'Hospice devrait avoir ces chiffres.

Quelles sont les dispositions concrètes pour agir contre les débiteurs qui ne paient pas?

La solution finale est la prison, qui est souvent transformée en amende. Il est évident que le tribunal n'envoie pas en prison des hommes qui ne sont pas en mesure de payer.

Quel est le nombre exact de créanciers?

Il s'agit de 2 à 3% du nombre total.

Depuis le changement de loi, les enfants bénéficient-ils toujours des pensions et du recouvrement à leur majorité?

Oui.

Afin d'avoir, entre autres, les réponses à la question de savoir combien de femmes s'adressent à l'Hospice général après le Scarpa, la commission décide d'auditionner l'Hospice général.

Séance du 13 janvier 2011

Audition de M. François Longchamp

M. Longchamp revient sur les raisons qui ont poussé le Grand Conseil à modifier la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires. Cette loi avait un défaut: il n'y avait aucune limite de temps pour l'avance.

Le budget du service, qui dépendait alors du Département de l'instruction publique, et le nombre de cas à traiter augmentaient de manière exponentielle – un triplement en cinq ans et demi – sans lien avec l'augmentation des divorces de l'époque.

Cette augmentation du nombre de dossiers peut être expliquée par des pratiques étranges comme des divorces fictifs et des situations qui n'avaient rien à voir avec l'objectif de la loi.

Le Grand Conseil a modifié la loi pour permettre au Scarpa de faire son travail et d'éviter les abus. Cette modification avait été acceptée à l'unanimité, malgré de nombreuses pétitions pour faire revenir le Grand Conseil en arrière.

Le Conseil d'Etat n'encouragera donc pas l'acceptation de la motion M-866.

M. Longchamp estime que depuis l'entrée en vigueur du RDU (revenu déterminant unifié), il n'existe plus d'effet de seuil quant aux prestations complémentaires cantonales et il ne comprend donc pas à quoi fait référence le texte de la motion. Les seuls effets de seuil qu'il connaisse sont dus aux lois fédérales.

Il ajoute qu'une loi portant sur la création de prestations complémentaires familiales sera votée par le Grand Conseil, à la fin du mois. Cette loi prévoit une aide pour les familles qui travaillent, répondant ainsi à l'augmentation préoccupante de la population des *working poor*.

Tous les partis, à l'exception de l'Union démocratique du centre, sont favorables à une telle loi. Cela concernerait 1700 familles dans le canton. Nombre de ces familles sont monoparentales et vivent en ville de Genève. Cette nouvelle loi serait donc un outil adéquat pour aider les familles monoparentales en difficulté.

Questions

Le Scarpa peut-il remettre en question la décision d'un juge? Par exemple, il existe le cas d'une personne qui devait payer 2500 francs de pension sur son salaire de 4000 francs?

Non, le Scarpa ne peut pas. Cela dit, ce genre de cas existe.

Combien de familles doivent s'adresser à l'Hospice général, à la fin des trente-six mois d'avance de la pension par le Scarpa?

Il s'agit de 47 cas, dont 90% sont des femmes.

Quel dispositif sera mis en place après la votation de la loi à la fin du mois par le Grand Conseil?

Ce sera le même principe que pour les prestations complémentaires pour les personnes âgées, avec un calcul individualisé des ressources et des dépenses des bénéficiaires.

A quel pourcentage s'élevait le nombre de divorces fictifs – évoqués dans la présentation – avant que la loi n'ait été modifiée il y a quatre ans?

M. Longchamp ne connaît pas le chiffre exact. Il considère que cette modification était nécessaire, car il doutait de l'efficacité de l'ancien système en raison des nombreux abus, et il informe que la modification a été votée à l'unanimité du Grand Conseil.

Comment se procurer ce projet de loi sur les prestations complémentaires familiales?

Il s'agit du projet de loi PL 10600 A qui est disponible sur le site internet de l'Etat de Genève.

Quel est le délai d'application de la loi sur les prestations complémentaires familiales?

Si elle est acceptée, elle entrera en vigueur pendant le premier semestre 2012.

Dans quel domaine la Ville peut-elle intervenir, malgré cette nouvelle loi?

M. Longchamp pense que la Ville devrait cesser de verser des aides aux personnes qui sont au-dessus du seuil, mais plutôt verser à ceux qui sont en dessous. Cela car cette aide change le montant des ressources pour calculer les aides fédérales et augmente donc l'effet de seuil.

La loi fédérale oblige-t-elle les cantons à avoir un service de recouvrement ou seulement un service d'avance?

Un service d'avance n'est pas obligatoire, mais la plupart des cantons en ont un.

Suite à une discussion, la commission décide finalement de ne pas auditionner l'Hospice général, mais de passer au vote à la séance suivante.

Séance du 5 mai 2011

Discussion et vote

Une commissaire socialiste souhaite supprimer la première invite, car elle concerne le Canton. En revanche, son groupe votera la deuxième invite et l'enverra au Conseil administratif.

Une représentante du groupe des Verts est d'accord de supprimer la première invite, qui est de compétence cantonale. Son groupe soutient cette motion, car les familles subissant les effets de seuil sont très précarisées.

La représentante du groupe Ensemble à gauche partage le point de vue des socialistes et des Verts concernant la première invite qui demeure du ressort cantonal. Elle souhaite revenir sur les effets de seuil et tient à préciser que son groupe est choqué des propos tenus par M. Longchamp qui nie que les changements dus à la nouvelle loi génèrent des effets de seuil qui précarisent la population dont il est fait mention dans la motion. Son groupe pense donc que cette motion a tout son sens et déplore que la commission n'ait pas jugé nécessaire d'auditionner l'Hospice général.

Votes

La suppression de la première invite est acceptée à l'unanimité.

Un représentant du groupe de l'Union démocratique du centre propose de rajouter la troisième invite ci-après, qui deviendrait la deuxième invite suite au

vote précédent: «Aussi bien les femmes que les hommes peuvent bénéficier des mêmes indemnités.»

L'amendement est refusé avec 5 non (1 EàG, 2 S, 2 DC) contre 2 oui (UDC) et 4 abstentions (1 EàG, 1 Ve, 1 L, 1 R).

La motion est amendée à l'unanimité.

La commission de la cohésion sociale et de la jeunesse invite le Conseil municipal à accepter la motion M-866 ainsi amendée:

PROJET DE MOTION AMENDÉE

Le Conseil municipal demande au Conseil administratif d'octroyer un complément d'aide sociale de la Ville de Genève aux familles monoparentales qui n'ont pas accès à l'aide sociale individuelle en raison d'un effet de seuil.