

**Mesures pour apporter un soutien ciblé  
aux familles ne disposant que de faibles revenus**

Rapport à l'attention de la Conférence des  
directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Eveline Hüttner et Tobias Bauer

avec la collaboration de Manuela Füglistner et Martin Stamatidis

Berne, janvier 2003

<b>Résumé</b>	<b>5</b>
<b>1 Situation initiale et conception du rapport</b>	<b>10</b>
1.1 Situation initiale	10
1.2 Elaboration et suivi du projet	10
1.3 Conception du rapport	11
<b>2 Situation sur les revenus des familles en Suisse</b>	<b>12</b>
2.1 Revenu et pauvreté en fonction des types de ménages	12
2.2 Evolutions les plus importantes	14
2.3 Problématique spécifique aux agglomérations	15
2.4 Portée et problématique de l'aide sociale	16
2.4.1 Charge spécifique des villes et agglomérations	16
2.4.2 Enfants et adolescents dans l'aide sociale	17
2.4.3 Problématique de la non perception	18
2.5 Différences selon les régions	19
<b>3 Situation de la politique familiale en Suisse</b>	<b>20</b>
3.1 Transferts politico-familiaux	20
3.1.1 Allocations familiales	20
3.1.2 Déductions fiscales	21
3.1.3 Prestations liées aux besoins pour les familles	21
3.1.4 Aperçu des effets du système	21
3.2 Discussion sur les réformes à apporter à la politique familiale	22
<b>4 Prestations cantonales liées aux besoins pour les familles</b>	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
4.1 Configuration des systèmes	25
4.2 Evolution quantitative	27
4.2.1 Prestations liées aux besoins pour les familles avec des enfants en bas âge	28
4.2.2 Prestations liées aux besoins pour les familles, dans l'ensemble	31
4.3 Le modèle tessinois	32
4.3.1 Le fonctionnement du modèle	32
4.3.2 La configuration des Assegni	34

4.3.3	Résultats de l'évaluation	37
4.4	Expériences faites dans les autres cantons avec les prestations liées aux besoins	43
<b>5</b>	<b>Prestations complémentaires à l'AVS/AI</b>	<b>44</b>
5.1	Configuration des PC à l'AVS/AI	44
5.1.1	Droit de principe à la prétention aux PC	44
5.1.2	Revenus imputables	44
5.1.3	Dépenses imputables	45
5.1.4	Prestations particulières	46
5.1.5	Prestations supplémentaires cantonales	46
5.1.6	Financement	47
5.1.7	Administration	49
5.2	Expériences faites avec le système des PC à l'AVS/AI	49
5.2.1	Efficacité dans la lutte contre la pauvreté à l'âge de la retraite	49
5.2.2	Effet de redistribution	49
5.2.3	Taux de perception	50
5.2.4	Aspects administratifs	50
5.3	Similitudes et différences par rapport aux prestations cantonales liées aux besoins pour les familles	51
<b>6</b>	<b>Objectifs et conditions cadre pour un système de PC familiales</b>	<b>53</b>
6.1	Objectifs	53
6.2	Conditions cadre	54
6.3	Situation de tension entre divers objectifs et conditions cadre	56
6.3.1	La simplicité en matière de perception par opposition à l'équité des besoins et à l'intégration	56
6.3.2	L'incitation à l'exercice d'une activité lucrative par opposition à l'efficacité et aux coûts	57
6.3.3	La liberté de choix par opposition à l'intégration dans la vie active	57
6.3.4	Un traitement équivalent par opposition aux besoins régionaux	58
<b>7</b>	<b>Configuration des éléments</b>	Fehler! Textmarke nicht definiert.
7.1	Droit fondamental aux prestations	59
7.1.1	Membres de la famille ayant droit aux prétentions	60
7.1.2	Lieu de domicile et délais de carence	61
7.1.3	Activité lucrative	62
7.2	Durée de perception et étendue des prestations	65
7.2.1	Durée maximale de perception des prestations complémentaires pour les familles	66
7.2.2	Durée de perception pour les PC parents	66
7.3	Dépenses imputables	69

7.3.1	Besoins existentiels d'ordre général	69
7.3.2	Autres dépenses	73
7.4	Imputation des revenus professionnels	75
7.5	Imputation de la fortune	77
7.6	Niveau légal des réglementations	77
7.6.1	Réglementation globale ou loi cadre	78
7.6.2	Intégration dans une loi existante ou création d'une nouvelle loi	78
7.7	Administration	79
7.8	Financement	81

## Résumé

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a confié à la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) l'élaboration d'éléments permettant d'apporter une solution aux problèmes rencontrés par les familles ne disposant que de faibles revenus. La CDAS a par la suite chargé le Bureau d'études en matière de politique sociale et du travail (BASS) de mener une étude puis de présenter ensuite des propositions - ainsi que les possibilités de les réaliser dans la pratique - pour éviter aux familles de tomber dans une situation financière précaire en raison des charges économiques engendrées par les enfants.

## Positionnement du problème

Le présent rapport développe ces actions. Il est tout d'abord procédé (aux chapitres 2 et 3) à une analyse de la situation concernant les revenus des familles et des transferts politico-familiaux, laissant apparaître que:

- Les familles et les enfants sont **proportionnellement plus** touchés par la **faiblesse des revenus** et la **pauvreté**. Les problèmes consécutifs à un revenu insuffisant s'avèrent des plus marqués pour les familles monoparentales et les couples élevant de nombreux enfants.
- Les transferts politico-familiaux portent principalement sur des prestations forfaitaires indépendantes du revenu (allocations familiales et déductions fiscales). Des **transferts politico-familiaux ciblés** destinés à soutenir les familles à bas revenus ne revêtent qu'une **faible importance quantitative**. Les familles pauvres sont presque toujours renvoyées à l'aide sociale.
- **Douze cantons** connaissent des systèmes de **prestations complémentaires liées aux besoins pour les familles à faibles revenus avec des enfants en bas âge**. Ils se basent en général sur le système des PC à l'AVS/AI pour déterminer le montant de ces prestations. Celles-ci sont très restrictives dans le temps (la limite d'âge pour le plus jeune des enfants varie selon les cantons entre six mois et trois ans). Seul le canton du Tessin accorde aussi des prestations com-

plémentaires pour des enfants plus âgés (jusqu'à l'âge de 15 ans révolus).

Dans ce contexte, l'**idée d'une PC familiale** s'appuyant sur le système des PC à l'AVS/AI revêt désormais une signification plus importante. En été 2001 deux initiatives parlementaires intitulées toutes deux "Prestations complémentaires pour les familles. Modèle tessinois" (00.436 Fehr Jacqueline et 00.437 Meier-Schatz) ont été transmises au Conseil national. Les deux interventions préconisent l'introduction au niveau fédéral de PC familiales selon le modèle adopté par le canton du Tessin. La CSSS du Conseil national a par la suite mis sur pied une sous-commission "politique des familles" qui élabore présentement des propositions en vue d'une réglementation légale pour des PC familiales. L'idée mise en évidence est de réglementer les PC familiales dans le cadre d'une LPC révisée et ainsi de les lier très étroitement au système des PC à l'AVS/AI.

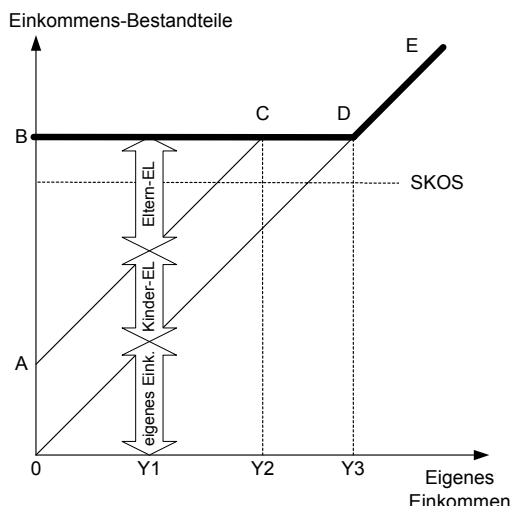
## Modèles de prestations complémentaires

Avec ces discussions comme toile de fond, le chapitre 4 présente plus en détail le "**modèle tessinois**" de PC familiales, ainsi que ses répercussions. Il s'est avéré que le modèle tessinois est un système efficace de sécurité minimale pour les familles. En raison des différentes conditions cadre applicables au Tessin, il ne peut toutefois être repris tel quel pour les autres cantons. Le chapitre 5 expose le **système des PC à l'AVS/AI** et en analyse les effets. Les PC à l'AVS/AI apparaissent comme un moyen très positif et efficace pour atténuer la pauvreté des rentiers. Pour transposer aux familles les principes des PC à l'AVS/AI, il faut cependant tenir compte de différences fondamentales (les rentiers à faibles ressources, par exemple, disposent normalement d'un revenu stable, alors que celui des familles dans une situation semblable peut varier fortement).

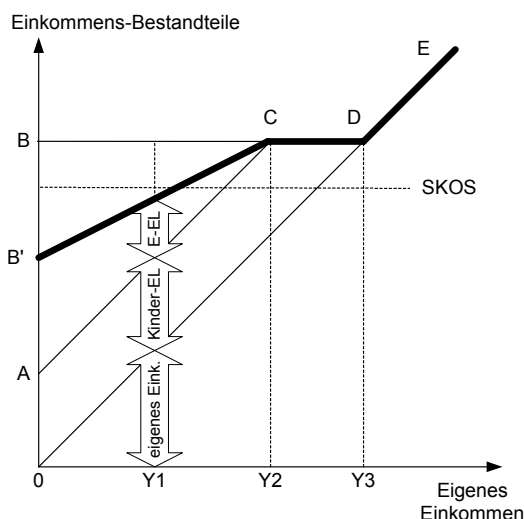
## Critères pour des PC familiales

Au chapitre 6, ces considérations sont condensées en critères pour la configuration d'un système de PC familiales, tandis que sont développés les critères d'appréciation d'un tel système. Ces éléments s'appuient





## Phase II



## Phase III

Le graphique ci-après présente chacune des trois phases pour le cas où aucune activité lucrative minimale n'a été exigée. La ligne en gras indique chaque fois le revenu global (PC parents incluses) par rapport au revenu en propre. Pour le revenu en propre Y1 la composition du revenu global est toujours précisée. Dans le cas exposé, le ménage parvient au dessus du minimum vital CSIAS durant la phase I, alors qu'il arrive juste en dessous en phase II et nettement plus bas en phase III.

PC familiales selon les phases (sans exigence d'une activité lucrative minimale, indications standardisées).

Toutefois seul un procédé empirique permet de déterminer dans quelle mesure les ménages pauvres peuvent parvenir au dessus du minimum vital CSIAS grâce aux PC familiales.

Le graphique met en évidence le problème que pose pour la motivation à travailler de manière lucrative le secteur des revenus entre Y2 et Y3. Dans ce domaine le "seuil d'imposition" est de 100 pour cent pour toutes les trois phases si en regard d'autres structures ne sont pas fixées.

Sont en outre concrétisés les divers éléments de configuration (délimitation des ménages pour le calcul du revenu et des dépenses; imputation du revenu; imputation de la fortune; prise en compte des dépenses pour les besoins des parents et les primes d'assurance maladie; imputation des dépenses pour les enfants; imputation du loyer; garde des enfants en dehors de la famille; financement; conditions pour prétendre aux prestations).

## Conséquences

Les effets du modèles de base et de certaines de ses parties sont évalués au chapitre 9. Pour cela les modèles suivants ont été retenus:

- **le modèle de base**, qui correspond aux structures présentées ci-devant;
- **le modèle partiel 1**, englobant uniquement les PC enfants pour les enfants de 0 à 24 ans (sans PC parents);
- **le modèle partiel 2**, comprenant uniquement les PC enfants pour les enfants de 0 à 15 ans (sans PC parents).

On distingue chaque fois deux variantes pour le modèle de base comme pour les deux modèles partiels. La **variante A** ne prévoit aucune exigence minimale quant à l'importance de l'activité lucrative. Dans la **variante B**, les ménages formés d'un couple n'ont droit aux PC que si le volume global de leur activité professionnelle porte sur au moins 32 heures hebdomadaires.

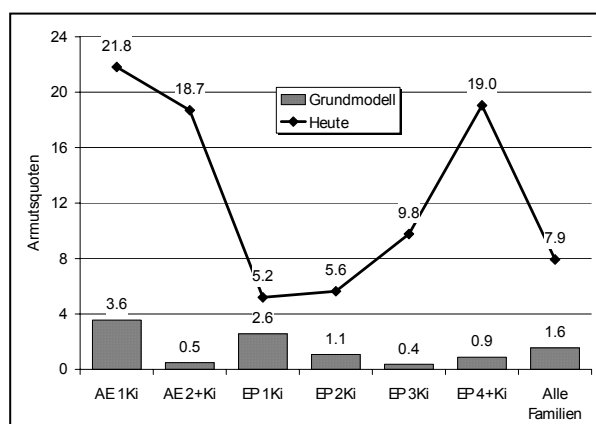
	mo- dèle de base	mo- dèle partiel I	mo- dèle partiel 2
<b>Ménages bénéficiaires (en 1000)</b>			
PC enfants	118.6	118.6	63.7
PC parents	20.5	0.0	0.0
<b>Coûts (millions de fr.)</b>			
Coûts nets pour l'ensemble	826	756	686
dont PC enfants	756	756	686
dont PC parents	70	0	0
Coûts bruts* pour l'ensemble	1'180	1'080	980
<b>Pauvreté des familles (%)</b>			
Globalement (aujourd'hui 7.9%)	1.6	2.1	2.7

Coûts bruts\* = Coûts nets plus aide sociale ainsi remplacée

Source: propres calculs

Les effets des différents modèles sont exposés sommairement au tableau ci-devant. Il s'avère que dans l'ensemble tous les modèles parviennent à lutter très efficacement contre la pauvreté au sein des familles. Même avec des prestations limitées aux PC enfants la plus grande partie des familles précarisées parvient à s'élever au dessus du seuil de pauvreté. Mais cette estimation ne s'applique pas dans une même proportion à tous les types de ménages. Ce sont surtout les familles monoparentales avec un enfant et les couples avec un enfant qui, avec une restriction aux seules PC enfants, sont bien plus nombreuses à demeurer dans une situation précaire.

Ainsi que le démontre le graphique ci-après, l'effet de réduction de la pauvreté grâce au modèle de base s'exprime le plus nettement pour



les familles monoparentales et les ménages formés d'un couple avec de nombreux enfants.

Si les mêmes modèles sont jugés avec la variante B (sur la base d'une activité lucrative de 32 heures hebdomadaires exigée pour les couples), le nombre des ménages bénéficiaires et les coûts nets reculent d'environ 10 pour cent pour tous les modèles. Et pour tous aussi le degré de pauvreté régresserait d'environ 0.5 point procentuel en moins.

Les conséquences du secteur problématique des revenus avec un "seuil d'imposition" factice de 100 pour cent (entre Y2 et Y3) sont plutôt limitées. Deux mesures sont prévues pour maintenir dans ce domaine l'incitation à exercer une activité lucrative. Le revenu supplémentaire provenant d'une activité accrue ne devrait pas, d'une part, être imputable au dessus d'une certaine limite pendant l'année en cours. D'autre part, les coûts résultant de la garde des enfants confiés à l'extérieur pendant les heures de travail des parents devraient être entièrement assumés par les PC. Enfin, pour encourager les mères à demeurer en permanence sur le marché du travail, on pourrait prévoir une réglementation selon laquelle un montant de base sur le plus petit revenu d'un couple ne serait pas imputable lorsqu'il s'agit de prendre en compte le revenu pour le calcul des PC.

Dans la mesure où les problèmes de pauvreté que rencontrent les familles sont à mettre sur le compte des bas salaires, le danger existe pour les PC familiales (comme aujourd'hui déjà pour l'aide sociale) d'être ramenées à une subvention indirecte des salaires. Pour pallier ce risque il faut envisager des mesures sur le marché du travail (comme par exemple des réglementations portant sur un salaire minimum).

## Perspectives



Les analyses montrent que les PC familiales sont en principe une conception prometteuse. Un investissement financier limité permet d'améliorer de manière significative la situation des familles aux maigres ressources. Cela permet aussi de décharger sensiblement les agglomérations en ce qui concerne l'aide sociale et d'autres problèmes consécutifs à la pauvreté. Les PC familiales constituent une aide fort bien ciblée qui, s'appuyant sur le système des PC à l'AVS/AI, peut être gérée de manière relativement simple et conçue pour ne pas stigmatiser les bénéficiaires. Les PC familiales peuvent aussi, comme il l'a été démontré, être mises en œuvre sous la forme de diverses variantes d'ensemble. Celles-ci peuvent également être associées à une réglementation fédérale variable allant d'une simple loi sur les subventions, sans réglementation matérielle minimale, à un système fédéral uniforme.

pour les cibler en fonction des circonstances cantonales (comme par exemple des infrastructures différentes pour l'encadrement en âge préscolaire, des réglementations diverses en matière de bourses d'études).

C'est à la CTA et la CDAS, en leur qualité de mandantes, qu'il appartiendra de se positionner en conséquence. Le présent rapport met à disposition les divers éléments nécessaires à une décision. On constate qu'il peut y avoir en principe matière à tension entre l'intérêt des familles concernées à être traitées si possible de manière équivalente dans tout le pays et celui des cantons à trouver des solutions sur mesure pour leurs spécificités régionales. Seules seront ainsi politiquement réalisables ces prochaines années des solutions accordant une large marge de manoeuvre aux cantons.

Dans ce contexte c'est la variante incluant une norme fédérale minimale pour les PC enfants à percevoir de 0 à 15 ans (modèle partiel 2) qui semble plus particulièrement appropriée en tant que compromis entre les intérêts des parties concernées et ceux concernant la réalisation politique de ces objectifs. On parviendrait ainsi, pour les familles pauvres de toute la Suisse, à relever les diverses allocations pour enfants à hauteur d'une couverture minimale homogène des besoins vitaux de ceux-ci. Les cantons seraient libres de structurer à leur guise les prestations restantes (PC enfants pour les adolescents en formation de 16 à 24 ans et PC parents pour les enfants en bas âge). La Confédération les subventionnerait toutefois de manière uniforme. Pour ces prestations, les cantons pourraient donc adapter leurs réglementations

## 1 Situation initiale et conception du rapport

### 1.1 Situation initiale

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) se propose d'approfondir les situations spécifiques aux agglomérations et posant problème dans le domaine de la politique sociale, puis de soumettre à la Confédération, aux cantons et aux communes des prises de position et recommandations en rapport. Elle accorde une importance toute particulière à la problématique des familles à faibles revenus et aux charges incombant de ce fait aux villes. La CTA a confié à la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) l'élaboration des bases y relatives. Par la suite la CDAS a chargé le Bureau BASS (Etudes en matière de politique sociale et du travail) de procéder à une étude devant présenter des suggestions pour éviter aux familles des situations financières précaires dues aux charges économiques occasionnées par les enfants, puis de démontrer comment réaliser ces propositions.

Conformément au mandat de prestations convenu entre la CTA et la CDAS, l'étude en question doit établir des points de repère pour se forger une opinion tant sur le plan fédéral qu'au niveau des cantons plus particulièrement. Il s'agit d'exposer comme base décisionnelle les avantages et les inconvénients de divers types systémiques de prestations liées aux besoins pour les familles, puis d'élaborer en fonction de la répartition des compétences entre Confédération et cantons un modèle optimal de prestations complémentaires (PC) pour les familles. Les éléments constitutifs suivants doivent être développés:

- **analyser la situation:** vue d'ensemble des disponibilités et des points en discussion (notamment les prestations cantonales liées aux besoins pour la maternité et la famille, le système de PC à l'AVS/AI);
- **systématiser les éléments de configuration et les options:** limites d'âge, volume de l'activité lucrative, imputation du revenu et de la fortune, mécanismes d'incitation, répartition entre Confédération, cantons et communes;
- **proposer des variantes quant aux mesures à prendre:** concrétisation des diverses configurations;
- **calculer les effets de ces mesures:** coûts, économies réalisées, conséquences pour le revenu des familles concernées, autres effets encore.

### 1.2 Elaboration et suivi du projet

Les travaux ont débuté en janvier 2002 pour se terminer en fin d'année. Ernst Zürcher, secrétaire général de la CDAS, et Kurt Jaggi de la Maison move consulting, ont suivi de près l'élaboration de ce projet. Nous les remercions sincèrement de leur collaboration toujours motivante et constructive. Nos remerciements s'adressent aussi à la conseillère d'Etat R. Lüthi, présidente de la CDAS, ainsi qu'à l'ensemble du comité de la CDAS qui a été informé de l'avancement des travaux lors de sa séance du 28 juin 2002. Nous remercions enfin aussi les membres du groupe de travail technique tripartite "politique sociale" qui a discuté de la progression de l'étude au cours de deux séances.

### 1.3 Conception du rapport

Les chapitres 2 à 5 sont consacrés à l'**analyse de la situation** quant aux problèmes relevés et aux systèmes existants pour les prestations liées aux besoins. Au **chapitre 2** nous présentons une vue d'ensemble de la situation sur les revenus des familles en Suisse. Nous nous sommes basés pour cela sur les résultats essentiels des études les plus récentes menées sur la pauvreté des familles et ses raisons. Le **chapitre 3** fait un bref tour d'horizon de la configuration actuelle et de l'étendue des transferts les plus importants en matière de politique familiale (allocations familiales, déductions fiscales et prestations liées aux besoins pour les familles). Nous esquissons en outre les suggestions de réformes politico-familiales actuellement en cours de discussion. Au **chapitre 4** nous analysons de plus près les prestations cantonales liées aux besoins pour les familles. Nous présentons en détail le modèle tessinois qui figure au premier plan des pourparlers en cours sur des prestations ciblées destinées à soutenir les familles. Au **chapitre 5** nous abordons le système des prestations complémentaires à l'AVS/AI sur lequel pourrait s'appuyer un système national de prestations liées aux besoins pour les familles.

Les **éléments de configuration** d'un système de PC familiales sont systématisés et concrétisés aux chapitres 6 et 7. Au **chapitre 6** nous procédons à une synthèse de l'analyse actuelle de la situation et soulevons la question des critères d'appréciation pour un système de PC familiales. Le **chapitre 7** est dévolu à l'examen et à la concrétisation des divers éléments de configuration.

Le développement et l'analyse des effets d'une **proposition pour un modèle de PC familiales** constituent la teneur des chapitres 8 et 9. Au **chapitre 8** nous développons les fondements du modèle à l'appui de considérations générales et d'exemples de cas, puis nous déterminons les éléments essentiels de sa configuration. Le modèle suggéré représente un cadre référentiel autorisant différentes présentations possibles. Au **chapitre 9** nous évaluons les effets de cette proposition et de diverses autres variantes.

Le **chapitre 10** qui conclut cette étude porte sur la **synthèse et les perspectives d'avenir**. Nous y faisons en particulier aussi état de réflexions sur les prochaines démarches à entreprendre.

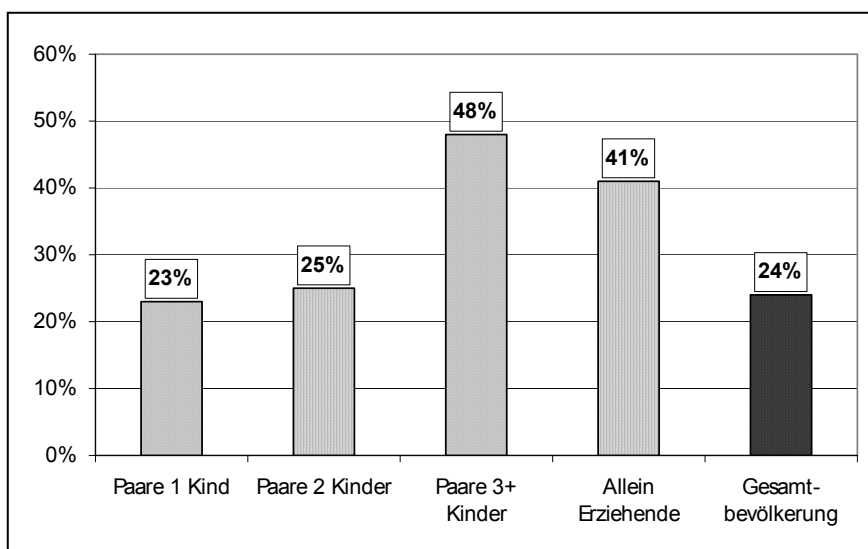
Vous trouverez à la fin du rapport une **annexe** avec quelques informations approfondies, ainsi qu'un **glossaire** des termes spécialisés, un index des **abréviations** utilisées, ainsi qu'une liste des **publications** auxquelles il est fait référence.

## 2 Situation sur les revenus des familles en Suisse

"A l'heure actuelle la pauvreté touche surtout les enfants et les familles" - cette constatation de l'Initiative des villes (1999) a été le signal de départ de la discussion menée au plan suisse sur la pauvreté et la faiblesse des revenus. Au cours des années 1990 la pauvreté des familles, grâce aussi aux premières recherches scientifiques conduites dans divers cantons, a été reconnue comme une réalité suisse. Les données pour l'ensemble de la Suisse ont été révélées grâce à l'enquête suisse sur la pauvreté (Leu, Burri & Priester 1997) et depuis lors la discussion sur la pauvreté des familles s'est intensifiée. Dans ce chapitre nous présentons les ordres de grandeur essentiels de la pauvreté des familles en relation avec la situation globale des revenus (paragraphe 2.1).<sup>1</sup> Nous abordons ensuite les évolutions les plus importantes (paragraphe 2.2) et nous penchons sur la question de savoir dans quelle mesure la pauvreté des familles est une problématique spécifique aux agglomérations (paragraphe 2.3). Au paragraphe 2.4 nous examinons la portée et la problématique de l'aide sociale pour réduire la pauvreté des familles. Nous nous penchons enfin sur l'importance de la pauvreté des familles qui varie selon les régions.

### 2.1 Revenu et pauvreté en fonction des types de ménages

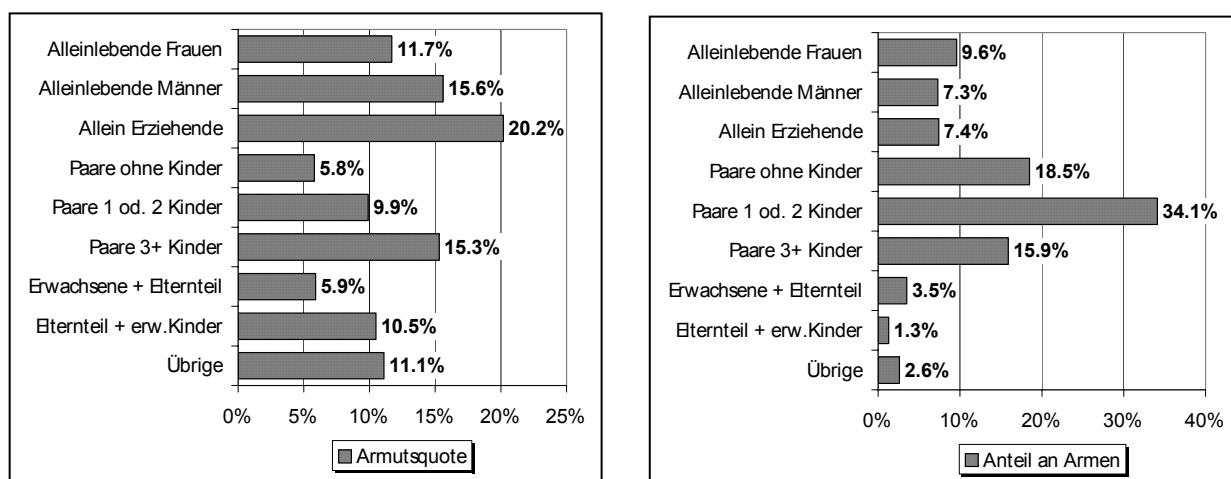
Deux éléments déterminent la position matérielle d'un ménage: le montant du revenu de tous les membres du ménage, d'une part, ainsi que le montant des besoins vitaux de l'ensemble de ces derniers, d'autre part. Plus la capacité d'exercer une activité est grande - c'est-à-dire plus la part des personnes du ménage en mesure d'obtenir un bon revenu (provenant d'une activité lucrative) - est élevée, plus favorable sera la position matérielle du ménage; alors qu'elle sera au contraire d'autant moins bonne que les membres du ménage devant être entretenus sont plus nombreux. Cette simple réflexion permet de déduire que la pauvreté menace tout spécialement deux types de familles: les **monoparentales**, dont la capacité d'exercer une activité lucrative est fortement restreinte, alors que le nombre des membres du ménage à entretenir est particulièrement élevé dans les **familles nombreuses**.



<sup>1</sup> Les données proviennent de sources diverses, se réfèrent à différents groupes de population et utilisent différents seuils de pauvreté. Comme en plus elles ne portent pas sur les mêmes années, il n'est guère possible de les comparer directement.

Le **graphique 1** fait bien ressortir ces corrélations. Les indications sont basées sur une évaluation à laquelle l'Office fédéral de la statistique a procédé à l'appui des données de l'enquête 1998 sur les revenus et la consommation (OFS 2002). Font partie de la catégorie des ménages à faibles revenus tous ceux qui disposent de moins de 70 pour cent du revenu médian. En 1998 ce seuil de faiblesse du revenu, transposé sur un ménage d'une personne, se situait à 2'450 francs par mois. Selon ce critère appliqué à l'ensemble de la population, 24 pour cent de tous les ménages ont de faibles revenus. Pour les ménages formés d'un couple avec un et deux enfants, une proportion comparable doit être considérée comme ne disposant que de faibles revenus. Les couples avec trois enfants et davantage sont en revanche 48 pour cent à se trouver dans cette situation, les familles monoparentales 41 pour cent.

Les familles non seulement disposent de faibles revenus et sont touchées par la pauvreté dans une proportion supérieure à la moyenne, mais ce sont elles aussi qui constituent la plus grande part des pauvres. Pour présenter ces ordres de grandeur nous devons nous appuyer sur les chiffres un peu plus anciens de l'étude suisse sur la pauvreté, relevés dans le **graphique 2** et se référant à l'année 1992.



Les limites autorisant la prétention à des prestations complémentaires à l'AVS/AI ont été retenues comme seuils de pauvreté pour procéder aux calculs. Il en résulte pour l'ensemble de la population un taux de pauvreté de 9.8 pour cent. Celui pour les familles monoparentales (20.2%), les couples avec trois enfants et davantage (15.3%) et les hommes vivant seuls (15.6%) se situe ainsi nettement au dessus de la moyenne. Les couples avec un ou deux enfants sont 9.9 pour cent à être touchés par la pauvreté, ce qui correspond pratiquement à la moyenne générale.

Comme ces ménages sont cependant fort nombreux, ils représentent à eux seuls plus du tiers (34.1%) de tous les pauvres. Presque 60 pour cent de tous les pauvres vivent dans des ménages constitués de familles. Ce sont surtout les jeunes parents qui sont touchés par la pauvreté des familles. Cela s'explique, d'une part, par le fait qu'au début d'une carrière professionnelle les possibilités salariales sont encore comparativement faibles. La capacité à exercer une activité lucrative est, d'autre part, restreinte en raison de l'encadrement des enfants en bas âge.

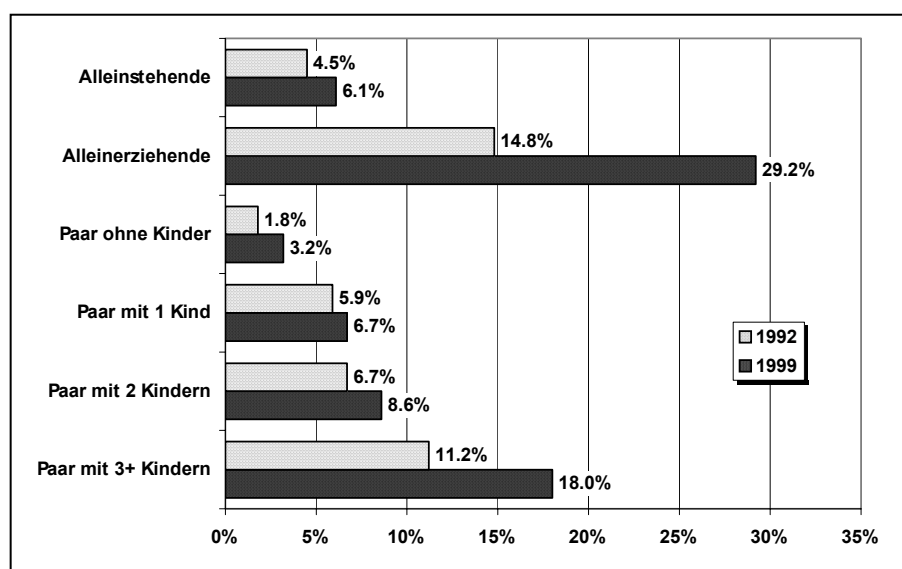
L'étude sur la pauvreté relève que "les rentiers AVS, les personnes âgées et très âgées, ainsi que les rentiers AI, ne sont pas démesurément touchés par la faiblesse de leurs ressources" (Leu, Burri & Priester 1997, p. 421). Cela s'explique du fait que le système de la

sécurité sociale a permis de réduire nettement la pauvreté des personnes âgées. Les PC à l'AVS revêtent ici une importance capitale. Le rôle important des PC a été confirmé par une recherche ultérieure (Suter & Mathey 2000), sur laquelle nous nous pencherons plus en détail au paragraphe 5.2.

## 2.2 Evolutions les plus importantes

La situation pour l'année 1992 a été largement analysée par l'étude sur la pauvreté en Suisse. Pour les années suivantes on ne dispose d'aucune source de données comparativement différenciées. Mais des évolutions importantes se dessinent toutefois à l'appui des données fournies par l'enquête suisse sur la population active (SAKE) à laquelle l'Office fédéral de la statistique procède chaque année depuis 1991.

S'appuyant sur ces données, une étude portant sur la problématique des Working Poor (Streuli & Bauer 2002) et effectuée à la demande de l'Office fédéral de la statistique, présente l'évolution subie par les Working Poor dans les années 1990. On entend par Working Poor les personnes exerçant une activité lucrative (indépendamment du volume de cette activité), âgées de 20 à 59 ans et vivant dans un ménage pauvre. Ainsi que le démontre le **graphique 3**, la pauvreté des personnes exerçant une activité lucrative a augmenté de manière générale dans les années 1990, passant de 5.3 pour cent en 1992 à 7.5 pour cent en 1999.<sup>2</sup> La raison en est principalement due à l'évolution du marché du travail. C'est ainsi qu'au cours des années précitées les situations précaires en matière d'occupation ont augmenté (notamment pour les indépendants travaillant seuls et en ce qui concerne les contrats de travail limités). Les salaires réels n'ont en outre guère progressé depuis 1995 (ou ont même régressé pour certains groupes de travailleurs).



Entre 1992 et 1999, le volume moyen de l'activité lucrative a augmenté de 11 pour cent dans les ménages composés de couples et même de 20 pour cent dans ceux à faibles revenus.

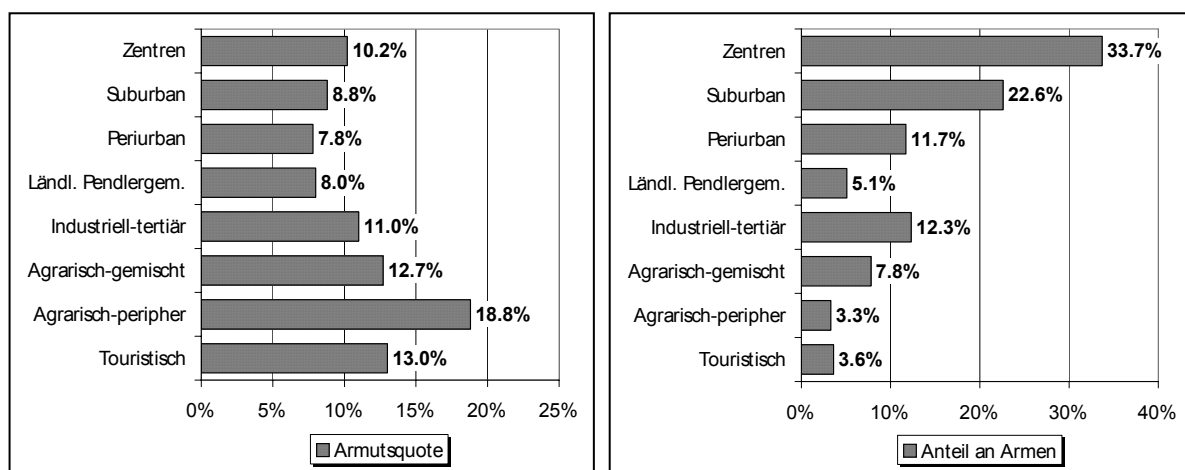
<sup>2</sup> Cette hausse est toutefois quelque peu surpassée, car on ne peut qu'insuffisamment tenir compte de la réduction individuelle des primes d'assurance maladie introduite avec la loi sur l'assurance maladie de 1996.

Les taux indiqués pour les Working Poor sous-estiment l'aggravation de la problématique dans le courant des années 1990: Sans extension de l'activité lucrative le nombre des Working Poor aurait encore considérablement augmenté. La pauvreté s'est accrue de façon particulièrement marquée pour les travailleurs de familles monoparentales et de couples avec trois enfants et plus. Ces deux types de ménages présentaient en 1992 déjà les degrés les plus élevés de Working Poor. Cette forte hausse s'explique entre autres par le fait que pour ces deux types de ménages les possibilités de prévenir la pauvreté par une extension du revenu professionnel sont limitées (Streuli & Bauer 2002, p. 96 ss.).

En 1999, environ 250'000 travailleurs âgés de 20 à 59 ans sont des Working Poor. Ils vivent dans environ 170'000 ménages qui pour leur part comptent 530'000 personnes. Outre les 250'000 Working Poor, ce chiffre comprend 50'000 adultes sans activité lucrative et 230'000 enfants (Streuli & Bauer 2002, p. 9).

### 2.3 Problématique spécifique aux agglomérations

La pauvreté (des familles) comprend des éléments de problématique spécifique aux agglomérations, qui s'exprime dans le fait que les centres urbains sont confrontés à des charges particulières. Ainsi que le démontre le **graphique 4**, le degré de pauvreté dans les centres urbains ne se situait en 1992, avec 10.2 pour cent, que légèrement au-dessus de la moyenne globale suisse de 9.8 pour cent (selon Leu, Burri & Priester 1997). Mais elle était nettement plus élevée que celle des communes périphériques (communes "suburbaines" plus pauvres, communes "périurbaines" plus riches et communes rurales abritant des pendulaires). En outre plus du tiers de tous les pauvres vivent dans les centres urbains (33.7%). Si l'on prend également en compte les communes périphériques, les centres hébergent même



près des trois quarts (73.1%) de tous les pauvres.

Divers éléments montrent en outre que la pauvreté des familles est liée à des situations problématiques spécifiques pour les centres urbains:

- Dans les régions urbaines les problèmes des familles à faibles revenus se superposent à d'autres facteurs aggravants, tels par exemple de hauts loyers ou un environnement peu complaisant à l'égard des enfants.

- Les villes doivent fournir des prestations au-dessus de la moyenne pour l'intégration de familles étrangères aux revenus souvent faibles.
- Les familles monoparentales vivent le plus fréquemment dans des régions urbaines où le soutien qui leur est offert est bien moindre que dans les régions rurales (Leu, Burri & Priester 1997, p. 309).
- Les familles nombreuses vivent certes plus fréquemment dans des régions rurales que dans des centres urbains. Le problème de loin le plus important pour ces familles et consistant en un appartement surpeuplé se manifeste cependant tout particulièrement dans les villes.
- Dans les régions urbaines les revenus sont répartis moins régulièrement que dans les campagnes. Ainsi, malgré des revenus généralement plus élevés, les centres supportent la charge d'une plus grande disparité de revenus. Les ménages établis dans les régions rurales disposent en outre de fortunes nettes plus élevées et celles-ci sont simultanément réparties plus régulièrement sur les ménages que dans les centres urbains (Leu, Burri & Priester 1997, p. 361 ss.).

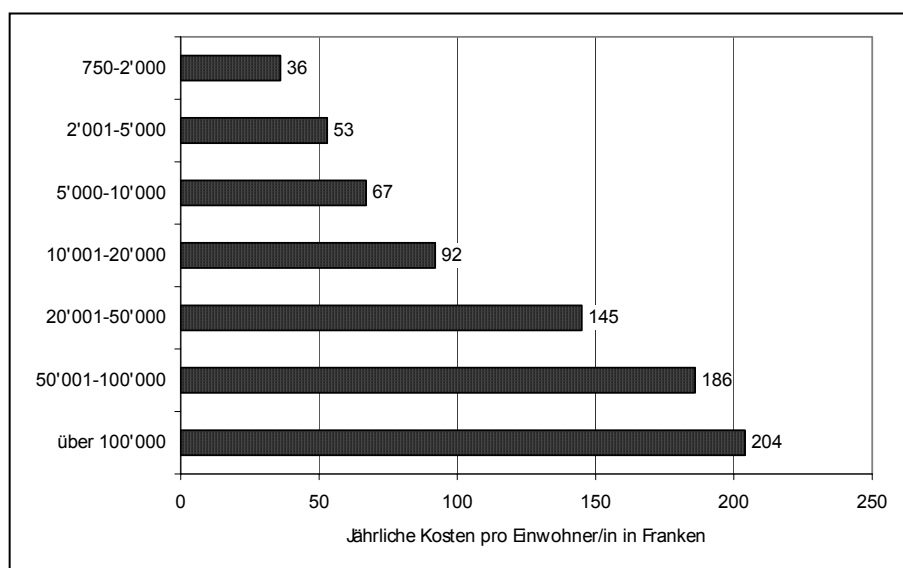
## 2.4 Portée et problématique de l'aide sociale

### 2.4.1 Charge spécifique des villes et agglomérations

Divers facteurs permettent d'expliquer pourquoi les problèmes de pauvreté se manifestent généralement de manière plus prononcée dans les centres et sont aussi la cause d'une charge spécifique pour les villes. Cela provient, d'une part, du fait que dans les régions rurales les réseaux privés de soutien se manifestent plus facilement que dans les villes. En outre, les services sociaux professionnalisés et plus anonymes font que l'accès à l'aide sociale et autres prestations de soutien est moins stigmatisant (Fluder & StremLOW 1999, p. 91 ss.). En conséquence la mise à contribution de telles prestations est nettement plus élevée dans les centres que dans les régions rurales. Statistiquement parlant on distingue une relation précise entre l'importance de la commune et la proportion des pauvres ayant recours à l'aide sociale. Pour l'ensemble de la Suisse cette part a été estimée en 1994 à environ 34 pour cent. Dans les petites communes (moins de 2'000 habitants) il s'agit de 13 pour cent seulement, dans les communes de moyenne importance (2'000 à 10'000 habitants) 24 pour cent et dans les grandes communes (plus de 10'000 habitants) 47 pour cent (Fluder & StremLOW 1999, p. 278).

Ainsi que le démontre le **graphique 5** les dépenses pour les prestations d'aide sociale, selon le degré d'importance de la commune, augmentent ainsi fortement par habitant en fonction de la population globale. Dans les communes de plus de 100'000 habitants, les coûts par personne, d'un montant de 204 francs en 1994, étaient pratiquement six fois plus élevés que dans les communes jusqu'à 2'000 habitants qui déboursaient en aide sociale 36 francs par personne. Grâce à leurs dépenses plus élevées en aide sociale et autres prestations sociales liées aux besoins, les villes noyau parviennent à abaisser à un niveau moyen la pauvreté surdimensionnée avant transfert (degré de pauvreté avant versement des prestations) - (cf. Suter & Mathey 2000, p. 17).

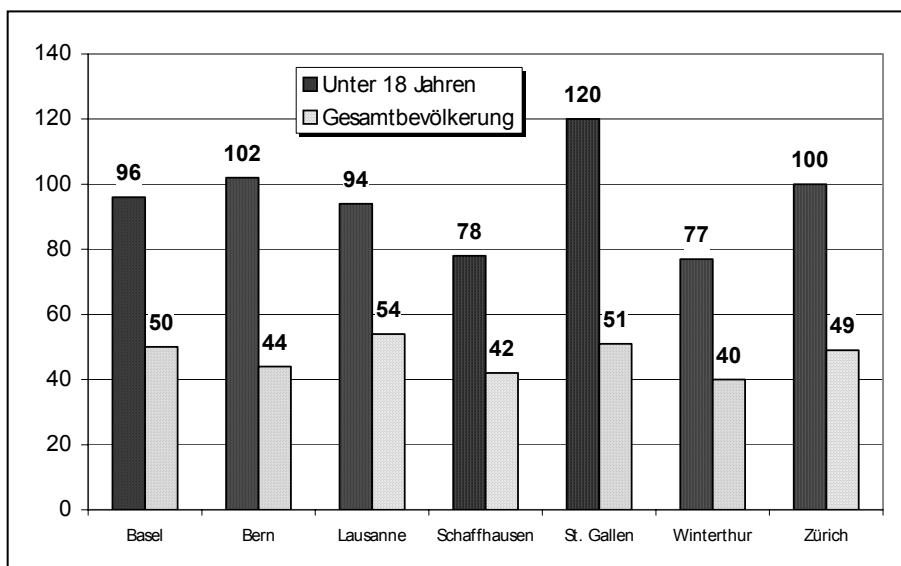




## 2.4.2 Enfants et adolescents dans l'aide sociale

La comparaison des coordonnées 2001 établie par l'initiative des villes suisses entre les villes de Bâle, Berne, Frauenfeld, Lucerne, Schaffhouse, St Gall, Winterthour et Zurich (initiative des villes 2002) confirme la charge importante et croissante des villes en raison de la pauvreté des familles. Une déduction essentielle sur l'importance significative de la pauvreté des familles peut se faire à l'examen de la "densité de l'aide sociale". On entend par là le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale par 1'000 habitants de la même catégorie. Pour les enfants et adolescents de moins de 18 ans, le degré de personnes concernées par l'aide sociale est nettement plus élevé dans toutes les villes évaluées que pour l'ensemble de la population. Ainsi que le montre le **graphique 6**, les enfants et adolescents dépendent de l'aide sociale pratiquement deux fois plus que la population dans son ensemble. En moyenne des villes évaluées, presque un enfant sur dix a touché en l'an 2001 au moins une fois des prestations de l'aide sociale.

La comparaison des coordonnées confirme en outre que dans l'aide sociale la part des familles a augmenté au cours des dernières années. En l'an 2001 elle était de 35.2 pour cent. Les familles monoparentales en constituent la plus grande partie. Pour l'année 2001, la proportion des familles monoparentales a porté en moyenne sur 22.4 pour cent de tous les bénéficiaires de l'aide sociale et au cours des deux dernières années elle a progressé d'un pourcentage de plus de 10 points. Si les villes doivent être déchargées de l'aide sociale, il est péremptoire de pouvoir soutenir financièrement le groupe des familles monoparentales au moyen de prestations complémentaires.



### 2.4.3 Problématique de la non perception

Nous appuyant sur les considérations de Fluder & StremLOW (1999), nous avons relevé au paragraphe 2.4.1 qu'en 1994 seul un tiers environ des personnes touchées par la pauvreté avait été soutenu par l'aide sociale communale.<sup>3</sup> Si l'aide sociale cantonale (à Genève et au Tessin), ainsi qu'une mise à contribution accrue de l'aide sociale au cours des dernières années sont également prises en considération, la part des pauvres bénéficiant de l'aide sociale a tendance à augmenter. Cette proportion devrait cependant toujours se situer en dessous de 50 pour cent. Exprimé différemment, cela revient à dire que plus de la moitié des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté CSIAS ne touche aucune aide sociale. La raison principale est à rechercher dans la gêne que manifestent les gens à avoir recours à l'aide sociale.

Du point de vue théorique, des barrières pour la perception de prestations liées aux besoins se situent à trois niveaux selon Van Oorschott (1994):

- au niveau instrumentaire (densité et complexité des réglementations édictées);
- au niveau administratif (traitement portant atteinte à la dignité, contrôles des abus, usage de formulaires difficilement compréhensibles, etc.);
- au niveau individuel (ignorance de l'existence de prestations déterminées, crainte d'être stigmatisé et humilié, attitude négative à l'égard de la dépendance sociale, etc.).

Ces barrières se retrouvent en partie aussi dans l'étude de Leu, Burri & Priester (1997) - (cf. tableau 34 de l'annexe). Il a été demandé à des personnes qui se déclaraient elles-mêmes

<sup>3</sup> Cette valeur se situe à peu près dans la moyenne des taux de recours à l'aide sociale mentionnés dans d'autres études (Fluder & StremLOW 1999, p. 279).

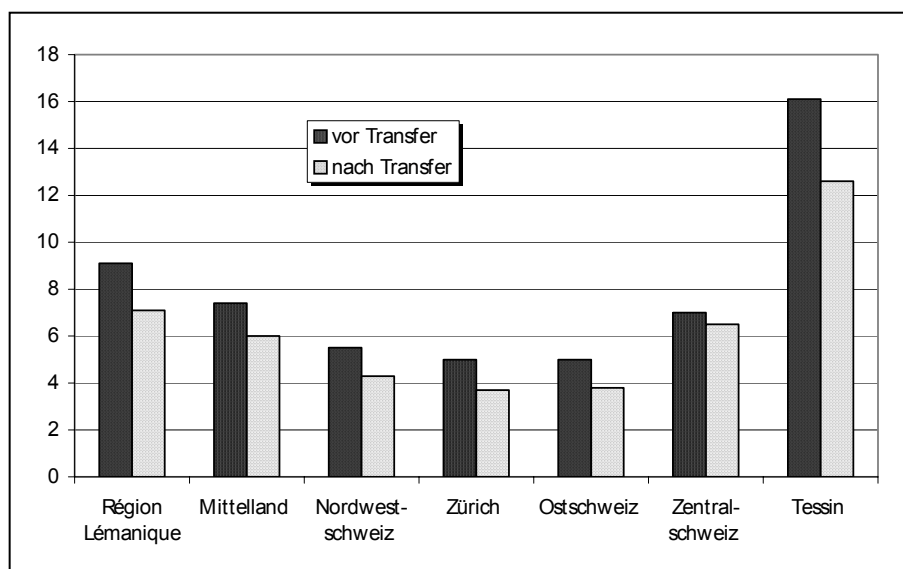
comme des ayants droit à des prestations liées aux besoins pourquoi elles n'avaient pas fait valoir ce droit. Le motif le plus important a été la volonté d'indépendance économique (par exemple "Je peux me débrouiller tout seul"). La remarque personnelle émise le plus souvent "Il m'est désagréable de faire appel à l'aide sociale" donne à penser que la personne se sentirait stigmatisée et dépendante. D'autres configurations spécifiques de l'aide sociale, comme la dette alimentaire par exemple, ont un effet des plus intimidants. C'est ainsi qu'une majorité veut éviter que ses enfants ou ses parents doivent verser ou rembourser de l'argent à l'aide sociale. Quelques réponses montrent enfin une connaissance insuffisante ou incorrecte de la situation (par exemple "Je serais obligé d'utiliser d'abord mes économies").

## 2.5 Différences selon les régions

Comme le montre le **graphique 7**, l'importance de la pauvreté varie considérablement d'une région à l'autre. Avant la prise en considération de l'aide sociale et d'autres transferts sociaux liés aux besoins, la proportion de pauvreté oscille entre 5.0 et 16.1 pour cent, puis entre 3.7 et 12.6 pour cent lorsqu'il a été tenu compte de ces transferts. Ces chiffres incluent l'ensemble de la population et ne sont pertinents pour la pauvreté des familles que sous certaines réserves.

On peut toutefois en tirer deux enseignements importants:

- Outre les caractéristiques distinctes dues aux types de communes, d'autres facteurs encore (comme par exemple des conditions différentes sur le marché du travail) peuvent suivant les régions donner lieu à des variations de situation quant à la pauvreté des familles.
- Les prestations sociales liées aux besoins contribuent à la réduction du degré de pauvreté dans des proportions variables suivant les régions.



### 3 Situation de la politique familiale en Suisse

Quelle importance et quels effets les transferts politico-familiaux ont-ils en Suisse ? Nous nous penchons sur cette question au paragraphe 3.1, puis nous esquissons au paragraphe 3.2 les exigences actuelles en matière de politique des familles.

#### 3.1 Transferts politico-familiaux

Au cours de ces cent dernières années diverses formes de transferts ont été développées, permettant ainsi de compenser partiellement les charges spécifiques des ménages élevant des enfants. Les allocations familiales, les déductions fiscales pour les enfants et les prestations liées aux besoins pour les familles<sup>4</sup> constituent le noyau de ces prestations de politique en faveur des familles. Le tableau ci-après montre l'importance de ces divers éléments pour l'année 2000. Les transferts annuels représentent globalement environ 6.5 milliards de francs.

Tableau 1: Volumes en Suisse des transferts en matière de politique des familles, 2000

	<b>Volumes en millions francs</b>	<b>Volumes en % du total</b>
<b>allocations familiales</b>	4'200	65.1%
<b>déductions fiscales générales</b>	2'200	34.1%
<b>prestations liées aux besoins pour les parents</b>	50	0.8%
<b>total</b>	<b>6'450</b>	<b>100.0%</b>

Source: propres calculs (Bauer, Strub & Stutz a.i.)

##### 3.1.1 Allocations familiales

La part nettement la plus élevée des 4.2 milliards de francs ou tout juste 65 pour cent du volume global revient aux allocations familiales dont font partie les allocations de naissance, pour enfants et de formation. Ces allocations (à l'exception de celles dans le secteur de l'agriculture) sont réglées sur le plan cantonal. C'est un montant forfaitaire qui est versé par enfant, indépendamment du revenu du ménage. Les allocations versées varient considérablement d'un canton à l'autre. Elles se montent actuellement (2002) de 150 à 444 francs par mois et par enfant suivant le canton et l'enregistrement de la naissance (OFAS 2002). En règle générale seul ont droit à ces allocations les parents exerçant une activité professionnelle dépendante, avec des enfants de moins de 16 ans, voire de 25 ans si ces derniers sont encore en formation. En cas de travail à temps partiel l'allocation est souvent proportionnellement réduite. L'allocation étant liée au salaire des parents fait qu'aujourd'hui ceux d'envi-

<sup>4</sup> Font en outre partie des transferts directement motivés par la politique familiale: les bourses d'études, les déductions fiscales pour la garde externe des enfants, les bonus éducatifs de l'AVS et la mise à disposition à prix réduit de places d'accueil pour les enfants (cf. à ce propos Bauer 1998, p. 147 ss.). On trouve en outre divers transferts conçus globalement (pour les ménages sans enfant aussi) qui peuvent revêtir une importance capitale pour les familles (comme par exemple la réduction des primes d'assurance maladie ou l'aide sociale générale).

ron 170'000 enfants de Suisse ne reçoivent aucune allocation familiale et que ceux d'environ 125'000 enfants ne se voient allouer qu'une allocation réduite (Bauer & Streuli, p. 49).

### **3.1.2 Déductions fiscales**

Les déductions fiscales générales pour enfants entraînent des réductions d'impôt de l'ordre de 2.2 milliards de francs, ce qui correspond à 34 pour cent du volume global. Suivant les cantons elles portent sur des défalcations sur le revenu imposable d'un montant de 3'000 à 8'000 francs par enfant et en partie aussi des défalcations sur la fortune de 7'500 à 40'000 francs par enfant (AFC 2002, p. 38 ss.). Pour l'impôt fédéral direct, la déduction est de 5'600 francs par enfant. L'allègement effectif des charges familiales grâce aux déductions fiscales générales indépendantes du revenu augmente nettement avec le nombre d'enfants, tout comme l'allègement en francs - même avec un revenu plus élevé - en raison de la progression fiscale.

Pour l'impôt fédéral direct par exemple, le seuil du taux fiscal se situe entre 0 et 13 pour cent. Grâce à la défalcation de 5'600 francs par enfant, la réduction fiscale est par conséquent de 0 à 728 francs, avec pour corollaire un allègement fiscal minime ou inexistant pour les familles aux bas revenus.

### **3.1.3 Prestations liées aux besoins pour les familles**

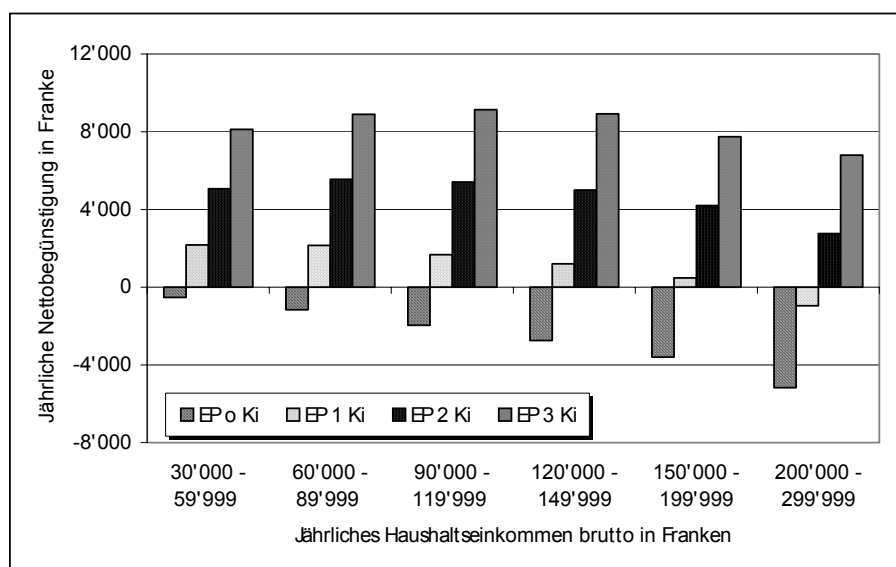
Des prestations liées aux besoins pour les parents d'enfants en bas âge et dont le revenu ne doit pas dépasser un montant déterminé sont actuellement (2002) versées dans douze cantons. La réglementation y relative fonctionne la plupart du temps selon le système des prestations complémentaires à l'AVS, c'est-à-dire que le revenu effectif est augmenté des prestations liées aux besoins jusqu'à une limite de revenu déterminée (cf. le prochain chapitre 4). Les prestations sont versées dès la naissance d'un enfant pendant six mois à deux ans selon les cantons (au Tessin jusqu'à trois ans). Ce canton est en outre le seul à verser aux parents d'enfants plus âgés (jusqu'à 15 ans) et ne disposant que de faibles revenus des prestations complémentaires liées aux besoins pour leur permettre de couvrir les frais engendrés par les enfants. Les transferts annuels des systèmes cantonaux subordonnés à la clause du besoin s'élèvent à tout juste 50 millions de francs dont la moitié revient au Tessin. Au chapitre 4 nous nous étendrons plus en détail sur les systèmes cantonaux de prestations liées aux besoins.

### **3.1.4 Aperçu des effets du système**

Le **graphique 8** démontre quels sont les effets du système actuel en fonction des divers types de ménages et degrés de revenus.

Les calculs correspondants (Bauer & Streuli 2000) ont été effectués par le bureau BASS à la demande de la Commission de coordination fédérale pour les questions familiales (COFF) afin de recenser le transfert dit net. On entend par là le montant que le ménage perçoit du système une fois déduits ses contributions au financement de ce dernier. Lorsque ce montant est négatif (ce qui est toujours le cas pour les ménages sans enfant), le transfert négatif net correspond à la contribution nette que le ménage apporte au financement du système.

Il saute aux yeux que le système actuel composé d'allocations familiales et de déductions fiscales ne se répercute que de manière fort peu ciblée sur le soutien financier à apporter aux familles dont les revenus sont les plus faibles. Les transferts nets les plus élevés concernent les familles aux revenus moyens. Pour les revenus les plus bas, qui sont les premiers à être tributaires d'un soutien financier, le transfert net est en général moins important que pour les revenus moyens. Cet éclairage serait en outre aggravé si les revenus de moins de 30'000 francs apparaissaient aussi (trop peu d'observations ayant pu être faites sur la base des données concernant cette catégorie de revenus les plus bas, les résultats ne sont pas mentionnés).



### 3.2 Discussion sur les réformes à apporter à la politique familiale

Alors qu'elle était un domaine dont on ne tenait guère compte jusqu'ici, la politique familiale en Suisse est devenue depuis quelques années un sujet dont on discute beaucoup (cf. aussi Strup & Bauer 2002). Les changements les plus divers sont actuellement abordés en matière de politique des familles, dont voici les plus importants:

- **Les allocations pour enfants.** Suite à l'initiative parlementaire Fankhauser déposée en 1991 (91.411), la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) a fait rapport au Conseil national en 1998 et proposé une loi fédérale sur les allocations familiales sous la forme d'une loi cadre. Celle-ci prévoit pour tous les parents une allocation mensuelle de 200 francs par enfant, voire une allocation de formation de 250 francs au minimum. Dans le cadre du programme de stabilisation 98 ("table ronde"), il a été convenu pour cet objet d'un moratoire jusqu'en 2001. On ne sait pas encore quand la CSSS soumettra cette loi au Conseil national. Dans le contexte de la nouvelle péréquation financière (NPF) il a été prévu une nouvelle loi sur les allocations familiales, en vertu de laquelle tous les parents devraient recevoir une allocation de 175 francs pour chaque enfant. Dans son message sur la NPF, le Conseil fédéral intervient toutefois en faveur d'une solution dans le cadre de l'initiative parlementaire Fankhauser. Divers syndicats chrétiens récoltent actuellement des signatures pour une initiative populaire "des allocations équita-

bles pour les enfants" qui exige une allocation mensuelle de 450 francs par enfant. Divers cantons se penchent aussi sur des révisions en matière d'allocations pour les enfants.

- **L'imposition des familles.** Le paquet de mesures présenté en 2001 par le Conseil fédéral pour la révision de l'imposition des familles (impôt fédéral) prévoit un splitting partiel pour les personnes mariées et divers changements pour les déductions fiscales. Ces mesures se trouvent actuellement en consultation auprès des chambres fédérales. Les propositions d'un passage au système de l'imposition individuelle ou du splitting familial ont été rejetées aussi bien par le Conseil national que par le Conseil des Etats, tout comme les suggestions visant à remplacer les déductions fiscales pour enfants par des bonus fiscaux (déductions fixes sur le montant des impôts, pouvant aussi donner lieu à des paiements). Le canton de Genève a introduit depuis 2002 des bonus fiscaux (non payables) alors que dans divers cantons des interventions pour un passage à des bonus fiscaux sont en suspens auprès de l'administration fiscale.
- **Les prestations liées aux besoins pour les parents.** Au printemps 2001 le Conseil national a décidé de donner suite à deux initiatives parlementaires demandant l'introduction pour les familles de prestations complémentaires fédérales selon le modèle tessinois (Iv.pa. Fehr Jacqueline 00.436; Iv.pa. Meier-Schatz 00.437). Une sous-commission de la CSSS élabore en ce moment un projet de loi en rapport. Dans divers cantons des interventions visant à introduire ou modifier des systèmes cantonaux de prestations complémentaires liées aux besoins pour les familles sont en attente de la suite à leur donner.
- **Les bonus fiscaux.** Le département fédéral de l'économie (DFE) a en juillet 2000 ouvert la discussion sur des modèles de bonus fiscal pour les familles (DFE 2002). S'appuyant sur une étude menée par l'Institut d'économie publique de l'université de Berne (Gerfin, Leu, Brun & Tschöpe 2002), le DFE propose de relever, par le biais d'un bonus fiscal (impôt négatif), le revenu des familles pauvres dont l'activité lucrative salariée est de 40 heures hebdomadaires au moins, afin que ce revenu atteigne le seuil des besoins vitaux.
- **La protection de la maternité.** Après le rejet de l'assurance maternité lors de la votation populaire de juin 1999, le Conseil fédéral a présenté des modèles pour inclure dans le code des obligations une compensation pour perte de gain. Le Conseil national ayant en novembre 2001 décidé de donner suite à l'initiative parlementaire Triponez (01.426) pour une assurance maternité financée par le biais de la réglementation sur la compensation pour perte de gain, le Conseil fédéral a retiré son projet. La CSS a élaboré un projet conformément à l'Iv.pa. Triponez, projet qui devrait être soumis au vote final des Chambres fédérales dans le courant de ces prochains mois. Dans quelques cantons la discussion porte sur des solutions à ce niveau; Genève a introduit une assurance maternité cantonale en 2001.
- **Les primes d'assurance maladie.** Tant au niveau fédéral que cantonal la discussion porte sur des interventions visant à décharger davantage les familles avec enfants pour ce qui concerne les primes d'assurance maladie. Le Conseil fédéral propose pour la 2<sup>ème</sup> révision de la LAMal une nouvelle configuration de la réduction des primes (DFI 2002). Pour les ayants droit, la charge maximale engendrée par les primes devrait ainsi se limiter à une fourchette de 2 à 10 pour cent du revenu net soumis à l'impôt fédéral. A fin 2002 les Chambres fédérales délibéraient encore sur la 2<sup>ème</sup> révision de la LAMal.

- **La garde des enfants en dehors de la famille.** La CSSS ayant été chargée de traiter l'initiative parlementaire Fehr pour le financement initial de places d'accueil en complément à l'encadrement familial (00.403), elle a élaboré un projet de décret fédéral sur les aides financières pour les structures d'accueil des enfants. Lors des délibérations parlementaires l'enveloppe financière a été fixée à 200 millions de francs pour les quatre premières années. La Confédération entamera le financement de démarrage en 2003. Sur le plan cantonal et communal, de nombreuses interventions ont permis de prendre des mesures pour augmenter l'offre en places de crèches, tout comme pour organiser des horaires scolaires plus aptes à autoriser l'activité professionnelle des parents (blocs de périodes, cantines scolaires à midi, écoles de jour).
- **Les analyses/rapports.** Sur le plan fédéral il a été donné suite à des interventions parlementaires qui feront l'objet de rapports de fond (par exemple la recommandation Stadler 00.3662 concernant le mémoire sur les familles, le postulat Fehr Jacqueline 00.3450 concernant la certification d'entreprises faisant preuve de bienveillance à l'égard des familles).

La politique familiale étant faite de recoupements, on trouve dans de nombreuses autres sphères politiques des propositions de réforme, comme par exemple dans des domaines comme le marché du travail, la formation, la santé, l'égalité, la migration, la démographie ou l'habitat).



## 4 Prestations cantonales liées aux besoins pour les familles<sup>5</sup>

La présente étude doit permettre entre autres l'élaboration de suggestions pour un système suisse de prestations liées aux besoins. Dans ce contexte l'analyse des systèmes cantonaux existants en matière de besoins des familles avec des enfants en bas âge revêt une importance primordiale. La configuration de ces systèmes est présentée en résumé au paragraphe 4.1. Nous y reviendrons au chapitre 7 en regard d'une application de ces éléments de configuration pour des PC familiales. Nous exposons au paragraphe 4.2 l'évolution quantitative des systèmes. Au paragraphe 4.3 nous expliquons comment fonctionne le modèle tessinois et analysons les résultats de l'évaluation - portant sur trois ans - de ce système cantonal de prestations liées aux besoins.

### 4.1 Configuration des systèmes

A l'heure actuelle 12 cantons (AG<sup>6</sup>, FR, GL, GR, LU, NE, SG, SH, TI, VD, ZG, ZH) disposent de bases légales pour le versement de prestations liées aux besoins à des familles avec enfants en bas âge qui n'ont que de faibles revenus. Le **tableau 2** donne un aperçu des éléments essentiels de ces réglementations cantonales au 1.1.2002. Jusqu'en 1998 le canton de Berne connaissait en outre aussi des prestations liées aux besoins pour les familles, les "allocations selon décret". Ce soutien apporté aux familles (dans la pratique il s'agissait principalement de familles monoparentales) a été aboli depuis: les allocations sont désormais octroyées aux seuls bénéficiaires de rentes.

Dans tous les cantons les prestations s'appuient sur le système des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les familles avec des enfants en bas âge, dont le revenu se situe en dessous de la limite fixée, ont droit pendant un certain temps au montant prévu pour couvrir la différence. Les limites de revenu s'alignent soit sur les seuils valables pour les PC à l'AVS/AI (selon l'art. 3b LPC), soit sur les limites cantonales. Dans la comparaison intercantonale, aussi bien les limites de prestations que les prestations elles-mêmes sont variables. Le degré de fluctuation des limites se monte à quelques centaines de francs. Pour un couple avec un enfant les limites (sans loyer) se situent entre 1'808 francs par mois (ZH, pendant tout au plus 24 mois) et 2'517 francs par mois (SG, pendant 6 mois au maximum).

Les réglementations légales des cantons se différencient aussi en ce qui concerne la définition des ayants droit, la prestation maximale et la durée de perception.

- **Ayants droit:** Dans cinq cantons (LU, ZG, FR, SG et NE), seules les mères ont droit aux prestations. Le canton de Schaffhouse prévoit le versement de prestations aux seules familles monoparentales. C'est ainsi que le père ou la mère élevant seul ses enfants est considéré comme ayant droit. Seuls les trois cantons de Zurich, des Grisons et du Tessin versent des prestations liées aux besoins aux parents qui s'occupent ensemble de leurs

---

<sup>5</sup> Les paragraphes 4.1 et 4.2 de ce chapitre ont été rédigés avec la collaboration de Manuela Füglistter.

<sup>6</sup> Dans le canton d'Argovie les réglementations correspondantes ne sont entrées en vigueur que le 1.7.2002 (nouvelle loi sur l'aide sociale et la prévention; les § 26 - 30 de cette loi prévoient une aide aux parents). La configuration de ce subside se situe dans le cadre des bases légales des 11 autres cantons qui offrent une aide parentale liée aux besoins. Nous n'avons pas intégré ce canton dans notre aperçu au 1.1.2002.

enfants et apportent ainsi leur soutien à une répartition du travail de garde entre les parents. Dans les cantons de Glaris et Vaud les prestations liées aux besoins sont octroyées au parent (père ou mère) qui s'occupe des enfants. Les parents sont ainsi libres de déterminer lequel des deux va assumer cette tâche.

- **Prestations maximales:** Dans cinq cantons a en outre été fixée une prestation maximale oscillant entre 2'000 et 4'020 francs par mois. Si le revenu manquant dépasse le maximum fixé pour la prestation, rien n'est payé en plus et la famille n'atteint pas la limite des besoins.
- **Durée de la prétention:** Dans tous les cantons sauf celui du Tessin, les prestations sont versées pendant les premiers 6 à 24 mois depuis la naissance, la durée de perception étant de 36 mois dans celui-ci.

Tableau 2: Configuration des systèmes cantonaux de prestations liées aux besoins pour les familles avec enfants en bas âge, situation au 1.1.2002

Canton	durée de la prétention en mois.	versement maximal fr. / mois	Limites des besoins en fr. / mois.			
			monoparen- tale	couple	1 <sup>er</sup> et 2 <sup>ème</sup> enfant	Autres enfants
FR	12	2'000 <sup>4</sup>	2'250 (M)	3'000 (M)	300	300
GL <sup>1</sup>	12	-	1'800 (M)	2'829 (M)	257	257
GR	10	-	1'358	2'036	272	272
LU	12	-	SKOS	SKOS	SKOS	SKOS
NE	12	2'500	2'500 (M)	3'500 (M)	670	670
SG	6	-	1'407	2'110	369 <sup>5</sup>	246
SH <sup>2</sup>	24	2'000	..	..	..	..
TI <sup>3</sup>	36	4'120	1'273	1'910	670	447 <sup>6</sup>
VD <sup>1</sup>	6	-	1'407	2'110	738	496 <sup>7</sup>
ZG	12	-	..	..	300	300
ZH <sup>1</sup>	24	2'000	1'225	1'808	325	325

(M) Dans les cantons de GL, FR, SH et NE, le loyer effectif et les primes d'assurance-maladie font partie intégrante de la limite des besoins, alors que dans les autres cantons ces frais sont encore ajoutés au seuil en question.

1 Pour ces cantons les limites de besoins sont toujours indiquées globalement pour les ménages avec 1 enfant.

Pour les seuls adultes, ces seuils sont déterminés indirectement, étant entendu que pour un premier enfant

est applicable le même taux que pour un deuxième.

2 Seules les familles monoparentales ont droit aux prestations.

3 Un système de prestations liées aux besoins existe au Tessin également pour les familles avec des enfants

plus âgés (cf. chapitre 4.3).

4 Vaut pour un couple, 1'500 francs pour une mère élevant seul ses enfants

5 pour le deuxième enfant, 295 francs

6 à partir du cinquième enfant, 224 francs

7 à partir du cinquième enfant, 246 francs

Source: OFAS (2002b)

Sur le plan administratif, les systèmes sont intégrés différemment. Dans quatre cantons (GL, NE, SH, VD), le système est rattaché aux caisses d'allocations familiales (CAF). Au Tessin les caisses de compensation AVS sont impliquées en sus des CAF. Le système est totalement intégré dans les caisses de compensation AVS à Fribourg. Dans les cantons des Grisons et de Lucerne les services sociaux des communes font office d'intermédiaires, à St Gall ce sont les communes elles-mêmes et à Zurich les secrétariats à la jeunesse des districts. Dans le canton de Zoug c'est la direction de l'économie publique (division des contributions de maternité) qui est responsable administrativement.

Malgré les différences un large consensus existe pour les points suivants:

- Un encadrement global des enfants hors de la famille n'est pas souhaité. Si cette garde excède 50 pour cent, sept cantons (ZH, LU, GL, SH, SG, GR, TI) ne prévoient aucun droit aux prestations pour les parents. Dans les cantons de Zoug, Fribourg, Neuchâtel et Vaud, les prestations dépendantes des besoins ne sont pas liées à de telles conditions de prétention. Dans ces quatre cantons, seules cependant les mères peuvent bénéficier de telles prestations.
- Dans les ménages constitués d'un couple, un degré d'occupation de 100 pour cent au minimum est en principe exigé. Cela signifie que la prestation liée aux besoins n'équivaut pas à un revenu minimal.
- Les deux structures précitées confortent dans leur tendance la séparation traditionnelle des rôles joués par les parents: la mère se voue principalement aux enfants, alors que le père exerce une activité professionnelle à plein temps.
- Aucune exigence en matière d'activité professionnelle en propre n'existe pour les familles monoparentales. Ici les prestations liées aux besoins prennent la forme d'un revenu minimal garanti.
- Les prestations sont principalement financées par le canton et les communes. A Neuchâtel les employeurs participent au financement par le biais de pour cent prélevés sur la somme des salaires.

## **4.2 Evolution quantitative**

Aucune statistique ne recense de manière globale les prestations cantonales liées aux besoins pour les familles. L'aperçu ci-après s'appuie sur une enquête menée en 2002 auprès des offices cantonaux compétents. Nous remercions sincèrement les responsables qui nous ont renseignés par écrit et verbalement. Pour les années précédentes nous avons aussi pu nous référer à la mise à jour de Spycher (1995). Certaines lacunes dans les données n'ont toutefois pas pu être comblées.

#### 4.2.1 Prestations liées aux besoins pour les familles avec des enfants en bas âge

Le **tableau 3** présente l'évolution de 1982 à 2001 du nombre de cas et des dépenses annuelles pour les prestations cantonales liées aux besoins, versées aux familles avec des enfants en bas âge.

Tableau 3: Evolution des prestations cantonales liées aux besoins pour les familles avec enfants en bas âge

	ZH	LU	GL <sup>4</sup>	ZG	FR <sup>3</sup>	SH <sup>5</sup>	SG	GR	TI <sup>6</sup>	VD <sup>1</sup>	NE <sup>2</sup>	Total
Anzahl Fälle pro Jahr												
1982						C						0
1983						62						62
1984						68						68
1985						79						79
1986						79	D					79
1987				35		65	D					100
1988				26		68	D					94
1989				42		94	91					227
1990				30		104	96					230
1991		A	2	33		90	108					233
1992	758	A	4	29	20	100	112	56		168		1'247
1993	1'060	250	5	42	105	93	123	78		771		2'527
1994	1'140	268	B	33	97	66	138	93		925		2'760
1995	1'020	333	...	44	113	65	142	68		961		2'746
1996	1'130	397	...	67	87	78	163	91		1'023		3'036
1997	1'350	466	...	75	(202)	98	215	131	40	1'436		4'013
1998	1'350	459	...	80	(210)	91	267	150	192	1'243	20	4'062
1999	1'340	456	...	139	(241)	97	290	152	283	1'609	108	4'715
2000	1'391	393	...	51	(225)	45	245	170	295	1'624	115	4'554
2001	1'200	B	(1)	69	B	46	B	129	B	1'609	B	-

Tableau 3: Evolution des prestations cantonales liées aux besoins pour les familles avec enfants en bas âge

	ZH	LU	GL <sup>4</sup>	ZG	FR <sup>3</sup>	SH <sup>5</sup>	SG	GR	TI <sup>6</sup>	VD <sup>1</sup>	NE <sup>2</sup>	Total
dépenses courantes en milliers de francs												
198												
2						C						-
198												
3						652						652
198												
4						709						709
198												
5						713						713
198												
6						645	D					645
198												
7				213		657	D					870
198												
8				151		822	D					973
198												
9				332		1'213	474					2'019
199												
0				360		1'434	456					2'250
199												
1			9	314		1'158	509					1'990
199												
2	6'424		34	369	92	1'201	578	397		261		9'356
199	10'50	2'33								1'44		18'10
3	5	6	63	488	661	939	889	774		5		0
199	10'50	2'44								1'70		18'42
4	0	0	B	373	647	753	904	1'106		0		3
199	10'30	2'94					1'06			1'72		19'15
5	0	7	...	452	976	755	3	944		1		8
199	11'00	3'24					1'17			1'76		20'77
6	0	5	...	789	909	892	7	1'003		3		8
199	12'50	3'61					1'32			2'37		24'51
7	0	5	...	943	1'130	1271	9	1'344		8		0
199	12'60	3'52					1'71			2'23		28'94
8	0	3	...	964	1'294	927	5	1'286	4'308	8	90	5
199	12'30	2'57					1'81			3'27	1'01	32'03
9	0	6	...	612	1'495	827	6	1'263	6'850	9	3	1
200	11'65	2'90					1'32			3'62	1'07	31'71
0	2	6	...	555	1'309	503	1	1'171	7'604	0	8	9
200	11'25									3'48		
1	6	B	(7)	863	B	611	B	1'033	B	5	B	-
dépenses moyennes par cas et année en francs												
198												
2												-
198						10'52						10'52
3						1						1
198						10'43						10'43

4						8						8
198												
5						9'028						9'028
198												
6						8'174						8'174
198						10'12						
7				6'089		2						8'700
198						12'09						10'35
8				5'918		3						1
198						12'91	5'21					
9				7'916		1	1					8'894
199				12'01		13'79	4'76					
0				5		4	0					9'783
199						12'87	4'71					
1			4'804	9'527		6	7					8'541
199				12'74		12'00	5'16			1'55		
2	8'443		8'575	6	4'610	7	8	7'097		1		7'503
199		9'34	12'72	11'63		10'10	7'22			1'87		
3	9'906	4	6	4	6'298	1	7	9'928		3		7'163
199		9'10		11'32		11'41	6'55	11'90		1'83		
4	9'215	4	...	2	6'666	0	1	2		8		6'675
199	10'09	8'85		10'26		11'60	7'48	13'89		1'79		
5	8	1	...	9	8'635	8	6	5		1		6'977
199		8'17		11'77	10'44	11'43	7'22	11'03		1'72		
6	8'850	5	...	5	6	6	1	0		4		6'844
199		7'75		12'57		12'96	6'18	10'26	11'63	1'65		
7	9'259	8	...	8	...	5	2	2	5	6		6'108
199		7'67		12'05		10'18	6'42		22'43	1'80	4'52	
8	9'333	5	...	1	...	8	2	8'575	7	0	2	7'126
199		5'64					6'26		24'20	2'03	9'37	
9	9'179	9	...	4'399	...	8'524	1	8'309	5	8	8	6'793
200		7'39		10'87		11'17	5'39		25'77	2'22	8'69	
0	8'377	3	...	3	...	6	3	6'888	8	9	7	6'965
200			(7'200	12'50		13'28				2'16		
1	9'380	B	)	9	...	0	B	8'011	B	6	B	-

A: Statistique disponible depuis 1993 seulement; auparavant aucune saisie significative des données.

B: Données pas encore disponibles.

C: En 1982 encore aucun relevé des bénéficiaires.

D: Données relevées seulement depuis 1989.

(): Selon renseignements par téléphone.

1) Le canton de Vaud dispose en plus d'un fonds cantonal de famille. Les demandes y relatives sont traitées individuellement et ne sont pas comprises ici dans la somme des cas, voire des prestations. Pour le calcul de l'allocation de maternité, le canton de Vaud a en 1999 relevé le plafond du revenu aux limites valables pour les PC à l'AVS, ce qui explique l'augmentation des cas et des dépenses à partir de cette année-là.

2) Les données indiquées pour le canton de Neuchâtel correspondent aux cas et aux sommes versées par la caisse cantonale de compensation. Les prestations peu significatives versées par d'autres caisses n'ont pas été incluses dans ce tableau.

3) La statistique du canton de Fribourg n'enregistre plus depuis 1997 les nouveaux cas par année, mais bien chaque nouvelle demande. Si le revenu d'une mère change par exemple au cours de la période pendant laquelle elle a droit aux prestations, il sera procédé à un nouvel enregistrement. C'est ainsi qu'un cas peut être pris en compte une à douze fois au

maximum, ce qui explique par là le bond important des cas entre 1996 et 1997. Pour le total nous avons retenu 100 cas par année (moyenne des années précédentes).

4) Canton de Glaris: Très peu de cas; selon renseignements téléphoniques, des versements ont été faits dans un seul cas en l'an 2000.

5) Canton de Schaffhouse: Depuis l'an 2000 seules les familles monoparentales sont en droit de toucher des prestations, alors que précédemment les parents vivant en couple pouvaient en principe aussi en bénéficier. Ce qui explique la régression du nombre de cas et des dépenses depuis l'an 2000.

6) Canton du Tessin: Les chiffres se réfèrent aux familles ayant droit aux prestations, avec des enfants jusqu'à l'âge de trois ans. Les montants englobent l'ensemble des besoins familiaux (cf. à ce propos le chapitre 4.3).

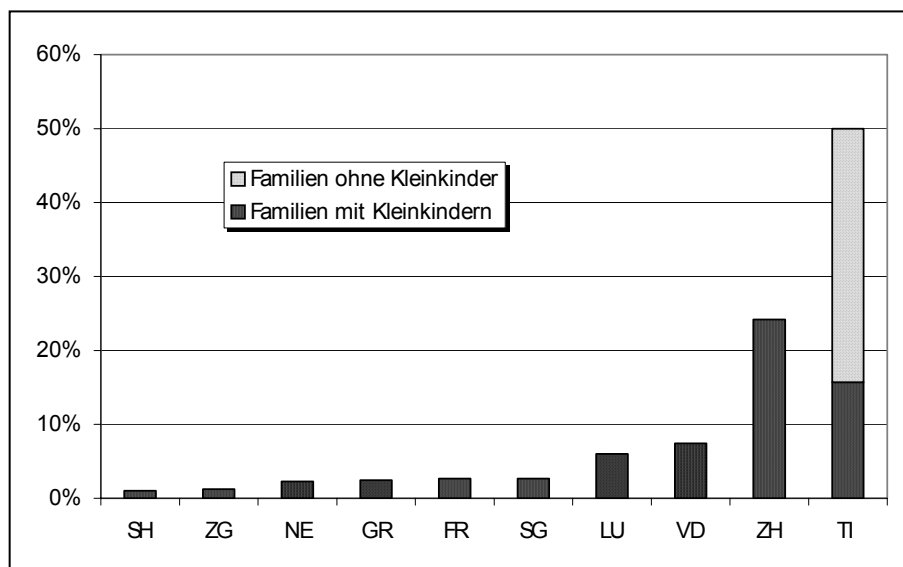
Les évolutions quantitatives essentielles peuvent être récapitulées comme suit:

- C'est en 1982 que Schaffhouse a été le premier canton à introduire des prestations liées aux besoins, suivi peu après par ceux de St Gall et Zoug. Il a fallu dix ans environ pour que l'idée de soutenir les jeunes familles au moyen de prestations complémentaires s'impose aussi dans d'autres cantons. En 1992 ils ne furent en effet pas moins de six à introduire eux aussi des prestations liées aux besoins. Suivirent ensuite les cantons du Tessin, de Neuchâtel et d'Argovie. Ce dernier, qui applique une telle loi depuis l'été 2002 seulement, ne figure pas encore dans la liste (on ne dispose en effet pas encore des données y relatives).
- Dans la plupart des cantons le nombre des bénéficiaires a tout d'abord fortement augmenté après la phase d'introduction, pour ensuite se stabiliser. La régression du nombre de cas dans le canton de Schaffhouse est due au fait que depuis l'an 2000 seules les familles monoparentales peuvent bénéficier de ces prestations. Dans le canton de Glaris le système n'a guère été appliqué depuis son introduction il y a dix ans.
- Depuis 1998, les prétentions à des prestations liées aux besoins portent sur près de 30 millions de francs par année. En l'an 2000 ce sont ainsi environ 4'500 jeunes familles qui ont obtenu une aide. Les dépenses moyennes par année et par cas reflètent la configuration différenciée des prestations liées aux besoins (cf. tableau 2). En l'an 2000, la prestation complémentaire s'est élevée à tout juste 7'000 francs par famille bénéficiaire.

#### **4.2.2 Prestations liées aux besoins pour les familles, dans l'ensemble**

En l'an 2000 et tenant compte de tous les cantons, des prestations liées aux besoins ont été versées aux familles pour un montant de 48.4 millions de francs, dont 31.8 millions aux familles avec enfants en bas âge. Ces prestations sont de 16.6 millions de francs au Tessin qui est le seul canton à octroyer aussi des prestations dépendantes des besoins aux familles avec des enfants de plus de trois ans exclusivement (jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 15 ans).

Le **graphique 9** démontre comment la somme globale de 48.4 millions de francs se répartit: La moitié exactement, soit 24.2 millions, revient au Tessin. Les prestations du canton de Zurich, d'un montant de 11.3 millions, représentent un faible quart de l'ensemble du volume. Tous les autres cantons ensemble se répartissent le bon quart restant.



### 4.3 Le modèle tessinois

Le système tessinois de prestations liées aux besoins a été introduit le 1<sup>er</sup> juillet 1997 et comprend un modèle à deux niveaux de prestations différentes destinées à compléter le revenu des parents. C'est de loin le modèle le plus progressiste, qui a d'ailleurs aussi été évalué comme tel. Les expériences faites avec ce système trouvent donc place dans de nouvelles dispositions légales. Le fonctionnement du modèle (4.3.1) et la structuration de ses éléments (4.3.2) sont exposés ci-après. Les déductions essentielles à tirer de l'évaluation portant sur les trois premières années et demie de fonctionnement de ce système sont décrites au paragraphe 4.3.3.

#### 4.3.1 Le fonctionnement du modèle

Le système d'allocations familiales appliqué par le canton du Tessin (Assegni di famiglia, en bref: Assegni) comprend quatre éléments:

- Le premier porte sur une **allocation cantonale pour enfants (Assegno di base)** de 183 francs pour les enfants de 0 à 14 ans (jusqu'au 15<sup>ème</sup> anniversaire). La limite a été abaissée de 16 à 15 ans pour pouvoir financer une partie des PC familiales.
- Le deuxième concerne une **allocation cantonale de formation (Assegno per giovani in formazione o giovani invalidi)** de 183 francs pour les enfants de 15 à 19 ans (jusqu'au 20<sup>ème</sup> anniversaire) qui suivent une formation. Les deux premières allocations ne sont pas tributaires du revenu et sont versées aux seuls salariés en fonction de leur degré d'occupation. Elles correspondent aux allocations pour enfants et de formation octroyées par les autres cantons.
- Le troisième porte sur l'**Assegno integrativo (ci-après: PC pour enfants)** pour les enfants de 0 à 14 ans vivant dans des familles à bas revenu. Cette prestation a pour but de garantir les besoins vitaux minimaux des enfants et adolescents. Elle ne doit cependant



pas contribuer aussi aux frais d'entretien des parents. La prétention correspond au déficit entre les revenus et dépenses imputables conformément à la loi sur les PC à l'AVS/AI, mais tout au plus cependant à un montant maximal conforme aux frais hypothétiques concernant les enfants (cf. paragraphe 4.3.2.3, dépenses imputables).

- Le quatrième concerne l'**Assegno di prima infanzia (ci-après: PC parents)** pour les ménages avec des enfants de 0 à 2 ans (jusqu'au 3<sup>ème</sup> anniversaire) et un revenu qui malgré les PC pour enfants se situe toujours en dessous du minimum vital. Cette prestation a pour but d'assurer l'**existence de toute la famille** avec des enfants de moins de trois ans et est prévue comme compensation pour la cessation d'activité et pour le temps passé à garder les enfants. Elle doit couvrir la différence entre le revenu dont dispose le ménage et les besoins de la famille selon les prestations complémentaires à l'AVS/AI. La PC parents est plafonnée au quadruple de la rente minimale de vieillesse (4'120 francs par mois). Seuls peuvent revendiquer une PC parents ceux qui touchent des PC pour enfants.

Nous utiliserons ci-après les termes et abréviations suivants: alloc.enfants pour les allocations générales pour enfants (ou allocations de formation), PC enfants pour l'Assegno per figli integrativo et PC parents pour l'Assegno di prima infanzia. Les alloc.enfants, PC enfants et PC parents ont un effet cumulatif: Selon le revenu et la situation de la famille, seules sont versées des alloc.enfants, ou bien des alloc.enfants + des PC enfants, ou encore des alloc.enfants + des PC enfants + des PC parents. Pour toutes les prestations complémentaires prises ensemble nous continuerons à utiliser le terme italien d'Assegni.

Dans le **tableau 4** ci-après les **dépenses et revenus imputables**, avec les Assegni en découlant, ont été calculés pour l'exemple d'un couple avec un enfant et celui d'une famille monoparentale avec un enfant. Les exemples sont tirés de la pratique pour les années 1997 à 2001. Les divers éléments structurels seront expliqués au paragraphe suivant.

Tableau 4: Calcul des Assegni à l'appui de deux exemples (2001)

**A) Couple avec un enfant**

dépenses imputables	année	mois	revenus sans Assegni	fr./année	fr./mois
besoins vitaux des parents	22'920	1'910	salaire brut	40'000	3'333
besoins de l'enfant	8'050	671			
appartement (coût effectif)	9'600	800			
prime d'assurance maladie	2'595	216			
cotisations AVS/AI	2'620	218			
cotisation caisse de pension	1'800	150			
<b>Total</b>	<b>47'585</b>	<b>3'965</b>		<b>40'000</b>	<b>3'333</b>
			<u>revenu manquant</u>	7'585	632
			- allocation pour enfant*	2'196	183
			- PC enfant**	5'389	449
			- PC parents	0	0
			<b>total des prestations</b>	<b>7'585</b>	<b>632</b>
			<b>revenu disponible</b>	<b>47'585</b>	

**B) Famille monoparentale avec un enfant de deux ans, activité à temps partiel**

dépenses imputables	année	mois	revenus sans Assegni	fr./année	fr./mois
besoins vitaux de la personne seule	15'280	1'273	salaire brut (temps partiel 50%)	15'000	1'250
besoins de l'enfant	8'050	671	pension alimentaire reçue	5'000	417
appartement (coût effectif)	7'800	650			
prime d'assurance-maladie	920	77			
cotisations AVS/AI	980	82			
<b>Total</b>	<b>33'030</b>	<b>2'753</b>		<b>20'000</b>	<b>1'667</b>
			<u>revenu manquant</u>	13'030	1'086
			- allocation pour enfant	1'098	92
			- PC enfant	6'952	579
			- PC parent***	4'980	415
			<b>total des prestations</b>	<b>13'030</b>	<b>1'086</b>
			<b>revenu disponible</b>	<b>33'030</b>	

Lorsque l'enfant atteint l'âge de trois ans et que les PC parents sont supprimées, cette famille dispose encore de 28'050 francs.

\* Pour une activité à temps complet, l'allocation pour enfants se monte à 183 francs par mois, soit 2'196 francs par an.

\*\* La PC enfants complète l'allocation pour enfants jusqu'à une prétention maximale de 8'050 francs (8'050.-- ./ 2'196.-- = 5'854.--), mais cependant jusqu'à couvrir tout au plus le manque à gagner (7'585.--).

\*\*\* Les PC parents couvrent le manque à gagner subsistant encore après versement des allocations pour enfants et des PC enfants: 13'030.-- ./ 1'098.-- ./ 6'952.-- = 4'980.--.

Source: propre présentation

**4.3.2 La configuration des Assegni**

Quelques critères de configuration ont été modifiés au cours de l'année 2002 lors d'une révision de la loi. Comme ces changements - et les raisons pour lesquelles ils ont été apportés - sont également d'importance pour l'organisation des PC familiales, nous exposons les deux variantes: la réglementation applicable avant la révision de la loi est précédée de la lettre (a), alors que les changements proposés par le gouvernement et approuvés par le parlement le sont de la lettre (n). Si rien n'est mentionné, cela signifie que les critères n'ont pas été modifiés.

#### **4.3.2.1 Droit fondamental à percevoir des Assegni**

Pour faire valoir un droit à l'obtention des Assegni, les parents ou le père/la mère doivent remplir les conditions suivantes:

- La nationalité suisse ou l'autorisation de séjour C sont indispensables pour toucher des prestations. Les demandeurs doivent en outre être domiciliés depuis trois ans au moins dans le canton du Tessin (permis C). L'entretien des requérants d'asile et des réfugiés étant garanti en fonction de la loi sur l'asile, ces groupes sont exclus de la loi sur les PC.
  - (a) Jusqu'ici aussi bien le père que la mère devaient remplir ces conditions.
  - (n) Désormais cette condition ne doit plus être remplie que par l'un ou l'autre des parents.
- Le revenu imputable se situe en dessous du minimum vital, c'est-à-dire qu'il est inférieur aux besoins vitaux calculés pour ce ménage.
- Les enfants doivent être âgés de 15 ans au maximum pour la perception de PC enfants; pour avoir droit à des PC parents, un enfant doit être âgé de moins de trois ans.
- Degré d'occupation et propre garde des enfants:
  - (a) Jusqu'ici le degré maximal d'occupation du père ou de la mère gardant les enfants ne devait pas dépasser 50%. Pour un couple ce degré ne devait pas se situer au-dessus de 150%.
  - (n) L'exigence portant sur la propre garde des enfants a été supprimée. L'activité lucrative des deux parents ou des familles monoparentales est encouragée en ce sens que les coûts pour l'encadrement extérieur peuvent être imputés.

#### **4.3.2.2 Revenus imputables**

Sont considérés comme revenus imputables:

- Les revenus provenant de l'activité lucrative et de la fortune des deux parents.
- Il est tenu compte d'un revenu hypothétique pour le père ou la mère qui ne s'occupe pas des enfants et qui "sans motifs justifiés" n'exerce aucune activité lucrative ou travaille à temps partiel seulement.
- Les allocations générales pour enfants ou de formation.
- Les éventuelles pensions alimentaires.

Il n'est pas tenu compte des dettes alimentaires, des prestations revêtant un caractère absolu d'aide sociale, des bourses d'études et d'autres soutiens similaires.

#### **4.3.2.3 Dépenses imputables**

##### **Besoins vitaux généraux par année**

Sont actuellement déterminants en matière de besoins vitaux généraux les **montants minimaux** légaux des prestations complémentaires à l'AVS/AI (ci-après forfaits annuels pour 2001).

Fourchettes PC-AVS/AI / Montants en francs/année **montant minimal** **montant maximal**

• pour les personnes vivant seules:	15'280	16'880
• pour les couples mariés:	22'920	25'320
• pour chacun des deux premiers enfants:	8'050	8'850
• pour chacun des deux enfants suivants:	5'368	5'900
• pour tout autre enfant en plus:	2'684	2'950

Les montants minimaux des besoins vitaux pris en compte par la LAF se situent dix pour cent en dessous des taux maximaux. Les besoins pour le troisième et le quatrième enfant correspondent aux deux tiers de ceux pour les deux premiers et ceux pour chaque enfant supplémentaire à un tiers.

##### **Loyer et charges locatives**

Pour les frais de logement, les dépenses effectives sont prises en compte jusqu'à une limite maximale se situant à 13'200 francs par année pour les familles monoparentales et à 15'000 francs pour les couples. Pour les personnes vivant dans un immeuble dont ils sont propriétaires, la valeur locative de leur logement est imputée en tant que loyer.

##### **Montant forfaitaire pour l'assurance maladie obligatoire**

Parmi les autres dépenses prises en compte figure un montant forfaitaire pour l'assurance maladie obligatoire.

##### **Dépenses pour la garde des enfants en dehors de la famille**

- (a) Jusqu'ici ces dépenses n'étaient pas retenues, ni pour les PC enfants, ni pour les PC parents.
- (n) Les frais de garde en dehors de la famille sont désormais indemnisés. Il est prévu de rembourser les coûts effectifs d'encadrement des enfants pendant les heures de travail des parents, et cela a posteriori. Les coûts effectifs seront également remboursés dans

leur intégralité pour les PC enfants et non pas limités par des taux maximaux de frais engendrés par les enfants. Le remboursement des dépenses doit être garanti jusqu'au moment où l'enfant peut entrer à l'école enfantine, mais tout au plus jusqu'à l'âge de quatre ans révolus. Cela devrait permettre d'atténuer les effets consécutifs à la perte des PC parents lorsque l'enfant atteint l'âge de trois ans et faciliter ainsi le passage à une activité professionnelle à plein temps.<sup>7</sup>

#### **4.3.3 Résultats de l'évaluation**

##### **L'influence des prestations complémentaires sur l'activité lucrative**

L'évaluation a cherché à savoir, au moyen d'une enquête qualitative et personnelle, quelle est l'influence des Assegni sur l'activité lucrative des parents. Les déductions essentielles de cette évaluation peuvent être résumées comme suit (Vaucher de la Croix & Marazzi 2001):

- L'interruption - du moins partielle - de l'activité professionnelle imposée pendant la phase de la petite enfance pose problème, car elle peut mener à une exclusion du marché du travail. Les femmes concernées - car ce sont en majorité les femmes qui sont touchées - ne retrouvent que difficilement de l'emploi après avoir cessé leur activité pendant un certain temps, et cela en raison de la pression concurrentielle exercée sur le marché du travail. Cette situation est encore aggravée par le fait que l'occasion de conduire un enfant de trois ans à l'école enfantine varie énormément d'une commune à l'autre sur territoire tessinois. En conséquence la possibilité d'une occupation peut être restreinte même une fois que l'enfant a atteint l'âge de trois ans et entrave ainsi la reprise d'une activité professionnelle. S'y ajoutent les effets d'un marché du travail de plus en plus segmentarisé et déréglé, qui ne répond d'aucune manière aux besoins d'une travailleuse avec des obligations familiales. La situation n'est plus guère maîtrisable lorsque arrive le moment où les PC parents ne sont plus versées.
- L'horaire des écoles enfantines n'est manifestement pas non plus établi de manière à autoriser une activité professionnelle à plein temps. L'évaluation en déduit donc que "... les Assegni sont certes efficaces pour atténuer la pauvreté financière des familles, mais impliquent simultanément aussi le risque de voir surgir une nouvelle forme de dépendance. Une politique familiale prenant en considération les multiples besoins des femmes à faibles revenus fait encore défaut". (Vaucher de la Croix & Marazzi 2001, p. 63 ss).
- La désintégration sociale: Quand bien même la situation des ménages qui outre les PC enfants peuvent également toucher les PC parents est relativement confortable en matière de revenu, nombreuses ont été les personnes interrogées qui pour des raisons d'ordre social préféreraient une activité lucrative. Cette dernière représente notamment une possibilité de s'extraire de l'isolement dû à la pauvreté et d'être à même de prendre part à la vie sociale. Cela vaut tout particulièrement pour les familles monoparentales. De nom-

---

<sup>7</sup> Les places à disposition dans les écoles enfantines ne sont pas garanties dans toutes les communes pour les enfants de trois ans.

breuses personnes interrogées seraient également heureuses d'avoir à nouveau accès au marché du travail, ce qui constituerait un avantage pour toute la famille.

- La décision d'assumer soi-même la garde de ses enfants revêt non seulement un caractère culturo-émotionnel, mais bien en règle générale aussi économique. Pour les familles devant réaliser leur revenu dans la zone des bas salaires, les frais de garde des enfants sont bien trop élevés pour qu'un revenu complémentaire soit en mesure de les couvrir. L'absence de relations sociales entraîne en outre l'exclusion de toute forme de soutien pour la garde des enfants au niveau du quartier d'habitation. Au sein des familles elles-mêmes aussi les réseaux sont devenus plus fragiles et d'autant plus restreinte la possibilité de faire appel à la parenté. Si bien que même des activités à temps partiel sont souvent inconcevables pendant la phase de la petite enfance.
- Si l'on prête à la limitation du degré d'occupation un effet d'entrave à l'intégration, on subordonne toutefois implicitement que les deux parents travaillaient avant de percevoir les Assegni, ce qui peut concorder pour une partie des ayants droit. Comme le transfert des coûts de 40 pour cent provenant de l'aide sociale le laisse supposer, une proportion importante des ayants droit devait pour le moins en partie être sans travail déjà avant l'introduction des Assegni. Toutes les mères interrogées qui élèvent seules leurs enfants ne travaillaient déjà pas à l'extérieur avant leur divorce et l'accès à une nouvelle occupation professionnelle devrait s'avérer extrêmement difficile. Ces familles supportent les conséquences de la séparation classique entre famille et profession et, dans son expression extrême, sont les victimes du "piège familial" (Bauer, 2000). Dans les ménages formés d'un couple, les deux parents ont en règle générale déjà travaillé. En cours d'enquête on est tombé sur un seul et unique cas où la cessation d'activité de la mère a été déclenchée par les Assegni.

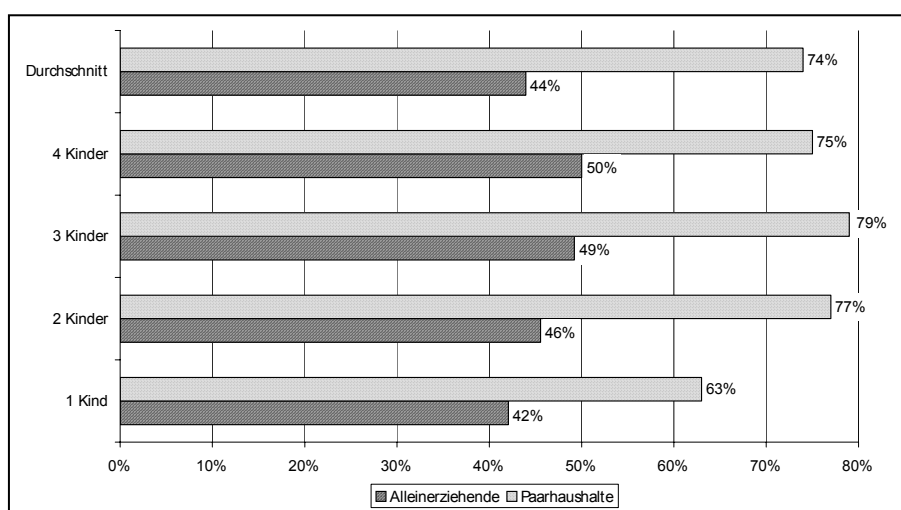
Dans son message, le Conseil d'Etat réagit aux carences démontrées par l'évaluation. Il voit dans l'introduction de deux mesures destinées à concilier famille et profession le moyen adéquat d'améliorer la situation économique des familles: Tout d'abord les deux parents peuvent exercer une activité lucrative à plein temps même s'ils touchent des PC parents (la clause des 50 pour cent est supprimée) et ensuite un soutien est apporté pour la garde des enfants en dehors de la famille. Il est prévu un remboursement intégral des coûts effectifs pour la garde externe des enfants pendant que les parents travaillent. Il faut pour cela prouver que l'on est actif professionnellement pendant que les enfants sont gardés.

### **Atteindre le seuil des besoins avec le modèle tessinois**

Atteindre le seuil des besoins est un objectif déclaré du modèle tessinois pour le groupe des familles avec des enfants en bas âge (enfants de moins de 3 ans) uniquement. Tout juste 20 pour cent de tous les bénéficiaires appartiennent à ce groupe. Pour tous les autres les allocations sont prévues pour alléger la situation et éviter que les coûts directs engendrés par les enfants mènent à la pauvreté. Pour vérifier qui profite des allocations du modèle tessinois et dans quelle mesure, nous prendrons toutefois comme critère de référence le minimum vital défini par la loi. Le **graphique 10** démontre quelle part des ménages - différenciés selon qu'il s'agit de couples mariés ou de familles monoparentales - parviennent à atteindre le **seuil des besoins après versement des deux allocations (PC enfants et PC parents)**. Il

s'agit en moyenne de 62 pour cent de tous les ménages: 74 pour cent de tous les couples avec enfants, mais seulement 44 pour cent des familles monoparentales. Une comparaison des ménages élevant le même nombre d'enfants démontre que cette différence - à l'exception des familles avec un seul enfant - s'applique à tous les sous-groupes: Indépendamment du nombre d'enfants, **les ménages formés d'un couple sont environ 30 pour cent de plus à atteindre le seuil des besoins que les familles monoparentales.**

Source: Vaucher de la Croix & Marazzi (2001), propre présentation



Comme on peut le constater au **tableau 5** ci-après, ce sont un peu plus de 60 pour cent de tous les ménages formés de couples mariés et élevant plus d'un enfant qui parviennent déjà à compenser le manque de revenu (différence entre le seuil des besoins et le revenu effectif du ménage) avec le seul apport des PC enfants et ne dépendent ainsi pas des PC parents. Cette part se situe à un quart pour les familles monoparentales avec un enfant.

Tableau 5: Couverture des besoins vitaux grâce aux PC enfants

	familles monoparentales		ménages composés de couples	
	nombre	en %	nombre	en %
1 enfant	95	23	96	36
2 enfants	84	32	310	61
3 enfants	23	36	162	65
4 enfants	3	25	41	59
Total	205	27	618	56

source: Vaucher de la Croix & Marazzi (2001)

Le bon résultat des ménages formés d'un couple est principalement dû à leur meilleure situation initiale (revenu relativement plus élevé). Le modèle est insuffisant pour ce qui touche les **ressources lacunaires des familles monoparentales**. Il faut y voir diverses raisons: Ces familles débutent fréquemment avec un bas revenu initial, elles ont en majorité un seul enfant - alors que l'AFI favorise celles élevant plusieurs enfants - et elles sont quelque peu

moins nombreuses à être en droit de demander des PC parents. Cette dernière raison s'explique par le fait qu'environ 60 pour cent de toutes les familles monoparentales se composent de personnes divorcées, alors que le divorce survient en règle générale seulement lorsque les enfants sont déjà plus âgés.

Mais ce sont surtout les familles monoparentales avec un ou deux enfants qui auraient justement un urgent besoin d'allocations complémentaires. 56 pour cent des familles monoparentales doivent vivre avec un revenu qui selon le nombre d'enfants se situe de 9'400 à 5'500 francs en dessous du seuil des besoins. Mais un quart aussi de tous les ménages formés d'un couple n'atteint pas ce seuil. Si l'on fait abstraction des familles avec un seul enfant, il manque à ce groupe moins de 4'000 francs (Vaucher de la Croix & Marazzi 2001, p. 48).

### **Gestion du modèle tessinois**

Le traitement des demandes et la gestion des dossiers incombent à l'office "Assegni familiari" du service des assurances sociales (Istituto delle assicurazioni sociali, IAS). On y vérifie si les dossiers sont complets, apprécie le bien-fondé de la demande et ordonne le paiement éventuel au bénéficiaire.

La formule de demande est délivrée par l'agence AVS locale des communes à qui elle doit être retournée une fois complétée. Ce procédé permet une première vérification des informations avec les données du contrôle des habitants. La procédure de demande exige un gros investissement. Les exigences minimales quant au degré d'activité professionnelle requièrent des informations auprès du ou des employeurs. L'investigation portant sur le droit à percevoir des allocations (être domicilié depuis trois ans dans le canton) est rendue plus difficile en raison des fréquents changements de domicile et demande des recherches complémentaires précises dans les communes.

Les demandes présentées sont incomplètes dans 80 à 90 pour cent des cas et l'office doit demander des précisions par téléphone ou par écrit. Font en outre souvent défaut les justificatifs devant être présentés avec la demande, avec pour conséquence un échange de correspondance souvent laborieux. Dans d'autres cas les informations fournies sont contradictoires, peu plausibles ou encore ne concordent pas avec les autres données sur la situation familiale qui, pour une raison quelconque, sont déjà enregistrées auprès du contrôle des habitants, de la commission d'impôt ou du registre foncier par exemple. L'estimation est particulièrement longue lorsque les requérants ont de la fortune, appartiennent à une hoirie ou ont transmis des valeurs patrimoniales à des tiers (un terrain hérité des parents, par exemple, et qui a été transféré aux enfants).

Déterminer le revenu des indépendants est également fort complexe. Le revenu est estimé et le montant des Assegni est fixé dans un accord contractuel. Sur la base de la déclaration fiscale concernant l'année sur laquelle porte le contrat, d'éventuelles différences relevées après coup sont alors à rembourser ou à verser en complément.

Dans les premiers temps d'application du système d'allocations, les requérants devaient attendre environ 158 jours pour obtenir une réponse positive (ou négative). Les personnes en charge de ces dossiers ont depuis lors acquis une certaine routine et le **temps d'attente a pu être réduit à environ quatre mois (111 jours)**. Le manque de pratique et de normes pour l'interprétation de la loi a en outre entraîné de nombreux recours. Cela est dû en partie



au fait que les réglementations de la loi n'étaient pas assez proches de la pratique, trop axées sur les PC à l'AVS/AI et guère applicables au nouveau groupe de personnes ainsi ciblées. Cela concerne tout spécialement le calcul du délai de carence (lieu de domicile), la question du droit de garde, l'interprétation du degré d'occupation et les exigences portant sur le droit aux prestations, objets qui par la suite ont été modifiés lors de la révision.

Une fois la première admission enregistrée, la **tenue des dossiers** exige elle aussi énormément de travail. La situation change en permanence, deux ou trois fois par année étant plutôt la règle que l'exception. La cessation d'activité suit la prise d'un emploi. Puis les degrés d'occupation changent et par là même aussi les revenus. En deux ans un dossier a en moyenne été revu environ six fois (Vaucher de la Croix & Marazzi 2001). La loi (LAF) prévoit pour les PC enfants une vérification bisannuelle et pour les PC parents un contrôle annuel. L'office est passé pour les deux Assegni à des vérifications pour le moins annuelles. Les bénéficiaires n'annoncent pas spontanément une modification de leur situation et en pareil cas l'office se voit contraint d'exiger le remboursement des versements qui ont été faits ou de les compenser lorsque la famille se trouve de nouveau dans une situation délicate et aurait droit à des Assegni.

De l'avis des responsables il n'est pas possible de simplifier la procédure de dépôt de la demande si le système de la prestation individuelle liée aux besoins doit être maintenu. Au Tessin une première détermination du droit aux allocations par le biais des données fiscales ne paraît pas réalisable à l'heure actuelle. On a planché sur cette question dans le cadre d'une investigation préliminaire portant sur le versement des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Celle-ci a démontré que même pour le groupe d'âge des rentiers AVS les données fiscales ne concordaient pas parfaitement avec les coordonnées effectives. Il faut cependant relever à ce propos que la taxation annuelle postnumerando ne sera introduite au Tessin qu'en 2004.

Les responsables espèrent que la LAPS sera synonyme pour eux d'un certain allègement. La loi entraînera une gestion centralisée des données pour toutes les prestations sociales et simplifiera la procédure. Il est prévu que 18 - 20 personnes réparties dans huit offices régionaux au maximum s'occupent de déterminer toutes les prestations concernées par la loi.

## Le financement

L'évolution des différentes sources de financement de 1997 à 2001 ressort du **tableau 6**.

Tableau 6: Financement au Tessin des PC familiales

	7.-12.1997		1998		1999		2000		2001	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
<b>PC enfants (AFI)</b>	1'505'436	10 0	11'080'855	10 0	16'220'395	100	17'442'495	100	17'600'000	100
- contribution indépendant		-	1'010'831	9	1'043'558	6	1'260'951	7	1'000'000	6
- blocage de l'indexation	771'150	51	1'112'910	10	1'119'297	7	2'226'553	13	5'400'000	31
- transfert de l'aide sociale	602'174	40	4'432'342	40	6'491'758	40	6'976'998	40	7'000'000	40
total des contributions	1'373'324	91	6'556'082	59	8'654'613	53	10'464'502	60	13'400'000	76
<b>déficit (PC en-</b>	132'112	9	4'524'777	41	7'565'784	47	6'977'994	40	4'200'000	24

fants)		3	2	3	0
- participation au déficit CAF	66'056	2'262'38 6	3'782'89 1	3'488'99 7	2'100'00 0
- participation au déficit canton	66'056	2'262'38 6	3'782'89 1	3'488'99 7	2'100'00 0
<b>PC parents (API)</b>		2'652'26	4'257'93	4'807'89	5'300'00
	281'264	6	6	5	0
charges cantonales dues aux	<b>347'320</b>	<b>4'914'6 52</b>	<b>8'040'8 27</b>	<b>8'296'8 92</b>	<b>7'400'0 00</b>

Source: Vaucher de la Croix & Marazzi (2001, S.35)

C'est exclusivement au canton qu'incombe le financement des PC parents, alors qu'il est fait appel à trois sources de financement pour les PC enfants:

- Des contributions se montant à 0.15 pour cent de la somme des salaires AVS pour les indépendants. Ces derniers ne reçoivent pas d'allocations générales pour les enfants et par conséquent ne versent pas non plus de cotisations à la caisse de compensation familiale. En revanche ce groupe professionnel est lui aussi en droit de toucher des PC familiales. Le taux de cotisation de 0.15 pour cent sur la somme des salaires AVS est une décision politique prenant en considération le nombre des indépendants. Les cotisations de ces derniers couvrent 6 à 7 pour cent du financement des PC enfants.
- Des contributions provenant des caisses de compensation familiales. La limite d'âge pour la perception des allocations générales pour enfants a, d'une part, été abaissée de 16 à 15 ans alors qu'était stoppée, d'autre part, l'indexation de ces allocations. A l'époque en effet, elles étaient soumises à indexation au Tessin. Avec l'introduction de la LAF elles ne seront dorénavant adaptées que si le renchérissement atteint cinq pour cent. Les montants ainsi accumulés dans le fonds de compensation sont utilisés pour les PC enfants. Lorsque la LAF a été introduite on s'attendait à ce que ce mécanisme d'indexation aboutisse à des sommes plus élevées. Le faible renchérissement, de même que l'évolution des salaires, a réduit ces espoirs à néant. C'est en 2001 seulement que l'arrêt d'indexation a fourni une contribution substantielle (31%) aux dépenses pour les PC enfants.
- Les économies réalisées par l'aide sociale. L'IAS estime que ce montant représente environ 40 pour cent des dépenses pour les PC enfants. La réduction des dépenses incombant à l'aide sociale a été évaluée comme suit: Pour toutes les familles qui avaient eu recours à l'aide sociale puis été transférées dans le système de la LAF, on a estimé les coûts qu'elles auraient générés pendant leur appartenance au système des PC familiales si elles avaient continué à être soutenues par l'aide sociale. En théorie on devrait ajouter à ce nombre les ménages qui à leur tour auraient eu recours à l'aide sociale si les PC familiales n'existaient pas. Une telle estimation donnerait seulement des chiffres peu plausibles. C'est la raison pour laquelle l'IAS s'en tient aux 40 pour cent de participation aux coûts et les considère jusqu'ici comme valeur admissible. Comme au Tessin l'aide sociale est réglée et administrée au plan cantonal, le transfert peut s'effectuer au niveau interne.

Grâce à ces contributions 60 à 70 pour cent des coûts globaux pour les PC enfants sont couverts. Le canton et la caisse cantonale de compensation familiale se partagent chacun pour moitié le déficit annuel oscillant entre 4 et 7 millions de francs.

Les PC parents sont financées exclusivement au moyen de recettes fiscales cantonales. Ces deux dernières années la **charge supplémentaire** du canton due aux PC familiales, PC enfants et PC parents ensemble a varié entre **8.3 et 7.4 millions de francs**. Le budget global du canton s'est élevé ces dernières années à environ 2.5 milliards de francs. La charge supplémentaire représente donc environ 0.3 pour cent. Par rapport aux 750 millions de francs de dépenses pour la sécurité sociale du canton et des communes (1999), ces frais supplémentaires représentent environ un pour cent.

#### **4.4 Expériences faites dans les autres cantons avec les prestations liées aux besoins**

Dans aucun des autres cantons accordant aux familles des prestations liées aux besoins il n'a été procédé à une véritable évaluation de ces systèmes. Ceux des cantons de Zurich, Vaud et Schaffhouse ont été présentés et estimés au cours d'une réunion de spécialistes (OFAS 1999). Des éléments d'évaluation sont disponibles pour le canton de Zurich en particulier. A l'appui de ces interprétations comme de quelques expériences citées dans des rapports annuels, on peut relever les tendances suivantes:

- En règle générale les gens ont moins de scrupules à faire valoir leur droit à des prestations liées aux besoins qu'à faire appel à l'aide sociale.
- Une part importante des bénéficiaires (d'un tiers à la moitié) sont des familles monoparentales.
- Dans le canton de Zurich le montant des prestations liées aux besoins est moins élevé que celui des prestations de l'aide sociale. Cela entraîne souvent une double perception (prestations liées aux besoins et aide sociale) et un double investissement administratif. Un tiers environ des bénéficiaires de prestations liés aux besoins sont en ville de Zurich simultanément assistés par l'aide sociale.
- Les cantons ont résolu de manière différente les interfaces assurance chômage - aide sociale - prestations liées aux besoins. Mais la problématique de ces recoupements entraîne presque partout un doublement des charges administratives.
- Préciser la situation quant domicile (notamment en ce qui concerne les couples de concubins) et définir la durée de travail et le revenu des indépendants peut s'avérer difficile, voire impossible.

## **5 Prestations complémentaires à l'AVS/AI<sup>8</sup>**

L'idée d'un droit à des prestations liées aux besoins pour les familles s'appuie sur le système des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Un système national de prestations complémentaires liées aux besoins pour les familles à bas revenus élevant des enfants pourrait donc se baser sur ce système de PC tant structurellement que pour les prestations à verser, avec les adaptations qui s'imposent pour les personnes en âge d'exercer une activité lucrative. Au chapitre 5.1 nous présentons en détail la configuration des PC à l'AVS/AI. Les expériences faites avec ce système sont décrites au chapitre 5.2. Nous abordons enfin au chapitre 5.3 les similitudes et différences de ce système par rapport à celui des PC familiales.

### **5.1 Configuration des PC à l'AVS/AI**

Les besoins vitaux de toute la population devraient être garantis grâce à l'assurance vieillesse et survivants et à l'assurance invalidité (premier pilier du concept des 3 piliers). L'AVS et l'AI n'étant à elles seules pas à même d'atteindre cet objectif, le système des prestations complémentaires a été introduit en 1966. Prévu à l'origine comme solution transitoire, il s'est entre-temps transformé en solution permanente (Widmer 1998). Les personnes âgées, les survivants et les personnes handicapées dont les rentes et les autres revenus ne suffisent pas à couvrir le minimum vital doivent recevoir des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Ces prestations sont un droit acquis et il ne s'agit pas ici d'aide sociale.

#### **5.1.1 Droit de principe à la prétention aux PC**

Une personne doit remplir certaines conditions de base pour faire valoir son droit aux PC:

- Elle a droit à une rente AVS (en cas de rente anticipée aussi), à une rente complète ou une demi rente AI, à une indemnité d'assistance AI ou à une indemnité journalière AI pendant au moins six mois.<sup>9</sup>
- Elle est domiciliée et séjourne effectivement en Suisse.
- Elle est de nationalité suisse. Les étrangers peuvent recevoir des PC s'ils vivent en Suisse depuis au moins dix ans sans interruption. Ce délai est de cinq ans pour les réfugiés et les apatrides.

Le montant auquel peut prétendre une personne ayant en principe droit aux PC se calcule sur la base de la différence entre les dépenses imputables et les revenus imputables.

#### **5.1.2 Revenus imputables**

Sont pris en compte comme revenus:

---

<sup>8</sup> Ce chapitre a été rédigé avec la collaboration de Martin Stamatiadis.

<sup>9</sup> Des personnes n'ayant pas droit à une rente parce qu'elles n'ont pas du tout ou pendant une période trop courte payé des cotisations AVS et AI peuvent également faire valoir un droit aux PC à certaines conditions.

- Les revenus en espèces et en nature provenant d'une activité lucrative. En sont déduits annuellement 1'000 francs pour les personnes seules et 1'500 francs pour les couples et les personnes avec des enfants ayant droit à la rente, les deux tiers du solde étant alors imputables. Le revenu lucratif des invalides est imputable dans son intégralité.
- Les revenus de la fortune composée de biens meubles et immeubles.
- Un quinzième, pour les rentes de vieillesse un dixième, de la fortune nette si elle dépasse 25'000 francs pour les personnes seules, 40'000 francs pour les couples mariés et 15'000 francs pour les orphelins ainsi que pour les enfants qui justifient d'un droit à des rentes pour enfants de l'AVS ou de l'AI. Pour les personnes vivant dans un immeuble dont elles sont propriétaires, seule sera retenue pour la fortune la valeur de l'immeuble excédant 75'000 francs.
- Les rentes, pensions et autres prestations qui reviennent régulièrement, y compris les rentes de l'AVS comme de l'AI.
- Les rentes viagères et prestations provenant d'accords similaires.
- Les allocations familiales et les pensions alimentaires relevant du droit des familles.
- Les revenus et les avoirs auxquels il a été renoncé.

### **5.1.3 Dépenses imputables**

#### **Besoins vitaux généraux par année**

Dans tous les cantons sauf celui des Grisons<sup>10</sup> les montants légaux imputables pour les besoins vitaux généraux sont plafonnés comme suit (ci-après les taux pour 2001):

° pour les personnes seules	fr.	16'880
° pour les couples mariés	fr.	25'320
° pour chacun des deux premiers enfants	fr.	8'850
° pour chacun des deux enfants suivants	fr.	5'900
° pour chaque enfant en plus	fr.	2'950

#### **Loyer et charges locatives**

Pour les coûts de logement les dépenses effectives sont imputables jusqu'à une limite maximale. Ce sont les cantons qui fixent le montant imputable pour les dépenses de logement. Conformément à la législation fédérale peuvent être retenus annuellement au maximum 13'200 francs pour les personnes seules et 15'000 francs pour les couples mariés ou les personnes avec enfants. Pour les personnes vivant dans un immeuble dont elles sont propriétaires, la valeur locative de leur logement est imputable en tant que loyer.

#### **Autres dépenses**

---

<sup>10</sup> Dans le canton des Grisons les montants correspondants sont tous inférieurs d'environ 1.5 pour cent.

Un montant forfaitaire pour l'assurance maladie obligatoire, ainsi que les pensions alimentaires relevant du droit des familles, comptent au nombre des autres dépenses.

### **Dépenses particulières des personnes soignées en milieu stationnaire**

Les dépenses suivantes sont admises pour les personnes séjournant en permanence ou pendant une longue période dans un home ou un hôpital:

- La taxe journalière. La Confédération fixe un montant plafond pour les prestations complémentaires individuelles qui s'élève actuellement à 29'580 francs par année et par personne. Les cantons peuvent pour leur part fixer un montant maximal dans des réglementations particulières.
- Un montant pour les dépenses personnelles comme l'achat de vêtements, de produits pour l'hygiène corporelle, de journaux, etc. Ce montant est fixé par les cantons (Service d'information AVS/AI, 2000).

#### **5.1.4 Prestations particulières**

Outre les prestations complémentaires annuelles correspondant à la différence entre les dépenses et les revenus, certains coûts dus à la maladie et à un handicap peuvent être remboursés. Les montants maximaux existants varient selon le groupe de personnes (situation: 1<sup>er</sup> janvier 2001, Service d'information AVS/AI, 2000):

° personnes seules	fr.	25'000
° couples mariés	fr.	50'000
° résidents d'établissements médico-sociaux	fr.	6'000

#### **5.1.5 Prestations supplémentaires cantonales**

Douze cantons accordent un soutien financier supplémentaire aux bénéficiaires de rentes en plus des PC à l'AVS/AI. Aucune législation fédérale n'existe pour ces prestations. Elles sont souvent désignées sous le nom de subsides, allocations ou PC extraordinaires et sont prévues pour le paiement d'éventuels frais supplémentaires non couverts par les PC à l'AVS/AI. Les différentes réglementations cantonales peuvent s'articuler en trois groupes:

- les contributions pour les personnes vivant dans un home (FR, SO, BL, AI, VD, NE)
- les contributions pour les personnes vivant chez elles et celles séjournant dans un home (ZH, BS, BE, VS, GE)
- les contributions pour les personnes vivant chez elles (ZG, SG)

Pour les deuxième et troisième formes précitées, les sept cantons ont déboursé en l'an 2000 au total 239 millions de francs (Office fédéral des assurances sociales, 2000). Outre ces prestations supplémentaires cantonales on trouve aussi diverses prestations communales (par exemple le "subside communal" dans le canton de Zurich).

En plus de ces prestations conçues à la manière d'une assurance, des institutions d'utilité publique (Pro Senectute, Pro Infirmis, Pro Juventute) versent également de l'argent à des personnes dans le besoin. Ces oeuvres "Pro" sont pour leur part aidées par des contributions de la Confédération (Carigiet, 1995).

#### **5.1.6 Financement**

Les prestations complémentaires sont financées au moyen des recettes fiscales générales de la Confédération, des cantons et en partie aussi des communes. Des prélèvements en pour cent des salaires ne sont pas autorisés. Le montant des contributions fédérales versées aux divers cantons dépend de la capacité financière de ces derniers. Les cantons financièrement solides se voient remboursés 10 pour cent de leurs dépenses, ceux qui le sont moyennement entre 11 et 34 pour cent et les cantons à faibles ressources 35 pour cent. Il appartient aux cantons de déterminer eux-mêmes comment ils vont financer le solde. C'est pourquoi on rencontre un très grand nombre de réglementations différentes. Selon les résultats d'une enquête menée en 1995 par l'OFAS, les cantons et les communes se partagent souvent à raison de moitié chacun les dépenses encore à couvrir (cf. **tableau 7**). C'est aussi aux cantons qu'il appartient de désigner les organes chargés de fixer le montant des PC et de les distribuer. A l'exception des cantons de Zurich, Bâle-Ville et Genève où la compétence incombe à des offices spéciaux, les autres cantons ont confié cette tâche à leurs caisses de compensation AVS. La Confédération contrôle l'application de la loi sur les prestations complémentaires et veille à ce que ses subsides soient correctement utilisés (Office fédéral des assurances sociales, 2001).

Tableau 7: Financement des prestations complémentaires dans les divers cantons

<b>Canton(s)</b>	<b>réglementation</b>
AG, AR, BL, GL, LU, NE, SZ, TG, UR, ZG (a)	canton: 50% et frais administratifs des caisses cantonales de compensation communes: 50% et frais administratifs des agences
NW, SH, SG, VS (b)	canton: 60% et frais administratifs des caisses cantonales de compensation communes: 40% et frais administratifs des agences
BS, GE(c), GR	canton: 100% des dépenses et frais administratifs
SO, VD	canton: 66.6% et frais administratifs des caisses cantonales de compensation communes: 33.3% et frais administratifs des agences
BE, JU	Les dépenses sont supportées par l'Etat et les communes dans la même proportion que la contribution du canton à l'AVS. Les frais administratifs de la caisse de compensation pour l'exécution de la loi sont supportés par l'Etat, ceux des caisses de compensation communales par les communes.
AI	La partie intérieure et extérieure du pays doivent rembourser au canton 45% de sa contribution. Les frais administratifs de la caisse cantonale de compensation sont à la charge du canton.
FR	canton: 75% et 75% des frais administratifs des caisses cantonales de compensation communes: 25% et 25% des frais administratifs des caisses cantonales de compensation
TI	Le canton prend en charge le montant qui n'est pas couvert par les communes (la participation communale se calcule d'après le nombre d'habitants, etc.)
OW	canton: 33.3% et 50% de l'indemnisation pour les responsables des agences. La caisse cantonale de compensation fournit les formulaires nécessaires et rembourse les frais de matériel de bureau communes: 66.6% et 50% de l'indemnisation pour les responsables des agences
ZH	canton: 40% communes: 60% et frais administratifs

La façon dont les cantons répartissent la part entre les communes (à l'appui des recettes fiscales, de leur population résidentielle, etc.) n'est pas précisée dans ce tableau.

(a) Pour les cantons de TG, UR et ZG on ne dispose pas de données concernant la prise en charge de frais administratifs par les communes. Dans le canton de NE les frais d'exécution sont supportés par les communes et les autres coûts administratifs à raison de 50% chacun par le canton et les communes.

(b) Pour le canton de SH on ne dispose pas de données concernant la prise en charge de frais administratifs par les communes. Pour le canton du VS les indications concernant la prise en charge des frais administratifs font défaut.

(c) Dans le canton de GE, les dépenses passent par l'office cantonal.

Source: Office fédéral des assurances sociales (1996). Classification concernant le financement des prestations complémentaires dans les divers cantons (après déduction du subside fédéral). Situation au 1er janvier 1995.



### **5.1.7 Administration**

Les cantons désignent les organes responsables et édictent les règles de procédure. Dans la plupart des cantons ce sont les caisses cantonales de compensation ou les agences communales AVS qui sont chargées d'enregistrer les demandes, de fixer le montant des prestations complémentaires et de procéder à leur versement. La personne souhaitant faire valoir son droit à des prestations complémentaires doit s'annoncer auprès de l'office compétent où elle peut se procurer les formulaires officiels de demande. Le droit aux PC à l'AVS/AI est acquis la première fois pour le mois au cours duquel la prétention a été déposée. Il s'éteint à la fin du mois au cours duquel l'une des conditions exigées n'est plus remplie. Les versements se font en général une fois par mois, très souvent en même temps que ceux des rentes AVS/AI.

## **5.2 Expériences faites avec le système des PC à l'AVS/AI**

En l'an 2000 ce sont dans l'ensemble 202'700 personnes qui ont touché des prestations complémentaires. Les dépenses y relatives se sont montées à 2.3 milliards de francs, ce qui correspond à environ 946 francs par personne et par mois en moyenne et représente une augmentation de 2.3 pour cent par rapport à l'année précédente. Les personnes seules, sans enfant et qui vivent chez elles touchent en moyenne environ 700 francs par mois, alors que le montant versé aux résidents d'un établissement médico-social est d'environ 1'900 francs. Treize pour cent de tous les rentiers touchent des prestations complémentaires (Portmann 2001).

### **5.2.1 Efficacité dans la lutte contre la pauvreté à l'âge de la retraite**

Les prestations complémentaires présentent un haut degré d'efficacité dans la lutte contre la pauvreté à l'âge de la retraite. Ce degré est déterminé par le biais d'une comparaison des indicateurs de pauvreté effectuée avant et après l'octroi de prestations sociales liées aux besoins. En 1992, le degré de pauvreté sans prestations complémentaires à l'AVS (Suter & Mathey, 2000)<sup>11</sup> se serait situé pour ce groupe à 7.4 au lieu de 3.6 pour cent (seuil inférieur de pauvreté) ou à 12 au lieu de 9.6 pour cent (limite supérieure de pauvreté). Le fait que les rentiers soient touchés par la pauvreté dans une moindre mesure que les autres groupes - ainsi que le démontre l'étude nationale sur la pauvreté (Leu, Burri & Priester, 1997) - est par conséquent "dû au haut degré d'efficacité des mesures sociales de l'Etat - et en tout premier lieu aux prestations complémentaires. Sans ces interventions le groupe des rentiers présenterait un degré de pauvreté nettement supérieur à la moyenne" (Suter & Mathey 2000, p. 14).

### **5.2.2 Effet de redistribution**

---

<sup>11</sup> Le seuil inférieur de pauvreté s'appuie sur les taux de référence de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et la limite supérieure sur le droit à bénéficier de prestations complémentaires à l'AVS/AI (Suter & Mathey 2000, p. 19).

Selon l'étude de Suter & Mathey (2000), les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI présentaient en 1992 un effet de redistribution particulièrement élevé de 63 pour cent en faveur des groupes inférieurs de revenus<sup>12</sup>. Environ deux tiers des prestations touchées principalement par les classes inférieures de revenus sont financés par les groupes à revenus supérieurs (Suter & Mathey 2000, p. 21). Parmi les autres branches de prestations sociales on trouve un degré plus ou moins aussi élevé (60%) uniquement pour la réduction des primes à l'assurance maladie.

Mais les prestations complémentaires, tout comme les autres transferts sociaux liés aux besoins, n'ont en raison de leur volume relativement faible que d'infimes répercussions sur l'inégalité générale des revenus (Suter & Mathey 2000, p. 22 ss).

### **5.2.3 Taux de perception**

Si tous les rentiers AVS prétendaient aux prestations auxquelles ils ont droit, on ne trouverait en appliquant la limite PC plus guère de pauvreté due à l'âge<sup>13</sup>. Pour l'année 1992 on a relevé en rapport avec les prestations complémentaires que parmi les 17.3 pour cent de rentiers ayant au total droit aux PC seuls 11.4 pour cent avaient fait valoir ce droit. Cela correspond à un taux de non perception de 34 pour cent (Leu, Burri & Priester, 1997). Une analyse plus pointue démontre que "la prétention aux prestations complémentaires est d'autant plus élevée que le montant de celles-ci est plus important et que les rentiers AVS encore en activité ou domiciliés à la campagne touchent plus rarement de telles prestations" (Leu, Burri & Aregger, 1998, p. 177).

Les ayants droit aux PC sont ainsi nettement plus nombreux à faire valoir ce droit que les bénéficiaires de l'aide sociale (cf. les remarques mentionnées au paragraphe 2.4.3). Bien que percevoir des PC soit manifestement moins stigmatisant que faire appel à l'aide sociale, la question demeure de savoir comment améliorer encore le recours aux PC à l'AVS/AI et par là même abaisser encore la pauvreté à l'âge de la vieillesse. On pourrait par exemple atteindre un niveau plus élevé si l'administration fiscale signalait les PC aux ayants droit potentiels. "Une variante encore un peu plus étendue permettant d'abaisser le taux de non perception des prestations complémentaires consisterait pour l'administration fiscale à vérifier elle-même de manière explicite la détermination du droit de prétention et à en aviser aussi bien les ayants droit que les services concernés auprès de la caisse de compensation. Ces derniers pourraient alors se mettre en rapport avec les ayants droit" (Leu, Burri & Aregger 1998, p. 172).

### **5.2.4 Aspects administratifs**

---

<sup>12</sup> "L'effet de redistribution d'une branche de prestations sociales correspond au quotient entre la somme des contributions excédentaires de tous les "cinquièmes" de revenus (c'est-à-dire les bilans positifs des contributions) et la somme de toutes les contributions. Les valeurs en pour cent indiquent quelle est la part des contributions réaffectée entre les "cinquièmes" de revenus" (Suter & Mathey, 2000, p. 21).

<sup>13</sup> Cela s'applique pour le moins à tous les rentiers vivant à domicile. Ceux qui nécessitent des soins, tout en ne disposant que d'une faible prévoyance et d'une maigre fortune, deviennent des bénéficiaires de l'aide sociale, car les PC ne couvrent pas un séjour en établissement médico-social.

La perception des PC pose problème pour le traitement des nouvelles demandes qui exige beaucoup de temps et dure en général plusieurs mois. "La demande peut être traitée dans un délai de quatre mois pour quelque 80 pour cent des cas seulement" (Huber 2001, p. 138). Se fondant sur cette expérience, l'OFAS a récemment demandé aux offices compétents pour les investigations de lui soumettre des suggestions d'amélioration qu'il a ensuite examinées quant à leur réalisation (Huber 2001). Les propositions portent aussi bien sur des améliorations ou restrictions du domaine des prestations que sur une procédure simplifiée. Parmi les propositions dont l'étude sera poursuivie on trouve par exemple: l'établissement de fiches de travail pour la pratique, l'augmentation de l'abattement sur le revenu lucratif ou la façon de procéder avec les couples séparés de fait mais non pas judiciairement.

Les coûts administratifs des PC à l'AVS/AI ne sont pas relevés ni attestés séparément. En raison de l'importance des dépenses nécessaires aux investigations, il faut toutefois partir du principe qu'ils représentent plusieurs fois la participation de la Confédération aux frais administratifs (sans les coûts des cantons) pour l'AVS/AI, qui sont d'environ 0.3 pour cent en moyenne (OFAS 2000).

### **5.3 Similitudes et différences par rapport aux prestations cantonales liées aux besoins pour les familles**

Le **tableau 8** donne un aperçu des similitudes et différences entre le système des prestations complémentaires à l'AVS/AI et ceux des prestations cantonales liées aux besoins pour les familles. Les deux ont en commun le fait qu'ils parent aux déficits de revenus moyennant des prestations complémentaires et (contrairement à l'aide sociale) qu'ils renoncent aux consultations et mesures d'intégration. Les deux visent en outre une réglementation non stigmatisante en matière de perception. Les distinctions essentielles portent sur la différence entre les groupes ciblés et par là même sur les diverses structurations. Les PC à l'AVS/AI sont notamment orientées sur une compensation de plus longue durée (pour une situation demeurant la même quant au revenu) alors que les PC pour les familles sont une mesure destinée à combler des déficits momentanés de revenus.

Tableau 8: Comparaison entre les PC à l'AVS/AI et les prestations cantonales liées aux besoins pour les familles

	<b>PC à l'AVS/AI</b>	<b>Prestations cantonales pour familles, liées aux besoins</b>
But	augmentation ciblée du revenu jusqu'au minimum vital	augmentation ciblée du revenu jusqu'au minimum vital
Groupe ciblé	rentiers AVS/AI	familles avec enfants en bas âge
Financement	Confédération, cantons, communes, pas de pour cents sur les salaires	canton, communes, en partie pour cents sur les salaires
prestations	quant au revenu guère modifiée)	spécifique à la période des tout petits, rapide changement de la situation quant au revenu
Surveillance	Confédération	canton
Propres prestations	la prestation est liée à une activité professionnelle antérieure	en partie garde personnelle de l'enfant, pour les couples activité lucrative minimale de 100%
Composition de la prestation	prestation complémentaire au sens propre; remboursement de certains coûts dus à la maladie et à un handicap, prise en charge de frais supplémentaires	prestation liée aux besoins au sens propre; pas de remboursement/prise en charge de coûts particuliers
Domicile	séjour en Suisse de dix ans au minimum	domicile dans le canton, délais de carence variant d'une à quelques années
Lien avec le domicile	domicile dans le canton, ne doit cependant dans le canton pas être assujetti à la durée du domicile	la prétention est en général assujettie à la durée de domicile dans le canton (conséquence de la solution cantonale)
Administration	par le système des caisses de compensation AVS	solutions fort différentes (notamment CAF, caisses de compensation AVS, services sociaux)
Exercice du droit	34% de non perception	aucune déclaration possible
Effet sur la pauvreté	réduction du taux de pauvreté (CSIAS) de 7.4 à 3.6%	aucune déclaration possible

On peut en résumé relever ce qui suit à propos du système des PC à l'AVS/AI:

- Il représente pour les rentiers un système de sécurité minimale. On peut donc aisément concevoir que des prestations complémentaires pour les familles s'appuient sur ce modèle.
- Des adaptations sont cependant inévitables en raison des divers groupes ciblés. Le système des PC à l'AVS/AI ne peut être reporté tel quel sur les familles.

## **6 Objectifs et conditions cadre pour un système de PC familiales**

Nous nous penchons ci-après sur les objectifs et conditions cadre que devrait remplir un système de PC familiales, en nous orientant pour cela sur les normes que la CDAS a fixées pour la présente étude. Ces modalités ont été formulées en partie dans le mandat de prestations, puis complétées lors de la séance tenue par le comité directeur de la CDAS en date du 28 juin 2002. Elles englobent les points A à F ci-après. Nous avons étendu ces critères aux points G à I qui se réfèrent à d'autres principes reconnus en matière de politique familiale en Suisse (cf. Bauer & Streuli 2000). Nous subdivisons les normes en trois objectifs qui sont présentés au paragraphe 6.1. Les autres points portent sur les conditions cadre que nous traitons plus précisément au paragraphe 6.2. Nous abordons enfin au paragraphe 6.3 les points essentiels pouvant créer des tensions entre les divers objectifs et conditions cadre.

### **6.1 Objectifs**

#### **A. Diminution de la pauvreté parmi les familles**

L'exigence portant sur une réduction de la pauvreté recèle principalement un objectif quantitatif. Les prestations complémentaires doivent permettre de relever à un niveau dépassant le seuil de pauvreté les revenus dont disposent les familles dans le besoin. Le taux de pauvreté en Suisse devrait ainsi sensiblement régresser. Suivant les ouvrages se rapportant à ce sujet, nous utilisons comme seuil de pauvreté le minimum vital défini par la CSIAS.

La CDAS n'a fixé aucune modalité quantitative pour la réduction de la pauvreté. Pour les calculs ultérieurs nous partons de l'objectif que le système des PC familiales doit permettre de relever les ressources d'au moins 80 pour cent des familles considérées aujourd'hui comme pauvres (c'est-à-dire vivant en dessous du minimum vital CSIAS) pour qu'elle atteignent - ou même dépassent - ce minimum vital (cf. le paragraphe 6.3.1 concernant ces valeurs).

#### **B. Meilleure intégration des familles**

Cet objectif lui aussi comporte tout d'abord un élément quantitatif. Le système des PC familiales ne doit pas se limiter à la seule garantie du minimum vital, mais bien aussi permettre à la famille de participer à la vie sociale. Une telle exigence vaut dans une large mesure pour les enfants qui, davantage encore que les adultes, s'orientent en fonction des standards de vie de leur groupe de référence. En accord avec la convention de l'ONU sur les droits des enfants et le pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels - tous deux ratifiés par la Suisse respectivement en 1997 et 1992 - on doit viser la garantie d'un niveau socio-culturel minimal généreux ou un "niveau de vie approprié" (cf. Lücker-Babel 1999). Cela signifie que le système des PC familiales devrait normalement permettre de relever au-dessus du minimum vital CSIAS les ressources des familles bénéficiaires.

Mais une meilleure intégration a aussi pour objectif, à long terme tout au moins, une intégration sociale de l'ensemble de ce groupe. Outre les prestations en espèces il faut pour cela aussi des prestations non matérielles (mesures d'accompagnement telles qu'évaluations, financement d'une formation complémentaire, ou autres encore). Si le système des PC fami-

liales doit être appliqué sans formalisme, de telles mesures d'accompagnement doivent être conçues en premier lieu comme des offres et non pas en tant que conditions préalables et système de contrôle (cf. l'examen plus approfondi au paragraphe 6.3.1).

### **C. Allégement pour les agglomérations (moyennant une réduction de l'aide sociale)**

Pour pouvoir alléger les dépenses des villes et agglomérations en matière d'aide sociale il faut, d'une part, que les prestations complémentaires remplacent de telles dépenses. Cela signifie que grâce aux PC familiales une part importante des familles qui jusqu'ici bénéficiaient de l'aide sociale ne devront plus avoir recours à une telle prestation. Les PC familiales devront, d'autre part, être financées par les cantons et la Confédération dans une plus large mesure que l'aide sociale.

## **6.2 Conditions cadre**

### **D. Mobilisation efficace des ressources**

Efficacité signifie obtenir le meilleur résultat possible en engageant des moyens donnés; ou encore, formulé différemment: Les objectifs fixés devraient être atteints en générant le moins possible de coûts. Dans ce contexte il s'agit de comparer les résultats des calculs de simulation sur le modèle concret tel que proposé avec d'autres solutions offertes. Mais l'efficacité porte aussi sur la mise en œuvre des mesures: Si l'investissement administratif (et ses coûts) doivent être modérés, l'application du système des prestations complémentaires doit pour sa part être simple elle aussi.

### **E. Les prestations ne doivent pas être exportables**

En séance de comité la CDAS a retenu que les PC familiales devaient être conçues de manière à ne pas devoir "exporter" les prestations. Cela signifie que seuls les parents domiciliés en Suisse doivent pouvoir bénéficier de prestations pour leurs enfants également domiciliés dans notre pays. L'exclusion touche en premier lieu les frontaliers, mais également d'autres travailleurs étrangers vivant en Suisse et dont les enfants demeurent à l'étranger, placés sous la garde de membres de leur famille par exemple. Cette modalité est plutôt restrictive quant aux possibilités de configuration, car sinon l'UE réclamerait l'exportabilité des prestations (cf. l'analyse plus précise au paragraphe 7.1.2). Il n'a pas été prévu de déterminer dans le cadre de cette étude quelles seraient les conséquences financières de l'exportabilité des PC familiales.

## **F. Maintenir l'incitation à l'exercice d'une activité lucrative**

Les prestations complémentaires, tout comme le mode de calcul de l'aide sociale, sont des systèmes qui définissent un seuil des besoins et comblent d'éventuels déficits. La conséquence logique en est que tout revenu lucratif supplémentaire entraîne une réduction correspondante de la prestation. Cela peut s'avérer très frustrant et ôter toute motivation à accepter un emploi, surtout lorsque le revenu n'augmente que très faiblement et que le travailleur ne parvient pas à se sortir pendant longtemps d'une situation le faisant dépendre de prestations complémentaires.

Limitier cet effet exige des mesures d'accompagnement. Celles-ci peuvent consister, d'une part, en modalités directes (comme par exemple l'exigence d'une activité lucrative minimale) ou, d'autre part, en une structuration proportionnée des prestations ou encore en une imputation partielle seulement du revenu lucratif. Plus l'incitation à exercer une activité lucrative est conçue de manière dynamique, plus les coûts ainsi engendrés seront élevés et plus la condition cadre de l'efficacité sera remise en question (cf. l'analyse plus précise au paragraphe 6.3.2).

## **G. Traitement aussi équivalent que possible dans toute la Suisse**

Le principe d'une égalité de traitement veut que dans des situations comparables les enfants soient soutenus de façon similaire dans tout le pays. Si les circonstances sont similaires, la prestation ne doit dépendre du lieu de domicile ni quant à son volume, ni quant à sa qualité. Des différenciations se justifient néanmoins de manière tout à fait objective (par exemple en raison d'un autre coût de la vie). Mais le principe d'un traitement équivalent se rapporte aussi aux recoupements entre différents systèmes de sécurité. C'est ainsi par exemple que les enfants de familles exerçant une activité lucrative et au bénéfice de PC familiales ne devraient pas être traités autrement que ceux de parents touchant l'AI.

## **H. Traitement équivalent des diverses structures familiales et formes d'existence**

Les rapports qu'entretiennent les membres d'une famille et la manière dont sont réglées les obligations qui leur incombent sont affaire de la famille et ne doivent donner lieu à aucune discrimination. Les PC familiales doivent être conçues de manière à respecter et traiter de manière équivalente les diverses structures d'organisation des familles.

- **Familles monoparentales et couples:** A frais égaux pour la garde des enfants et assurer le revenu les familles monoparentales sont, comparées aux couples, soumises à une charge disproportionnellement plus élevée. Il doit être tenu compte de cette sollicitation plus importante au sens de l'équité horizontale<sup>14</sup>.
- **Couples mariés et non mariés, couples du même sexe et de sexe différent:** Les couples mariés et ceux qui ne le sont pas devraient être traités de manière équivalente lors-

---

<sup>14</sup> La péréquation horizontale est imposée par l'équité entre ménages au revenu identique mais avec un nombre d'enfants différent. Elle exige pour les ménages disposant du même revenu que les prestations politico-familiales nettes auxquelles ils ont droit augmentent avec un nombre croissant d'enfants.

que les autres circonstances sont identiques. Le droit à pouvoir bénéficier d'une mesure de politique familiale ne doit pas non plus dépendre de l'orientation sexuelle du couple.

- **Propre garde des enfants et encadrement hors de la famille:** Parmi les principes de non discrimination et du droit à l'autodétermination des familles figure aussi la possibilité d'assumer en famille la garde de l'enfant ou de confier celui-ci à quelqu'un de l'extérieur.

## **I. Prise en compte des besoins spécifiques à certaines phases et en fonction des régions**

Le système devrait dans la mesure du possible tenir compte des besoins variant en fonction des phases d'évolution de la famille. Si durant les premières années jusqu'à l'entrée à l'école enfantine ce sont principalement le temps consacré à la garde des enfants en bas âge ou les coûts engendrés par leur encadrement en dehors de la famille qui posent problème, à l'âge préscolaire puis durant la scolarité ce sont les arrangements prévus au jardin d'enfants et à l'école (blocs de périodes, repas surveillés, encadrement après les heures d'école) qui avantagent ou entravent la compatibilité entre profession et famille. Le système devrait de manière similaire pouvoir considérer aussi les particularités régionales (différences dans l'infrastructure, comme par exemple l'offre en crèches; différences concernant les autres prestations, comme celles de l'aide sociale par exemple). Les éléments de structuration doivent toujours être jugés en fonction de la manière dont ils tiennent compte des besoins spécifiques à certaines périodes de la vie familiale, de même que des différences régionales.

### **6.3 Situation de tension entre divers objectifs et conditions cadre**

Il existe bon nombre de points de friction entre les divers objectifs et conditions cadre. Trouver une solution concrète pour éviter ces tensions dépend de la priorité à donner soit aux objectifs, soit aux conditions cadre. C'est en fin de compte à la CDAS/CTA qu'il appartiendra de fixer une telle priorité. Nous nous contentons ci-après d'éclaircir la situation des objectifs et des conditions cadre d'une façon pragmatique et qui paraît réalisable au niveau du paysage politique en Suisse.

#### **6.3.1 La simplicité en matière de perception par opposition à l'équité des besoins et à l'intégration**

L'objectif consistant à réduire la pauvreté suggère de structurer les prestations comme un droit allant de soi et facile à faire valoir. Mais parallèlement les prestations doivent aussi être véritablement conformes aux besoins. A notre avis il devrait être possible de tenir compte simultanément des deux aspects si, pour faire valoir le droit aux prestations, on se fonde dans une très large mesure sur des données déjà disponibles dans la déclaration fiscale. Contrairement à la proposition d'un bonus fiscal présentée par le DFE (cf. paragraphe 3.2) il nous semble toutefois politiquement peu réaliste d'intégrer la prestation directement dans le système fiscal. Il serait toutefois possible de traiter la demande pour des PC familiales avec une copie de la déclaration fiscale et quelques données complémentaires (comme par exemple le montant du loyer).



Une intégration conforme aux besoins doit aller au delà de simples prestations en espèces. Nous partons toutefois de l'idée que de telles prestations supplémentaires sont nécessaires pour une partie seulement des bénéficiaires de PC familiales. Pour la plupart des familles, la pauvreté et les bas revenus sont un problème passager dû aux charges particulières engendrées par les enfants. Il est possible de parer à cette difficulté moyennant des prestations en espèces à faire valoir de manière simple. Une offre particulière en matière de consultation et de soutien est nécessaire pour une partie moins importante des familles. Nous pensons que celles devant faire face à de plus graves problèmes doivent être aidées en premier lieu au moyen d'autres systèmes de sécurité (comme l'AC ou l'AI). Une petite partie enfin sera à l'avenir aussi toujours secourue par l'aide sociale où l'aspect consultatif et d'intégration revêt une grande importance.

Vu sous cet angle nous concrétisons l'objectif visant une réduction de la pauvreté et selon lequel le système des PC familiales doit permettre à 80 pour cent des familles aujourd'hui dans la précarité de voir leurs ressources s'élever au-dessus du seuil CSIAS. Mais cela revient également à dire que 20 pour cent des familles souffrant actuellement de pauvreté devront à l'avenir aussi être encore soutenues au moyen de l'aide sociale (ou d'autres systèmes de sécurité).

### **6.3.2 L'incitation à l'exercice d'une activité lucrative par opposition à l'efficacité et aux coûts**

Le potentiel de tensions entre le maintien de l'incitation à exercer une activité lucrative et les coûts engendrés par le système est très élevé. On parvient aux coûts les plus bas pour éradiquer la pauvreté lorsque c'est exactement la lacune entre le revenu et les besoins vitaux qui est comblée. Mais en pareil cas chaque franc de salaire supplémentaire entraîne une réduction d'un franc sur la prestation complémentaire. Le "seuil d'imposition" est de 100 pour cent. Les coûts augmentent beaucoup lorsque le revenu lucratif général n'est par exemple imputable que pour moitié seulement. Dans ce cas des prestations complémentaires sont en effet encore versées jusqu'à un revenu lucratif équivalant au double des besoins vitaux. Les coûts augmentent par conséquent de plus du double.

Cette situation conflictuelle peut être atténuée de diverses manières. Si la limite des PC se situe au-dessus du seuil de pauvreté (selon la CSIAS), on peut choisir une configuration qui ne comble que partiellement la lacune jusqu'à la limite des PC, tout en rehaussant cependant au-dessus du seuil de pauvreté les ressources de la plus grande partie des familles dans la précarité. Un haut "seuil d'imposition" peut en outre être abaissé de manière ciblée si le propre revenu est partiellement pris en compte pour le calcul du droit aux PC.

### **6.3.3 La liberté de choix par opposition à l'intégration dans la vie active**

La liberté de choix quant à la garde des enfants - au sein même de la famille ou à l'extérieur - est une conception diversement interprétée qui, selon les circonstances, peut se trouver en situation conflictuelle avec l'objectif de l'intégration (dans la vie active). Dans le rapport suisse sur les familles de 1982 il est mentionné avec conviction qu'il est du "devoir de la collectivité d'offrir à toutes les mères la possibilité d'interrompre leur activité lucrative assez

longtemps pour mettre à profit leur droit à garder l'enfant" (Groupe de travail rapport sur les familles 1982, p. 52). En vertu du principe de non discrimination ce devoir devrait sans doute être élargi au même droit pour les pères ainsi qu'à un partage de la garde entre pères et mères, d'une part, de même qu'au droit pour les pères et mères qui travaillent de disposer, d'autre part, de structures de qualité pour la garde des enfants en dehors de la famille. Les couples qui préfèrent un partage égalitaire des rôles ne doivent pas être désavantagés par rapport à ceux qui s'en tiennent à la répartition traditionnelle.

Le principe de la liberté de choix peut aussi être interprété diversement selon la perspective temporelle. Si l'on vise pour les mères une liberté de choix à long terme, il y a de bonnes raisons pour compléter la liberté de choix à court terme par des incitations à l'intégration des mères dans la vie active et à un partage égalitaire des tâches professionnelles et familiales au sein du couple. Sinon, avec en toile de fond les restrictions imposées par le marché du travail et la tradition culturelle quant aux rôles à jouer au sein d'une famille, cette liberté de choix pourrait ne l'être qu'en apparence et déboucher souvent sur un statu quo.

Pour que la **liberté de choix soit finalement réalisée**, les mesures politico-familiales doivent inclure un élément correctif (c'est-à-dire des incitations spéciales pour l'intégration des hommes à la maison et celle des femmes dans la vie active). Dans ce sens les mesures doivent être jugées selon qu'elles renforcent le partage traditionnel des rôles (et ainsi réduisent la liberté de choix à plus long terme) ou alors qu'elles favorisent une activité permanente des mères et un partage égalitaire de travail non payé pour les couples (et ainsi accroissent la liberté de choix à plus long terme). Ce postulat, selon lequel la mesure ne doit pas réduire la liberté de choix économique des femmes - ou exprimé positivement - doit au contraire l'accroître dans la mesure du possible, tend à l'apport d'une correction pour le libre choix entre garde en propre et encadrement à l'extérieur. Dépendre des prestations complémentaires devrait ainsi pouvoir être évité à long terme.

#### **6.3.4 Un traitement équivalent par opposition aux besoins régionaux**

Le système des PC familiales devrait si possible toujours tenir compte des différentes conditions cadre appliquées dans les divers cantons (afin que soit mis en oeuvre le principe selon lequel ce qui est dissemblable doit dans la mesure de la disparité être traité adéquatement de manière dissemblable). On songe par exemple aux différences concernant les impôts cantonaux ou les allocations familiales. Afin d'éviter un système trop complexe il n'est toutefois pas possible de prendre en compte toutes les particularités régionales.

Les cantons s'intéressent parallèlement à des solutions sur mesure pour leurs conditions régionales. S'y ajoute le fait que seules quelques solutions valables pour l'ensemble de la Suisse seront politiquement réalisables ces prochaines années. Si tout le système est réparti en un standard minimal commun et des prestations plus élevées à définir au niveau cantonal, il faudra veiller à protéger autant que possible les initiatives cantonales. Cela signifie par exemple qu'on devra rechercher une très grande compatibilité avec des systèmes cantonaux actuels (comme entre autres le modèle tessinois) et ne pas restreindre si possible la marge

de manoeuvre dont disposent les divers cantons pour apporter des compléments ciblés au système fédéral.

## 7 Configuration des éléments

La présentation ci-après des éléments est axée sur les systèmes actuels d'allocations fixes pour les enfants et des composantes liées aux besoins pour les prestations complémentaires. Les divers principes de chaque élément de structuration sont une fois encore brièvement énoncés (se référer aux chapitres 4 et 5 pour la présentation circonstanciée des éléments). Les principes d'intérêt pour une prestation complémentaire familiale sont jugés en fonction de leur aptitude à atteindre les objectifs visés et à inclure les composantes mentionnées au chapitre précédent. On y démontre les interdépendances des éléments de configuration et, là où c'est significatif, la connexion des PC familiales avec le système existant des allocations générales pour enfants et l'offre en établissements d'accueil de jour pour les enfants sont aussi signalées.

**Tableau 9:** Vue d'ensemble des éléments de configuration

Eléments de configuration	Enoncé des questions	Possibilités de configuration
Droit fondamental aux prestations	référence à l'enfant	propre enfant, autres degrés de parenté, droit de garde, communauté d'habitation
	référence à la Suisse	domicile, activité lucrative
Genre de prestations	quels sont les coûts à rembourser	seuls les coûts directs des enfants ou aussi les besoins des parents pour compenser le temps consacré à la garde des enfants
Etendue des prestations	montant des coûts directs pour les enfants	besoins des enfants selon CSIAS, LPC, modèle tessinois
	valeur de l'investissement en temps	besoins des parents selon CSIAS, LPC, modèle tessinois
	autres composantes	loyer, assurance, garde externe, ...
Durée de perception	durée maximale de perception pour les coûts des enfants	limites d'âge selon les allocations pour enfants (16), majorité (18), fin de la formation (25)
	durée maximale de perception de l'indemnité pour	uniquement phase nourrisson, entrée école enfantine, école primaire, ...
Déductions	l'investissement en temps base de détermination du revenu	revenu effectif, revenu imposable, revenu net
	fortune imputable	fortune en capital, biens immobiliers

### 6.4 Droit fondamental aux prestations

Il y a lieu de déterminer précisément dans ce contexte quelles sont les personnes pouvant prétendre aux prestations et lesquelles ne le peuvent pas. Une solution à large vue englobe-

rait toutes les personnes assumant la surveillance et l'éducation d'un enfant. L'unique condition porterait sur l'indigence d'une famille. Divers critères d'exigences peuvent être retenus pour la restriction apportée à un droit fondamental aux prestations:

- le cercle des membres de la famille ayant droit aux prétentions
- le lieu de domicile et les délais de carence
- l'activité lucrative

Toutes les prestations liées aux besoins et octroyées en Suisse ont en commun le fait que le revenu imputable doit se situer en dessous d'un minimum vital défini politiquement. Sinon leurs différences portent aussi bien sur le montant du seuil fixé que sur les critères des exigences requises. Les différences essentielles sont décrites ci-après:

#### **6.4.1 Membres de la famille ayant droit aux prétentions**

Pour le calcul des besoins nécessaires à la couverture du minimum vital il faut tout d'abord définir quels sont les membres faisant partie du cercle familial, puis ensuite déterminer lequel d'entre eux peut prétendre aux prestations.

Une définition au sens étroit englobe uniquement la parenté du premier degré vivant sous un même toit. Une définition plus large de la famille comprendrait tous ses membres logeant avec un enfant sous un même toit et/ou qui tiennent une caisse commune pour le ménage. Dans ce cas les degrés de parenté seraient sans importance. On y trouverait par exemple aussi un ménage avec un enfant et ses frères et soeurs plus âgés qui subviennent aux besoins du cadet, ou encore une communauté domestique composée d'un enfant et d'autres membres de sa parenté comme ses grands parents, tantes ou oncles, même sans curatelle formelle (CSSS 2002, p. 12).

Le droit de perception peut en principe être conféré à l'enfant lui-même, à son père ou à sa mère, ou encore à un autre adulte ayant des liens de droit spécifiques avec l'enfant (tutelle, curatelle).

- Allocations familiales cantonales: Les prestations complémentaires sont exclusivement versées aux parents naturels, dans quelques cantons même à la mère uniquement.
- PC à l'AVS/AI: Les prestations complémentaires sont exclusivement payées aux parents ou au père/à la mère bénéficiaires d'une rente, ou aux enfants (orphelins) qui justifient d'un droit à une rente pour enfants de l'AVS et de l'AI, voire à leur tuteur.
- Modèle tessinois: Est en droit de toucher la prestation le père ou la mère qui assume effectivement la surveillance de l'enfant et non pas celui ou celle qui possède le droit de garde. Cette réglementation est importante pour les parents séparés qui partagent par exemple le droit de garde, ou encore lorsque le droit de garde a été retiré au père ou à la mère qui s'occupe de l'enfant. Est définie comme famille toute communauté domestique composée d'un enfant et d'au moins l'un de ses propres parents ou parents adoptifs, voire nourriciers. Le principe englobe les familles comprenant les deux parents, celles avec un seul des parents, les familles nourricières et les familles recomposées.

Si les PC familiales doivent traiter de manière équivalente les multiples genres de vie existant dans la société actuelle et garantir le traitement identique de toutes les formes familiales, la notion de famille doit englober toutes les communautés vivant avec des enfants, telles qu'on les rencontre de nos jours. Il y a lieu de vérifier dans ce sens si en regard du pluralisme des formes existentielles la notion de famille ne devrait pas être élargie et englober d'autres membres de la famille encore qui contribuent ensemble aux revenus et aux dépenses du ménage. Comme par exemple les parents qui travaillent tous les deux, tandis qu'une tante vit dans leur foyer et s'occupe du ménage, et d'autres situations similaires.

#### **6.4.2 Lieu de domicile et délais de carence**

Les prestations liées aux besoins pour les familles et les PC à l'AVS/AI sont assujetties à un lieu de domicile en Suisse. Une prestation ne peut par conséquent pas être exportée: le droit aux prestations s'éteint s'il est renoncé à ce lieu de domicile en particulier. Un père ou une mère bénéficiaire peut prétendre à des prestations complémentaires uniquement pour les membres de la famille vivant eux-mêmes officiellement en Suisse. Si un enfant vit par exemple chez ses grands-parents à l'étranger, il n'est pas pris en compte pour le calcul des prestations complémentaires. L'exigence d'un domicile en Suisse exclut par exemple aussi tous les frontaliers du versement de telles prestations.

Outre le lieu de domicile on trouve souvent aussi des délais de carence. Cela signifie qu'un séjour en Suisse - ou dans le canton correspondant - est exigé sans interruption aucune pendant un certain temps pour qu'une prestation soit versée. On trouve les réglementations suivantes à ce propos:

- Allocations familiales cantonales: Celles-ci ne sont pas liées au lieu de domicile mais à l'activité professionnelle. Les travailleurs étrangers dont les enfants ne vivent pas en Suisse touchent également des allocations pour enfants, alors que dans certains cantons ce groupe ne se voit pas octroyer d'allocations de formation.
- PC à l'AVS/AI: Ont droit à ces prestations les citoyens suisses domiciliés dans notre pays et y séjournant effectivement. Un délai d'attente de dix ans au cours desquels ils doivent être domiciliés en Suisse sans interruption est imposé aux étrangers. Ce délai est ramené à cinq ans pour les réfugiés et les apatrides.
- Prestations cantonales liées aux besoins pour les parents: La personne bénéficiaire de telles prestations doit séjourner effectivement dans le canton et y avoir son domicile légal. Un délai de carence d'une année avant la naissance de l'enfant est imposé dans six cantons (FR, GL, NE, SH, ZG, ZH). Le canton de Vaud exige six mois, alors que les cantons de Lucerne, des Grisons et de St Gall demandent uniquement que les parents soient domiciliés dans le canton à la naissance de l'enfant.
- Modèle tessinois: Aussi bien les Suisses que les étrangers doivent avoir élu domicile au Tessin depuis trois ans au moins. Il suffit que l'un des deux parents remplisse ce critère. Les familles de requérants d'asile sont en revanche exclues de ces prestations.

Une solution applicable à l'ensemble de la Suisse n'impliquerait pas comme condition un lieu de domicile dans le canton pour les Suisses comme pour les étrangers. Mais même en cas de réglementation hétérogène la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance aux personnes dans le besoin (LFA) entraînerait une péréquation: Elle prévoit en effet une compensation intercantonale des prestations d'aide sociale lorsque celles-ci sont dues dans un délai de deux ans après élection du domicile dans un canton. Celui en provenance duquel la personne est arrivée est tenu à l'indemnisation.

L'accord de libre passage avec l'UE remet toutefois en question le principe aussi bien des délais de carence que de l'assujettissement à un lieu de domicile: Si les citoyens UE sont mis sur pied d'égalité avec les Suisses, les périodes de séjour dans les pays de l'UE seront imputées comme si les assurés avaient vécu en Suisse. Le **délai de carence se verra ainsi privé de fait de son efficacité**: Il ne pourra être imposé qu'aux seules personnes ne pouvant justifier d'un séjour dans les pays de l'UE. Empêcher l'**exportation des prestations** par une clause domiciliaire dépend de la structuration des PC familiales et de leur classification par le droit européen. Diverses conditions cumulatives doivent impérativement être remplies pour que le versement des prestations soit limité au pays de domicile et ne doive pas être exporté (CSSS 2002, p. 21). Une condition importante consiste en un **financement ne dépendant pas de cotisations**, c'est-à-dire un financement assuré exclusivement par des recettes fiscales. Un financement indirect au moyen de cotisations n'est pas autorisé, tout comme ne l'est pas non plus un financement réalisé exclusivement par des cotisations des employeurs. D'autres conditions encore doivent être remplies de manière cumulative.

#### 6.4.3 Activité lucrative

Outre les exigences formulées quant à un domicile légal les prestations présupposent, d'une part, une activité lucrative minimale et, d'autre part, la garde en propre des enfants et par là même une restriction de cette activité.

- Allocations familiales cantonales: Les divers systèmes d'allocations familiales que connaît la Suisse - une cinquantaine environ - sont liés à une activité lucrative. La plupart de ces systèmes touchent uniquement les travailleurs, alors que dix d'entre eux connaissent les allocations pour indépendants au plan cantonal. Dans quelques cantons, une activité à plein temps est nécessaire pour percevoir une allocation pour enfants complète, d'autres octroient des prestations intégrales même en cas de travail à temps partiel (en règle générale à partir de 50 pour cent). Cinq cantons (VS, JU, FR, GE, SH) élargissent ces prestations aux non travailleurs. Mais elles ne sont versées que si certains seuils de revenu et de fortune ne sont pas dépassés.
- Prestations cantonales liées aux besoins pour les parents: Elles présupposent pour les couples que le père ou la mère qui ne s'occupe pas de l'enfant exerce une activité à 100 pour cent, ainsi qu'un degré d'activité de 50 pour cent au maximum pour celui/celle qui s'occupe de l'enfant et qui doit garantir une garde en propre d'au moins 50 pour cent.

- Modèle tessinois: Sont applicables aux Assegni di prima infanzia (PC parents) les mêmes conditions que pour les autres prestations cantonales liées aux besoins. Dans la révision de la loi il est toutefois prévu de supprimer la restriction quant à l'activité exercée par le père ou la mère s'occupant de l'enfant.

En cas d'application à la Suisse tout entière, les caractéristiques exigées quant à l'étendue minimale ou maximale d'une activité lucrative devraient être discutées. Trois modalités marquent les modèles de leur empreinte:

- Dans le modèle tessinois comme pour les autres prestations liées aux besoins, l'indemnisation pendant les premières années porte aussi bien sur les coûts directs engendrés par les enfants que sur les coûts indirects concernant le temps consacré à leur garde. Celle-ci est placée au même niveau qu'un emploi à plein temps, étant donné que pour les ménages composés d'un couple il est exigé une activité à 100 pour cent, tandis qu'aucune activité minimale n'est demandée aux ménages ne comprenant qu'un seul parent. Le degré minimal d'activité exigé du père ou de la mère ne s'occupant pas de l'enfant doit empêcher la transformation des prestations complémentaires en revenu minimal garanti. Si le père ou la mère qui ne se consacre pas à la garde de l'enfant n'exerce "sans motifs valables" aucune activité, ou partielle seulement, le modèle tessinois lui impute un revenu hypothétique.
- La répartition des tâches du couple sur une personne chargée de garder l'enfant et l'autre travaillant à l'extérieur. Cette règle cimenter l'attribution classique des rôles au sein de la famille. Elle réduit le libre choix des parents quant à leur organisation interne de la famille et contrevient en outre au principe d'égalité des chances pour les deux sexes.
- La garde en propre n'est pas seulement rendue possible, elle est même prescrite par l'Etat avec la restriction d'activité imposée au père ou à la mère (maximum 50 pour cent pour celui des deux qui garde l'enfant). Indépendamment du fait que la grande majorité des bénéficiaires va respecter cette norme de son propre chef (que ce soit pour des motifs personnels, parce que des places payables d'encadrement en dehors de la famille font défaut ou encore parce qu'il n'y a pas de possibilité de travail) cette modalité est douteuse car réduire le libre choix entre garde en propre et encadrement externe constitue une atteinte à la souveraineté d'une famille. La prétention à la garde en propre conduit à fixer non seulement des exigences minimales quant à l'activité lucrative mais simultanément aussi des valeurs maximales. Une restriction de l'activité professionnelle peut à long terme s'avérer négative pour les personnes qui s'occupent de leurs enfants. Aussi longtemps que la reconduction de l'engagement après un congé parental n'est pas garantie légalement, chaque interruption signifie la perte du poste de travail, trouver un nouvel emploi dépendant alors de la situation conjoncturelle. Dans le secteur des bas salaires la concurrence est énorme, surtout pour les postes à temps partiel. De plus, les employeurs exigent en règle générale une très grande souplesse lors d'un nouvel engagement, alors que des collaborateurs de longue date peuvent s'attendre à disposer d'une plus grande liberté quant à l'organisation de leur horaire de travail, pour ainsi mieux concilier profession et famille. C'est pourquoi quitter son travail ne devrait pas être encouragé, mais bien au contraire évité dans la mesure du possible grâce à des mesures ciblées. La revendication

de la garde en propre est ainsi incompatible avec l'objectif respectivement d'une intégration sociale de la famille et du maintien à long terme de l'efficacité professionnelle du père et de la mère.

C'est pourquoi le Tessin va supprimer la restriction d'activité. La révision tient compte des résultats de l'évaluation du modèle (Vaucher de la Croix & Marazzi 2001). Pendant les trois premières années les parents peuvent décider eux-mêmes comment ils veulent que leur enfant soit gardé sans pour autant subir de désavantages financiers. Un soutien à l'activité lucrative est en outre apporté grâce à la prise en charge des coûts engendrés par l'encadrement externe.

Pour de nombreux parents dans le besoin, notamment pour les femmes, une activité professionnelle représente l'unique possibilité d'échapper à l'isolement consécutif à la pauvreté. C'est pourquoi le modèle devrait garantir la possibilité d'une activité lucrative pour les deux parents ou pour les personnes élevant seules leurs enfants, activité qui ne devrait pas dépendre de considérations portant sur l'opportunité économique. L'activité professionnelle peut être encouragée au moyen de systèmes d'incitation ou prescrite par des exigences minimales à ce propos.

#### **Systèmes potentiels d'incitation:**

- La prise en charge des coûts engendrés par un encadrement hors de la famille permet d'accroître la disponibilité à exercer une activité. Si les coûts sont remboursés par la suite, et non pas délimités par les besoins maximaux des enfants, ils représentent des prestations supplémentaires. L'indemnisation exige toutefois une justification des coûts et de l'activité lucrative, par analogie aux prix coûtants pour les impôts.
- Une exonération fiscale sur le plus petit revenu d'un couple encourage le père ou la mère qui garde l'enfant à exercer une activité ou atténue le risque de quitter la vie active.

Alors que les systèmes d'incitation sauvegardent la liberté de choix, la modalité d'une activité minimale implique une nette restriction de cette liberté. Le degré minimal d'occupation de 100 pour cent, tel qu'il est exigé d'un ménage composé d'un couple, pourrait être augmenté lorsque l'enfant grandit. On pourrait par exemple exiger 130 pour cent lorsque l'enfant entre à l'école enfantine et 150 pour cent lorsqu'il entame sa scolarité obligatoire. Ces règles, adaptées en conséquence, pourraient alors aussi être appliquées aux familles monoparentales.

Toute exigence quant à une activité lucrative doit cependant aussi pouvoir répondre à la question de savoir ce qu'il advient si les parents présentant une demande de prestations sont disposés à travailler mais ne trouvent pas d'emploi. Est-ce que consécutivement aux exigences minimales en matière d'activité les points de recoupement avec la LACI doivent être revus et garantis ou, comme pour quelques prestations cantonales liées aux besoins, la conception des PC familiales ne doit pas en dépendre et le versement des prestations com-



plémentaires avoir lieu même lorsque la non activité est imméritée ? De telles questions concernent la problématique des interfaces entre PC familiales, assurance chômage et aide sociale, et la solution administrative des PC familiales. Plus les cas posant problème sont multiples parce que ne remplissant pas les normes de prétention, plus importants seront les contrôles à effectuer et par là même les coûts administratifs aussi. Nous aborderons ces aspects au paragraphe 7.7.

Nous reviendrons au paragraphe 7.4 à la problématique du manque de motivation à exercer une activité en raison du "seuil d'imposition" élevé auquel est soumise une activité accrue.

## 6.5 Durée de perception et étendue des prestations

La question portant sur la limite de la durée de perception est étroitement liée à la décision fondamentale sur la conception d'un modèle à un ou plusieurs degrés: Les prestations complémentaires doivent-elles couvrir uniquement les coûts d'entretien minimal des enfants et combler les allocations pour enfants qui ne couvrent pas le minimum vital (PC enfants), ou bien les coûts en temps générés par la garde et l'éducation des enfants doivent-ils également être pris en considération (PC parents) ?

- Un **modèle à un seul degré** octroie des prestations complémentaires homogènes pendant toute la durée de perception. Si les besoins de la famille doivent être garantis, cela aurait vraisemblablement pour conséquence de restreindre très fortement la durée de perception, comme c'est le cas pour les systèmes cantonaux de prestations liées aux besoins. En principe un modèle à un seul degré serait possible également pour une solution couvrant les besoins de la famille pendant toute la phase éducative d'un enfant. S'il faut tenir compte des divers degrés d'intensité de l'encadrement, on pourrait le faire par exemple par le biais du degré minimal d'activité exigé de la part des parents.
- Un **modèle à plusieurs degrés** fait la distinction entre les coûts directs et indirects générés par les enfants et tient compte des besoins des familles en fonction des phases spécifiques à leur évolution. Le montant des prestations complémentaires dépend de l'âge de l'enfant. Dans la pratique ces limites d'âge sont définies politiquement ou par les structures publiques offertes pour l'âge préscolaire.

Tableau 10: Exemple pour un modèle à quatre degrés (Péréquation des coûts)

	Nourrisson	Enfant en bas âge	Age préscolaire	Age scolaire
coûts des enfants	oui	oui	oui	oui
coûts en temps	PC parents intégrals	50% PC parents	30% PC parents	pas de PC parents
indemnisation des coûts	oui, justification	oui, justification	oui, justification	oui, justification
de garde externe	d'activité	d'activité	d'activité	d'activité

### **6.5.1 Durée maximale de perception des prestations complémentaires pour les familles**

Si comme objectif primordial d'un système de prestations complémentaires on fixe une meilleure intégration des enfants touchés par la pauvreté, les prestations complémentaires pour les familles doivent être versées jusqu'à ce que cette intégration soit assurée. C'est en règle générale le cas lorsque l'enfant entre dans la vie active ou qu'il achève sa formation professionnelle. En Suisse la pratique connaît les limites d'âge suivantes:

- PC à l'AVS/AI: La rente pour enfants de l'AVS/AI, et par analogie les prestations complémentaires, fixent cette limite à l'âge de 18 ans et pour les jeunes en formation à l'âge de 25 ans. Le postulat d'un traitement identique voudrait par conséquent que ces mêmes limites soient également fixées pour les PC familiales.
- Modèle tessinois: Pour les PC enfants, la partie qui couvre les frais générés par ceux-ci est octroyée jusqu'à l'âge de 15 ans révolus, par analogie à la limite fixée pour les allocations cantonales pour enfants.

Si les prestations sont comprises comme un complément apporté aux allocations générales pour enfants ne couvrant pas le minimum vital, il se conçoit aisément à l'appui de ces seuils de perception que la limite supérieure doit être placée à l'âge de 16 ans révolus. En règle générale c'est aussi à cet âge que débute l'apprentissage d'un métier, synonyme des premiers revenus pour les jeunes. Par ailleurs la dignité de l'enfant et le postulat de l'égalité des chances pour tous englobe aussi le droit à une formation plus élevée, voire de plus longue durée. C'est pourquoi la limite supérieure doit être fixée à l'âge de 25 ans révolus pour les jeunes en formation.

### **6.5.2 Durée de perception pour les PC parents**

Comme nous l'avons déjà relevé les PC parents doivent, outre les frais directs engendrés par les enfants, compenser aussi les coûts pour le temps consacré à la garde et à l'éducation de ceux-ci. La question de savoir pendant combien de temps l'indemnisation doit être versée se pose donc au moment de déterminer la durée de perception.

- Dans les onze cantons cités, les prestations cantonales liées aux besoins et versées aux parents ont été réglées dans le cadre de la protection en cas de maternité. Elles sont prévues pour alléger les difficultés dues au manque de protection (assurance maternité et congé parental approprié) et destinées à couvrir la phase d'encadrement la plus intensive. Les parents doivent explicitement se voir offrir la possibilité de garder eux-mêmes leur nourrisson. La durée de l'indemnisation est fixée au niveau politique et porte sur 6, 10, 12 ou 24 mois selon les cantons.
- Au Tessin la limite fixée pour les PC parents est axée sur l'âge d'entrée à l'école enfantine publique (scuola d'infanzia) qui permet aux enfants dès l'âge de trois ans d'être surveillés toute la journée. A partir de ce moment là les frais indirects concernant les enfants ne sont plus indemnisés non plus. En revanche le canton continue de verser des prestations complémentaires pour l'ensemble des coûts directs engendrés par les enfants.

## **Orientation sur le système préscolaire et scolaire**

A l'appui de la pratique existante, c'est notamment sur le système préscolaire et scolaire qu'on peut se baser pour déterminer la durée de perception des PC parents. Par analogie au modèle tessinois, les prestations complémentaires pour les besoins des parents sont supprimées dès qu'une offre en crèches et autres encadrements extérieurs à la famille - adéquate aussi bien en nombre qu'en fonction d'une répartition régionale - autorise une activité professionnelle à plein temps. S'il n'y a pas suffisamment d'écoles de jour ou de garderies, il est entendu que les PC parents doivent encore être versées après l'entrée à l'école obligatoire. Une limite supérieure pourra être définie uniquement lorsqu'on peut attendre de l'enfant qu'il maîtrise le quotidien de manière indépendante ou que la société l'estime ainsi. Une limite d'âge fixée au niveau fédéral devrait en principe tenir compte des diverses structures cantonales et communales en matière d'écoles préparatoires et de scolarité obligatoire, tout comme de l'offre en structures d'accompagnement hors du foyer. Cependant les multiples dispositions existantes compliqueraient jusqu'à la rendre impossible une réglementation homogène pour l'ensemble de la Suisse.

Le **tableau 10** résume les différentes réglementations cantonales en matière d'écoles enfantines. Pour le problème qui nous concerne leur multiplicité est moins significative qu'il y paraît au premier regard. Car pour une activité professionnelle ce sont les horaires effectifs et les offres en blocs de périodes dans les écoles enfantines qui sont déterminants. Si l'on situe la limite là où est proposé un enseignement d'au moins 5 heures d'un seul tenant par jour, tout en présupposant en outre que pour la pause de midi située entre les blocs du matin et de l'après-midi les enfants disposent de locaux surveillés et de cantines où se restaurer, on peut établir les trois groupes suivants:

- ° Le canton du Tessin qui, avec sa scuola d'infanzia, remplit le critère pour les enfants dès l'âge de trois ans. Les cantons de Schaffhouse et de Bâle offrent de telles conditions aux enfants dès l'âge de quatre ans
- ° Uri, Schwyz et Obwald offrent un tel enseignement pour les enfants dès cinq ans.
- ° Selon cette statistique, les offres en écoles maternelles de tous les autres cantons ne sont pas conçues de manière à permettre une activité professionnelle, même à temps partiel.

Dans un modèle spécifique aux diverses phases et tenant compte des différences régionales, les cantons offrant des structures préscolaires qui facilitent une activité lucrative verseraient des PC familiales moins longtemps que les autres. Ces disparités cantonales se neutralisant lors de la phase de scolarité, on peut se demander s'il vaut la peine de disposer d'un modèle plus complexe en raison de cette différenciation. Si les PC familiales indemnisent en outre les frais relatifs à un encadrement externe, une distinction conforme paraît superflue: Lorsque des structures préscolaires font défaut, des solutions privées peuvent remplacer de telles offres. Il faut néanmoins tenir compte de ces disparités pour le mode de financement. Les cantons aux structures préscolaires et scolaires rendant possible une activité lucrative ont des coûts d'encadrement externe moins élevés que les autres. La contribution de la

Confédération devrait par conséquent inclure un élément correctif, afin de ne pas désavantager les cantons disposant de bonnes structures de garde hors du foyer.

Au niveau de l'école primaire, seul le canton du Tessin connaît l'école portant sur une journée complète. Dans les autres cantons on trouve isolément des offres publiques d'écoles de jour (dans la règle un établissement, rarement plus) situées dans la capitale du canton correspondant (AG, BE, BS, GE, GL, SH, SZ, ZG et ZH). Comme à l'école enfantine, les blocs de périodes ne sont pas conçus de manière à permettre aux deux parents de travailler. La durée de perception des PC parents devrait s'orienter en fonction de ces offres cantonales qui peuvent en outre varier d'une commune à l'autre.

Tableau 10: Age d'admission à l'école préparatoire (enfantine) et enseignement donné, 2000

	<b>Age d'admission</b>	<b>Nombre de périodes</b> (par semaine)	<b>Ecole enfantine avec périodes en continu</b> part en %
AG	4	16-20	k.A.
AI	5	3-12	k.A.
AR	5	ca.15	33%
BE	4 ou 5	20.5	k.A.
BL	4.25	20.5	100%
BS	4	32.0	k.A.
FR	5	20-22	0%
GE	3.75	15.0	100%
GL	4.25	20.0	15%
GR	4	20.0	5%
JU	4	18.0	k.A.
LU	4.75	20-26	k.A.
NE	5	21	k.A.
NW	4 ou 5	18.0	100%
OW	5.25	21	100%
SG	4	20.0	100%
SH	4	23.0	100%
SO	4	19.0	90%
SZ	5	15.0	k.A.
TG	4	15.0	0%
TI	3	25.0	100%
UR	5	18-20	100%
VD	4	23.0	k.A.
VS	4	18.0	k.A.
ZG	5.25	18.0	100%
ZH	4.25	18.0	la plus grande partie

Source: IDES, Centre d'information et de documentation de la CDIP  
([www.ides.ch/IDES/mainUmfragen\\_D.html](http://www.ides.ch/IDES/mainUmfragen_D.html))

Si l'on veut introduire une réglementation homogène applicable à l'ensemble du pays, les PC parents devraient être versées au moins jusqu'à l'âge de 7 ans (entrée à l'école obligatoire), éventuellement encore plus longtemps. De telles limites homogènes de perception entraîneraient un traitement inégal des familles sur le plan matériel, car elles règlent de manière identique des situations dissemblables au départ. Une solution distincte selon les régions et tenant compte des diverses conditions cadre est synonyme de traitement matériel identique mais conduit à un système hétérogène à peine praticable. Une éventuelle solution à ce dilemme pourrait consister à faire dépendre le droit individuel aux PC parents de l'offre régionale d'encadrement pour les enfants. Mais cela implique un système exigeant un haut niveau de gestion et de contrôles, ce qui à son tour est contraire au principe d'une non stigmatisation.

### **Détermination politique en fonction du degré d'intensité de l'encadrement**

Les limites d'âge, basées sur la réglementation concernant la pension alimentaire en cas de divorce, peuvent en théorie aussi être considérées comme alternative à l'orientation sur les offres d'encadrement hors du foyer. En règle générale aucune activité professionnelle n'est exigée du père ou de la mère qui garde l'enfant lorsque ce dernier a moins de douze ans, une activité à 50 pour cent étant jugée comme acceptable lorsqu'il est âgé de 12 à 16 ans. Cette réglementation est cependant un principe sur lequel on s'appuie pour appréciation uniquement. Lorsque le parent en activité gagne peu - ce qui est le cas pour notre groupe cible - cette règle n'a par ailleurs plus aucune signification.

## **6.6 Dépenses imputables**

Pour les PC à l'AVS/AI, le minimum vital calculé se compose aussi bien de montants forfaitaires standardisés, comme les besoins des parents et ceux des enfants, que de valeurs effectives (loyer, coûts d'encadrement). Les seuils des besoins calculés théoriquement pour les enfants et les parents représentent de loin la plus grande partie du minimum vital déterminé pour les familles. L'imputation du loyer joue également un rôle quantitatif important. L'adaptation du système à la situation des jeunes familles exige cependant une vérification des composantes des dépenses imputables selon la LPC.

En ce qui concerne l'administration, il serait souhaitable de simplifier les bases de détermination et de réduire la cadence des adaptations aux changements de situation: L'existence des ayants droit est soumise à de très nombreux changements. Comme le démontrent les expériences faites au Tessin, les dépenses administratives peuvent s'avérer importantes si l'on s'appuie sur des valeurs individuelles en constante mutation (degré d'occupation, revenu, changement de domicile, etc.). Ainsi que nous l'avons déjà relevé (paragraphe 4.3.3), un dossier tessinois est en moyenne revu six fois en l'espace de deux ans.

### **6.6.1 Besoins existentiels d'ordre général**

L'étendue des prestations dépend d'une part du montant des forfaits pour les parents et les enfants et par ailleurs des composantes des autres dépenses imputables. Le **tableau 11**

compare les montants forfaitaires pour couvrir le minimum vital entre les trois systèmes que sont les PC à l'AVS/AI, le modèle tessinois et les normes CSIAS. Les montants minimaux appliqués par le modèle tessinois se situent dix pour cent en dessous des taux maximaux des PC à l'AVS/AI. La comparaison avec les valeurs CSIAS ne peut être qu'approximative: Le minimum vital CSIAS se compose d'un montant mensuel de base et d'un supplément régional qui tient compte des différents niveaux de prix. En cas d'activité lucrative un supplément est en outre octroyé pour les frais professionnels et des indemnisations complémentaires sont prévues pour couvrir des dépenses spéciales comme les traitements dentaires, l'entrée à l'école et d'autres encore. Dans le tableau 12 nous avons tenu compte du supplément régional moyen équivalant à 10 pour cent du montant de base. Pour les considérations suivantes sur les proportions des besoins de base pour un ménage, on peut faire abstraction des autres indemnisations. Il sera procédé plus loin à l'analyse globale qui doit également prendre en considération le revenu ainsi que les parts de fortune imputables.

La comparaison entre les taux CSIAS et ceux du modèle tessinois démontre qu'il en résulte avec ce dernier un meilleur montant de base pour tous les types de ménages. Ceux formés d'un couple avec 2 enfants sont très nettement les mieux lotis: Ils obtiennent annuellement 38'390 francs contre 28'512 francs (3'198 francs contre 2'375 francs par mois). La différence est moins prononcée pour les familles monoparentales: Ces dernières reçoivent, avec un enfant, 23'330 francs au lieu de 20'388 francs (1'943 francs contre 1'700 francs par mois). Le cas échéant une famille monoparentale avec un enfant s'en sort mieux avec les directives CSIAS si l'on tient compte des prestations supplémentaires qu'elles octroient ou encore du fait que les frais de logement ne sont pas soumis à des limites maximales formelles (cf. 2.3.2, dépenses imputables). La relative meilleure situation d'un ménage de quatre personnes par rapport à une famille monoparentale est à rechercher dans la proportion des coûts pour les enfants pris en considération dans le modèle tessinois. Ces principes désavantagent les familles monoparentales. Dans le système des PC familiales les coûts engendrés par les enfants jouent un rôle essentiel, au contraire de celui des PC à l'AVS/AI où ils se manifestent plus rarement et alors uniquement comme facteur de coûts pour les dépenses imputables. Pour les PC enfants ils sont également un facteur de coûts, mais en plus ils représentent aussi pour les familles avec des enfants plus âgés la limite maximale des prestations<sup>15</sup>. Comme dans leur majorité les ayants droit ne toucheront que des PC enfants, ils sont de la plus haute importance pour atteindre le but visé d'un minimum vital approprié pour les familles.

---

<sup>15</sup> Au Tessin aussi le calcul des coûts engendrés par les enfants a fait l'objet de bon nombre de discussions. Pour l'instant toutefois, et pour des motifs politiques surtout, on ne veut rien changer au système des PC à l'AVS/AI appliqué dans toute la Suisse. Il est difficile pour un seul et unique canton de modifier un système qui a fait ses preuves et est reconnu dans tout le pays.

Tableau 12: Besoins vitaux annuels selon PC à l'AVS/AI, modèle tessinois et CSIAS, en francs, 2002

	PC à l'AVS/A	Modèle tes- sinois	CSIAS *
<b>Ménage formé d'un couple</b>			
parents	25'320	22'290	20'388
1 <sup>er</sup> enfant	8'850	8'050	4'422
2 <sup>ème</sup> enfant	8'850	8'050	3'696
3 <sup>ème</sup> enfant	5'900	5'368	3'762
4 <sup>ème</sup> enfant	5'900	5'368	3'696
5 <sup>ème</sup> enfant	2'950	2'684	3'762
<b>Famille monoparentale</b>			
père ou mère	16'880	15'280	13'332
1 <sup>er</sup> enfant	8'850	8'050	7'056
2 <sup>ème</sup> enfant	8'850	8'050	4'428
3 <sup>ème</sup> enfant	5'900	5'368	3'696
4 <sup>ème</sup> enfant	5'900	5'368	3'762
5 <sup>ème</sup> enfant	2'950	2'684	3'696

\*Besoins de base I plus 10% de supplément pour les besoins de base II; les montants mensuels des directives CSIAS ont été repris au franc près et estimés pour l'année; en raison des différences d'arrondi, les coûts entre le deuxième et le troisième enfant, ainsi qu'entre le quatrième et le cinquième, augmentent légèrement; dans les directives CSIAS les coûts imputables sont en fait les mêmes à partir du deuxième enfant.

Source: propre présentation

Si tous les enfants de Suisse doivent être traités de manière identique (cf. paragraphe 6.2), on devrait en fait appliquer les taux plus élevés de la LPC. Car du point de vue socio-politique on ne peut justifier pourquoi un enfant dont l'un des parents est invalide doit être mieux soutenu que celui dont les parents sont divorcés ou qui doivent gagner leur vie dans le secteur des bas salaires. L'exigence d'une utilisation efficace des ressources impose simultanément certaines limites quant à l'égalité de traitement. Le but auquel aspire le présent modèle est que 80 pour cent de toutes les familles touchées par la pauvreté parviennent à atteindre pour le moins le niveau du seuil de pauvreté défini par la CSIAS. S'il est possible d'y parvenir avec les montants minimaux de la LPC nous appliquerons ces derniers, sans quoi les taux devront être revus. Comme le degré de pauvreté doit être abaissé pour tous les groupes ciblés (Working Poor, familles monoparentales, familles nombreuses), cela entraînera l'application de montants plus élevés pour les besoins des enfants dans les familles monoparentales.

Comme pour le modèle tessinois, le montant des allocations cantonales pour enfants ne joue ici aucun rôle pour les ayants droit: Si une famille ne reçoit pas d'allocations pour enfants ou d'un montant modique seulement, les prestations complémentaires compensent la différence. Cela revient à dire que dans les cantons où les allocations pour enfants se situent à un bas niveau, les prestations complémentaires en seront d'autant plus élevées. Nous tiendrons compte de ce mécanisme pour aborder le financement des PC familiales (cf. paragraphe 9.3.4).

## Proportions des coûts engendrés par les enfants

On utilise des échelles d'équivalence pour déterminer les coûts directs engendrés par les enfants. Une telle échelle évalue les modifications de revenu nécessaires pour amener au même niveau de bien-être des ménages de composition différente. Cette échelle se compose de chiffres individuels d'équivalence (ou coefficients d'équivalence) qui indiquent la proportion correspondante du revenu nécessaire comparée à un ménage de référence (en général un ménage composé d'une personne seule). Le revenu converti au moyen du chiffre d'équivalence sur le ménage de référence d'une personne individuelle est désigné en tant que revenu d'équivalence.

Les échelles empiriques essentielles sont mentionnées au **tableau 12**. L'échelle Deiss s'appuie sur les anciens calculs budgétaires de l'OFIAMT qui ne constituaient pas une base de données représentative (Deiss et al. 1988). Les échelles de Gerfin se basent sur les données des enquêtes de 1990 et 1998 sur les revenus et la consommation (Gerfin et al. 1994; Gerfin & Wanzenried 2001). L'enquête de Gerfin et Wanzenried s'était fixé pour objectif l'évaluation des normes CSIAS. Les échelles CSIAS figurent également dans le tableau. Comme dans l'aide sociale les frais de logement sont remboursés séparément mais qu'il est tenu compte de ces coûts dans les échelles empiriques, celle de la CSIAS a pour comparaison été élargie et comprend les dépenses moyennes du loyer. Les échelles d'équivalence ne tiennent pas compte des dépenses pour les primes d'assurance maladie.

Tableau 13: Composition des échelles d'équivalence pour la Suisse

	Chiffres d'équivalence selon la grandeur du ménage				
	1 sonne	2 per- nes	3 person- nes	4 person- nes	5 person- nes
échelle Deiss	1.00	1.37	1.70	1.96	2.19
Gerfin et al. 1994 II	1.00	1.42	1.66	1.77	1.90
Gerfin/Wanzenried 2001	1.00	1.31	1.57	1.83	1.95
CSIAS 2000	1.00	1.53	1.86	2.14	2.42
CSIAS 2000 + loyer SAKE 2000	1.00	1.44	1.67	1.86	2.05

Sources: Bauer & Streuli (2000); Gerfin & Wanzenried (2001)

Une comparaison de ces échelles montre que les proportions de la CSIAS ne se distinguent pas des échelles empiriques d'équivalence de manière significative. C'est pourquoi l'étude de Gerfin & Wanzenried (2001, p. 28 ss.) parvient à la conclusion que les échelles CSIAS utilisées dans la pratique socio-politique tiennent adéquatement compte des divers besoins des ménages. Nous fondant sur ces résultats nous utiliserons les échelles des directives CSIAS pour le calcul des coûts générés par les enfants.

A l'appui des chiffres ci-dessus on peut aussi calculer ceux d'équivalence se référant au premier enfant d'un ménage formé d'un couple (troisième personne d'un tel ménage). Le **tableau 13** ci-après expose quelles sont les proportions des besoins de l'enfant par rapport au premier enfant d'un couple. La comparaison montre la différence entre les normes CSIAS et celles de la LPC, tout d'abord pour les autres enfants d'un couple et ensuite pour le premier enfant d'une famille monoparentale.



Tableau 13: Coûts pour les enfants comparés à ceux engendrés par le premier enfant d'un couple

	couple				famille mono- parentale 1 <sup>er</sup> enfant
	1 <sup>er</sup> fant	en- 2 <sup>ème</sup> fant	en- 3 <sup>ème</sup> fant	en-	
en francs par année					
normes CSIAS *	4'428	3'696	3'762		7'056
normes PC à l'AVS/AI	8'850	8'850	5'900		8'850
en % du 1 <sup>er</sup> enfant d'un couple					
normes CSIAS *	100%	83%	85%		159%
normes PC à l'AVS/AI	100%	100%	67%		100%

\* Pour ce qui est de l'augmentation des coûts entre le deuxième et le troisième enfant d'un couple, se référer à la légende du tableau 12.

Source: Calculs sur la base du tableau 12

On peut donc en déduire ce qui suit:

- Dans une famille monoparentale le premier enfant coûte bien davantage que dans un ménage formé d'un couple. La raison doit en être cherchée dans la dégressivité générale des coûts pour les membres supplémentaires d'une famille. Dans un ménage formé d'un couple, le premier enfant est la troisième personne s'adjoignant à la famille, alors que dans une famille monoparentale il n'en est que la deuxième. Les normes de la LPC n'en tiennent pas du tout compte. Les mêmes taux sont payés pour les enfants des familles monoparentales et ceux des couples.
- Les échelles empiriques justifient une plus grande dégressivité des coûts générés par les enfants à partir du deuxième. Mais dans les normes de la LPC un deuxième enfant est pris en compte à même hauteur que le premier.

Cette situation appelle deux conclusions: Si les familles avec un seul enfant doivent être traitées plus ou moins de la même manière que les familles avec plusieurs enfants, les besoins de ces derniers doivent être conçus de façon dégressive dès leur naissance; et si les familles monoparentales doivent être traitées comme les autres, un supplément est indiqué pour leurs enfants.

## 6.6.2 Autres dépenses

### Loyer et charges locatives

Les valeurs effectives du loyer et des charges locatives sont prises en compte dans tous les trois systèmes. Des limites maximales sont en outre fixées aussi bien pour les PC à l'AVS/AI que par analogie dans le modèle tessinois.

- PC à l'AVS/AI et modèle tessinois: Le loyer de l'appartement et les charges y relatives jusqu'à la limite maximale. Celle-ci se situe à 13'200 francs pour les familles monoparen-

tales et à 15'000 francs pour les couples. Pour les personnes vivant dans un logement dont elles sont propriétaires, la valeur locative de celui-ci est imputée en tant que loyer.

- CSIAS: Les coûts effectifs du loyer, aucun montant maximal n'est formellement fixé. C'est seulement lorsque le prix de location dépasse les normes de l'usage local ou lorsque les conditions de logement sont inappropriées qu'on attend de la famille concernée qu'elle se cherche un autre appartement, ou bien alors seule une partie de ces frais est prise en compte.

Le loyer constitue le poste essentiel des dépenses. Il peut varier fortement d'un cas à l'autre, si bien que l'imputation effective représente certainement une solution adéquate. Les jeunes familles doivent souvent emménager dans des appartements neufs et il n'est pas garanti qu'elles trouvent des logements appropriés et bon marché. C'est pourquoi fixer un montant maximal pour les loyers peut poser problème. Si l'on doit quand même établir des limites maximales pour les frais de logement, alors il faut les échelonner en fonction des régions et il devrait s'agir d'un indice mixte, comprenant pour le moins en partie les prix des loyers pour les appartements libres.

### **Assurance maladie obligatoire**

Les trois systèmes tiennent tous compte de l'assurance maladie obligatoire pour les dépenses:

- PC à l'AVS/AI et modèle tessinois: Sont retenus des montants forfaitaires déterminés chaque année par l'AVS. La caisse de compensation AVS calcule une valeur moyenne par canton qui prend en considération les primes des caisses maladie les plus importantes de la région. Avec ce montant forfaitaire est également indemnisé la réduction cantonale sur les primes, la famille n'ayant par conséquent pas encore droit à cette réduction. Une différence éventuelle entre les valeurs moyennes et le montant effectif des primes d'assurance maladie est à la charge (ou en faveur) de la famille.
- CSIAS: Les primes effectives sont prises en compte.

Comme les cantons appliquent des normes différenciées pour la réduction des primes, la pratique des montants forfaitaires simplifie le travail administratif et permet ainsi aux bénéficiaires de toute la Suisse d'être traités de manière identique. Sinon les primes effectives devraient être comptées au nombre des dépenses imputables et les réductions cantonales sur les primes de l'assurance maladie à celui des revenus imputables.

### **Dépenses pour l'encadrement en dehors de la famille**

- Modèle tessinois: La révision de ce modèle prévoit d'indemniser les coûts d'un encadrement externe. Le remboursement des dépenses doit être garanti jusqu'à ce que l'enfant soit admis à l'école enfantine, mais tout au plus jusqu'à l'âge de quatre ans révolus. La perte des PC parents lorsque l'enfant atteint l'âge de trois ans doit ainsi être atténuée, tout

en facilitant le passage à une activité à plein temps<sup>16</sup>. Il est prévu de rembourser après coup les frais effectifs d'encadrement. Ils ne sont donc pas comptés au nombre des dépenses imputables et les prestations complémentaires augmentent de ce montant au-delà des seuils fixés pour les besoins, représentant ainsi une incitation indirecte à l'exercice d'une activité professionnelle.

- CSIAS: Dans ces directives aussi des indemnisations pour l'encadrement sont possibles. Elles figurent aux prestations supplémentaires pour des situations particulières<sup>17</sup>.

L'indemnisation des frais d'encadrement externe est une condition importante pour que les PC familiales puissent remplir deux critères. Cette indemnisation rend tout d'abord possible une véritable liberté de choix entre garde au foyer et encadrement externe et une telle mesure encourage ensuite l'intégration professionnelle du parent assumant la garde de l'enfant. Car la décision quant à la garde à domicile dépend fréquemment de considérations économiques: Le revenu d'une activité complémentaire ne couvre souvent pas les coûts d'un encadrement externe.

Les coûts de garde pourraient aussi être ajoutés directement au seuil des besoins pour les enfants et être versés en tant qu'indemnisation forfaitaire lorsqu'un encadrement externe n'est pas possible faute d'offres régionales dans ce domaine. En pareil cas elle constituerait cependant une indemnité pour le temps consacré à la garde de l'enfant et une solution alternative aux PC parents, mais perdrait sa qualité de mécanisme d'encouragement à la prise d'un emploi.

## **6.7 Imputation des revenus professionnels**

Les systèmes PC se distinguent aussi bien en ce qui concerne la réglementation sur les montants exonérés qu'en ce qui touche la part imputable du revenu professionnel:

- Pour les PC à l'AI les revenus provenant d'une activité sont entièrement imputables.
- Pour les PC à l'AVS, les personnes seules sont exonérées de 1'000 francs par mois et les couples de 1'500 francs. Deux tiers du solde sont pris en compte comme revenu.
- Pour les prestations cantonales liées aux besoins les revenus professionnels sont imputés dans leur intégralité, des exonérations isolées étant concédées aux familles monoparentales. Si le père ou la mère qui ne se consacre pas à la garde des enfants n'exerce sans motif important aucune activité professionnelle ou à temps partiel seulement, il sera ajouté au revenu imputable le montant du salaire que ce parent pourrait réaliser.
- Le modèle tessinois impute aussi les revenus professionnels dans leur intégralité, aucune déduction n'étant autorisée. Pour les couples qui touchent des PC parents, le père ou la

---

<sup>16</sup> Les places proposées à la scuola d'infanzia ne sont pas garanties dans toutes les communes pour les enfants de trois ans.

<sup>17</sup> Dans les directives CSIAS le montant de l'assistance de base est modique. C'est pourquoi des prestations supplémentaires sont versées pour des situations particulières (dépenses professionnelles, scolarisation, encadrement des enfants, déménagement, achat d'un instrument de musique, etc.).

mère qui ne se consacre pas à la garde des enfants doit justifier un degré d'occupation de 100 pour cent. Un revenu hypothétique lui sera imputé si "sans motifs valables" ce parent n'exerce aucune activité lucrative, ou à temps partiel seulement.

- Dans l'aide sociale les revenus complémentaires provenant d'une activité sont en principe totalement imputables. Quelques essais sont actuellement tentés pour résoudre ce problème en ne prenant en compte qu'une partie de ces revenus. Dans le canton de Bâle Ville par exemple, un tiers du revenu professionnel n'est pas imputé conformément aux directives de soutien 2002 (les besoins de base II et le forfait pour les frais professionnels ne sont en revanche plus attribués) (Conseil d'Etat de Bâle Ville 2001). En ville de Zurich les bénéficiaires de l'aide sociale se voient accorder dans le cadre du "modèle des opportunités" un abattement qui décroît proportionnellement à l'augmentation du revenu (cf. Stocker 2002, p. 329 ss.).

Dans un système de prestations complémentaires, l'exonération représente une possibilité pour contrecarrer le manque de motivation à exercer une activité. Les ayants droit dont les revenus atteignent pratiquement le minimum vital grâce à de telles prestations ne sont guère enclins à augmenter leur degré d'occupation si le revenu supplémentaire est complètement annihilé par l'amoindrissement des prestations. Comme on admet pour les couples que le degré d'occupation est de 100 pour cent, cette démotivation touche surtout la participation active des femmes. C'est pourquoi les abattements sur les revenus d'une activité doivent notamment empêcher qu'une telle participation des femmes - le parent qui dans la règle s'occupe des enfants - soit taxée de non profitable et les fasse ainsi renoncer à reprendre un travail. On peut encore renforcer cet effet en déduisant la somme en question uniquement du plus petit revenu. Une telle réglementation permettrait en outre de contrecarrer les engagements sur le marché noir. Nous voyons divers principes - avec leurs combinaisons - pour absorber les conséquences négatives du manque d'incitation à exercer une activité:

- Un abattement général est opéré sur le (plus petit) revenu professionnel du ménage formé d'un couple et sur le seul revenu d'une famille monoparentale.
- Le (plus petit) revenu n'est imputable qu'en partie. Il s'agit là d'une solution judicieuse (et économique) si le problème du manque d'incitation n'apparaît que lorsque le revenu dépasse un certain niveau.<sup>18</sup>
- Les prestations complémentaires sont adaptées en fonction d'un rythme annuel, à l'occasion de la déclaration fiscale. Elles sont ainsi fixées sur la base du revenu de l'année précédente. Si une amélioration du revenu du ménage survient en cours d'année, cette activité supplémentaire sera prise en compte l'année suivante seulement.

---

<sup>18</sup> Si le problème du "seuil d'imposition" à 100 pour cent n'existe par exemple que pour un revenu situé entre 30'000 et 40'000 francs, la demi imputation peut se limiter au revenu professionnel entre 30'000 et 50'000 francs. La partie non imputable peut en outre être structurée de manière dégressive en ce sens que le taux de non imputation est réduit de façon constante.

Il y a lieu d'ajouter que ces mesures n'auront d'effet que si, d'une part, la situation sur le marché du travail permet une activité professionnelle et si, d'autre part, on dispose d'infrastructures pour l'encadrement des enfants hors de la famille.

## **6.8 Imputation de la fortune**

Pour les divers systèmes de PC on applique en général les règles de la LPC et les dérogations concernant les exonérations.

- Dans la LPC un quinzième de la fortune nette est imputable comme revenu si elle dépasse 25'000 francs pour les personnes seules et 40'000 francs pour les couples (cette somme est augmentée de 15'000 francs pour chacun des enfants).
- Des limites de fortune sont fréquemment fixées pour les prestations cantonales liées aux besoins. Aucune prestation n'est versée à partir d'une certaine fortune nette (correspondant souvent à la limite d'exonération de la LPC).
- Modèle tessinois: Par analogie à la LPC un quinzième de la fortune nette est imputé comme revenu, mais aucun abattement n'est accordé.

Les montants non imposés ont pour but une capacité de prévoyance à long terme et devraient restreindre l'exposition future à la pauvreté. C'est pourquoi on doit appliquer pour le moins les mêmes limites d'exonération que celles prévues par la LPC.

## **6.9 Niveau légal des réglementations**

Si l'on fait abstraction de l'opportunité politique et juridique d'une solution, il nous paraît essentiel pour l'introduction d'un système - qui au bout de la chaîne des prestations sociales n'offre en fin de compte que des réponses subsidiaires minimales pour couvrir les besoins existentiels - que l'égalité des droits soit garantie dans toute la Suisse. Avec une réglementation cantonale il devrait être extrêmement difficile de le réaliser par le biais d'un concordat. Si les prestations ne doivent pas être exportées, le financement au moyen de composantes salariales de la caisse de compensation familiale est en outre exclu, puisque seules des recettes fiscales peuvent être utilisées. C'est pour cette raison aussi qu'une réglementation au niveau fédéral s'impose.

Les considérations émises ci-après quant à la réalisation d'une loi correspondante s'appuient sur un avis de droit de l'Office fédéral de la justice établi à la demande de la sous-commission "politique familiale" de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS) pour le traitement des initiatives parlementaires Fehr et Meier-Schatz (CSSS 2002, annexe 3).

### 6.9.1 Réglementation globale ou loi cadre

Une loi fédérale peut réglementer les PC familiales de deux manières en particulier: par une loi globale ou par une loi cadre.

- Une **loi globale** garantit pour l'ensemble d'un territoire national des prestations d'un même montant et l'application homogène des prescriptions légales. Au contraire d'une législation cadre elle ne pourrait pas tenir compte des besoins locaux et intégrer seulement avec difficulté des solutions à ce niveau. Elle empêche également le développement de nouvelles solutions locales.
- Une **loi cadre** peut en revanche faire échec à une harmonisation des prestations si elle laisse une trop grande marge de manoeuvre pour des solutions différentes. Mais il n'est pas impératif qu'une loi cadre soit concise, elle peut parfaitement s'engager dans des détails comme par exemple la LPC ou la LFA où dans leur plus grande partie les domaines sont réglés de manière circonstanciée. C'est ainsi que pour la LPC les cantons ne peuvent édicter leurs propres règles que sur quelques points (art. 5). Pour la LFA en revanche les cantons peuvent en complément à la réglementation fédérale fixer des prestations plus élevées et de nouvelles aussi, tout en prélevant des cotisations particulières pour leur financement. Ils peuvent en outre lier le droit des petits agriculteurs à recevoir des allocations familiales à des conditions axées sur l'amélioration de la condition paysanne des ayants droit. Sur demande du gouvernement cantonal le Conseil fédéral peut déclarer la loi non applicable au canton concerné, pour autant qu'en vertu des prescriptions cantonales les employés agricoles et les petits paysans obtiennent des allocations familiales d'égale valeur. Une telle réglementation autoriserait certains cantons comme le Tessin, Genève ou le Jura à conserver leurs propres modèles.

### 6.9.2 Intégration dans une loi existante ou création d'une nouvelle loi

Pour réglementer des PC familiales au niveau fédéral on peut élaborer une loi qui leur soit propre ou alors élargir en conséquence une loi existante.

- La création d'une **nouvelle loi propre aux PC familiales** offre la plus grande marge de manoeuvre possible pour concevoir individuellement les règlements s'y rapportant. Une telle loi pourrait aussi inclure une législation globale sur toutes les allocations familiales ordinaires et supplémentaires.
- Si les PC familiales doivent être intégrées dans une **loi existante**, il est possible de le faire aussi bien dans le cadre de la LPC que dans celui de la LFA. Le canton du Tessin a intégré la LAF dans les décrets sur les allocations familiales. Cette solution tient compte du fait que les PC familiales (dans leur majorité) sont un complément aux allocations familiales. Si l'on voulait reprendre cette solution pour une réglementation de droit fédéral, une loi correspondante devrait être intégrée dans une LFA élargie au-delà de l'agriculture. L'intégration dans la LPC, qui pourrait alors devenir une loi sur les prestations complémentaires en général, semble plus facilement réalisable du point de vue politique.

## 6.10 Administration

- LPC: Les cantons désignent les organes responsables et règlent la procédure. Dans la plupart d'entre eux ce sont les caisses de compensation familiales ou encore les agences communales AVS qui sont chargées d'enregistrer les demandes, de fixer le montant des prestations complémentaires et de procéder à leur versement. C'est aux requérants qu'appartient l'initiative de faire valoir leurs droits.
- Prestations cantonales liées aux besoins pour les familles: Les règles de procédure administrative varient selon les cantons. Dans certains le système est confié à la caisse de compensation familiale ou à la caisse de compensation AVS. Dans d'autres ce sont les services sociaux ou l'administration communale qui sont chargés de cette gestion.
- Le modèle tessinois implique aussi bien la caisse de compensation familiale (respectivement l'institut d'assurances sociales IAS) que les agences régionales AVS. La demande est présentée aux caisses de compensation AVS locales qui procèdent au premier contrôle concernant le droit à percevoir ces prestations. C'est à l'IAS qu'incombent la décision et les paiements.

L'intégration administrative d'une PC familiale dépendra du niveau auquel seront définies les réglementations légales. Les conditions portant sur la perception des prestations doivent toutefois être structurées de manière à ce que les personnes concernées puissent faire valoir leurs droits simplement et naturellement, les contrôles devant être réduits à un minimum; le degré de pauvreté pourra en effet être abaissé dans les proportions souhaitées uniquement si les PC familiales ne sont pas stigmatisantes dans leur configuration. Le principe d'une utilisation efficace des moyens disponibles exige en outre un niveau aussi bas que possible pour les dépenses administratives. Il faudrait éviter les doublons que l'on rencontre par exemple en ce qui concerne les prestations cantonales liées aux besoins pour les familles et l'aide sociale. Dans le cadre de cette étude aucune proposition différenciée ne peut être présentée en rapport avec les structures administratives. Nous nous bornerons ci-après à esquisser quelques principes potentiels pour la configuration de PC familiales, à considérer comme suggestions:

- Information et transparence: A l'appui des données de la déclaration fiscale, il est fait part aux éventuels ayants droit de la possibilité existant pour eux de bénéficier le cas échéant de PC familiales. L'information aux ayants droit potentiels est ainsi garantie, tout en atténuant simultanément le sentiment de gêne que ressentent ces personnes à demander un soutien. Mais c'est toujours à elles qu'appartient l'initiative de faire valoir leurs droits.
- Eviter la stigmatisation: Les PC familiales sont un système forfaitarisé simple, destiné à compenser des déficits de revenu spécifiques à certaines phases existentielles. L'octroi des PC familiales part du principe que les requérants ne présentent pas de déficits à l'exception d'un revenu lacunaire momentané. Il n'est pas prévu que le système lui-même comprenne des consultations d'encadrement. L'accès aux offices de consultation d'autres institutions doit en revanche être garanti. Nous considérons qu'il est notamment important d'intégrer les PC familiales dans les systèmes de collaboration interinstitutionnelle (CII)

actuellement en voie de mise en place dans maints endroits, afin que les bénéficiaires de PC familiales puissent disposer de structures de consultation et de soutien.

- Prestations forfaitaires et contrôles limités: Si l'on veut exclure les contrôles et par là même des coûts administratifs élevés, tout en évitant la mise en place d'un système parallèle à celui de l'aide sociale et orienté sur chaque cas particulier, les PC familiales ne seront pas à même de permettre à toutes les familles de s'extraire d'une situation précaire. C'est pourquoi à l'avenir aussi l'aide sociale aura son rôle à jouer dans le soutien à apporter aux familles. Fortement axée sur la consultation et les contrôles, elle demeurera indispensable pour une catégorie déterminée de familles dans la précarité. Les structures des PC familiales ne permettent en effet pas d'apprécier à leur juste valeur certaines situations de pauvreté. Contrairement à l'aide sociale, l'AI et la LACI sont des prestations d'assurance sociale pré-réservées. On peut imaginer ici une double perception: Si les prestations des PC familiales sont plus élevées que celles de la LACI ou de l'AI, la différence destinée à compléter les prestations des assurances sociales peut être demandée sous la forme d'un versement de PC familiales.
- Réajustement du montant perçu: Celui-ci est déterminé chaque année sur la base de la déclaration fiscale. Si la situation quant au revenu s'est détériorée, c'est sur demande qu'il sera procédé à une nouvelle appréciation, et cela uniquement si le changement a dépassé un montant minimal déterminé.

La **convergence avec l'aide sociale** revêt une importance primordiale. Une double perception de l'aide sociale et de PC familiales doit être évitée. Dans une situation normale on versera soit des PC familiales, soit des prestations de l'aide sociale. Il faudrait empêcher qu'un cas soit simultanément recensé et soutenu par plus d'un système. Le modèle diverge ainsi du pur principe de subsidiarité. Si une famille remplit les conditions donnant droit à des prestations, le choix du système devrait être laissé aux demandeurs. Si après avoir fait le calcul de ses besoins, une famille estime que les PC familiales sont insuffisantes, elle peut s'adresser à l'aide sociale mais alors elle ne peut plus prétendre à des PC familiales. L'alignement des coûts entre les deux systèmes peut s'effectuer par analogie à la réglementation sur la réduction des primes d'assurance maladie avec la caisse de compensation AVS. Cette situation concerne les familles aux très bas revenus qui, malgré le versement de PC familiales, se situeraient encore nettement au-dessous du seuil des besoins CSIAS; ces familles nécessitent non pas uniquement un soutien financier passager pendant la phase au cours de laquelle elles élèvent leurs enfants, mais ont surtout besoin de mesures d'encadrement pour leur intégration. Il est possible de s'en tenir au principe selon lequel seule des PC familiales ou l'aide sociale peuvent être perçues à condition que les PC familiales soient conçues pour permettre à la plus grande majorité des familles d'atteindre le minimum vital CSIAS.

Si des familles ne remplissent pas la condition qui leur est imposée d'exercer une activité lucrative minimale, elles sont adressées à l'aide sociale. Des investigations sont forcément nécessaires si, comme c'est le cas avec le modèle tessinois, le droit à percevoir des prestations est tributaire de la responsabilité ou non que porte la famille en n'exerçant pas le degré d'activité demandé. Une administration simple telle qu'elle est demandée impose soit l'abolition de l'exigence portant sur une activité lucrative minimale et l'imputation pour tous d'un



montant forfaitaire pour un revenu hypothétique correspondant à une activité à plein temps, soit l'exclusion générale de ce groupe de la perception de PC et son renvoi à l'aide sociale. Ce principe n'exclut pas la possibilité de faire des exceptions pour certains groupes, comme les parents aux études ou invalides, par exemple. Le traitement dissemblable des ménages formés d'un couple et des familles monoparentales (aucune activité minimale n'est exigée de la part de ces dernières) impose une délimitation très stricte du terme "monoparental": Nous appuyant sur les dispositions du droit en matière de divorce, nous comptons au nombre des ménages formés d'un couple les partenariats stables existant depuis plus de trois ans, même si ces couples n'ont pas d'enfant en commun.

### **6.11 Financement**

On pourrait en principe faire appel à toutes les sources imaginables pour financer les PC familiales réglées au plan fédéral: Des recettes fiscales générales de la Confédération et des cantons, des pour cent de TVA, ou encore respectivement des cotisations des caisses de compensation familiales et des pour cent sur les salaires.

- Allocations familiales cantonales: Elles sont financées par les contributions des employeurs. Dans les cantons octroyant des allocations pour enfants aux indépendants aussi, il est également fait appel à des rentrées fiscales.
- PC à l'AVS/AI: Les prestations complémentaires à l'AVS/AI sont financées au moyen de recettes fiscales de la Confédération et des cantons. A l'heure actuelle la part de la Confédération se monte en moyenne à 20 pour cent des dépenses globales et varie entre 10 et 35 pour cent selon la capacité financière des cantons.
- Modèle tessinois: Environ 40 pour cent des dépenses globales sont des transferts de l'aide sociale, dont les charges ont diminué en conséquence. Le solde des dépenses nettes est alimenté par trois sources: Les excédents des caisses cantonales de compensation familiales, les cotisations des indépendants et les recettes fiscales. Les contributions des caisses de compensation familiales ont été financées par des mesures d'austérité concernant les allocations familiales. Pour une part la durée de perception a été réduite d'une année, soit de 16 à 15 ans; ensuite les allocations pour enfants ne sont désormais plus adaptées annuellement au renchérissement général, mais uniquement tous les cinq ans. Les travailleurs indépendants ayant également droit aux prestations complémentaires, ce groupe de bénéficiaires participe aux coûts à raison d'une contribution de 0.15 pour cent prélevée sur leur revenu soumis à l'AVS.

Comme l'exportation des prestations est exclue conformément au mandat de la CDAS, le financement des PC familiales réglementées au niveau fédéral doit se faire uniquement par le biais de recettes fiscales. Selon la juridiction de l'UE en effet, toute forme de financement incluant des pour cent sur les salaires (même indirectement comme les contributions des caisses de compensation familiales) est une prestation d'assurance qui entraîne l'exportation de celle-ci (cf. CSSS 2002). Indépendamment des modalités de leur financement, les systèmes purement cantonaux de prestations complémentaires ne doivent en revanche pas être exportés.

Une solution comparable à celle portant sur les PC à l'AVS/AI s'impose quant à la clé de répartition. La nouvelle péréquation financière prévoit une modification des rapports actuels: La Confédération sera principalement responsable de la partie assurance sociale des prestations complémentaires, c'est-à-dire de celle devant assurer le minimum vital, tandis que les cantons assumeront l'entière responsabilité des secteurs de PC en relation avec les coûts des institutions ou de la santé. Si cette proposition devient réalité, la Confédération assumera 5/8 des prestations complémentaires couvrant les besoins des familles (CSSS 2002, p. 22). Pour calculer la charge finale imposée par les PC familiales aux cantons et à la Confédération, nous nous appuyons sur cette proposition de révision:

- La Confédération prend en charge 5/8 et les cantons 3/8 du transfert brut pour les PC familiales. Un supplément spécifique à la capacité financière est abandonné, car dans la NPF la péréquation se fera par le biais d'un outil indépendant de l'objectif fixé (péréquation des ressources et des charges).
- La participation de la Confédération doit en outre aussi tenir compte du montant variable des allocations pour enfants. Les contributions fédérales doivent donc être structurées de manière à ce que les prestations supplémentaires des cantons n'entraînent en aucun cas des contributions plus faibles, mais soient plutôt mieux rétribuées ou demeurent pour le moins neutres.

En relation avec la part à assumer par la Confédération on devrait examiner dans quelle mesure la clé de financement pourrait inciter les cantons à développer les offres d'accueil des enfants en complément à la garde assumée par les parents (et créer ainsi de meilleures conditions pour une activité professionnelle suffisante des parents). Il serait possible de faire dépendre la part de la Confédération non seulement de la capacité financière des cantons, mais également du degré de l'offre en places d'encadrement. La part de la Confédération devrait être d'autant plus importante que ce degré de couverture est élevé. En développant les infrastructures en matière de garde des enfants, un canton pourrait profiter de contributions fédérales plus importantes (et ainsi faire lui-même l'économie de certaines dépenses).

## **8 Un projet de modèle pour des PC familiales**

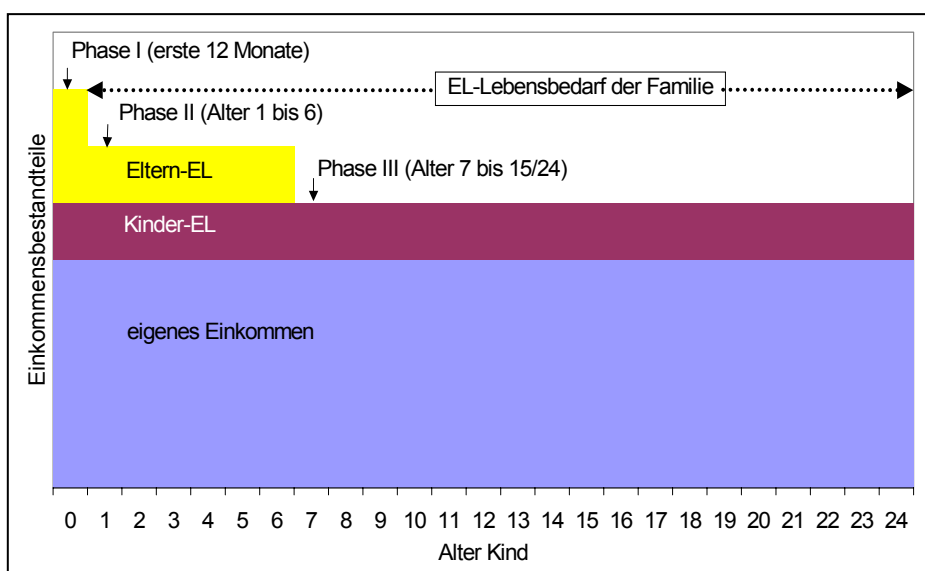
Au chapitre 7 nous avons présenté les caractéristiques potentielles des éléments structurels et les avons analysées par rapport aux exigences formulées pour des PC familiales; nous allons maintenant esquisser un modèle calculé au chapitre suivant à l'appui des données fournies par l'enquête suisse sur la main d'œuvre (SAKE). Dans un premier temps nous en exposons une ébauche théorique (8.1) et commentons les intentions qui lui sont associées. Au paragraphe 8.2 nous nous penchons sur le calcul des composantes du système de prestations complémentaires. La conception théorique est finalement vérifiée à l'appui de deux exemples de cas (8.8): Les calculs montrent quel sera le montant des prestations complémentaires pour ces deux cas lorsque le revenu est modifié et dans quelles situations le minimum vital CSIAS n'est plus atteint. Toutefois seule analyse empirique des données permettra une vérification réaliste de l'effectivité de ce modèle pour les divers groupes ciblés.

### **8.1 Vue d'ensemble**

Le modèle proposé se compose de trois phases distinctes par rapport au volume des prestations octroyées. Les phases sont déterminées, d'une part, par les deux genres de coûts différents engendrés par les enfants (PC enfants et PC parents) et, d'autre part, par l'âge des enfants.

- Les **PC enfants** doivent couvrir les dépenses minimales pour l'entretien des enfants. Elles sont un complément aux allocations pour enfants qui n'assurent pas ce minimum vital. Comme la majorité des bénéficiaires<sup>19</sup> ne toucheront probablement que des PC enfants, celles-ci représentant la plus grande partie du volume global de prestations complémentaires pour les familles. Le montant des PC enfants dépend du nombre d'enfants. Les dépenses par enfant diminuent avec un nombre croissant d'entre eux.
- Les **PC parents** doivent combler la lacune entre le revenu et le minimum vital pour l'ensemble du ménage et cela à raison du tout (pendant la première année d'un enfant) puis ensuite de la moitié (pendant le reste de la phase préscolaire). Elles constituent un dédommagement pour le temps consacré à la garde de l'enfant. Le montant de la prestation est déterminé en fonction de l'âge du plus jeune des enfants, alors que le nombre de ceux-ci n'a aucune influence.

Abbildung 1: Modell für phasenspezifische Ergänzungsleistungen für eine Familie mit einem Kind



Quelle: eigene Darstellung

Le **graphique 11** expose de manière schématique comment les prestations complémentaires pour une famille avec un enfant changent en fonction de l'âge de celui-ci :

**Phase I** (le plus jeune des enfants n'a pas encore un an) : Le revenu manquant pour atteindre le minimum vital de toute la famille est compensé par des PC enfants et des PC parents. Pendant cette période l'encadrement intégral du nourrisson par sa mère ou son père est assuré financièrement par des PC familiales et aucune exigence supplémentaire quant à une activité lucrative n'y apporte une quelconque restriction. Dans sa conception cette phase correspond aux prestations liées aux besoins pour les parents avec des enfants en bas âge, prestations que connaissent 12 cantons. Mais dans cette phase aussi il est néanmoins souhaité que le père ou la mère qui garde l'enfant exerce une activité en vue de l'autonomie familiale à long terme. Aucune restriction n'est imposée quant au volume de cette activité comme c'est le cas pour quelques prestations cantonales liées aux besoins des familles,

<sup>19</sup> Cette supposition se base sur les résultats d'une évaluation du modèle tessinois portant sur trois ans : 80% environ des bénéficiaires ont pu prétendre à des PC enfants exclusivement, car dans la majorité des cas les enfants sont âgés de plus de trois ans.

mais la prise en charge des frais de garde permet de soutenir une telle activité pendant cette phase aussi.

**Phase II** (le plus jeune des enfants est âgé de 1 à 6 ans): Les dépenses minimales pour l'entretien de l'enfant ou des enfants sont couvertes par les PC enfants. S'il demeure encore une lacune de revenu, celle-ci n'est compensée que pour moitié par les PC parents. Pour que le revenu dont dispose le ménage permette de couvrir les besoins vitaux de toute la famille il est maintenant nécessaire - contrairement à la phase I - que le père ou la mère gardant l'enfant exerce une activité à temps partiel. La limite d'âge supérieure est axée sur l'entrée à l'école obligatoire.

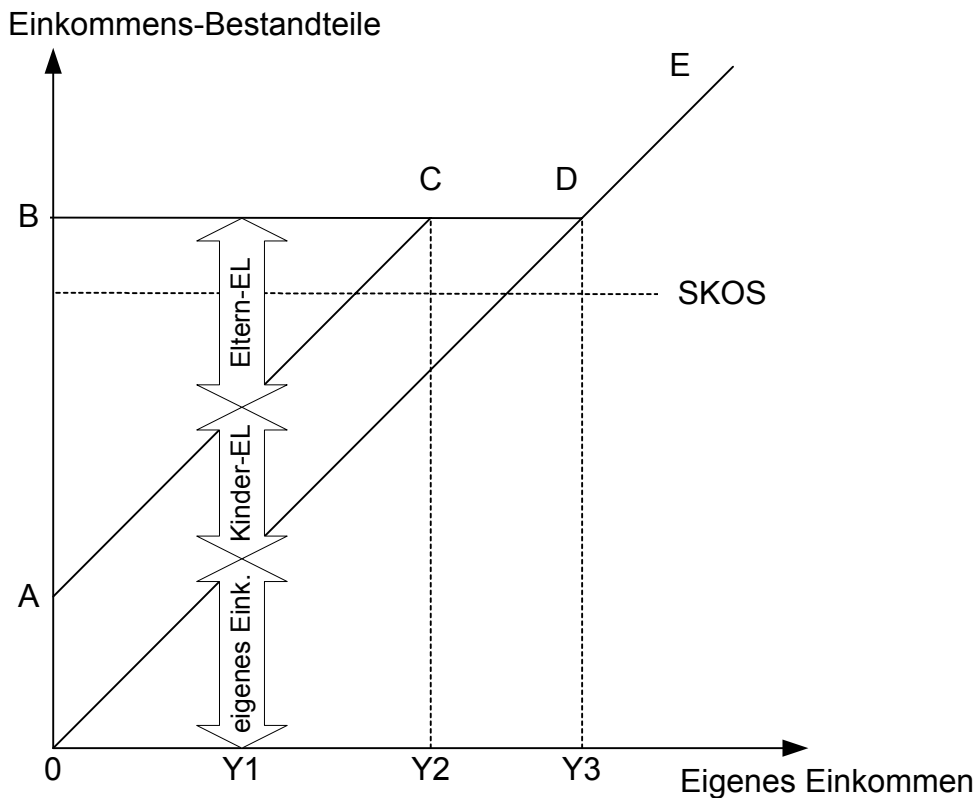
**Phase III** (le plus jeune des enfants est âgé de 7 à 15 ans, ou jusqu'à 24 ans s'il est en formation): Seules les PC enfants sont encore versées, les PC parents sont totalement supprimées. La limite d'âge supérieure est axée sur la disposition du droit à toucher les allocations pour enfants ou de formation, telle que réglementée dans la plupart des cantons.

**Activité lucrative exigée:** Dans toutes les phases du modèle une activité lucrative d'au moins 32 heures hebdomadaires est exigée des ménages formés d'un couple pour pouvoir bénéficier de prestations complémentaires. Aucune activité lucrative minimale n'est exigée de la part des familles monoparentales. Comme les PC familiales ne garantissent plus la couverture des besoins vitaux dès que l'enfant a atteint l'âge d'une année, les personnes qui sont seules à élever leur enfant doivent elles aussi se chercher un travail dès qu'il entre dans sa deuxième année si elles veulent atteindre le minimum vital. Il n'est pas prévu de limiter le volume maximal d'une telle activité.

**Encadrement hors de la famille:** Ces dépenses sont indemnisées dans toutes les trois phases s'il est prouvé que les deux parents (ou le seul parent dans une famille monoparentale) travaillent pendant que l'enfant est gardé à l'extérieur (cf. paragraphe 7.1.3). Le montant du revenu supplémentaire ne joue aucun rôle pour l'octroi de l'indemnité destinée à couvrir ces frais de garde.

Le **graphique 12** présente schématiquement les PC familiales dépendantes du propre revenu du ménage. La lettre B désigne le niveau de la limite des besoins PC de la famille. Ce seuil se situe au-dessus du minimum vital CSIAS marqué en pointillé. Avec un revenu à hauteur de Y3, le ménage atteint ce seuil par ses propres moyens. Il ne prétend donc ni à des PC enfants, ni à des PC parents. Avec un revenu en propre situé entre Y2 et Y3, le ménage atteint la limite des besoins uniquement grâce aux PC enfants, mais il n'a pas besoin de PC parents. Pour un revenu se situant en dessous de Y2 les PC parents sont versées en sus des PC enfants. Si le revenu en propre est à hauteur de Y1 par exemple, le revenu global du ménage se compose - comme défini au graphique 12 - de son propre revenu, de PC enfants et de PC parents.

Abbildung 2: Familien-EL in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen (typisiert)

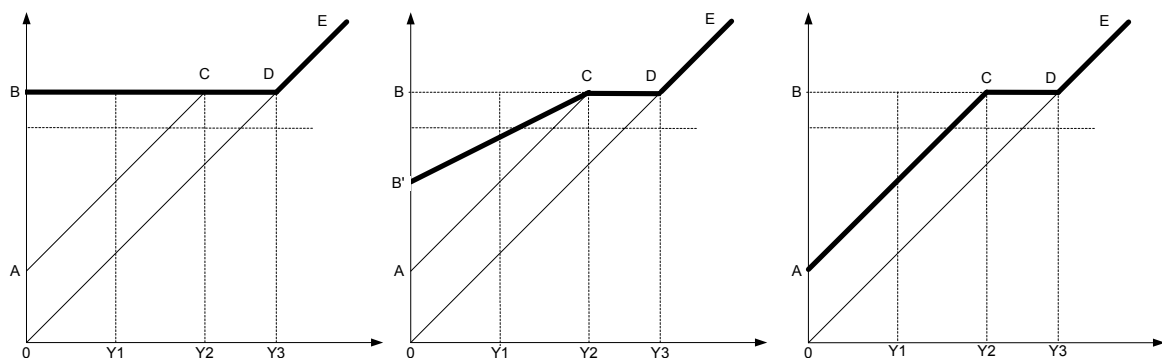


Les trois phases concernant une famille monoparentale sont présentées au **graphique 13**. La ligne en gras indique chaque fois le revenu global (PC parents comprises) subordonné au revenu en propre. Pour un revenu personnel se situant en dessous de Y3, les PC familiales permettent en phase I d'atteindre la limite des besoins PC. En phase II la lacune en dessous d'un revenu en propre d'Y2 n'est comblée que pour moitié. Les PC parents sont totalement supprimées en phase III. On peut déterminer de façon empirique seulement dans quelle mesure les ménages pauvres parviennent à atteindre le minimum vital CSIAS grâce aux PC familiales.

Abbildung 3: Familien-EL nach Phasen für Alleinerziehenden-Haushalt\* (typisiert)

Phase I Phase II Phase III

\* Gilt auch für einen Paarhaushalt, wenn kein Mindesteinkommen vorgegeben wird.



Quelle: eigene Darstellung

Le graphique 13 s'applique aussi aux ménages formés d'un couple si aucune activité lucrative minimale n'est imposée. Le **graphique 14** donne une vue de la situation si une telle activité est exigée. Au-dessus du revenu en propre se situant à  $Y_1$  (ce qui correspond au revenu provenant de l'activité minimale) on retrouve les mêmes corrélations que pour une famille monoparentale. En dessous de ce seuil pour le revenu en propre toutes les prestations complémentaires cessent d'être attribuées: Le revenu global correspond au revenu en propre.

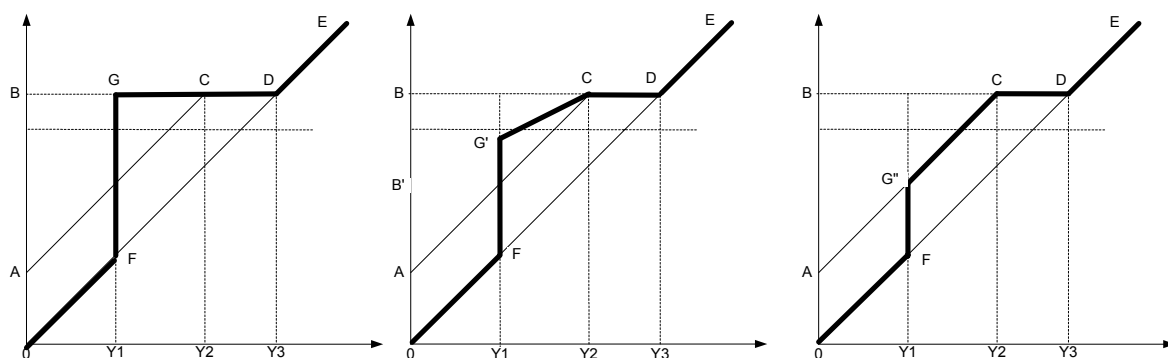


Abbildung 4: Familien-EL nach Phasen für Paarhaushalt mit Vorgabe von Mindesterwerb (typisiert)

Phase I

Phase II

Phase III

Quelle: eigene Darstellung

## 8.2 Analyse de la solution

Le modèle portant sur des prestations complémentaires pour les familles est une proposition pragmatique. Si l'on voulait prendre pour base de ce modèle le système préscolaire et scolaire suisse, tel qu'on le rencontre aujourd'hui dans la réalité, les prestations complémentaires pour les besoins des parents devraient être versées en tout cas encore pendant les premières années de l'école obligatoire. Dans tous les cantons sauf au Tessin la limite supérieure pourrait être fixée seulement à l'âge auquel on peut attendre des enfants une maîtrise autonome du quotidien. Seul le canton du Tessin offre en effet sur tout son territoire des structures couvrant toute la journée aussi bien à l'école préparatoire qu'obligatoire.

Nous estimons avant tout pour des motifs politiques qu'il n'est pas possible de mettre en œuvre le versement de PC parents pendant sept ans et davantage. Cette solution n'est pas judicieuse non plus car elle facilite la cessation d'activité du père ou de la mère qui garde l'enfant et n'est pas compatible avec l'exigence faite au modèle de maintenir l'intégration professionnelle des deux parents et d'éviter une dépendance des prestations complémentaires à long terme. L'évaluation des Assegni versées dans le canton du Tessin a démontré que le paiement de PC parents pendant trois ans pouvait déjà s'avérer problématique (Vaucher de la Croix & Marazzi, 2001). Réduire les PC parents à 50 pour cent après la première

année suivant la naissance doit encourager une rapide réinsertion dans le monde du travail; et indemniser les dépenses pour la garde des enfants à l'extérieur doit effectivement, en tant que mesure d'accompagnement, rendre possible la reprise d'une activité professionnelle. Ce principe implique toutefois qu'un encadrement hors de la famille, pour autant qu'il doive être payé, puisse aussi être trouvé. Ce n'est pas toujours facilement réalisable, et pas non plus dans toutes les régions de Suisse. Pour que cette idée puisse être menée à bien, il est par conséquent important de reconnaître et d'indemniser de manière appropriée des solutions non seulement institutionnelles, mais bien aussi privées et internes à la famille (grands-parents, autres membres de la parenté, etc.).

Il n'en demeure pas moins que les familles dans l'incapacité d'organiser une garde extérieure sont désavantagées par ce système. La proposition, bien qu'elle postule un système uniforme pour toute la Suisse et demande de droit un traitement identique de toutes les familles du pays, comporte ainsi le risque de voir ces dernières en profiter très différemment selon les conditions cadre de la région où elles vivent. Comme alternative à cette solution on pourrait songer à étendre à toute la période préscolaire la prétention individuelle à des PC parents intégrals pour autant que l'offre régionale en structures d'encadrement ne permette pas aux deux parents d'exercer une activité. Mais une telle solution impliquerait d'importantes dépenses administratives.

Outre le fait de réduire la cessation d'activité à long terme, la diminution des PC parents à 50 pour cent présente un deuxième aspect positif: Elle réduit la phase portant sur un seuil d'imposition effectif de 100 pour cent lié à un très haut degré de démotivation à exercer une activité. Dans le modèle présenté cette phase est limitée à une année. La motivation à exercer une activité pour les familles touchant des PC parents demeure cependant maintenue pour une bonne part d'entre elles entre la deuxième et la sixième année du plus jeune de leurs enfants. Une fois intervenue la réduction des PC parents il reste en effet au ménage 50 centimes sur chaque franc supplémentaire de revenu professionnel. Nous avons en revanche rejeté d'autres idées de modèle - comme par exemple une augmentation des PC enfants pendant la période préscolaire - car elles auraient prolongé la phase du manque d'incitation à exercer une activité. Il s'avérera lors des vérifications empiriques si, malgré une couverture partielle seulement de la lacune existante, la plupart des ménages jusqu'alors en situation de précarité parviennent tout de même à se hisser au-dessus du minimum vital CSIAS.

Dans notre modèle le problème du manque d'incitation à exercer une activité se pose pour le groupe de bénéficiaires qui grâce à un revenu initial relativement élevé ne requièrent qu'une partie des PC enfants. Dans les graphiques 13 et 14 ce secteur de revenu se situe entre Y2 et Y3. Il peut être remédié efficacement à ce problème pour autant que le secteur en question ne soit pas trop important. La réglementation la plus simple consiste à adapter les prestations complémentaires selon un rythme annuel, dans le cadre de la déclaration fiscale. On s'appuie ainsi sur le revenu de l'année précédente pour fixer le montant des prestations complémentaires. Si durant l'année en cours le ménage voit son revenu s'améliorer, ces gains supplémentaires ne seront imputables que l'année suivante (cette exemption devant être limitée vers le haut).<sup>20</sup> Cette mesure autorise le maintien intégral de l'incitation à travailler si en l'espace d'une année on parvient à passer du secteur situé entre Y2 et Y3 à celui au-dessus de Y3. Il s'agit ici à nouveau d'une question empirique à vérifier dans le cadre des calculs de simulation. Si cette simple mesure ne devait pas suffire, on pourrait prévoir d'imputer en partie seulement la fraction du revenu se situant au-dessus de Y2.

---

<sup>20</sup> Une taxation intermédiaire peut en revanche être demandée si la dégradation du revenu se situe au-dessus d'un montant déterminé.

### 8.3 Détermination des besoins vitaux

Le modèle s'oriente en principe sur le système des prestations complémentaires à l'AVS/AI et sur ses taux minimaux. Nous proposons toutefois des modifications pour deux des éléments de détermination, soit pour les besoins des enfants et le loyer. Les dépenses pour l'encadrement des enfants en dehors de la famille devraient en outre être indemnisées.

#### 8.3.1 Besoins des parents

Les taux minimaux de la LPC sont de 15'280 francs pour le père ou la mère et de 22'290 francs pour un couple; ils se situent entre 10 pour cent (couples) et 15 pour cent (familles monoparentales) au-dessus des valeurs CSIAS de respectivement 13'332 et 20'394 francs (besoins de base I et II) <sup>21</sup>.

#### 8.3.2 Besoins des enfants

Dans le système des PC familiales, les PC enfants représentent pour la majorité des bénéficiaires le facteur essentiel pour atteindre l'objectif d'un minimum vital adéquat pour les familles. Les proportions des montants tels que fixés dans la LPC ne correspondent toutefois pas aux échelles empiriques d'équivalence et ont un effet négatif sur les familles avec un seul enfant et surtout sur les familles monoparentales. Cela est principalement dû au fait que les dépenses engendrées par les enfants sont surévaluées pour le deuxième enfant d'un couple et sous-évaluées en ce qui concerne le premier d'entre eux qu'un père ou une mère élève seul. Nous suggérons par conséquent de pondérer les besoins des enfants selon l'échelle d'équivalence implicite des normes CSIAS qui correspond bien à l'échelle empirique. Nous situons ainsi les besoins du premier enfant d'un couple à 100 pour cent, taux qui se modifie après la naissance des enfants suivants. Ainsi que le démontre le **tableau 15** ci-après, cette adaptation entraîne une nette amélioration de la situation des familles monoparentales et des contributions inférieures pour un couple avec deux enfants. Les valeurs s'équilibrent à nouveau pour les ménages formés d'un couple avec trois enfants.

---

<sup>21</sup> Les montants du besoin de base I ont été relevés de la valeur moyenne du besoin de base II.



Tabelle 1: Anpassung des Kinderbedarfes an empirische Relationen

	Paar				Alleinerziehend		
	1.Kind	2.Kind	3.Kind	Total	1. Kind	2. Kind	Total
ELG-Minima	8'050	8'050	5'368	21'468	8'050	8'050	16'100
SKOS-Relationen (a)	100%	83%	85%		159%	100%	
Angepasste Werte (b)	8'050	6'682	6'843 <sup>(1)</sup>	21'574	12'800	8'050	20'850
<i>Differenz</i>	<i>0</i>	<i>-1'369</i>	<i>1'475</i>	<i>106</i>	<i>4'750</i>	<i>0</i>	<i>4'750</i>

(a) Zum Anstieg des Prozentwerts zwischen dem 2. und 3. Kind eines Paares vgl. Legende von **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

(b) Anwendung der SKOS-Relationen auf das ELG-Minimum für 1. Kind in Paarhaushalt von 80'050 Franken

Quelle: eigene Berechnungen

A l'appui des taux pour les besoins des parents et des nouvelles valeurs concernant les besoins des enfants on a calculé les montants recensés dans le **tableau 16** ci-après pour les besoins des familles avec un nombre différent d'enfants. Le tableau comprend en sus les valeurs correspondantes du modèle tessinois et des normes CSIAS (pour les taux CSIAS cf. paragraphe 7.3). Pour le minimum vital CSIAS nous avons tenu compte du supplément pour frais professionnels qu'accordent les normes CSIAS aux personnes exerçant une activité lucrative. Ces frais sont de 3'000 francs pour un ménage formé d'un couple, étant donné qu'une activité complète est exigée de ces familles pour pouvoir toucher des PC familiales. Pour les familles monoparentales nous avons ajouté la moitié, soit 1'500 francs, car notre modèle part de l'idée que les personnes élevant seules leurs enfants doivent elles aussi travailler à temps partiel si le seuil des besoins PC doit être atteint.

Tabelle 2: Vergleich der EL-Bedarfsgrenzen und des SKOS-Existenzminimum

	Paar			Alleinerziehend	
	1.Kind	2.Kind	3.Kind	1. Kind	2. Kind
Bedarfsgrenze Familien-EL	30'340	37'022	43'864	28'080	36'130
Bedarfsgrenze Tessiner Modell	30'340	38'390	43'758	23'330	31'380
SKOS-Existenzminimum (inkl.Erwerbsunkosten)	27'816	31'512	35'274	21'888	26'316

Quelle: eigene Berechnungen

La comparaison entre les taux des PC familiales et le modèle tessinois montre que pour les ménages formés d'un couple les montants varient peu dans l'ensemble, alors que les familles monoparentales reçoivent 4'500 francs de plus. Pour tous les types de ménages les montants des PC familiales se situent au-dessus du minimum vital CSIAS. La différence varie considérablement et va de 2'500 francs (couple avec un enfant) à presque 10'000 francs pour une famille monoparentale avec deux enfants.

Dans notre modèle il n'est apporté un complément intégral au seuil des besoins pour toute la famille que pendant la première année d'un enfant. Ainsi que nous l'avons déjà relevé, la réduction des PC parents à 50 pour cent pendant la phase II signifie que la limite des besoins PC peut à nouveau être atteinte uniquement lorsque le revenu est assez élevé pour que seules des PC enfants doivent être demandées (Y2). C'est pourquoi le seuil des besoins selon les PC familiales doit se situer tant soit peu au-dessus des taux CSIAS si l'on veut atteindre le but consistant à abaisser le degré de pauvreté des familles et décharger l'aide sociale. Même avec les taux de besoins PC proposés ici le minimum vital CSIAS sera inatteignable dans bien des situations familiales. C'est notamment durant la phase III du modèle que des familles avec un bas revenu initial n'y parviendront pas. Nous examinerons au chapitre 9 dans quelle mesure les valeurs proposées ici pour les besoins permettront de considérer équitablement les groupes ciblés pour que le revenu dont disposent 80 pour cent de toutes les personnes concernées atteigne le minimum vital.

#### **8.4 Loyer**

Les dépenses effectives de logement sont prises en compte. En cas de loyer excessif il est demandé aux familles de prévoir dans un délai raisonnable leur installation dans un appartement plus approprié ou alors seule une partie du loyer, conforme à l'usage local, est ajoutée aux frais. Des montants maximaux fixés de prime abord ne sont pas prévus.

#### **8.5 Encadrement des enfants en dehors de la famille**

Les dépenses pour la garde des enfants à l'extérieur sont indemnisées lorsque les deux parents (ou le seul père ou mère d'une famille monoparentale) exercent une activité professionnelle pendant ce temps. Cette mesure doit garantir aux parents l'exercice d'une profession, indépendamment de considérations sur les coûts. Ces frais ne sont toutefois pas ajoutés aux dépenses imputables mais directement remboursés séparément. Il le sont ainsi dans chaque phase du modèle en supplément aux autres prestations complémentaires.

#### **8.6 Primes d'assurance maladie**

Il est tenu compte des mêmes montants forfaitaires que ceux appliqués dans la LPC. La caisse de compensation AVS détermine chaque année ces montants forfaitaires. Elle calcule une valeur moyenne par canton, qui prend en considération les primes des caisses maladie les plus importantes de la région. Avec ce montant forfaitaire est également indemnisée la réduction cantonale sur les primes, les bénéficiaires n'ayant par conséquent pas encore droit à cette réduction. Si une famille doit dans les faits s'acquitter de primes plus élevées il n'en est pas tenu compte pour les PC et cette somme doit être prélevée sur le budget du ménage; une famille dont les primes sont très basses peut en revanche garder la différence pour elle.

#### **8.7 Impôts**

Contrairement à la pratique de la LPC et du modèle tessinois nous comptons aussi les impôts directs sur le revenu au nombre des dépenses imputables; comme il n'existe pas d'harmonisation fiscale, les charges y relatives des familles, même celles aux bas revenus, peuvent considérablement varier d'un canton à l'autre. S'il n'était pas tenu compte de ce poste de dépenses, les prestations complémentaires ne seraient pas les mêmes pour des familles aux conditions de vie similaires, mais domiciliées dans des endroits différents, ce qui n'est pas compatible avec le principe de l'égalité de traitement.

## **8.8 Les incidences du modèle: Deux exemples de cas**

Nous exposons ci-après les effets du modèle à l'appui de deux exemples de cas: un ménage formé d'un couple avec deux enfants et une famille monoparentale avec un enfant. On procède tout d'abord au calcul des prestations complémentaires pour un revenu déterminé, puis suit une explication sur le mode de calcul. Il est démontré ensuite quel est le degré d'efficacité du modèle pour ces exemples de cas, avec des revenus initiaux différents. L'effectivité probable du modèle en regard des groupes ciblés est esquissée dans la perspective des calculs subséquents. Pour les exemples de cas nous partons intentionnellement de très bas revenus pour tenir compte aussi des cas limite, d'une part, et pour être à même, d'autre part, de mieux développer le mécanisme du système. Pour simplifier la présentation il est en outre fait abstraction des impôts sur le revenu initial. Les revenus de ces ménages devraient en fait se voir réduits des déductions fiscales. Mais les prestations complémentaires, par analogie à celles de l'aide sociale, ne sont pas imposables.

### **8.8.1 Ménage formé d'un couple avec deux enfants**

Le couple et ses deux enfants sont domiciliés en ville de Berne. Les parents réalisent un revenu brut de 30'000 francs pour un degré d'activité de 100 pour cent. Le **tableau 17** ci-après montre comment les prestations complémentaires sont calculées. Le montant de celles-ci est indiqué pour les trois phases, c'est-à-dire lorsque les enfants sont âgés de (a) 4 mois et 3 ans; (b) 4 et 7 ans; (c) 7 et 10 ans.

Tabelle 3: Berechnung der Ergänzungsleistungen für den Paarhaushalt mit zwei Kindern

	anrechenbare Ausgaben	anrechenbare Einnahmen
1. Bedarf Eltern	22'290	
2. Bedarf 2 Kinder	14'732	
3. Bruttomiete	15'000	
4. Krankenkassenprämie	<u>7'326</u>	
5. Bedarf Familie (1+2+3+4)	59'348	
6. Eig. Einkommen netto (nach Abzug Steuern)		26'085
7. Allg. Kinderzulage		<u>4'392</u>
8. Eig. Einkommen inkl. Kinderzulage (6+7)		30'477
9. Einkommenslücke (5-8)	28'871	
10. <b>Kinder-EL</b> (2-7)	<u>10'340</u>	
11. <b>Eltern-EL</b> (a) <b>Phase I</b> (9-10)	18'531	
(b) <b>Phase II</b> (50% von 11)	9'265	
(c) <b>Phase III</b> (keine Eltern-EL)	0	

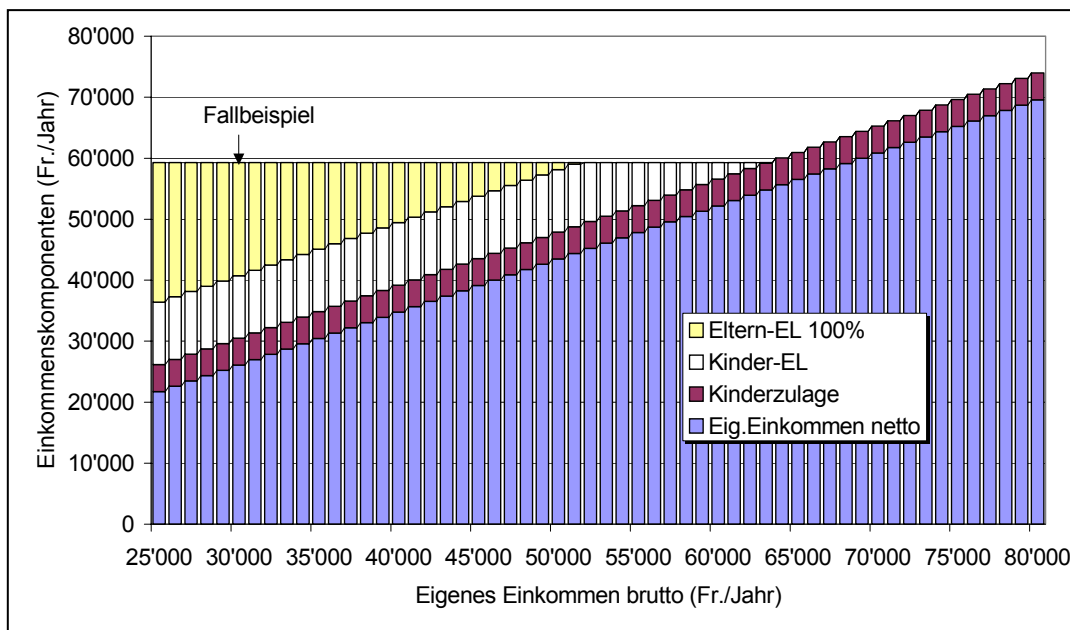
Quelle: eigene Darstellung

Le seuil des besoins de cette famille s'élève à 59'348 francs. Le revenu net (après déduction des contributions AVS/AI, AC et PP) est de 26'085 francs. Pour calculer le revenu disponible, les allocations générales pour les deux enfants ont été ajoutées. La lacune subsistant entre limite des besoins et revenu disponible est ainsi de 28'871 francs.

Les PC enfants doivent couvrir les besoins de ces derniers qui se montent à 14'732 francs pour les deux enfants d'un couple. Après déduction des allocations générales pour enfants (4'392 francs) il demeure une prétention de 10'340 francs. Si la famille touchait des allocations moins élevées ou même point du tout, ce montant pourrait atteindre une limite maximale de 14'732 francs. Une fois prises en compte les PC enfants, le revenu manquant s'établit finalement à 18'531 francs. Lorsque les deux enfants entrent à l'école obligatoire cette lacune n'est plus comblée par d'autres paiements (phase III).

Au cours de la première année d'un enfant, les ressources lacunaires de la famille sont en revanche totalement compensées par les PC parents. Si le plus jeune des enfants a plus d'un an mais n'a pas encore atteint l'âge de sept ans, la moitié du revenu manquant est encore compensée, soit 9'265 francs, et la lacune est elle aussi de 9'265 francs.

Abbildung 5: Einkommenskomponenten für Paarhaushalt in Phase I



In der vereinfachten Darstellung sind die Steuern nicht abgebildet

Quelle: eigene Darstellung

Le **graphique 15** expose la situation portant sur des revenus bruts différents réalisés par un ménage formé d'un couple et de deux enfants avec la structure des coûts esquissée ci-dessus pour la **phase I** (la flèche "exemple de cas" indique aussi où se trouve le ménage avec les valeurs exactes du tableau 17). Si le revenu initial se situe en dessous de 51'000 francs, les PC enfants maximales ne comblent pas la lacune et le ménage revendique des PC parents. Pendant la première année de l'enfant, les familles bénéficiaires disposent d'un revenu se situant environ 4'000 francs au-dessus du minimum vital CSIAS<sup>22</sup>.

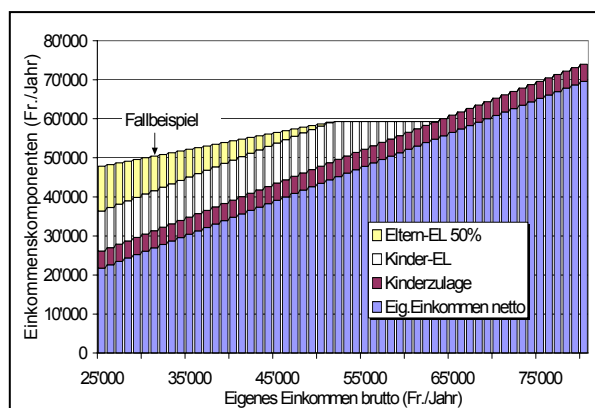
Si le revenu initial se situe entre 51'000 et 64'000 francs, les PC enfants suffisent à compenser le manque de revenu, et cela pendant toute la durée de perception des PC familiales (0 - 15 ans). Il s'agit ici du secteur des revenus où chaque franc gagné en plus entraîne une baisse proportionnelle des prestations complémentaires ou au contraire une compensation par des PC de même valeur pour toute régression du revenu. A partir d'un revenu de 64'000 francs le ménage n'a plus droit à des prestations complémentaires car il parvient à subvenir à ses besoins par ses propres moyens.

Comme le démontre le **graphique 16**, la famille reçoit pendant la **phase II** l'intégralité des PC enfants, mais seule la moitié du revenu qui lui manque encore est couverte. Avec un revenu initial de 30'000 francs il manque ainsi 9'265 francs pour parvenir au seuil des besoins. Celui-ci ne sera atteint que si le ménage réalise un revenu de 51'000 francs.

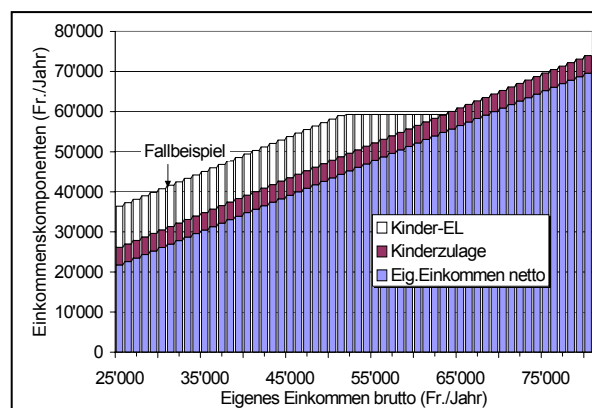
<sup>22</sup> Pour ce ménage, le minimum vital CSIAS (y compris le supplément pour les frais professionnels) est de 55'000 francs.

Abbildung 6: Einkommenskomponenten für Paarhaushalt in Phasen II und III

### Phase II



### Phase III



In der vereinfachten Darstellung sind die Steuern nicht abgebildet

Quelle: eigene Darstellung

En phase II le minimum vital CSIAS de 55'000 francs se situe pour ce ménage lui aussi 5'000 francs au-dessus du revenu dont il dispose. Pour cette famille les possibilités de faire garder ses enfants à l'extérieur et la situation sur le marché du travail, d'une part, ainsi que l'accès aux prestations de l'aide sociale et au montant effectif de celle-ci, d'autre part, détermineront si elle va demander l'aide sociale pour combler cette lacune ou augmenter son volume d'activité.

Le minimum vital CSIAS est atteint si le ménage réalise un revenu brut de 41'000 francs. Pour les cas cités en exemple nous avons intentionnellement basé nos calculs sur de bas niveaux de revenu afin de pouvoir tenir compte aussi des cas extrêmes. Selon les données de l'enquête suisse sur la population active (SAKE 2000) le revenu moyen d'un ménage formé d'un couple avec deux enfants est de 56'600 francs dans la catégorie inférieure des salaires. On peut par conséquent supposer que la majorité des bénéficiaires atteignent le minimum vital CSIAS aussi pendant la deuxième phase.

En **phase III** les ressources dont dispose le ménage en question ne sont plus que de 40'817 francs; il manque ainsi 18'531 francs jusqu'au seuil des besoins PC. Les familles avec un revenu moyen selon la SAKE 2000 parviennent cependant au minimum vital CSIAS durant cette phase aussi.

## 8.8.2 Famille monoparentale avec un enfant

La mère vit avec son fils dans une petite ville du canton de Berne. Elle n'exerce aucune activité lucrative. Le père lui verse une pension alimentaire de 12'000 francs par année. Comme il est indépendant, la famille ne reçoit aucune allocation pour enfant. Le tableau ci-après montre comment les prestations complémentaires sont calculées, le montant de ces dernières étant précisé pour les trois phases, soit lorsque l'enfant est âgé de (a) 4 mois, (b) 4 ans et (c) 7 ans.

Tabelle 4: Berechnung der Ergänzungsleistungen für eine alleinerziehende Person mit einem Kind

	anrechenbare Ausgaben	anrechenbare Einnahmen
1. Bedarf 1 Elternteil	15'280	
2. Bedarf 1. Kind	12'800	
3. Bruttomiete	11'400	
4. Krankenkassenprämie	<u>3'663</u>	
5. Bedarf Familie (1+2+3+4)	43'143	
6. Eig. Einkommen netto (Alimente nach Abzug der Steuern)		12'000
7. allg. Kinderzulage		<u>0</u>
8. Eig. Einkommen inkl. Kinderzulage (6+7)		12'000
9. Einkommenslücke (5-8)	31'143	
10. <b>Kinder-EL</b> (2-7)	<u>12'800</u>	
11. <b>Eltern-EL</b> (a) <b>Phase I</b> (9-10)	18'343	
(b) <b>Phase II</b> (50% von 11)	9'172	
(c) <b>Phase III</b> (keine Eltern-EL)	0	

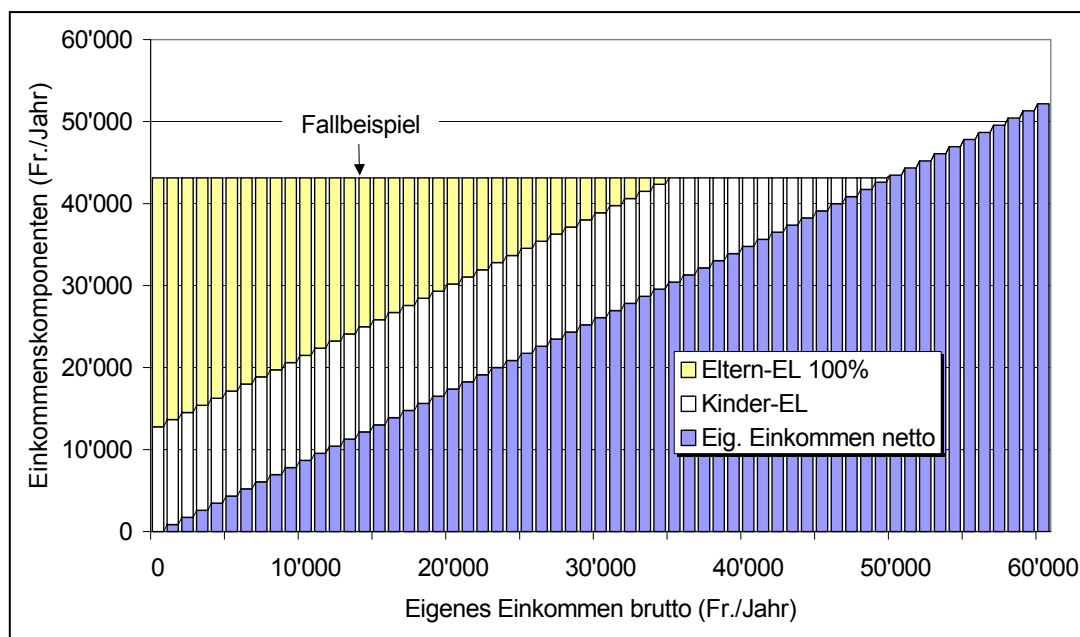
Quelle: eigene Darstellung

La limite des besoins de cette famille se situe à 43'143 francs. Elle reçoit une pension alimentaire de 12'000 francs mais ne dispose d'aucune ressource supplémentaire. Les besoins pour le premier enfant d'un ménage avec un seul des parents sont de 12'800 francs. Ce ménage ne touchant pas d'allocations générales pour enfants, les PC enfants correspondent très précisément à ce maximum. Une fois cette somme prise en considération, le revenu manquant est encore de 18'343 francs. Lorsque l'enfant entame sa scolarité, plus aucune prestation complémentaire n'est versée en plus (phase III). Pendant la première année de l'enfant les lacunes financières de la famille sont entièrement comblées par les PC parents. Si l'enfant a plus d'une année mais n'a pas encore atteint l'âge de sept ans, c'est la moitié du revenu manquant, soit 9'172 francs, qui sera encore versée.

La situation en **phase I** avec différents revenus initiaux pour un ménage composé d'un seul des parents et d'un enfant est présentée dans le **graphique 17** avec les structures de coûts esquissées ci-dessus. Aucune activité lucrative n'est exigée. Même si le revenu est inexistant, la famille reçoit des prestations complémentaires jusqu'au seuil des besoins calculé à 43'143 francs et dispose ainsi de ressources situées 4'000 francs au-dessus du minimum vital CSIAS<sup>23</sup>. Si le revenu initial de la famille monoparentale dépasse 34'000 francs (bruts), les PC enfants comblent la lacune et le ménage ne recourt pas aux PC parents. Entre ce montant de 34'000 francs et la somme de 48'000 francs le ménage touche uniquement des PC enfants. A l'intérieur de cette fourchette les PC enfants diminuent dans la même proportion que le revenu augmente. A partir d'un revenu brut de 48'000 francs ce ménage n'a plus droit à des prestations complémentaires car le revenu imputable dépasse le seuil des besoins.

<sup>23</sup> Pour ce ménage, le minimum vital CSIAS (y compris le supplément pour les frais professionnels) est de 39'000 francs.

Abbildung 7: Einkommenskomponenten für Einelternerhaushalt in Phase I



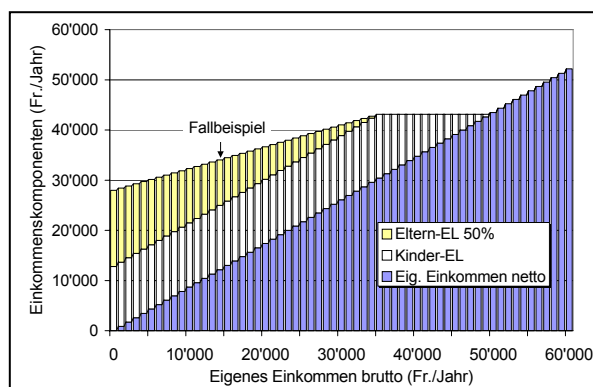
In der vereinfachten Darstellung sind die Steuern nicht abgebildet

Quelle: eigene Darstellung

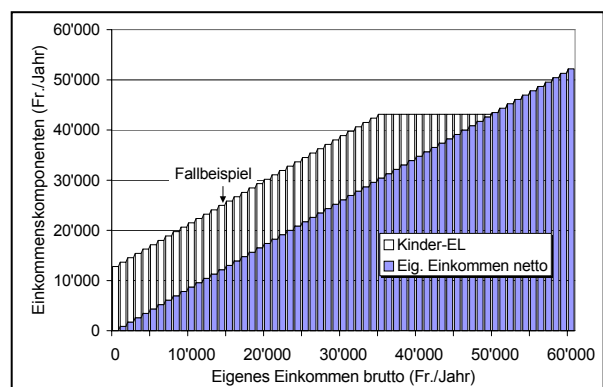
Ainsi que le démontre le **graphique 18**, seule la moitié du revenu manquant encore après l'attribution des PC enfants est couverte pendant la **phase II**. La famille reçoit environ 22'000 francs et avec la pension alimentaire dispose finalement de ressources s'élevant à 34'000 francs. Elle se situe ainsi 10'000 francs en dessous du seuil des besoins PC mais seulement environ 5'000 francs en dessous du minimum vital CSIAS qui est de 39'000 francs. Ce sont en premier lieu les conditions cadre de la région (marché du travail et infrastructures pour la garde des enfants) qui détermineront si cette lacune de 5'000 francs entraînera la famille en question à faire appel à l'aide sociale ou à la combler par une activité professionnelle.

Abbildung 8: Einkommenskomponenten für Paarhaushalt in Phasen II und III

*Phase II*



*Phase III*



In der vereinfachten Darstellung sind die Steuern nicht abgebildet

Quelle: eigene Darstellung



En **phase III**, les ressources dont dispose la famille monoparentale avec un revenu initial identique (pension alimentaire de 12'000 francs) s'élèvent encore à 25'000 francs. Pour cette phase le minimum vital CSIAS se situe 14'000 francs au-dessus. Si ce revenu supplémentaire doit être acquis dans le secteur des bas salaires<sup>24</sup>, le degré d'activité devra être de 40 pour cent environ pour atteindre le minimum vital CSIAS. Il faut s'attendre ici à ce que la famille fasse en plus appel à l'aide sociale si les conditions cadre de la région sont médiocres.

## **9 Les effets du modèle proposé**

Nous présentons dans ce chapitre les résultats des estimations portant sur les effets du modèle proposé. Au paragraphe 9.1 nous analysons les bases méthodiques de ces calculs. L'influence exercée par les PC familiales en fonction des types de ménages est décrite au paragraphe 9.2. Le volume des PC familiales, ainsi que le mode de financement par la Confédération et les cantons, sont évalués et développés au paragraphe 9.3.

### **9.1 Bases méthodiques des calculs**

#### **9.1.1 Base des données**

Les calculs s'appuient sur les données de l'enquête suisse sur la population active (SAKE). Il s'agit ici d'un sondage des ménages auquel l'Office fédéral de la statistique OFS procède tous les ans. Nous avons utilisé pour nos calculs les données de 1999, afin que les résultats puissent être comparés avec ceux de l'étude de la COFF "Modèles de péréquation des charges familiales" (Bauer & Streuli 2000). Cette étude a analysé l'efficacité de diverses mesures politico-familiales, entre autres aussi celle d'une application à l'ensemble de la Suisse du modèle tessinois élargi.

Le processus méthodique pour le calcul des PC familiales correspond aux démarches de l'étude de la COFF où il est présenté dans ses détails (cf. Bauer & Streuli 2000, p. 37 ss.). Nous récapitulons ici quelques-uns de ses aspects dont la signification a son importance pour les calculs qui suivent et leur interprétation. L'enquête de 1999 sur la population active comprend les données de 17'720 ménages comprenant 42'948 personnes. Ces données individuelles permettent d'établir une projection représentative sur l'ensemble de la population résidentielle fixe.

Si les données de tous les ménages sondés étaient exploitables, les observations porteraient sur 2'969'900 ménages, dont 914'200 familles (ménages avec des enfants selon notre définition). Mais deux facteurs réduisent le nombre des cas observés:

- ° En premier lieu seuls peuvent être inclus dans l'évaluation les ménages dont la composition correspond à un type bien précis de famille<sup>25</sup>. Il s'agit en l'occurrence de 725'700 cas,

---

<sup>24</sup> Nous partons ici aussi du principe d'un revenu brut de 30'000 francs.

<sup>25</sup> Cette exigence découle notamment de la nécessité de calculer la prestation fiscale du ménage concerné à l'appui de données institutionnelles sur les impôts fédéraux et cantonaux.

les autres 188'500 familles avec 292'000 enfants ne pouvant être attribuées à un type familial sans équivoque.

- ° Deuxièmement, les données nécessaires à la simulation et portant sur le volume de l'activité, le revenu professionnel et les ressources du ménage doivent être complètes. On estime la fourchette à 537'000 familles et ce sont ainsi 58 pour cent des 914'200 cas au total qui peuvent être entièrement exploités.

Pour la projection nous nous appuyons sur les données disponibles des observations exploitables et présumons ainsi que la situation concernant les revenus des familles ne pouvant être retenues pour l'évaluation devrait se situer en moyenne dans les mêmes limites.

Ce sont les chiffres concernant les enfants qui sont déterminants pour l'estimation des prestations complémentaires et non pas le nombre des familles. Ainsi que le démontre le **tableau 19**, la part des cas exploitables par rapport à ceux qui ont été observés varie selon qu'on inclut dans l'étude toutes les familles avec des enfants jusqu'à 24 ans (60%) ou uniquement celles avec des enfants jusqu'à 15 ans (66%) ou encore jusqu'à 6 ans (74%). Pour la projection des prestations complémentaires nous utilisons une moyenne pondérée en fonction du nombre d'enfants, soit 68 pour cent.

Tabelle 5: Anzahl Haushalte und Kinder in gesamter und einbezogener Stichprobe im Vergleich (hochgerechnete Werte)

	Anzahl Familien			Anzahl Kinder		
	beobachtet	auswert- bar	in %	beobachtet	aus- wertbar	in %
Familien mit Kindern						
0-24	914'200			1'620'200		
übrige Haushalte mit Kindern	<u>188'500</u>			<u>292'000</u>		
eindeutige Haushaltstypen	725'700	534'500	58 %	1'328'200	980'000	60 %
Haushalte mit Kindern 0-6	397'000	294'800	74 %	561'600	415'300	74 %
Haushalte mit Kindern 0-15	768'500	492'100	64 %	1'346'100	882'900	66 %

Quelle: SAKE99 (Hochrechnungen aufgrund von 17'720 Beobachtungen)

Les données pour les couples consensuels avec des enfants ne sont pas représentatives, car les nombres de cas exploitables sont insuffisants pour émettre des considérations sur ce groupe en particulier. Nous ne mentionnerons pas expressément ces cas dans les tableaux mais en tiendrons compte pour le total général.

Les nombres de cas sont arrondis à la centaine, les montants en francs le sont aussi suivant leur valeur. Les calculs ont été faits avec des chiffres précis, si bien qu'on peut trouver des différences d'arrondi lors de l'addition. Le texte reprend exactement les valeurs des tableaux pour pouvoir disposer de références claires. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la simulation donne uniquement des valeurs estimatives et que les chiffres doivent être interprétés de manière approximative.

### 9.1.2 Calcul du revenu manquant

Pour les calculs qui suivent nous partons du déficit entre le seuil des besoins et les ressources dont dispose le ménage ("revenu manquant"). Pour calculer le déficit nous procédons comme suit: Pour chaque type de ménage le seuil des besoins découle des besoins des enfants et des parents, ainsi que des dépenses imputables (cf. paragraphe 7.3). Nous appliquons pour les taux des besoins familiaux les valeurs valables en 1999. Cette adaptation est nécessaire du fait que la SAKE 99 comprend les revenus de cette année-là, les rapports entre besoins et revenus étant ainsi maintenus.

Est en outre calculé le revenu dont dispose chaque ménage et qui comporte les éléments suivants:

- ° le revenu brut du ménage (y compris les éventuelles allocations familiales actuelles);
- ° moins les charges concernant les primes cantonales pour l'assurance maladie de base, sous déduction de la réduction des primes (cf. paragraphe 9.1.3);
- ° moins les contributions aux assurances sociales à raison d'un montant forfaitaire de 2400 francs par année pour un adulte seul et de 3'600 francs pour un couple<sup>26</sup>;
- ° nous écartant des principes du modèle tessinois et des PC à l'AVS/AI, nous déduisons les impôts sur le revenu du revenu initial afin de compenser la charge fiscale variant selon les cantons (cf. paragraphe 8.7). Pour le calcul des impôts il est fait appel à un module qui prend en considération les différents systèmes fiscaux cantonaux de manière distincte. Les prestations complémentaires familiales ne sont pas imposables.

Le revenu manquant provient de la différence entre les besoins et les ressources disponibles. Les résultats peuvent être reportés sur la période actuelle (2002) sans difficulté aucune, car ni les allocations familiales ni les conditions de salaire des travailleurs aux bas revenus n'ont fondamentalement évolué depuis lors.

### 9.1.3 Primes d'assurance maladie

Le système de la réduction individuelle des primes destiné à soutenir de manière ciblée les ménages à faibles revenus a été introduit avec la loi sur l'assurance maladie de 1995. On ne dispose pas de données statistiques d'ensemble sur la répercussion des 26 différents systèmes cantonaux en fonction des types de ménages et des classes de revenus. Nous ap-

---

<sup>26</sup> La contribution à la prévoyance vieillesse est évaluée à 200 francs par mois pour une personne adulte (300 francs pour un couple). Ce montant de 200 francs correspond à la cotisation arrondie pour l'AVS et l'AC avec un revenu professionnel de 3'000 francs. Il a été procédé à cette estimation simplificatrice car - quand bien même on disposait des données sur le revenu professionnel de la personne interrogée ainsi que sur le revenu global du ménage - il n'a pas été possible de déterminer si la différence entre le revenu professionnel et celui du ménage correspondait au salaire provenant de l'activité lucrative d'autres membres du ménage ou de ressources émanant d'un transfert. Avec ce plan fort simple nous partons en outre de l'idée que même pour les cas sans revenu professionnel il faudrait aussi prévoir des contributions en rapport pour une prévoyance vieillesse minimale.

puyant sur les données de l'enquête sur les revenus et la consommation (EVE) de 1998 nous avons tout d'abord déterminé - par type de ménage et de degré de revenu - quelle proportion des ménages profite de réductions de primes et quel est en moyenne le montant de telles réductions (Bauer, Strub & Stutz a.i.). Comme exposé au **tableau 20**, la réduction de primes varie pour les ménages faisant partie de la classe inférieure des revenus. Dans les familles monoparentales les primes sont intégralement couvertes, tandis que pour les ménages formés d'un couple la réduction est de l'ordre de 62 pour cent (couples avec un enfant) à 78 pour cent (couples avec 3 enfants et davantage). Les ménages du degré inférieur de revenus se voient en moyenne déchargées de 80 pour cent de leurs primes, pour autant que l'on néglige la prise en compte du taux de non perception. Pour les familles l'exonération varie entre 62 pour cent (couples avec un enfant) et 100 pour cent (familles monoparentales). Pour nos calculs nous présumons que toutes les familles demandant des prestations complémentaires ont aussi recours à la réduction des primes comme c'est le cas lorsqu'il est fait appel à l'aide sociale et correspond aussi au principe de subsidiarité des PC familiales. Les dépenses globales pour la réduction des primes vont par conséquent augmenter dans une certaine mesure, car toutes les familles aux faibles revenus (degré le plus bas) ne touchent manifestement pas cette réduction, ainsi qu'on le constate au tableau 20. Mais l'augmentation sera moins élevée qu'on pourrait s'y attendre sur la base du taux de non perception, car on trouve aussi parmi ces familles certaines qui ne toucheront pas de PC familiales et/ou qui n'y auront pas droit.

Tabelle 6: KV-Prämienverbilligung der Haushalte im untersten Einkommensquintil

	Single	AE	KP oK	KP mK	EP oK	EP 1K	EP 2K	EP 3+K	Gesamt
Prämien Unterstes Quintil									
Prämie in Fr.	2'420	3'500	4'810	5'870	4'860	5'340	5'840	6'500	4'280
PV in Fr.	2'071	3'500	2'484	3'915*	4'559	3'296	4'002	5'061	3'440
PV / Prämie (%)	86%	100%	52%	67%*	94%	62%	69%	78%	80%
Anteil beziehende Haushalte									
1. Quintil	68.3%	94.7%	37.8%	69.8%*	26.0%	53.6%	63.7%	88.9%	61.6%

\*Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle: EVE 1998, BSV 2001 (KV-Prämien), Berechnungen BASS

#### 9.1.4 Taux de perception des PC familiales

Même si l'accès aux prestations complémentaires est conçu très simplement, il n'est pas réaliste de croire que tous les ayants droit auront recours aux PC familiales<sup>27</sup>. Selon l'étude sur la pauvreté en Suisse, environ 45 pour cent de la population pauvre ne fait pas appel à l'aide sociale (Leu et al. 1997, p. 181) et seuls deux tiers de tous les ayants droit touchent les PC à l'AVS/AI (Leu et al. 1997, p. 173).

Pour estimer le degré de non perception des PC familiales nous nous appuyons sur les taux de perception des réductions cantonales accordées sur les primes d'assurance maladie, coefficients dérivés de l'EVE 1998 (tableau 20). Ces taux de perception varient d'un type de

<sup>27</sup> On mesure l'efficacité du modèle au nombre de pauvres résultant après versement des prestations complémentaires. Le degré de perception est donc un facteur essentiel pour le succès du modèle. Le taux de pauvreté après transfert régresse d'autant moins avec chaque famille qui n'a pas recours aux prestations complémentaires. Le potentiel du modèle est par conséquent démontré en admettant un haut degré de perception.

ménage à l'autre. Nous ne transposons pas ces taux de perception pour toutes les familles ayant droit à ces prestations, mais faisons la distinction entre deux groupes: les familles dont le revenu manquant est de plus de 5'000 francs et celles dont la lacune se monte à 5'000 francs ou moins. Nous présumons que les familles présentant un gros déficit (plus de 5'000 francs) font en règle générale valoir leur droit.

En admettant qu'une partie des familles ne fera pas valoir son droit aux prestations complémentaires, nous nous limitons au groupe avec un revenu manquant jusqu'à 5'000 francs. Par analogie aux résultats découlant de la réduction des primes d'assurance maladie, le taux de non perception est échelonné en fonction des types de ménages. Le **tableau 21** fait ressortir les taux de perception par type de ménage. Seuls 9.1 pour cent des familles ayant droit aux prestations ne les demandent pas.

Supposer que toutes les familles feront valoir leur droit aux prestations complémentaires si leurs ressources sont gravement lacunaires implique une bonne politique d'information aux bénéficiaires potentiels et des structures simples pour faire valoir leur droit. Si l'on part de l'idée que cette procédure se fera dans des limites similaires à celles pour les PC à l'AVS/AI, il faut s'attendre à un degré de non perception de 30 pour cent, l'effet de réduction de la pauvreté attendu des PC familiales étant d'autant plus faible.

Tabelle 7: Anzahl beziehende Familien und die Höhe der Einkommenslücke

	Potentielle EL- Beziehende		Einkommenslücke grösser als 5'000 Fr		Einkommenslücke bis zu 5'000 Fr.					
	Anzahl	%	Anzahl	%	alle beziehen EL.		kein Bezug von EL		Bezug von EL	
					Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
AE 1K	10'900	100.0%	6'900	63.2%	400	3.4%	3'600	33.4%		
AE 2+K	11'600	100.0%	7'400	63.8%	600	5.6%	3'500	30.6%		
EP 1K	10'800	100.0%	4'400	40.2%	3'000	27.6%	3'500	32.2%		
EP 2K	23'500	100.0%	12'500	53.2%	2'400	10.1%	8'600	36.7%		
EP 3K	13'400	100.0%	9'900	73.5%	100	1.0%	3'400	25.5%		
EP 4+K	4'200	100.0%	3'700	89.4%	-	-	400	10.6%		
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Familien	75'600	100.0%	45'100	59.6%	6'900	9.1%	23'700	31.3%		
Hochgerech- net	130'300	100.0%	77'800		11'900		40'900			

\*Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle: SAKE99, eigene Berechnungen

### 9.1.5 Pauvreté

Un ménage est considéré comme pauvre lorsque le revenu dont il dispose se situe en dessous du minimum vital CSIAS. On doit remarquer à ce propos que le revenu des ménages indiqué dans l'enquête suisse sur la population active (SAKE) tient également compte des transferts (comme les rentes ou l'aide sociale). Le taux de pauvreté en résultant traduit donc la situation après transfert et se situe en dessous du degré de pauvreté constaté avant prise en compte des transferts. En admettant qu'un ménage, après avoir touché les prestations de

l'aide sociale, atteint forcément le minimum vital CSIAS, le taux de pauvreté après transfert inclut tous les pauvres qui ne font pas appel à cette aide. Si nous partons encore de l'idée que le degré de non perception de l'aide sociale se situe au sens large à environ 45 pour cent, le nombre des pauvres recensé après transfert correspond à 45 pour cent de tous les pauvres avant transfert. Notre analyse se limite en outre aux ménages dont les adultes ne sont pas en âge d'être rentiers, car les parents pauvres de cet âge sont soutenus par les PC à l'AVS/AI.

Dans le **tableau 22**, les degrés de pauvreté sont classés selon différents seuils de besoins. Avec le système actuel de la péréquation des charges familiales il a été calculé dans l'étude de la COFF un taux de pauvreté de 6.1 pour cent pour tous les types de ménages. Avec le taux actuel nous parvenons à un degré de pauvreté de 7.9 pour cent. Deux facteurs expliquent cette différence de près de 2 points de pourcentage:

- ° Contrairement aux calculs de la COFF nous tenons aussi compte pour le minimum vital CSIAS du forfait professionnel qui s'élève à 1'500 francs à partir de 16 heures hebdomadaires et à 3'000 francs dès 32 heures par semaine.
- ° Nous fondant sur l'évaluation de l'enquête sur les revenus et la consommation (EVE), nous différencions la réduction des primes d'assurance maladie selon les types de ménages, alors que les calculs de la COFF se basent sur une réduction forfaitaire de 66 pour cent.

Tabelle 8: Unterschiedliche Bedarfsgrenzen und die daraus resultierenden Armutsquoten

Anzahl Familien gesamt		Bezugsbe- rechtigt SKOS (EKFF)		Bezugsbe- rechtigt SKOS (SODK)		Bezugsbe- rechtigt Fa- milien-EL		Beziehende Familien-EL	
Absolut	%	Abso-	%	Abso-	%	Abso-	%	Abso-	%

		lut		lut		lut		lut			
AE 1Ki	31'700	100.0	19.8	21.8	10'90	34.4	10'50	33.2			
		%	6'300	%	6'900	%	0	%	0	%	
AE 2+Ki	24'500	100.0	20.8	18.7	11'60	47.2	10'90	44.6			
		%	5'100	%	4'600	%	0	%	0	%	
EP 1Ki	159'20	100.0			10'80						
		0	%	4'300	2.7%	8'300	5.2%	0	6.8%	7'900	4.9%
EP 2Ki	219'70	100.0		12'40	23'50	10.7	21'10				
		0	%	9'000	4.1%	0	5.6%	0	%	0	9.6%
EP 3Ki	69'100	100.0			13'40	19.4	13'30	19.2			
		0	%	5'600	8.1%	6'700	9.8%	0	%	0	%
EP 4+Ki	16'300	100.0	13.6	19.0	25.6		25.6				
		%	2'200	%	3'100	%	4'200	%	4'100	%	
KP 1Ki*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
KP 2+Ki*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Total Familien	534'50	100.0	32'80	42'40	75'60	14.2	68'80	12.9			
		0	%	0	6.1%	0	7.9%	0	%	0	%
Hochgerechnet	921'60	100.0	56'60	73'10	130'3	14.2	118'6	12.9			
		0	%	0	6.1%	0	7.9%	00	%	00	%

\* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

L'imputation de valeurs plus élevées pour les besoins vitaux selon les PC familiales fait passer le pourcentage des ayants droit potentiels à 14.2. Si nous considérons qu'un dixième des ayants droit ne demandera pas à toucher les prestations (cf. paragraphe 9.1.4), ce sont finalement 118'600 familles ou 12.9 pour cent qui toucheront des PC familiales, dont 73'100 considérées comme pauvres en vertu des normes CSIAS. 45'500 familles qui bénéficieront de prestations complémentaires ne sont pas pauvres au sens des normes CSIAS, car elles disposent d'un revenu initial correspondant pour le moins au minimum vital CSIAS.

## 9.1.6 Remplacement de l'aide sociale

On ne peut estimer que très approximativement jusqu'à quel point les PC familiales pourront en fin de compte décharger l'aide sociale. Au Tessin on présume que les dépenses pour le modèle tessinois ont remplacé 40 pour cent de l'aide sociale versée jusqu'alors. Nous avons procédé à notre propre évaluation à l'appui des données fournies par l'enquête sur les revenus et la consommation de 1998 (cf. annexe B). Nous prévoyons qu'environ 30 pour cent des PC familiales remplaceront l'aide sociale actuelle.

## 9.2 L'incidence des PC familiales

### 9.2.1 La couverture des besoins minimaux selon la CSIAS

Nous allons examiner ci-après si le modèle proposé est à même de produire les effets es-comptés. Ainsi que nous l'avons exposé au paragraphe 6.1, huitante pour cent au moins des familles touchées par la pauvreté devraient pouvoir s'élever au-dessus du minimum vital CSIAS après versement des PC familiales.

Au **tableau 23** l'incidence des PC familiales est présentée pour deux variantes: tout d'abord lorsque aucune exigence minimale n'a été formulée quant au volume de l'activité lucrative; et ensuite lorsque le droit des ménages formés d'un couple à percevoir des prestations est lié à une activité professionnelle minimale de 32 heures hebdomadaires.

Tabelle 9: Anteil der armen Familien, welche dank Familien-EL mindestens das SKOS-Existenzminimum erreichen

	Arme Familien	ohne Erwerbsanforderung		mit Erwerbsanforderung	
		Kinder + Eltern-EL	nur Kinder-EL	Kinder+ Eltern-EL	nur Kinder-EL
AE 1Ki	6'900	83.7%	78.6%	83.7%	78.6%
AE 2+Ki	4'600	97.4%	92.8%	97.4%	92.8%
EP 1Ki	6'100	50.5%	41.1%	43.1%	33.6%
EP 2Ki	12'200	80.9%	77.6%	65.6%	63.5%
EP 3Ki	6'700	96.2%	82.1%	87.4%	75.4%
EP 4+Ki	3'100	95.4%	95.4%	95.4%	95.4%
KP 1Ki*	-	-	-	-	-
KP 2+Ki*	-	-	-	-	-
Total arme Familien	42'400	80.4%	74.0%	73.0%	67.4%
Hochgerechnet	73'100				

\* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Dans le premier cas 80 pour cent en moyenne de toutes les familles considérées comme pauvres jusqu'ici atteignent le seuil des besoins avec les valeurs fixées dans notre modèle. Dans l'ensemble les familles pauvres, au nombre de 73'100 dans le système actuel, ne seraient plus qu'environ 14'300 (80.4% ou 58'800 familles atteignant le niveau CSIAS). A l'exception des familles composées d'un couple avec un enfant, la proportion de toutes les autres formes familiales se situe à 80 pour cent ou au-dessus. Seule la moitié des ménages formés d'un couple avec un enfant atteint le but visé. Cela provient en partie du fait que les familles appartenant à ce groupe sont relativement nombreuses à présenter des ressources lacunaires de moins de 5'000 francs seulement (tableau 21), leur taux de non perception de 27 pour cent étant en conséquence assez élevé. De plus, les PC familiales ont tendance à mieux couvrir les besoins des familles avec plusieurs enfants que ceux des familles n'en ayant qu'un seul. 30 pour cent des ménages formés d'un couple avec un enfant réalisent un revenu situé entre 95 et 99 pour cent du minimum vital CSIAS, alors que pour 20 autres pour cent des lacunes plus élevées subsistent même après le versement des prestations complémentaires (cf. tableau 35 en annexe). Nous obtenons un bon résultat pour les familles monoparentales. La raison en est à rechercher tout d'abord dans le fait que pour ces familles le pourcentage de perception est de 100, mais aussi parce que les besoins pour leur premier



enfant ont été relevés, ainsi que le démontre la comparaison avec l'échelonnement des besoins des enfants selon la LPC (graphique 19).

Une part importante de toutes les familles (74%) parvient déjà au but visé grâce aux PC enfants. Cette remarque s'applique également aux familles monoparentales. L'efficacité relevée après le versement des PC enfants signifie que le choix des proportions est adéquat, même si le soutien apporté aux familles monoparentales avec plus d'un enfant est plutôt meilleur par rapport aux autres familles et quelque peu moins bon pour les ménages formés d'un couple avec un seul enfant.

Pour pouvoir vérifier l'adéquation des proportions des PC enfants il ne doit pas, lorsqu'on mesure leur effectivité, être tenu compte des familles qui ne les perçoivent pas. Si l'on additionne les familles bénéficiaires dont le revenu reste en dessous du minimum vital, la proportion moyenne se situe à 20 pour cent. On trouve nettement au-dessus de la moyenne (43%) la part des ménages formés d'un couple avec un enfant et en dessous de la moyenne (7%) celle des familles monoparentales avec deux enfants ou davantage (tableau 36 en annexe). En conséquence une correction devrait être considérée dans le sens d'une réduction pour les familles monoparentales avec plus d'un enfant et d'une augmentation pour les ménages formés d'un couple avec un seul enfant.

Si des ménages formés d'un couple n'ont pas droit à des prestations complémentaires lorsqu'ils ne remplissent pas la condition exigée d'une activité lucrative minimale de 32 heures hebdomadaires, nous nous retrouvons en dessous de l'objectif visé avec les taux choisis: Dans ce cas la proportion de toutes les familles pauvres ne parvenant pas à couvrir leurs besoins minimaux est de 73 pour cent.

Trois facteurs déterminent pourquoi la pauvreté ne peut être totalement éradiquée bien que les valeurs utilisées se situent légèrement au-dessus des normes CSIAS:

- ° Premièrement, toutes les familles ne touchent pas des prestations complémentaires et on trouve aussi parmi elles certaines dont le revenu initial se situe en dessous du minimum vital CSIAS;
- ° deuxièmement, les familles dont les enfants sont tous âgés de plus de sept ans reçoivent uniquement des PC enfants qui couvrent les seuls besoins vitaux des enfants;
- ° troisièmement, pour la plupart des familles (soit toutes celles dont aucun des enfants est âgé de moins d'un an) les PC parents ne couvrent que la moitié de la lacune subsistant encore.

Le **tableau 24** dresse les composantes du revenu des familles touchant des prestations complémentaires. La base en est composée de toutes les familles avec des ressources lacunaires, y compris celles n'exerçant pas l'activité minimale requise. Un bon quart de toutes les familles (32'400) présente toujours, même après versement des allocations pour enfants et des PC enfants, un déficit oscillant en gros de 5'800 à 7'400 francs. Tout juste deux tiers de ce groupe, soit 20'500 familles, peuvent toucher des PC parents et améliorer encore leur revenu.

Tabelle 10: Die Komponenten des Einkommens aller beziehenden Familien

Haushalts- typ	An- zahl	Aus- gangs- einkom-	Kin- der zula-	Kinder- EL	Eink.na ch KiZu +	Fälle mit verblei	Betrag verblei bende	Bezug Eltern-EL
-------------------	-------------	---------------------------	----------------------	---------------	-------------------------	-------------------------	----------------------------	--------------------

		men	gen		EL	bender	Lücke		
						Lücke			
AE 1Ki	10'60 0	28'900	1'800	7'200	37'900	2'900	5'800	1'100	37%
AE 2+Ki	10'90 0	35'900	3'400	9'500	48'800	1'400	7'500	400	31%
EP 1Ki	7'800	36'100	2'100	4'300	42'500	3'900	6'200	2'600	66%
EP 2Ki	21'20 0	39'600	4'400	6'200	50'200	6'100	7'200	3'900	64%
EP 3Ki	13'30 0	42'100	7'000	8'300	57'400	3'000	7'400	2'700	88%
EP 4+Ki	4'200	43'300	7'800	13'100	64'200	1'100	7'000	900	85%
KP 1Ki3*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+Ki*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Bezie- hende	68'80 0	37'700	4'300	7'500	49'500	18'800	6'800	11'900	63%
Hochge- rechnet	118'6 00					32'400		20'500	

Basis: Beziehende Familien (unabhängig vom Beschäftigungsgrad)

\* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

## 9.2.2 L'exigence d'une activité lucrative minimale

Comme prochaine démarche nous abordons la question de savoir combien de ménages formés d'un couple ne remplissent pas la condition d'une activité lucrative de 32 heures hebdomadaires et quels coûts en découleraient si les prestations étaient octroyées à toutes les familles qui en font la demande, indépendamment du volume de leur activité. On constate au **tableau 25** que les ménages formés d'un couple et qui n'atteignent pas le minimum requis de 32 heures hebdomadaires de travail représentent neuf pour cent de toutes les familles. Pour ce groupe les dépenses seraient de 74 millions de francs en PC enfants et de 8 millions en PC parents, ce qui correspond à dix pour cent des coûts nets (cf. tableau 29). Au nombre des 11'200 ménages formés d'un couple qui n'exercent pas l'activité minimale requise figurent 8'100 pauvres. Dans quelle mesure ce groupe demeurera à la charge de l'aide sociale ou pourra être "repris" par les PC familiales dépend de la manière dont sera résolu le recouvrement entre PC familiales et aide sociale.

Tabelle 11: Potentiell beziehende Paare, die das Erwerbsminimum nicht erfüllen

	Bezugsberechtigt gesamt		alle Paare		arme Paare	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
AE 1Ki	10'900	100%	0	0%	0	0%
AE 2+Ki	11'600	100%	0	0%	0	0%
EP 1Ki	10'800	100%	1'900	22%	1'500	17%
EP 2Ki	23'500	100%	2'800	12%	2'400	11%
EP 3Ki	13'400	100%	1'400	10%	600	4%
EP 4+Ki	4'200	100%	0	0%	0	0%
KP 1Ki*	-	-	-	-	-	-
KP 2+Ki*	-	-	-	-	-	-
Total Beziehende	75'600	100%	6'500	9%	4'700	7%
Hochgerechnet	130'300	100%	11'200	9%	8'100	7%

\*Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

### 9.2.3 PC familiales et motivation pour exercer une activité

Lorsque grâce à un revenu initial relativement élevé le seuil des besoins est déjà entièrement atteint avec les PC enfants se pose pour ce groupe de bénéficiaires le problème du manque d'incitation à exercer une activité: Chaque franc de revenu supplémentaire réduit en effet d'autant les prestations complémentaires (cf. graphique 12). Le **tableau 26** démontre que deux tiers des familles bénéficiaires sont concernés par ce mécanisme de la compensation intégrale.

Tabelle 12: Anzahl Familien im Bereich abnehmender Kinder-EL

	Total Beziehende		Betroffene Familien		Höhe Kinder-EL		Lücke > 8'000
	absolut	in %	absolut	in %	Median	Maximum	Anteil in %
AE 1K	10'600	100.0%	7'100	67.2%	5'600	12'200	18.2%
AE 2+K	10'900	100.0%	9'300	84.7%	7'600	24'500	40.8%
EP 1K	7'800	100.0%	3'500	44.2%	3'300	7'700	0.0%
EP 2K	21'200	100.0%	14'900	70.6%	4'500	13'300	10.3%
EP 3K	13'300	100.0%	8'600	64.8%	6'100	19'000	25.3%
EP 4+K	4'200	100.0%	3'000	70.9%	11'400	26'200	48.1%
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-
Total	68'800	100.0%	46'600	67.7%	5'400	26'200	20.2%

\* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

La phase durant laquelle toute activité supplémentaire est compensée par une réduction des prestations complémentaires sera d'autant plus longue que les ressources lacunaires sont importantes. Pour la moitié de ces familles le montant se situe en dessous de 5'400 francs (valeur médiane). Un accroissement relativement faible du degré d'occupation suffit à combler cette lacune. La réglementation selon laquelle ce revenu professionnel supplémentaire n'est pas imputable pendant l'année en cours permet à ces familles de renoncer entièrement à la perception de PC. Pour l'autre moitié des bénéficiaires le revenu manquant se monte à plus de 5'400 francs et peut représenter une somme considérable (au maximum la valeur des besoins des enfants). Pour un cinquième de tous les bénéficiaires la somme dépasse 8'000 francs, ce qui correspond plus ou moins au seuil des besoins pour le premier enfant d'un ménage formé d'un couple. On trouve principalement dans ce groupe des familles monoparentales et des familles nombreuses car les seuils de besoins pour leurs enfants sont proportionnellement aussi élevés. Ainsi que nous l'avons déjà relevé, des mesures d'accompagnement devraient permettre dans cette phase de prévenir la démotivation à augmenter le degré d'activité. Indemniser les frais de garde à l'extérieur offre aux familles concernées la base nécessaire pour ne plus du tout dépendre des PC familiales.

A notre avis il faudrait en un premier temps rassembler les expériences faites avec un système (simple) structuré de cette manière. Si le problème de démotivation des familles bénéficiaires présentant une lacune plus grande devait s'avérer sérieux, on devrait examiner la question générale d'une non imputation partielle des revenus professionnels supplémentaires.

#### **9.2.4 Les modèles et leurs effets sur les taux de pauvreté**

Nous démontrons ci-après quelles sont les incidences des modèles proposés sur le taux de pauvreté. Nous comparons pour cela cinq variantes différentes:

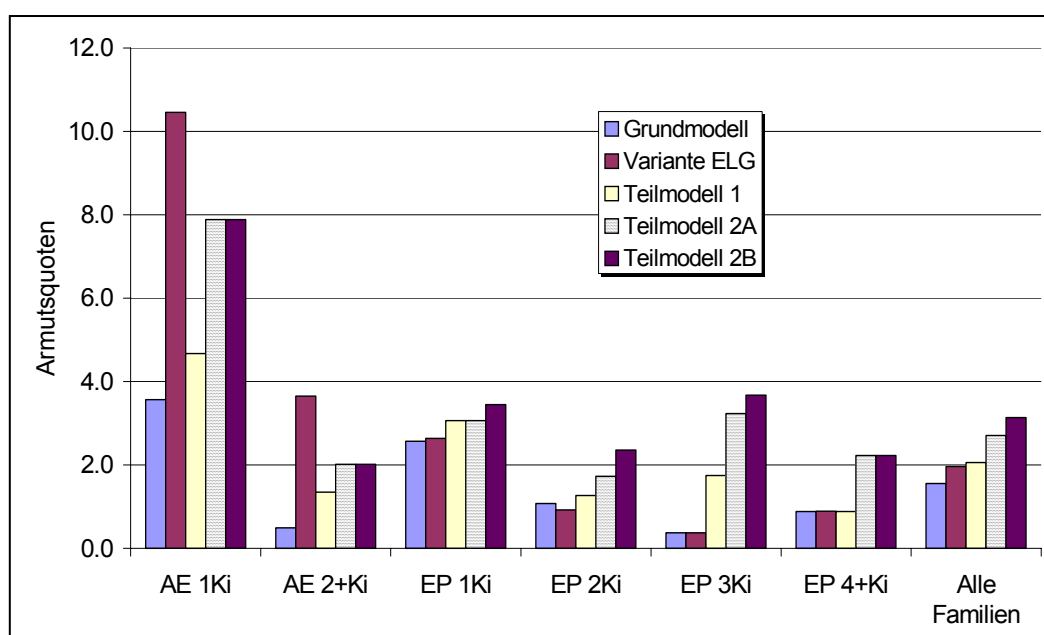
- ° Modèle de base: PC enfants et PC parents selon proposition faite ici
- ° Variante LPC: PC enfants et PC parents, mais avec les taux minimaux prévus dans la LPC pour les besoins des enfants, sans l'adaptation aux échelles d'équivalence CSIAS
- ° Modèle partiel I: Uniquement PC enfants pour les enfants de 0 à 24 ans
- ° Modèle partiel 2A: Uniquement PC enfants pour les enfants de 0 à 15 ans
- ° Modèle partiel 2B: Comme le modèle partiel 2A, mais uniquement pour les familles remplissant les conditions exigées quant à l'activité lucrative.

Comme le prouve le **graphique 19**, la pauvreté peut considérablement régresser grâce aux PC familiales, et cela pour toutes les formes d'organisation de la famille. Pour toutes les cinq variantes le taux de pauvreté subsistant pour l'ensemble des familles varie entre 1.6 et 2.7 pour cent par rapport à 8 pour cent dans le système actuel sans PC familiales (cf. aussi le tableau 37 de l'annexe).

Parmi les cinq variantes présentées est notamment apparente la meilleure effectivité du modèle de base pour les familles monoparentales par rapport à la variante LPC (besoins des enfants selon les taux de la LPC). Avec les taux de la LPC ce sont 10 pour cent des familles monoparentales avec un enfant qui restent en dessous du seuil de pauvreté, alors que ces

pourcentages sont de l'ordre de 0.4 à 3.7 points pour les familles de ménages formés d'un couple. Si nous avons modifié les taux pour les besoins des enfants c'est bien parce que les expériences faites au Tessin ont démontré que les familles monoparentales s'en sortaient moins bien avec les montants de la LPC. Pour toutes les autres formes d'organisation familiale, la modification des proportions pour les besoins des enfants n'a pas d'effet, ou alors minime seulement. Le modèle partiel 2 (uniquement des PC enfants pour les enfants de 0 à 15 ans) ne résout pas non plus le problème de la pauvreté des familles monoparentales de manière satisfaisante. Malgré la perception de prestations complémentaires, 8 pour cent des familles de ce groupe demeurent en dessous du minimum vital CSIAS, soit bien davantage que toutes les autres formes d'organisation familiale. Seul le modèle partiel 1 (uniquement des PC enfants pour les enfants jusqu'à 24 ans) permet d'abaisser en dessous de 5 pour cent le taux de pauvreté des familles monoparentales, un niveau qui ne s'écarte plus que de 1.5 à 3.6 pour cent de celui des autres formes familiales.

Abbildung 9: Vergleich der Armutsquoten bei verschiedenen Modellvarianten



Quelle SAKE 99, eigene Berechnungen

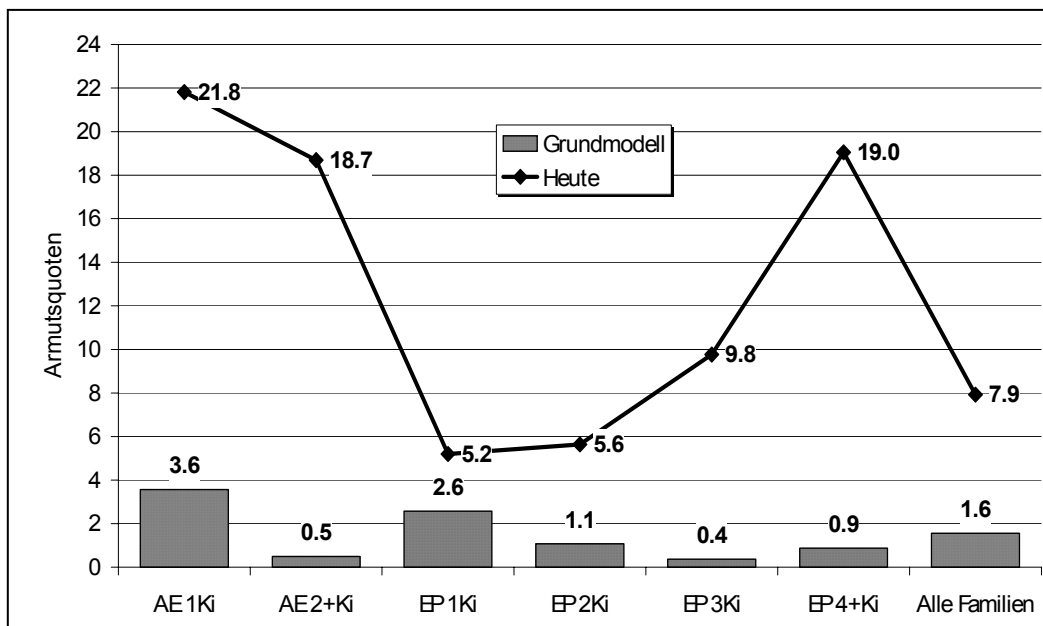
La différence entre le modèle de base et le modèle partiel 1, faible dans l'ensemble, ne doit toutefois pas faire oublier que les prestations supplémentaires des PC parents peuvent revêtir une importance capitale pour une partie des familles. On rappellera qu'il s'agit de familles dont le plus jeune des enfants est âgé de moins de sept ans. Lorsque l'activité lucrative ne peut être augmentée, la duplication des ressources lacunaires peut selon les circonstances - et pour leur permettre d'atteindre le niveau CSIAS - entraîner les familles concernées à devoir recourir à l'aide sociale en plus des prestations complémentaires (tableau 24).

Limitier les prestations complémentaires à l'obligation d'une activité minimale fait grimper le taux moyen de pauvreté de 0.4 point. Toutes les variantes présentent la même différence minime avec et sans exigence d'une activité lucrative (tableau 37 de l'annexe). Cette faible modification est due au fait que les familles monoparentales n'ont pas à exercer d'activité minimale et qu'ainsi seuls environ 9 pour cent de tous les bénéficiaires ne remplissent pas

les conditions requises. Si l'on se réfère à tous les ménages pauvres ce sont ainsi, comme déjà mentionné, 73 au lieu de 80 pour cent des familles qui atteignent le minimum vital CSIAS (tableau 23).

L'efficacité du modèle de base par rapport à la situation actuelle est démontrée au **graphique 20**: La pauvreté diminue sensiblement pour toutes les formes d'organisation familiale. Le modèle de base est particulièrement efficace pour les familles monoparentales et les familles nombreuses, soit pour les groupes qui aujourd'hui sont les plus touchés par la pauvreté.

Abbildung 10: Armutsquoten beim Grundmodell im Vergleich zur heutigen Situation



Quelle SAKE 99, eigene Berechnungen

En résumé on peut donc retenir ce qui suit:

- ° Les variantes de modèles ne diffèrent guère si on les applique à la moyenne de toutes les familles pauvres. C'est surtout en relation avec les diverses formes d'organisation familiale que l'on constate une efficacité dissemblable.
- ° Si l'on tient compte du principe selon lequel aucune forme familiale ne doit être désavantagée, le modèle de base doit être préféré à toutes les autres variantes. Le modèle partiel 1 (uniquement des PC enfants pour tous les enfants jusqu'à l'âge de 24 ans) arrive en deuxième position. Le modèle partiel 2 (PC enfants jusqu'à l'âge de 15 ans) désavantage les familles monoparentales. Pour ce groupe le taux moyen de pauvreté est de 8 pour cent, alors que pour tous les autres il chute en dessous de la limite des 4 pour cent. La variante LPC défavorise encore davantage les familles monoparentales: 10 pour cent de ce groupe demeurent en dessous du seuil de pauvreté.
- ° Le principe de non discrimination parle en faveur de la pondération des besoins des enfants selon l'échelle d'équivalence CSIAS. Le traitement de faveur accordé aux familles monoparentales avec plus d'un enfant peut ainsi être supprimé en ce sens que le

deuxième enfant d'une famille monoparentale se voit octroyer le même montant que le deuxième enfant d'un couple.

- ° Pour la plupart des formes d'organisation familiale, à l'exception des familles monoparentales, l'octroi de PC parents abaisse le pourcentage de pauvreté d'environ un point. Les taux de pauvreté ne prennent toutefois pas en compte le montant des ressources lacunaires. Si celui-ci est très élevé, la proportion des familles devant malgré tout recourir en plus à l'aide sociale sera d'autant plus importante. L'objectif que l'on s'est fixé pour cette mesure, soit éviter aux familles le recours à l'aide sociale, est ainsi partiellement réduit à néant.

### 9.3 Prétentions et volume des prestations complémentaires

#### 9.3.1 PC enfants

Les calculs portant sur la perception de PC enfants en fonction respectivement du modèle de base et du modèle partiel 1 sont présentés dans le **tableau 27**. Environ 118'600 familles perçoivent des prestations complémentaires. Le degré très élevé de perception de 90 pour cent (comparativement aux 66 pour cent de perception des PC à l'AVS/AI) surestime non seulement l'efficacité du modèle - ainsi que nous l'avons déjà relevé précédemment - mais dégage aussi des valeurs maximales pour les coûts. Il en résulte ainsi des PC enfants versées pour un montant d'environ 756 millions de francs. En moyenne ce sont ainsi 7'500 francs qui sont payés par ménage, ou environ 3'600 francs par enfant.

Tabelle 13: Bezug und Umfang der Kinder-EL (Kinder bis 24 Jahren)

	Familien mit Kin- dern von 0-24	Familien mit An- spruch Kinder- EL	Bezie- hende Familien	Anzahl Kinder der Be- ziehen- den	Betrag Kinder- EL in Mio. Fr.	Durchsch n. Be- trag/HH in Fr.
AE 1K	31'700	10'900	10'600	10'600	76	7'200
AE 2+K	24'500	11'600	10'900	24'200	104	9'500
EP 1K	159'200	10'800	7'800	7'800	34	4'300
EP 2K	219'700	23'500	21'200	42'300	131	6'200
EP 3K	69'100	13'400	13'300	39'800	111	8'300
EP 4+K	16'300	4'200	4'200	17'100	55	13'100
KP 1K*	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-
Total Familien	534'500	75'600	68'800	143'200	514	7'500
Hochgerechnet nach Famili- en	921'552	130'300	118'600			
Hochgerechnet nach Kin- dern				210'600	756	

\* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Si la perception de PC enfants exige de la part des ménages formés d'un couple une activité minimale de 32 heures hebdomadaires, le nombre des ayants droit se réduit à 108'600 famil-

les et le volume du transfert chute à 682 millions de francs (tableau 29). Si les PC enfants ne sont versées à toutes les familles que jusqu'au moment où un enfant atteint l'âge de 15 ans, le soutien est apporté à 109'300 familles pour un montant global de 686 millions de francs.

### 9.3.2 PC parents

Selon nos calculs les coûts globaux pour les PC parents s'élèvent à 70 millions de francs. Un peu plus de 20'000 familles ont droit à cette prestation supplémentaire de 4'000 francs en moyenne par ménage (**tableau 28**). Les prestations complémentaires très élevées de 10'000 francs en moyenne versés aux familles monoparentales avec plus d'un enfant présument de très bas revenus initiaux. Il est vrai que seuls 6 pour cent de ce groupe touchent des PC parents.

Tabelle 14: Bezug und Umfang von Eltern-EL (Kinder bis 6 Jahren)

Haushaltstyp	Familien mit Kindern von 0-6	Familien mit Anspruch auf Eltern-EL	Beziehende Familien	Anzahl Kinder der Beziehenden	Betrag Eltern-EL in Mio. Fr.	Durchschnitt. Betrag/HH in Fr.
AE 1K	7'700	1'100	1'100	1'100	3.5	3'200
AE 2+K	6'300	400	400	700	4.8	10'600
EP 1K	96'400	2'830	2'600	2'600	7.0	2'800
EP 2K	123'100	3'900	3'900	6'600	14.4	3'700
EP 3K	43'200	2'700	2'700	5'100	12.8	4'800
EP 4+K	10'700	900	900	2'200	4.1	4'400
KP 1K*	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-
Total Familien	294'800	12'100	11'900	18'900	48	4'000
Hochgerechnet nach Familien	508'300	20'900	20'500			
Hochgerechnet nach Kindern				27'800	70	

\* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

### 9.3.3 Volume des transferts

Le **tableau 29** qui suit récapitule l'ensemble du volume de transfert des PC familiales pour les différentes variantes. Selon la solution choisie, les coûts nets varient entre 618 millions (modèle partiel 2, PC enfants jusqu'à l'âge de 15 ans uniquement aux familles qui remplissent la condition imposée d'une activité lucrative) et 826 millions de francs (modèle de base).



Tabelle 15: Kosten für die Leistungen der Familien-EL (in Mio. Franken), alle Daten hochgerechnet\*

	Anzahl	Nettokosten			abgelöste Sozialhil-	Brutto- kosten
	Familien	Kinder- EL	Eltern-EL	Familien- EL	fe	Familien- EL
<b>Grundmodell:</b>						
alle	118'600	756	70	826	354	1'180
mit Erwerbsanforde- rung	108'000	682	62	744	319	1'063
<b>Variante ELG:</b>						
alle	115'000	665	70	735	301	1'036
mit Erwerbsanforde- rung	104'300	586	62	648	278	926
<b>Teilmodell 1: Kinder- EL (- 24):</b>						
alle	118'600	756	0	756	324	1'080
mit Erwerbsanforde- rung	108'000	682	0	682	292	974
<b>Teilmodell 2: Kinder- EL (- 15):</b>						
alle	109'800	686	0	686	294	980
mit Erwerbsanforde- rung	100'300	618	0	618	265	883

\*Die Anzahl beziehender Familien wurden mit den Faktor 0.58 (Anzahl Familien), die der Kosten mit 0.68 (Kinderzahl) hochgerechnet, siehe Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

Quellen: vgl. Text

Pour nos calculs nous sommes partis du principe que les ressources provenant des réductions cantonales de primes auront été entièrement exploitées avant de présenter une demande de prestations complémentaires (par analogie à la réglementation sur l'aide sociale). Comme les PC familiales imputent cependant les primes moyennes dans leur intégralité, la somme avant transfert inclut aussi la part des primes qui ne serait pas couverte par la réduction. Pour le modèle de base (118'600 familles), cette part des primes représente 87 millions de francs.

Comme mentionné plus haut, les données de la SAKE entraînent une sous-estimation des dépenses pour les prestations, car le revenu du ménage sondé peut inclure des montants provenant de l'aide sociale et qui ne sont pas recensés séparément. C'est ainsi que le déficit entre les besoins et le revenu est "amputé" de cette aide sociale justement. Ainsi que nous l'avons exposé au paragraphe 9.1.6, le volume de l'aide sociale a été estimé à 324 millions de francs pour le modèle partiel 1. Il en résulte par conséquent une somme de transfert brut de 1'080 millions de francs. Nous reportons ces relations sur tous les autres modèles en partant du principe qu'environ 30 pour cent du transfert brut remplacent l'aide sociale.

Nous assumons que pour l'ensemble des bénéficiaires les coûts de garde des enfants sont compensés par le revenu supplémentaire des parents - et en conséquence par des sommes moins élevées pour les prestations complémentaires.

### **Comparaison avec les calculs à l'attention de la COFF**

En l'an 2000 le bureau BASS a procédé pour la Commission de coordination fédérale pour les questions familiales COFF à des calculs sur les coûts et les effets d'un modèle tessinois appliqué à l'ensemble de la Suisse (Bauer & Streuli 2000). Ces calculs ont donné des coûts nets de 370 millions de francs (et le remplacement de l'aide sociale pour une somme de 250 millions de francs). Le taux de pauvreté chutait pour sa part de 6.1 à 3.3 pour cent. En comparaison le modèle de base engendre des coûts nets de 826 millions de francs. Ces frais nettement plus élevés sont dus à trois facteurs:

- ° Contrairement à la simulation opérée en l'an 2000, nous déduisons ici l'impôt sur le revenu du revenu initial; cela revient à dire que les impôts sont traités comme des dépenses imputables (cf. paragraphe 8.7). Les familles bénéficiaires déclarent ensemble au fisc environ 257 millions de francs (projection). S'il n'était pas tenu compte des impôts pour le barème des calculs, les dépenses se monteraient à environ 560 millions de francs pour les PC enfants et 50 millions de francs pour les PC parents.
- ° Dans l'étude COFF on part du principe que seuls deux tiers des personnes concernées demandent des prestations complémentaires, alors qu'elles sont 90 pour cent dans les calculs dont il s'agit ici, la non perception se limitant en outre aux familles présentant uniquement de petites lacunes de revenu. Si l'on excluait les impôts du calcul des besoins tout en ramenant simultanément le taux de perception à deux tiers, les PC enfants représenteraient environ 415 millions de francs et les PC parents environ 35 millions. Le modèle de base reviendrait ainsi à 450 millions de francs seulement.
- ° La différence d'environ 80 millions de francs subsistant encore par rapport à la simulation précitée provient du fait que le modèle tessinois octroie des PC enfants uniquement jusqu'à l'âge de 14 ans révolus, alors qu'avec le modèle de base des PC enfants sont versées jusqu'à l'âge de 24 ans révolus. Les sept années de PC parents du modèle de base correspondent en outre à quatre et non pas trois années de prestations complémentaires parents.

Le modèle suggéré ici est associé à des coûts plus élevés, mais parallèlement aussi à une régression nettement plus forte du taux de pauvreté. Si le potentiel offert par ce modèle n'est pas totalement exploité (par exemple en ce qui concerne le degré de perception), les coûts comme les effets sur la pauvreté ont tendance à se rapprocher du modèle tessinois appliqué à l'ensemble de la Suisse, tel que calculé dans l'étude COFF.

### **Comparaison avec les calculs sur des bonus fiscaux pour les familles exerçant une activité**

Mandatés par le DFEP, des économistes de l'Université de Berne ont procédé à une étude sur les effets d'un bonus fiscal pour les familles exerçant une activité (Gerfin et al. 2002, cf. aussi paragraphe 3.2). Dans la variante préconisée, le bonus fiscal (payé par l'administration fiscale en tant que dette fiscale négative) correspond à un montant calculé en fonction de la composition du ménage. Celui-ci demeure stable dans les limites d'un certain revenu, puis régresse de 70 centimes pour chaque franc de revenu supplémentaire (seuil d'imposition de

70%). Le bonus fiscal est assez similaire aux PC familiales pour ce qui est de ses effets. Dans l'étude mentionnée (Gerfin et al. 2002) il n'est cependant appliqué qu'aux seuls ménages formés d'un couple qui exercent une activité salariée. Selon la source des données utilisée, le taux de pauvreté est uniquement de 2.4 pour cent pour ce groupe partiel. Le nombre de ménages profitant du bonus fiscal ne ressort pas de cette étude. On y relève cependant que ce bonus permet à 20'000 ménages pauvres de parvenir au-dessus du seuil de pauvreté. Les coûts en résultant portent sur 370 millions de francs. Avec notre modèle de base environ 60'000 ménages dans la précarité arrivent à dépasser ce seuil. Par rapport à l'effet de réduction de la pauvreté, les coûts se situent dans les mêmes limites pour les deux modèles.

#### **9.3.4 Le financement entre Confédération et cantons**

Le **tableau 30** expose comment les coûts nets supplémentaires de 826 millions de francs engendrés par le modèle de base pour les PC familiales sont répartis sur les divers cantons. Les données ne sont toutefois pas entièrement fiables pour les cantons qui en raison de leur nombre restreint d'habitants par rapport à la population globale ne présentent que peu de chiffres de cas (familles observées).

Kt.	Beziehende Familien	Nettokosten	Abgel.- Sozialhilfe	Brutto-transfer	Kinderzulagen		Finanzierung mit Bundesbeteiligung			
					effektiv	CH-Ø	ohne KiZu-Ausgl.		mit KiZu-Ausgl.	
							Bund	Kanton	Bund	Kanton
ZH	14'000	104	45	148	22	35	93	56	85	64
BE	14'200	95	41	136	37	40	85	51	83	53
LU	6'100	50	21	72	19	19	45	27	45	27
UR	800	7	3	10	4	3	6	4	7	3
SZ	1'600	10	4	14	6	6	9	5	9	6
OW	1'300	6	3	9	2	3	5	3	5	4
NW	300	3	1	5	2	1	3	2	3	2
GL	500	2	1	3	1	2	2	1	1	2
ZG	700	7	3	10	2	3	6	4	5	5
FR	5'800	34	15	49	22	19	30	18	32	17
SO	3'100	24	10	34	4	8	21	13	19	15
BS	4'100	24	10	35	7	10	22	13	20	15
BL	1'700	10	4	14	4	5	9	5	8	6
SH	1'000	9	4	12	3	4	8	5	7	5
AR	1'800	11	5	16	5	5	10	6	10	6
AI	300	1	0	1	0	0	1	1	1	1
SG	7'600	59	25	84	17	21	53	32	50	34
GR	4'300	34	14	48	10	13	30	18	28	20
AG	6'600	39	17	56	12	17	35	21	32	24
TG	3'100	38	16	54	6	11	34	20	30	24
TI	7'500	57	24	81	18	19	51	30	50	31
VD	12'800	73	31	105	30	35	65	39	63	42
VS	8'300	49	21	70	27	23	44	26	46	24
NE	3'700	32	14	46	8	10	29	17	28	18
GE	5'700	39	17	56	19	18	35	21	36	20
JU	1'700	8	3	11	6	6	7	4	7	4
Total	118'600	826	354	1'180	295*	339*	738	443	710	471

Angaben für kleinere Kantone nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

\* Die Kinderzulage gemäss schweizerischem Durchschnitt wurde auf der Basis aller Kinder berechnet. Für die Teilgruppe der Kinder in EL-berechtigten Haushalten differiert das Total der effektiven von dem der durchschnittlichen Kinderzulage.

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen.

Si la Confédération devait participer au financement, c'est le transfert brut qui fait office de volume déterminant pour les dépenses. Pour le calcul du transfert brut, le montant qui remplace l'aide sociale vient en sus. En ce qui concerne la clé de répartition, nous nous appuyons sur les modalités de financement des PC à l'AVS/AI telles que prévues dans la nouvelle péréquation financière. La Confédération prend en charge 5/8 des dépenses nécessaires pour assurer les besoins des familles et les cantons les 3/8 restants.

## **Prise en compte des allocations cantonales pour enfants et de l'encadrement hors de la famille**

Le système des PC familiales peut s'adapter souplement aux structures variables des allocations cantonales pour enfants. Harmoniser les allocations pour enfants ne constitue ainsi pas une modalité obligatoire pour des PC familiales. La participation de la Confédération au financement de ce système ne devrait toutefois pas récompenser les cantons octroyant de faibles allocations. Si la clé de répartition du financement se base exclusivement sur le volume du transfert brut, les cantons avec des allocations pour enfants élevées auront tendance à être désavantagés, alors que ceux aux faibles allocations seront plutôt favorisés. Car les prestations complémentaires sont d'autant plus basses que les allocations pour enfants versées par un canton sont élevées, déchargeant d'autant la caisse fédérale. Les cantons octroyant de faibles allocations pour enfants reçoivent ainsi relativement plus de subventions pour le soutien qu'ils apportent aux familles. La part de financement de la Confédération devrait tenir compte du montant des allocations pour enfants. Nous proposons par conséquent que la participation de la Confédération aux prestations complémentaires s'appuie sur la moyenne des allocations pour enfants établie pour l'ensemble de la Suisse à 198 francs<sup>28</sup>. Deux exemples permettent d'illustrer l'incidence de cette correction:

- ° Comparé à l'ensemble du pays, le canton d'Argovie verse de faibles allocations pour enfants (150 francs par mois et par enfant). Si la part de la Confédération est déterminée en fonction du transfert effectif brut, sa contribution sera de 35 millions de francs. Elle sera en revanche de 32 millions de francs si l'on prend comme base les hypothétiques allocations moyennes pour enfants de 198 francs.
- ° C'est, en comparaison avec la Suisse dans son ensemble, le canton du Valais qui octroie les allocations pour enfants les plus élevées (d'un montant de 260 francs pour le premier enfant en 2002; celui-ci était de 210 francs en 1999, année prise comme base pour les simulations). Il en résulte pour la Confédération une participation de 44 millions de francs pour autant que soient déterminantes les allocations effectives pour enfants. Si l'on tient compte des allocations moyennes pour enfants dans toute la Suisse, la Confédération participe pour 46 millions de francs aux dépenses brutes.

Le modèle prévoit d'indemniser dans leur intégralité les frais de garde des enfants hors de la famille si les deux parents - ou le seul dans une famille monoparentale - exercent une activité lucrative. En règle générale ces coûts sont compensés par la diminution des prestations complémentaires. La Confédération profite donc elle aussi des bonnes infrastructures de garde dont dispose un canton et on peut se demander si dans ce secteur également il n'y aurait pas lieu d'apporter une correction. On parvient à tenir compte de ces coûts de façon neutre si les dépenses sont ajoutées aux prestations de transfert. Mais la clé de répartition du financement pourrait aussi inclure une incitation à élargir l'offre en matière de garde des enfants en complément à leur encadrement par les familles (et ainsi de créer de meilleures conditions pour un degré suffisant d'activité des parents). Cela se justifie d'autant plus qu'une offre appropriée en places d'encadrement payables réduit le nombre des bénéficiaires potentiels de prestations complémentaires. Sont ainsi déterminants non pas les coûts effectifs d'encadrement des bénéficiaires de PC, mais bien aussi toutes les autres offres subventionnées, voire payables pour les familles plus pauvres. On devrait ainsi faire dépendre la part de la Confédération du degré de couverture des infrastructures (subventionnées) d'encadrement. Les offres de garde hors de la famille relevant en majorité de la compétence

---

<sup>28</sup> L'allocation moyenne pour enfants résulte de la division des dépenses de 4.2 milliards de francs au total pour l'ensemble de la Suisse par 1.73 millions d'enfants entre 0 et 15 ans et d'adolescents en formation jusqu'à 24 ans.

des communes, des mécanismes adéquats de péréquation doivent être trouvés dans le canton lui-même.

### **Charge fiscale cantonale sur les revenus de bas niveau**

L'imposition fiscale des bas revenus varie elle aussi considérablement d'un canton à l'autre. Les familles touchant des PC familiales paient par exemple des impôts dont la moyenne se situe entre 650 francs (canton de Zoug) et 4'150 francs (canton du Jura). Afin de créer des conditions identiques pour toutes les familles bénéficiaires de Suisse, nous avons par conséquent déduit les impôts du revenu imputable pour le ménage. Les prestations de transfert sont ainsi proportionnellement plus élevées dans les cantons à haut taux d'imposition que dans ceux à bas tarif fiscal.

### **Répercussions sur les agglomérations**

Le système des PC familiales allège de manière décisive les charges des agglomérations, et cela pour deux raisons: Tout d'abord les demandes d'aide sociale régressent considérablement, les agglomérations étant ainsi déchargées financièrement. Ensuite le nombre des familles pauvres qui actuellement ne font pas appel à l'aide sociale diminue lui aussi grâce aux PC familiales. Les problèmes indirectement liés à la pauvreté des familles (par exemple lorsque cette dernière entraîne des ennuis de santé ou des difficultés scolaires) perdent de leur intensité dans les agglomérations aussi.

#### **9.3.5 L'effet des PC familiales sur la charge fiscale des ménages**

Au **tableau 31** nous exposons comment l'augmentation des impôts pour financer les PC familiales se répercute sur tous les ménages. Pour cette simulation nous partons du principe que les PC familiales sont intégralement financées par des impôts directs et supposons pour simplifier les calculs qu'il ne sera pas touché à l'actuelle majoration progressive des impôts, c'est-à-dire que la charge fiscale augmentera toujours proportionnellement. Les recettes fiscales nécessaires de 826 millions de francs (pour le modèle de base) requièrent une hausse de 2 pour cent du taux fiscal. Pour la classe inférieure des revenus cela représente une charge fiscale supérieure d'environ 80 francs en moyenne par année et par ménage. Pour les revenus de la classe moyenne cette charge supplémentaire sera de l'ordre de 300 francs par année.

Tabelle 17: Jährliche zusätzliche Steuern für die Familien-EL (in Franken)

	0- 29'999	30'000- 59'999	60'000- 89'999	90'000- 119'999	120'000- 149'999	150'000- 199'999	200'000- 299'999	300'000 und mehr
Single	20	110	230	400	590	770	1'210	5'600
AE 1K	0	50	160	300	510	730	-	6'270
AE 2+K	0	40	130	270	450	410	1'280	5'430
EP oK	10	60	170	310	480	700	1'140	6'640
EP 1K	0	60	150	280	430	680	1'110	6'450
EP 2K	0	50	130	250	400	640	1'100	6'790
EP 3K	0	40	120	240	380	600	1'110	5'890
EP 4+K	-	20	90	210	330	540	1'000	6'390
KP oK	0	80	170	260	400	560	960	5'970
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-	-
Durchschnitt- lich	20	90	180	300	450	650	1'110	6'300

\* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Si une partie des coûts pour les PC familiales venait à être financée par le biais de taxes sur la valeur ajoutée, la charge des classes supérieures de revenus serait plus fortement atténuée en raison de la progressivité de l'impôt et du plus haut degré de consommation des catégories inférieures de revenus.

## 10 Synthèse et perspectives d'avenir

### 10.1 Situation actuelle et besoin d'agir

Dans le présent rapport il s'est agi de développer des mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus. Aux chapitres 2 et 3 nous avons donc procédé à une interprétation de la situation quant aux revenus des familles et de l'organisation des transferts politico-familiaux. Il s'est ainsi avéré que

- les familles et les enfants sont touchés par la faiblesse des revenus et la pauvreté dans une proportion se situant nettement au-dessus de la moyenne. Les problèmes portant sur un revenu insuffisant sont particulièrement significatifs pour les familles monoparentales et les familles nombreuses;
- les transferts politico-familiaux consistent pour la plus grande partie en prestations forfaitaires indépendantes du revenu (allocations familiales et déductions fiscales). Les transferts politico-familiaux destinés à soutenir de manière ciblée les familles à bas revenus n'ont qu'une faible importance quantitative. Les familles pauvres sont en règle générale pratiquement toutes renvoyées à l'aide sociale;

- ° dans douze cantons on trouve des systèmes de prestations liées aux besoins pour les familles ne disposant que de faibles revenus et élevant des enfants en bas âge. Pour déterminer le montant des prestations, ces cantons s'appuient en général sur le système des PC à l'AVS/AI. Les prestations sont temporellement très restreintes (selon les cantons la limite d'âge pour le plus jeune des enfants se situe entre six mois et trois ans). Le canton du Tessin est le seul à verser également des prestations complémentaires pour des enfants plus âgés (jusqu'à 15 ans).

Dans ce contexte l'idée de PC familiales conçues selon le système des PC à l'AVS/AI a gagné en importance. En été 2001 deux initiatives parlementaires intitulées toutes deux "Prestations complémentaires pour les familles. Modèle tessinois" (00.436 Fehr Jacqueline et 00.437 Meier-Schatz) ont été soumises au Conseil national. Les deux interventions demandent que soient introduites dans toute la Suisse des PC familiales selon le modèle adopté par le canton du Tessin. La CSSS du Conseil national a ensuite mis sur pied une sous-commission "politique familiale" qui planche actuellement sur des propositions en vue d'une réglementation légale des PC familiales. L'idée préconisée est de régler ces prestations dans le cadre d'une LPC révisée et de les lier ainsi très étroitement au système des PC à l'AVS/AI.

Avec ces discussions en toile de fond, nous avons au chapitre 4 présenté en détail le modèle tessinois de PC familiales et ses répercussions. Il s'est avéré que le modèle tessinois constitue un système efficace pour la sécurité minimale des familles. Mais en raison des différentes conditions cadre en usage dans ce canton il n'est guère possible de le transférer tel quel sur d'autres cantons. Au chapitre 5 nous avons présenté et analysé le système des PC à l'AVS/AI et ses effets. Ces prestations complémentaires se révèlent un moyen très efficace pour réduire la pauvreté des personnes touchant des rentes. Mais reporter les principes des PC à l'AVS/AI sur les familles exige qu'il soit tenu compte de différences fondamentales (le revenu même faible dont disposent les rentiers est par exemple normalement stable, alors que celui des familles aux maigres ressources peut fortement fluctuer).

## 10.2 Buts visés, conditions cadre et éléments structurels

Au chapitre 6 nous avons condensé ces considérations en critères pour la configuration d'un système de PC familiales et développé les principes permettant de porter une appréciation sur un tel système. Ces critères s'appuient sur les modalités fixées par la mandante ainsi que sur d'autres principes reconnus en matière de politique familiale dans notre pays. Les trois **but**s suivants ont été mis en évidence:

- ° Diminution de la pauvreté parmi les familles;
- ° meilleure intégration des familles;
- ° allègement pour les agglomérations (moyennant une réduction de l'aide sociale).

S'y ajoutent divers critères à formuler en tant que **conditions cadre**:



- ° Mobilisation efficace des ressources;
- ° pas d'exportabilité des prestations;
- ° pas de préjudice quant à l'incitation à exercer une activité;
- ° pas de traitements sérieusement dissemblables selon le lieu de domicile;
- ° pas de discrimination des formes d'organisation familiale;
- ° pas de stigmatisation des bénéficiaires;
- ° prise en compte des besoins spécifiques à certaines phases et des structures préscolaires/scolaires propres aux régions.

Au chapitre 7 nous avons présenté les **éléments structurels** d'un système de PC familiales et développé diverses possibilités pour sa mise en œuvre.

### 10.3 Configuration de divers modèles et leurs incidences

Nous appuyant sur les structures de systèmes de prestations complémentaires existants, nous avons développé au chapitre 8 un modèle de base pour des PC familiales se conformant dans la mesure du possible aux buts visés et aux conditions cadre. La distinction y est faite entre PC enfants et PC parents:

- ° Les **PC enfants** permettent de relever jusqu'au seuil minimum des besoins vitaux des enfants les allocations pour enfants qui ne couvrent pas ces besoins.
- ° Les **PC parents** ont pour fonction de combler, après versement des PC enfants, l'éventuelle lacune subsistant encore pour couvrir les besoins vitaux minimaux de toute la famille.

Le modèle de base comprend les éléments structurels suivants:

- ° **Trois phases:** La distinction est faite entre trois phases au cours desquelles le volume des prestations octroyées diffère. Les PC enfants sont versées pendant toutes les trois phases. La différence porte sur l'étendue des PC parents qui peuvent être payées en sus.
- ° **Première phase:** Celle-ci porte sur la première année d'un enfant. Au cours de cette période la lacune éventuelle subsistant encore après versement des PC enfants pour couvrir les besoins vitaux de toute la famille selon les taux PC est entièrement comblée par des PC parents.
- ° **Deuxième phase:** Celle-ci comprend la période pendant laquelle le plus jeune des enfants est âgé de 1 à 6 ans. Au cours de cette période la lacune éventuelle subsistant encore après versement des PC enfants pour couvrir les besoins vitaux de toute la famille selon les taux PC est comblée pour moitié par des PC parents.
- ° **Troisième phase:** Celle-ci porte sur la période où le plus jeune des enfants a entre 7 et 15 ans, ou jusqu'à 24 ans s'il est encore en formation. Pendant la troisième phase plus aucune PC parents supplémentaire n'est versée, seules le sont encore les PC enfants.

- **Délimitation des ménages pour le calcul du revenu et des dépenses:** On devrait par principe s'en référer aux membres du ménage qui tiennent un budget commun. Dans la plupart des cas cela correspond à la déclaration fiscale (commune) d'un ménage. Pour les couples consensuels il faudra trouver des solutions similaires à celles portant sur la réglementation de la pension alimentaire pour les couples divorcés. Les problèmes de vérification qui y sont liés n'ont pas pu être élucidés de plus près dans le cadre de cette étude.
- **Imputation du revenu:** Le revenu en propre est imputé dans son intégralité. La taxation régulière se fait selon un rythme annuel, le revenu supplémentaire réalisé pendant l'année n'étant pas imputé immédiatement.
- **Imputation de la fortune:** On se fonde pour cela sur la réglementation concernant les PC à l'AVS/AI.
- **Imputation des dépenses pour les besoins des parents et les primes d'assurance maladie:** La réglementation actuelle concernant les PC à l'AVS/AI s'applique également ici.
- **Imputation des dépenses pour les enfants:** Pour le premier enfant d'un couple on s'aligne sur le taux maximum des PC à l'AVS/AI en ce qui concerne les coûts imputables. On s'appuie en revanche sur les conditions mentionnées dans les normes CSIAS pour la relation avec les enfants suivants et d'autres types de ménages.
- **Imputation du loyer:** C'est le loyer effectif qui est pris en compte.
- **Encadrement des enfants en dehors de la famille:** Les coûts résultant d'un encadrement externe pendant que les parents travaillent sont entièrement pris en charge.
- **Financement:** La réglementation sur les PC à l'AVS/AI est également valable ici (pour les évaluations nous avons adopté le principe de la répartition prévue dans la nouvelle péréquation financière, soit 5/8 pour la Confédération et 3/8 pour les cantons). Le financement doit se faire au moyen de recettes fiscales générales afin de ne pas devoir exporter les prestations.
- **Conditions pour faire valoir ses droits:** Les parents domiciliés en Suisse peuvent bénéficier des prestations pour les enfants qui vivent eux-mêmes dans notre pays. A droit aux prestations le père/la mère qui assume effectivement la garde de l'enfant.

Au chapitre 9 nous avons déterminé les incidences du modèle de base et de certaines de ses parties. Nous faisons la distinction entre les modèles suivants:

- le **modèle de base** qui correspond aux structures présentées ci-dessus;
- le **modèle partiel 1** qui comprend uniquement les PC enfants pour les enfants de 0 à 24 ans (sans les PC parents);
- le **modèle partiel 2** qui inclut seulement les PC enfants pour les enfants de 0 à 15 ans (sans les PC parents).

Nous distinguons chaque fois deux variantes pour le modèle de base comme pour les deux modèles partiels. La **variante A** ne prévoit aucune exigence minimale quant au volume d'activité. Dans la **variante B** les ménages formés d'un couple ont droit aux PC uniquement s'ils travaillent dans l'ensemble pendant 32 heures hebdomadaires au moins.

Les incidences des divers modèles sont présentées en résumé au **tableau 32**.

Tabelle 18: Wirkungen der unterschiedlichen Modelle (Variante A, ohne Erwerbsanforderung)

	Beziehende Familien		Nettokosten (Mio. Fr.)	Bruttokosten (Mio. Fr.)	Armutsquote Familien (heute 7.9 %)
	Kinder-EL	Eltern-EL			
Grundmodell	118'600	20'500	826	1'180	1.6%
					2.1%
Teilmodell 1	118'600	0	756	1'080	2.7%
Teilmodell 2	63'700	0	686	980	

Quelle: eigene Berechnungen

Lorsque les mêmes modèles sont pris en compte avec la variante B (exigence pour les couples d'une activité minimale de 32 heures par semaine), le nombre des ménages bénéficiaires et les coûts nets régressent d'environ 10 pour cent pour tous les modèles. Pour tous aussi le pourcentage de pauvreté serait abaissé de 0.5 point en moins.

### Incidences sur la réduction des primes d'assurance maladie

Les frais nets mentionnés dans le tableau 32 présentent les coûts résultant dorénavant avec chacun des modèles par rapport à la situation actuelle. Une partie de ces frais comprend les contributions destinées à réduire les primes d'assurance maladie. Nous présumons, par analogie au système des PC à l'AVS/AI, que les familles peuvent imputer intégralement la prime moyenne valable dans leur canton pour l'assurance de base lorsqu'il s'agit de calculer le montant des PC familiales. Les primes sont ainsi reprises par le système des PC puis ensuite débitées au système de la réduction des primes. Le volume de la réduction supplémentaire des primes doit être évalué à 87 millions de francs. En fin de compte la mise à contribution du système des PC familiales est ainsi réduite de cette somme par rapport aux chiffres indiqués dans le tableau 32 (alors que ce montant grève d'autant plus le système de la réduction des primes comparativement à la situation actuelle).

### Incidences sur l'aide sociale

Le système des PC familiales permet de remplacer les frais actuels de l'aide sociale versée aux familles. Pour le modèle tessinois on a évalué qu'environ 40 pour cent des dépenses brutes étaient à même de remplacer l'aide sociale. Nous basant sur les résultats de l'enquête sur les revenus et la consommation (EVE 1998), nous avons estimé que le volume de l'aide sociale à remplacer par les PC familiales devait être un peu plus bas, soit de 30 pour cent. Pour le modèle de base il en résulte ainsi une somme d'environ 324 millions de francs.

### Incidences sur l'activité lucrative

Seule la situation tendancielle permet d'évaluer les effets des modèles sur l'étendue de l'activité lucrative.

- ° Le remplacement de l'aide sociale par des PC familiales encourage l'activité lucrative des familles à bas revenus. Dans l'aide sociale tout revenu supplémentaire est imputable dans son intégralité (hormis pour quelques projets expérimentaux) et entraîne ainsi une réduction de même valeur de l'aide sociale. Tout revenu supplémentaire est ainsi "imposé" de fait à 100 pour cent ("taux limite d'imposition" de 100%). Les PC familiales sont en revanche conçues de telle manière que ce taux n'est plus que de 50 pour cent. On trouve toutefois, en ce qui concerne les PC enfants, un secteur (limité) de revenu avec un taux d'imposition limite de 100 pour cent. Mais ce problème peut être maîtrisé moyennant une réglementation appropriée sur l'imputation des revenus professionnels supplémentaires. Nous suggérons notamment de ne pas imputer, jusqu'à une limite supérieure déterminée, le revenu provenant d'un accroissement de l'activité pendant l'année en cours. Il sera ainsi possible de s'écarter en l'espace d'un an de la zone du seuil d'imposition à 100 pour cent. Une non imputation partielle (par exemple 50%) peut aussi être envisagée.
- ° Pour les familles qui peuvent désormais bénéficier de PC familiales (mais ne touchaient pas d'aide sociale auparavant), l'incitation à travailler diminue. Outre les mesures précitées destinées à restreindre cet effet, on trouve encore la réglementation selon laquelle les frais de garde des enfants pendant que les parents travaillent sont entièrement pris en charge par les PC. Cette disposition offre à son tour une motivation sensible quant à l'élargissement de l'activité par rapport à la situation sans PC familiales (où les coûts pour la garde des enfants doivent être déduits du revenu supplémentaire pour calculer le revenu excédentaire effectif).

Les différents effets devraient dans l'ensemble plus ou moins se neutraliser. Dans la situation avec des PC familiales le volume global d'activité des familles concernées devrait être pratiquement le même qu'auparavant.

### **Incidences sur le système des allocations familiales**

Dans la discussion sur les PC familiales, la crainte est souvent émise de voir l'introduction de prestations complémentaires pour les familles entraîner une tendance à la baisse des allocations pour enfants. Dans l'immédiat cette crainte n'est guère fondée car les cantons ne financent pas les allocations générales pour enfants et ils n'ont par conséquent aucune raison de répercuter ces dépenses sur la Confédération. Ultérieurement toutefois, dans le cadre des discussions en matière de politique des familles, les employeurs pourraient d'autant remettre en question la nécessité des allocations pour enfants que le système des prestations complémentaires serait mieux conçu. Mais les allocations familiales visent un objectif plus large que la sécurité minimale des familles à faibles revenus. Elles revêtent une importance essentielle pour les familles de la classe moyenne inférieure en particulier. Un grand nombre de raisons plaide en faveur d'une harmonisation des allocations familiales cantonales (Hauer-Schönbächler 2002).

### **Incidences sur les agglomérations**

Le système des PC familiales apporte aux agglomérations un allègement décisif de leurs charges et cela pour deux raisons: Tout d'abord le recours à l'aide sociale diminue fortement, avec pour conséquence un allègement financier pour les agglomérations. Ensuite le nombre

des familles pauvres qui aujourd'hui ne bénéficient pas de l'aide sociale diminuée lui aussi grâce aux PC familiales. C'est ainsi que dans les agglomérations les problèmes indirectement liés à la pauvreté des familles (par exemple lorsque la précarité entraîne des ennuis de santé ou des difficultés scolaires) diminuent eux aussi.

#### 10.4 Considérations sur les démarches ultérieures

Les analyses auxquelles il a été procédé ici démontrent que dans le principe les PC familiales constituent un concept prometteur. Moyennant un investissement financier limité on peut parvenir à améliorer sensiblement la situation des familles ne disposant que de faibles revenus. Les PC familiales représentent une aide parfaitement ciblée qui, par analogie aux PC à l'AVS/AI, peut s'appuyer sur des structures administratives relativement simples et non stigmatisantes. Comme nous l'avons exposé ci-dessus, les PC familiales peuvent être transposées en variantes au volume distinct. Ces diverses variantes peuvent également être liées à une réglementation fédérale variable.

- ° **Loi fédérale de subventionnement.** La solution minimale incluant la participation de la Confédération consiste en une pure loi de subventionnement au niveau fédéral. Avec une telle réglementation la Confédération subventionnerait des PC familiales cantonales (prise en charge d'une part fixe comme pour les PC à l'AVS/AI) si les conditions de la loi sont remplies (PC enfants et parents dans le cadre des limites définies par la loi, comme par exemple des taux minimaux et maximaux pour les dépenses imputables). Les cantons garderaient cependant l'entière compétence en matière de réglementation. Un canton en particulier aurait ainsi toute latitude de ne verser aucune PC familiale.
- ° **Loi cadre fédérale avec modalité minimale.** Avec cette réglementation la loi fédérale formulerait des exigences minimales auxquelles les cantons devraient se tenir. Des prestations cantonales plus étendues seraient également supportées en partie par la Confédération - comme avec la pure loi de subventionnement - si les conditions minimales prescrites sont respectées. Selon le secteur auquel la modalité minimale se réfère, on peut à nouveau faire la distinction entre trois configurations essentielles:
  - (1) **Modalité minimale pour les PC enfants.** La loi cadre peut se concentrer sur la réglementation des PC enfants et laisser aux cantons l'entière responsabilité en matière de règlement sur les PC parents supplémentaires pour les familles avec des enfants en bas âge.
  - (2) **Modalité minimale pour les PC familiales (PC enfants + PC parents) concernant les familles avec des enfants en bas âge.** La loi cadre peut se concentrer sur la réglementation des PC familiales pour les familles avec des enfants en bas âge et laisser aux cantons l'entière responsabilité en matière de règlement sur les PC enfants pour les enfants plus âgés.
  - (3) **Modalité minimale pour tout le système des PC enfants et des PC parents.** La loi cadre peut englober l'ensemble du système des PC enfants et des PC parents.

C'est à la mandante CTA/CDAS qu'il appartient de se positionner en conséquence. Dans le présent rapport nous avons mis à disposition divers éléments décisionnels. On relèvera que dans le principe des tensions peuvent surgir entre l'intérêt des familles concernées à être dans la mesure du possible traitées sur un pied d'égalité dans toute la Suisse et celui des cantons à pouvoir disposer de solutions sur mesure adaptées à leurs conditions régionales.

Seules seront politiquement réalisables au cours de ces prochaines années des solutions offrant aux cantons une large marge de manoeuvre en matière de structurations.

En tant que compromis entre les intérêts des personnes concernées et ceux d'une réalisation politique, c'est la variante portant sur une modalité minimale au niveau suisse pour des PC enfants versées de 0 à 15 ans qui nous semble la plus judicieuse. Pour les familles pauvres de toute la Suisse on parviendrait ainsi à relever les allocations dissemblables pour enfants jusqu'à un niveau minimal homogène destiné à couvrir les besoins de ces derniers. Les cantons auraient toute latitude de concevoir à leur guise les prestations restantes (PC enfants pour les adolescents de 16 à 24 ans et PC parents pour les enfants en bas âge). Mais la Confédération subventionnerait de telles prestations de manière uniforme. Les cantons pourraient donc pour ces prestations adapter leurs réglementations de manière ciblée en fonction des conditions régnant chez eux (comme par exemple des infrastructures différentes pour l'encadrement préscolaire, des réglementations distinctes pour les bourses d'études).

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, la CSSS du Conseil national travaille actuellement à l'élaboration de propositions pour une réglementation légale des PC familiales. L'idée la plus fréquemment avancée est de réglementer les PC familiales dans le cadre d'une LPC révisée. Pour cette démarche on retrouve de nombreux points de recoupement avec les propositions soumises dans la présente étude. Il serait assurément judicieux de coordonner cette étude et les démarches ultérieures de la CTA/CDAS avec les travaux en cours de la CSSS.

## **Annexe**

### **A. Tableaux approfondis**

Tabelle 19: Quote der unterstützten Personen und Anteil Sozialhilfeempfänger/innen nach Region und Gemeindegrösse, 1994

	Armutsquote vor Transfer *	Armutsquote nach Transfer *	Differenz (zwischen Vor- und Nach- Transferarmut)	Anteil der Ar- mutsbevölkerung, die von den Ge- meinden im Rahmen der So- zialhilfe unter- stützt wird (vor Transfer *)
	in % der Bevölkerung	in % der Bevölkerung	Prozentpunkte	in % der Armuts- bevölkerung (Schätzung)
<b>Grossregion</b>				
Région Lémanique (VD, VS, GE)	9.1	7.1	-2.0	14% **
Mittelland (BE, FR, SO, NE, JU)	7.4	6.0	-1.4	38%
Nordwestschweiz (BL, BS, AG)	5.5	4.3	-1.2	49%
Zürich (ZH)	5.0	3.7	-1.3	56%
Ostschweiz (GL, SH, AI, AR, SG, GR, TG)	5.0	3.8	-1.2	48%
Zentralschweiz (LU,UR,SZ,OW,NW,ZG)	7.0	6.5	-0.5	27%
Tessin (TI)	16.1	12.6	-3.5	8% **
<b>Sprachregion</b>				
Deutsche Schweiz	5.9	4.8	-1.1	44%
Französische Schweiz	8.9	6.9	-2.0	19% **
Italienische Schweiz	15.7	12.3	-3.4	8% **
<b>Total</b>	<b>7.0</b>	<b>5.6</b>	<b>-1.4</b>	<b>34%</b>

Einbezogen wurden 1'526 Gemeinden und 6'197 Personen

\* Transfer umfasst bedarfsabhängige Sozialleistungen: Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Altersbeihilfen, Stipendien, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Verbilligung der Krankenkassenprämien; berücksichtigt sind nur die von den Gemeinden gewährten Leistungen.

\*\* Da in Genf und im Tessin die Sozialhilfe auf der Ebene des Kantons organisiert ist, sind die Daten insbesondere bezüglich der Bezugsquote nicht direkt vergleichbar, weil sie nur die Ebene der Gemeinde betreffen

Quelle: Fluder & StremLOW (1999, S.278)

Tabelle 20: Gründe für den Nichtbezug von Bedarfsleistungen, 1992

<b>Gründe (Mehrfachnennungen möglich)</b>	<b>Anteil*</b>
Ich kann selbst für mich sorgen	72%
Es ist mir unangenehm, zur Fürsorge zu gehen	62%
Ich wäre gezwungen, zuerst mein erspartes Geld aufzubrauchen	58%
Ich möchte nicht, dass meine Kinder/Eltern Geld an die Fürsorge (zurück)zahlen müssen	55%
Ich möchte dem Staat nicht zur Last fallen	54%
Ich möchte niemandem Rechenschaft über meine Einkommensverhältnisse ablegen müssen	52%
Der Aufwand lohnt sich wegen den paar Franken nicht	40%
Ich werde von Verwandten unterstützt	21%

\* Zustimmung der Befragten in % der Personen, die glauben, anspruchsberechtigt zu sein

Quelle: Leu, Burri & Priester (1997, S.187)



Tabelle 21: Verfügbares Einkommen nach Bezug von Eltern-EL (in % des SKOS-Existenzminimums, alle Armen)

	100 % und mehr		95 - 99.9 %		unter 95 %		Total	
	Bezug von EL		Bezug von EL		Bezug von EL		Bezug von EL	
	Ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
AE 1K	83.7						100.0	
	%		9.5%		6.8%		%	
AE 2+K	97.4		2.6%				100.0	
	%						%	
EP 1K	50.5				14.1			
	%		9.2%	20.4%	%	5.7%	73.8%	26.2%
EP 2K	80.9				16.2			
	%		1.4%		%	1.4%	98.6%	1.4%
EP 3K	96.2						100.0	
	%				3.8%		%	
EP 4+K	95.4						100.0	
	%						%	
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-	-

\* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Tabelle 22: Verfügbares Einkommen nach Bezug von Kinder-EL (in % des SKOS-Existenzminimums, nur Beziehende)

	100 % und mehr		95 - 99.9 %		unter 95 %		Total	
	Anzahl		Anzahl		Anzahl		Anzahl	
	in %		in %		in %		in %	
AE 1K	5'400	78.6	700	9.5	800	11.9	6'900	100.0
AE 2+K	4'200	92.8	100	2.6	200	4.6	4'600	100.0
EP 1K	3'400	55.6	1'200	19.2	1'500	25.2	6'100	100.0
EP 2K	9'600	78.7	500	4.0	2'100	17.3	12'200	100.0
EP 3K	5'500	82.1	400	6.6	800	11.3	6'700	100.0
EP 4+K	3'000	95.4	0		100	4.6	3'100	100.0
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-	-
Alle Beziehenden	31'400							
	0	78.3	2'900	7.2	5'800	14.5	40'000	100.0

\* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Tabelle 23: Armutsquoten nach Bezug von Familien-EL mit und ohne Anforderung an einen Mindesternwerb

	Grundmodell Mindesternwerb		Variante ELG Mindesternwerb		Teilmodell 1 Mindesternwerb		Teilmodell 2 Mindesternwerb	
	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne
			10.5%	10.5%				
AE 1Ki	3.6%	3.6%			4.7%	4.7%	7.9%	7.9%
AE 2+Ki	0.5%	0.5%	3.5%	3.7%	1.3%	1.3%	2.0%	2.0%
EP 1Ki	3.0%	2.6%	3.0%	2.6%	3.4%	3.1%	3.4%	3.1%
EP 2Ki	1.9%	1.1%	1.9%	0.9%	2.1%	1.3%	2.4%	1.7%
EP 3Ki	1.2%	0.4%	1.2%	0.4%	2.4%	1.7%	3.7%	3.2%
EP 4+Ki	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	2.2%	2.2%
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-	-
Alle Familien	2.1%	1.6%	2.7%	2.0%	2.6%	2.1%	3.1%	2.7%

\* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

## B. Evaluation du volume de l'aide sociale remplacée

Les données sur la perception de l'aide sociale, tirées de l'enquête sur les revenus et la consommation de 1998, sont mentionnées au **tableau 38**. Le nombre des ménages familiaux qui ne font pas valoir leur droit de principe à l'aide sociale est de tout juste 70'000 et correspond pratiquement à celui que nous avons déterminé sur la base des données de l'enquête suisse sur la population active (soit 73'100, cf. tableau 23).

Tabelle 24: Sozialhilfe-Bezug nach Familientypen, 1998

	AE	KP mK	EP 1K	EP 2K	EP 3+K	Familien
Anzahl Beziehende	12'484	1'705	4'957	7'562	4'303	31'011
DS Sozialhilfe (Fr./Jahr)	15'148	16'168	9'609	10'197	6'795	13'013
Betrag Sozialhilfe (Mio. Fr.)	189	28	48	77	29	404
Anzahl Berechtigte ohne Bezug	18'553	2'000	13'342	19'981	15'878	69'754

Quelle: EVE 1998, eigene Berechnungen

Pour évaluer l'aide sociale ainsi remplacée, nous prenons en considération le modèle partiel 1 (PC enfants pour tous les enfants jusqu'à 15 ans et ceux en formation de 16 à 24 ans). Selon nos calculs de simulation, ces PC permettent à 74 pour cent des familles pauvres de se hisser au-dessus du seuil CSIAS (cf. tableau 23). Nous assumons que cette valeur de 74 pour cent s'applique aussi aux familles qui touchent actuellement l'aide sociale (c'est-à-dire que 74 pour cent des familles bénéficiant de l'aide sociale n'auraient plus besoin de faire appel à elle grâce aux PC). De manière simplificatrice nous admettons aussi que le montant

proportionnel de l'aide sociale ainsi remplacée est de 74 pour cent. Pour un volume d'aide sociale projeté à 404 millions de francs, ce pourcentage équivaut pratiquement à 300 millions de francs. Avec des coûts nets de 756 millions de francs pour le modèle partiel 1, ces 300 millions de francs correspondent à un peu plus de 28 pour cent des coûts bruts de 1'056 (=756+300) millions de francs. Etant donné que pour le modèle tessinois on a estimé le remplacement de l'aide sociale à un niveau nettement plus élevé (40%), nous admettons pour notre évaluation du volume brut que les modèles de PC familiales appliqués à l'ensemble de la Suisse remplacent 30 pour cent de l'aide sociale versée jusqu'ici. Il y a lieu de souligner qu'il s'agit ici d'une estimation rudimentaire. dass die gesamtschweizerischen Modelle der Familien-EL 30 Prozent der bisherigen Sozialhilfe ablösen. Es ist zu betonen, dass es sich dabei um eine grobe Abschätzung handelt.

## Abréviations

AB	Assegno di base (allocation générale pour enfants, TI)
AF	Allocations familiales
AFI	Assegno per figli integrativo (allocation complémentaire pour enfants, TI)
Aform	Assegno per giovani in formazione o giovani invalidi (allocation générale de formation, TI)
AI	Assurance invalidité
All.enf.	Allocation générale pour enfants
AMal	Assurance maladie
API	Assegno di prima infanzia (allocation complémentaire pour enfants en bas âge, TI)
Assegni	Assegni di famiglia (AFI + API) / Allocations familiales
Assegno integrativo	Forme abrégée d'Assegno per figli integrativo
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CC	Couple consensuel
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CM	Couple marié
COFF	Commission de coordination fédérale pour les questions familiales
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSSS	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
EVE	Enquête sur les revenus et la consommation
FM	Famille monoparentale
IAS	Istituto delle assicurazione sociali (Institut des assurances sociales, TI)
LAF	Legge sugli assegni di famiglia (loi sur les allocations familiales, TI)
LAPS	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, TI)
LPC	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI
N	Nombre (numéro)
NPF	Nouvelle péréquation financière
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
PC	Prestations complémentaires
PCF	Péréquation des charges familiales
PSM	Panel suisse des ménages
RMR	Revenu minimum de réinsertion
RP	Réduction des primes



## Glossaire

Age, année	Selon l'usage en matière de statistique, la première année à compter de la naissance est considérée comme âge 0. L'âge 0 à 15 s'étend donc jusqu'à la fin de la 16 <sup>ème</sup> année. C'est à ce moment-là que commence l'âge 16.
Allocations familiales	Cette notion recouvre les allocations de naissance, les allocations pour enfants et les allocations de formation.
Besoins des enfants	Montant destiné à couvrir les frais d'entretien d'un ou de plusieurs enfants.
Besoins des parents	Montant destiné à couvrir les frais d'entretien minimaux des adultes vivant dans un ménage.
Besoins familiaux	Besoins vitaux d'une famille.
Besoins vitaux	Montant destiné à couvrir l'entretien vital minimum d'un ménage.
Echelle d'équivalence	/ Une échelle d'équivalence mesure les modifications de revenu qui sont
chiffres d'équivalence	nécessaires pour amener au même niveau de bien-être des ménages de composition différente. L'échelle d'équivalence comprend les chiffres individuels d'équivalence qui indiquent la proportion correspondante du revenu nécessaire par rapport à un ménage de référence (en général un ménage d'une personne).
Enfants	Personnes de 0 à 15 ans et personnes de 16 à 24 ans en formation (au sens pragmatique du système suisse des allocations pour enfants et de formation).
Famille	Ménage privé au sein duquel vivent des adultes et des enfants.
Médian	On entend par valeur médiane celle qui se trouve très exactement au milieu des observations classées selon leur grandeur: 50 pour cent des observations se situent en dessous de cette valeur et 50 pour cent au-dessus. Pour les données sur les salaires et la fortune, la valeur médiane est considérée comme étant plus typique que la moyenne (des valeurs extrêmes peuvent fortement influencer cette dernière).

Minimum vital	Frais minimaux d'entretien d'un ménage selon les normes CSIAS. Le seuil de pauvreté utilisé dans les ouvrages de référence correspond à ce montant.
Normes CSIAS	Recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS pour la configuration et le calcul de l'aide sociale, à l'attention des organisations d'aide sociale de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que des organisations d'aide sociale privées.
Pauvreté après transfert	Taux de pauvreté après perception des prestations d'aide sociale.
Pauvreté avant transfert	Taux de pauvreté avant perception des prestations d'aide sociale.
PC enfants	Prestation complémentaire couvrant les besoins vitaux des enfants.
PC familiales	Prestation complémentaire couvrant l'ensemble des besoins vitaux des familles (PC enfants et PC parents ensemble).
PC parents	Prestation complémentaire qui comble la lacune de revenu du ménage subsistant après versement des PC enfants.
Péréquation des charges familiales	Dans le cadre de la politique familiale, cette notion englobe toutes les interventions économiques des transferts de revenus. Dans le système actuel la péréquation des charges familiales comprend principalement les allocations pour enfants, les déductions fiscales et les prestations cantonales liées aux besoins pour les familles.
Politique familiale	Activités des organes de l'Etat dont le but est d'exercer une influence sur les prestations fournies - ou devant être fournies - dans la famille et par les familles et ainsi de faire adopter des idées de réglementations socio-politiques.
Revenu d'équivalence	Revenu d'un ménage transposé au moyen des chiffres d'équivalence concernant un ménage d'une personne, c'est-à-dire standardisé selon la structure et la grandeur du ménage.
Seuil des besoins	Besoins vitaux d'une famille, déterminants pour le calcul des prestations complémentaires. Nous démarquant du minimum vital selon les normes CSIAS, nous parlons de seuil des besoins en rapport avec les systèmes de prestations liées aux besoins et orientés sur la LPC.

Transferts	Il s'agit ici de la partie de la politique familiale liée aux transferts monétaires
politico-familiaux	ou réels.



## Bibliographie

- Arbeitsgruppe Familienbericht (1982): Familienpolitik in der Schweiz, EDMZ, Bern.
- Bauer Tobias (1998): Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz, Beiträge zur Sozialen Sicherheit (hrsg. durch das Bundesamt für Sozialversicherung BSV), EDMZ, Bern.
- Bauer Tobias (2000): Die Familienfalle, Rüegger, Chur/Zürich.
- Bauer Tobias, Elisa Streuli (2000): Modelle des Ausgleichs von Familienlasten, Im Auftrag der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern.
- Bauer Tobias, Silvia Strub, Heidi Stutz (i.V.): Familien, Geld und Politik (Schlussbericht zum Nationalfondsprojekt „Grundpfeiler einer kohärenten Familienpolitik“), Bern.
- BFS Bundesamt für Statistik (1996a): Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. Konzepte - methodische Grundlagen - praktische Ausführung, Bern.
- BFS Bundesamt für Statistik (2002): Statistisches Jahrbuch 2002, NZZ-Verlag, Zürich.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (1996). Zusammenstellung betreffend Finanzierung der Ergänzungsleistungen in den einzelnen Kantonen (nach Abzug des Bundesbeitrages). Stand 1. Januar 1995.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (1996). Zusammenstellung betreffend Finanzierung der Ergänzungsleistungen in den einzelnen Kantonen, unveröffentlichte Zusammenstellung, Bern.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (1999): Bedarfsleistungen an Eltern. Öffentliche Fachtagung vom 24. März 1999. Referate, Beiträge zur sozialen Sicherheit 5/99, Bern.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2000): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2000, Bern: EDMZ.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2001): Sinn und Zweck der Ergänzungsleistungen. <http://www.bsv.admin.ch/el/grundlag/d/index.htm>
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2002): Familienpolitik in der Schweiz, Merkmale der Schweizerischen Familienpolitik. In: <http://www.familienhandbuch.ch> (07.02.2002).
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2002a): Arten und Ansätze der Familienzulagen, Stand 1. Januar 2002, EDMZ, Bern.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2002b): Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen, Stand 1. Januar 2002, Bern.
- Bundesrat (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001.
- Carigiet Erwin (1995): Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Darstellung, Charakterisierung und Wirkungsweise, Zürich: Schulthess.
- Carigiet Erwin (2001): Gesellschaftliche Solidarität. Prinzipien, Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit, Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Deiss Joseph, Marie-Luce Guillaume, Ambros Lüthi (1988): Kinderkosten in der Schweiz. Untersuchung über die Äquivalenzskalen der Einkommen, Universitäts-Verlag, Freiburg.

- DOS Dipartimento delle opere sociali (1998): Assegno integrativo, Assegno di prima infanzia. Broschüre, Repubblica e Cantone del Ticino, Bellinzona.
- EDI Eidg. Departement des Innern (2002): Bundesrat beschliesst Reformen der Krankenversicherung im Rahmen der laufenden 2. KVG-Revision, Medienmitteilung vom 21. August 2002 ([www.bsv.ch/aktuell/presse/2002/d/02082101.htm](http://www.bsv.ch/aktuell/presse/2002/d/02082101.htm)).
- ESTV Eidgenössische Steuerverwaltung (2002): Die Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, Ein Kurzaufsatz über das Schweizerische Steuersystem, Bern.
- EVD Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2002): Working Poor. Lösungen - Perspektiven, Bern.
- Fluder Robert & Jürgen StremLOW (1999): Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen, Bern: Haupt.
- Fux Beat (1998): Family Change and Family Policy in Switzerland, in: Peter Flora (ed.): Family Change and Family Policies in Europe, Vol. II, Oxford (Clarendon)
- Gerfin Michael, Gabriella Wanzenried (2001): Ausgaben-Äquivalenzskalen für die Schweiz. Eine ökonometrische Untersuchung der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998, Hrsg. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Gerfin Michael, Robert E. Leu und Peter Schwendener (1994): Ausgaben-Äquivalenzskalen für die Schweiz. Theoretische Ansätze und Skalen aufgrund der Verbrauchserhebung 1990, Bundesamt für Statistik, Bern.
- Gerfin Michael, Robert E. Leu, Stephan Brun, Andreas Tschöpe (2002): Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz: Eine Beurteilung alternativer Lösungsansätze, mimeo, Volkswirtschaftliches Institut, Bern.
- Hauser-Schönbächler Gerhard (2002): Kinder- und Familienzulagen in der Schweiz, Untersuchung im Auftrag der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF im Hinblick auf eine Neuordnung, Bern.
- Herzog Jost (2001): Ein familienpolitischer Frühling, *CHSS* 4/2001, S. 174-177.
- Huber François (2001): Ergänzungsleistungen zur AHV und IV: Umfrage bei den kantonalen EL-Stellen, *Soziale Sicherheit* 3/2001, S. 138-140.
- Hüttner Eveline, Tobias Bauer (2002): Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen, Bericht zu Handen der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Bern.
- Informationsstelle AHV/IV (2000): Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Merkblatt 5.01. [http://www.ahv.ch/Home-D/allgemeines/5.01\\_D2001D.pdf](http://www.ahv.ch/Home-D/allgemeines/5.01_D2001D.pdf)
- Leu Robert E., Stefan Burri, Peter Aregger (1998): Armut und Lebensbedingungen im Alter, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 17/98 (Hrsg. Bundesamt für Sozialversicherung), Bern: EDMZ.
- Leu Robert E., Stefan Burri, Tom Priester (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Haupt, Bern.
- Lücker-Babel Marie-Françoise (1999): La garantie du droit de l'enfant à un niveau de vie suffisant, in: Bedarfsleistungen an Eltern, Beiträge zur Sozialen Sicherheit (hrsg. durch das Bundesamt für Sozialversicherung BSV), EDMZ, Bern, S.9-21.
- Portmann Urs (2001): Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV im Jahr 2000, *Soziale Sicherheit* 4/2001, S. 204-208.

- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2001): Neue Unterstützungsrichtlinien für die Sozialhilfe im Kanton Basel-Stadt, Medienmitteilung vom 14. Dezember 2002.
- SGK Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (2002): Unterlagen zu den Parlamentarischen Initiativen „Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell“ (00.436 n Pa.Iv. Fehr Jacqueline; 00.437 n Pa.Iv. Meier-Schatz), Hearing der Subkommission „Familienpolitik“ vom 3. Mai 2002, mimeo, Bern.
- SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2000): Richtlinien für die Ausgestaltung der Sozialhilfe, 3. Ausgabe, Dezember 2000.
- Spycher Stefan (1995): Schätzungen der Kosten von Bedarfsleistungen bei Mutterschaft nach dem Vorbild der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern.
- Städteinitiative (2002): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2001, vorgelegt von con\_sens GmbH Hamburg.
- Stocker Monika (2002): Integration – das Finale eines gelungenen Lebens, in: SZS/RSAS 46, S.302-333.
- Streuli Elisa & Tobias Bauer (2002): Working Poor in der Schweiz. Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Hrsg. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Strub Silvia & Tobias Bauer (2002): Wer fordert was in der schweizerischen Familienpolitik? Bern ([www.sozialstaat.ch/global/projects/security/bauer/bauer\\_2\\_arbeitspapier.pdf](http://www.sozialstaat.ch/global/projects/security/bauer/bauer_2_arbeitspapier.pdf)).
- Suter Christian, Marie-Claire Mathey (2000): Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen. Ihre Bedeutung für die Armutsbekämpfung: Zusatzauswertung zur nationalen Armutsstudie, info:social Nr. 3 (Hrsg. Bundesamt für Statistik), Neuchâtel.
- van Oorschott, W. (1994). Take It Or Leave It: A Study Of Non-take-up Of Social Security Benefits, Tilburg: University Press.
- Vaucher de la Croix Carmen & Christian Marazzi (2001): Valutazione della Legge sugli assegni familiari, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, Dipartimento de lavoro sociale, Cannobio.
- Widmer Dieter (1998): Die Sozialversicherung in der Schweiz (2. Auflage), Zürich: Schulthess.
- Wyss Kurt (1999): Sozialhilfe – eine tragende Säule der sozialen Sicherheit? Ein überblick über die in der Schweiz ausgerichteten bedarfsabhängigen Sozialleistungen, info:social Nr. 1, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.