

00.436

00.437

Initiatives parlementaires

Ivpa Prestations complémentaires pour familles. Modèle tessinois (Fehr Jacqueline)

Ivpa Prestations complémentaires pour familles. Modèle tessinois (Meier-Schatz)

Rapport explicatif à l'avant-projet de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

Du 16 janvier 2004

Pour la commission:

La présidente, Christine Goll

1 Genèse du projet

1.1 Rappel des faits

Les conseillères nationales Jacqueline Fehr et Lucrezia Meier-Schatz ont déposé chacune, respectivement les 18 et 19 septembre 2000, une initiative parlementaire visant à instaurer au niveau fédéral un modèle de prestations complémentaires pour familles analogue à celui que connaît le canton du Tessin.

Le 21 mars 2001, le Conseil national décidait, sur proposition de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS), de donner suite par 97 voix contre 75 à ces deux initiatives¹. Suite à cette décision, le Bureau du Conseil national a mandaté la CSSS afin d'élaborer un projet de loi dans un délai de deux ans.

Le 20 juin 2003, le délai de deux ans arrivant à échéance, le Conseil national a, sur proposition de la CSSS, prolongé de deux ans le délai pour présenter un projet (art. 21^{quater}, al. 5, de la loi sur les rapports entre les conseils)².

1.2 Travaux de la commission

Afin de mener à bien cette tâche, la commission a, lors de sa séance du 3 mai 2001, institué une sous-commission présidée par le conseiller national Rossini et composée des députés Baumann Stéphanie, Maury Pasquier, Egerszegi-Obrist, Guisan, Meyer Thérèse, Robbiani, Bortoluzzi et Stahl.

La sous-commission a tenu sept séances afin d'élaborer son projet de loi. Dans un premier temps, elle a procédé à des auditions. Dans ce cadre ont été entendus des experts, à savoir Mme Carmen Vaucher de la Croix, auteur d'une évaluation sur le régime tessinois, M. Tobias Bauer, auteur d'une étude pour la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) sur l'instauration au niveau fédéral de prestations complémentaires pour les familles et M. Erwin Carigiet, secrétaire du Département de la santé et de l'environnement de la ville de Zurich et spécialiste de la loi sur les PC à l'AVS/AI. Ces auditions ont permis à la sous-commission de s'informer notamment du modèle tessinois et de modèles alternatifs.

La CDAS, représentée par sa présidente, Mme la Conseillère d'Etat Ruth Lüthi (FR), a également été entendue à deux reprises afin de connaître l'état des réflexions

¹ BO 2001 N 314 ss.

² BO 2003 N 1221.

sur le sujet auprès des cantons³. Enfin, la Commission fédérale pour la coordination des questions familiales a été invitée pour faire part de son point de vue.

La sous-commission a ensuite travaillé sur plusieurs projets que lui a soumis l'administration, affinant à chaque fois sa position. Lors de sa séance du 29 septembre 2003, elle a approuvé les propositions à l'attention de la commission plénière.

Lors de ses séances du 24 novembre 2003 et du 16 janvier 2004, la CSSS a examiné les propositions faites par sa sous-commission et a décidé d'envoyer le présent rapport explicatif et l'avant-projet y relatif en procédure de consultation auprès des cantons et des milieux concernés.

2 Grandes lignes du projet

2.1 La pauvreté des familles : nécessité d'agir

2.1.1 La pauvreté des familles

Ces dernières années, de nombreuses études ont démontré que les familles sont particulièrement touchées par la pauvreté. Suivant les définitions que l'on donne de la pauvreté, les chiffres certes varient, mais les familles sont dans toutes les études proportionnellement plus touchées que les autres ménages par la pauvreté. Plus particulièrement frappées par un manque de ressources sont les familles monoparentales et les familles nombreuses (i.e. avec plus de deux enfants)⁴. Les raisons de ces taux de pauvreté plus élevés dans les familles sont évidemment à chercher du côté des coûts qu'entraîne le fait d'avoir un enfant. Les coûts ne sont pas seulement directs (entretien de l'enfant) mais également indirects (diminution, voire arrêt de l'exercice d'une activité lucrative en raison des impératifs de garde de l'enfant).

La plupart des parents des familles touchées par la pauvreté sont ce qu'on appelle communément des working poors et constituent d'ailleurs une grande partie de cette population. Ainsi, selon une étude⁵, les 250'000 working poors que compterait la

³ Durant l'hiver 2002-2003, la CDAS a mené une consultation auprès des cantons au sujet des mesures à prendre en matière de politique familiale. Parmi les sujets sur lesquels les cantons devaient d'exprimer, figurait notamment l'introduction de prestations complémentaires pour familles dans le besoin. 18 cantons sur 26 se sont exprimés en faveur de l'introduction de telles prestations alors que 8 cantons (AI, AR, BL, GL, GR, SG, TG, ZH) y sont plutôt réticents. En ce qui concerne la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ainsi que le financement de ces prestations, 12 cantons (BE, FR, JU, NE, NW, OW, SO, SZ, TI, UR, VS, ZG) se sont en outre exprimés en faveur d'une solution mixte (loi-cadre fédérale, compétence matérielle au niveau des cantons). Suite à cette consultation, la CDAS a approuvé, lors de son assemblée annuelle en octobre 2003, l'introduction, en collaboration avec la Confédération, de prestations complémentaires liées aux besoins pour les familles à faible revenu. Relevons encore que la CDAS a été mandatée par la Conférence tripartite sur les agglomérations afin d'étudier la question de l'introduction de mesures en faveur de familles à faibles revenus. Ce mandat a donné lieu à une étude (Bauer Tobias, Hüttner Eveline, *Mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus*, 2003)

⁴ Ainsi, une étude de l'Office fédéral de la statistique (*Annuaire statistique 2002*) basée sur les données de l'enquête 1998 sur les revenus et la consommation a mis en évidence que si l'on prend un revenu mensuel de 2450 francs comme valeur-seuil pour un ménage d'une personne, 24% de l'ensemble des ménages suisses peuvent être considérés comme pauvres. Or, le taux monte à 48% en moyenne pour les familles avec plus de trois enfants et à 41% pour les familles monoparentales.

⁵ Streuli Elisa, Bauer Tobias, *Working poor in der Schweiz*, 2002.

Suisse auraient quelque 230'000 enfants à leur charge dans leur ménage. Relevons enfin qu'une grande partie de ces familles pauvres vivent dans les centres urbains⁶.

2.1.2 Régimes cantonaux existants d'aide aux familles dans le besoin

Certains cantons ont mis sur pied des régimes spécifiques pour venir en aide aux familles nécessiteuses. Ainsi 12 cantons (AG, FR, GL, GR, LU, NE, SG, SH, TI, VD, ZG, ZH) connaissent des régimes de prestations liées au besoin. Les systèmes s'inspirent largement de ce qui existe dans les prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les prestations sont versées uniquement si les enfants sont en bas âge, la limite allant de 6 mois à 3 ans (9 des 12 régimes cantonaux se limitent à 12 mois ou moins). Seul le canton du Tessin prévoit des prestations liées au besoin pour l'entretien des enfants jusqu'à 15 ans⁷.

Dans les 14 autres cantons, aucun régime spécifique d'aide aux familles dans le besoin n'existe et ces dernières doivent avoir recours à l'aide sociale (pensions alimentaires, fonds cantonaux pour la famille). Dans certains cantons (p. ex. Genève ou Vaud), des régimes de revenu minimum garanti ont été introduits et peuvent aussi bénéficier à des familles dans le besoin. Visant toutefois d'autres objectifs que le soutien aux familles, ces aides sont octroyées sous certaines conditions (p. ex. l'épuisement des prestations de l'assurance-chômage) que ne remplissent pas forcément les familles concernées.

Globalement, les transferts annuels des systèmes cantonaux subordonnés à la clause du besoin s'élèvent à tout juste 50 millions de francs (dont la moitié est imputable au canton du Tessin). Sur les 6,45 milliards de francs de transferts (chiffre 2000) dans le domaine de la politique familiale (allocations familiales : 4,2 milliards ; déductions fiscales : 2,2 milliards), les prestations liées au besoin constituent donc une part minime de la compensation des charges en matière de politique familiale. Si l'on considère que les allocations familiales et les déductions fiscales bénéficient avant tout aux revenus moyens, on peut affirmer que les familles dans le besoin sont négligées par la politique familiale de notre pays.

2.1.3 Nécessité de légiférer au niveau fédéral

Les constats faits dans les deux chapitres précédents plaident pour l'introduction au niveau fédéral de prestations complémentaires pour familles dans le besoin. Les prestations pour les familles dans le besoin sont le maillon faible de la politique familiale en Suisse. Une majorité de cantons ne connaissent pour l'instant pas d'autre type de soutien aux familles les plus pauvres que l'aide sociale, qui, du fait de certains de ses aspects (caractère stigmatisant, remboursement) n'est souvent pas re-

⁶ Selon une étude publiée en 1997 (Leu Robert, Burri Stefan, Priester Tom, *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, 1997), 33% des pauvres vivent dans ces centres urbains. Si l'on comprend également les agglomérations, le taux passe même à 73%.

⁷ Pour un tableau présentant les différents dispositifs cantonaux, voir l'annexe 2.

quise. Ceux qui connaissent des prestations spécifiques pour ce public-cible se limitent pour la plupart à la première année de vie de l'enfant, ce qui est insuffisant.

L'expérience faite dans le cadre de l'AVS et de l'AI ainsi que les effets obtenus par le canton du Tessin ont démontré que les prestations complémentaires sont un instrument efficace de lutte contre la pauvreté. L'introduction d'une loi-cadre au niveau fédéral obligeant les cantons à introduire des prestations complémentaires pour familles à bas revenu devrait donc permettre de réduire de façon importante et sur l'ensemble de la Suisse le taux de pauvreté de cette population.

2.2 Le modèle PC

En tant que prestations liées au besoin, les prestations complémentaires (PC) visent à combler le déficit de ressources financières d'un ménage, à savoir la différence entre ses revenus et ses dépenses. La prestation connaît évidemment un plafond maximal au-delà duquel le déficit de ressources n'est plus comblé.

Parmi les dépenses (appelées selon la terminologie PC à l'AVS/AI « dépenses reconnues ») figurent un certain nombre de postes, dont le plus important est le forfait pour la couverture des besoins vitaux. La conception d'un système de prestations complémentaires laisse le choix d'y ajouter d'autres postes, par exemple une dépense pour le loyer.

Parmi les revenus (appelés « revenus déterminants »), figurent le revenu de l'activité lucrative et les autres sources de revenu. Ici aussi existe une marge de manoeuvre dans l'aménagement du modèle afin de déterminer les modalités de son choix (p. ex. non-considération ou uniquement partielle du revenu de l'activité lucrative).

La manière dont on définit les différents postes ainsi que les montants des dépenses reconnues et des revenus déterminants a une influence directe sur le niveau des prestations, le nombre de bénéficiaires et, partant, sur le coût du système. L'augmentation, par exemple, des forfaits pour la couverture des besoins vitaux signifiera des prestations individuelles en moyenne plus élevées, mais également une ouverture du système à des catégories de revenu supérieures. La conjonction de ces deux facteurs signifiera une augmentation du coût global. A l'inverse, restreindre les dépenses reconnues permet de fermer le système, de baisser le niveau des prestations et, par conséquent, de diminuer les coûts.

Un autre paramètre qu'il convient de déterminer dans l'aménagement d'un modèle est le montant maximal de la prestation complémentaire. De manière générale, on peut dire que le montant maximal de la PC n'a aucune influence, à la différence des paramètres relatifs aux revenus déterminants et aux dépenses reconnues, sur les catégories de revenu qui pourront bénéficier du système. Le montant maximal a en revanche une influence sur le niveau des prestations versées et sur la capacité du modèle à atteindre son but : lutter contre la pauvreté. Ainsi, si abaisser le montant maximal de la PC permet de réduire le coût du modèle, la lacune de ressources risque en revanche de ne pas pouvoir être comblée suffisamment pour les groupes les plus nécessiteux.

2.3 Lignes directrices du projet

La sous-commission chargée par la CSSS d'élaborer un projet a arrêté, au début de ses réflexions, deux lignes directrices devant guider ses travaux. D'une part, le système d'aide aux familles devait être aménagé de telle sorte que l'incitation au travail soit maximale. D'autre part, le régime devait porter une attention particulière aux familles monoparentales et privilégier les familles comprenant des enfants en bas âge.

Incitation à l'exercice d'une activité lucrative

Un régime de prestations complémentaire peut, si on n'y apporte pas de correctif, impliquer un effet pervers regrettable. En effet, toute hausse du revenu de l'activité lucrative signifiant une baisse dans la même mesure du montant de la prestation versée, le système ne comprend aucune incitation à exercer une activité lucrative. Le risque est grand au contraire que les ayants droit n'entreprennent rien pour sortir du système, tout effort dans ce sens (maintien ou reprise de l'activité lucrative, augmentation du taux d'activité) se répercutant par une diminution correspondante des prestations versées, voire même par la perte du droit à de telles prestations.

Cet « effet pervers » est d'autant plus gênant dans le cadre d'un système de prestations complémentaires pour les familles que le versement de ces prestations est limité dans le temps. Une fois que les enfants ont franchi la limite d'âge prévue, les aides cessent, avec le risque pour les ménages ayant bénéficié des PC de se retrouver dans une situation de précarité.

Diverses possibilités sont envisageables pour accroître l'incitation au travail et éviter que les bénéficiaires ne deviennent, à la disparition du versement des prestations, tributaires de l'aide sociale. Il est possible notamment de prévoir une franchise sur le revenu de l'activité lucrative au-dessus de laquelle ce dernier serait pris en compte. Une prise en compte partielle du revenu est également envisageable. Ces solutions ont toutefois le défaut d'être extrêmement coûteuses. C'est pourquoi a été retenue la solution consistant à comptabiliser un revenu hypothétique, solution qui a comme avantage d'avoir un coût nul (cf. ch. 2.5.2.2). Pour les revenus dépassant ce revenu hypothétique et afin d'accentuer cette incitation au travail, une prise en compte partielle à 80% du revenu de l'activité lucrative est prévue jusqu'à concurrence d'un certain montant.

Afin de compléter ce dispositif visant à favoriser au mieux l'exercice d'une activité lucrative, le projet prévoit également le remboursement des frais de garde pour enfants, ce sous la forme d'une prestation séparée (cf. ch. 2.5.1.2).

Prise en compte des familles monoparentales et de la présence d'enfants en bas âge

Le projet de loi prend en compte de façon privilégiée, d'une part, les familles monoparentales - groupe particulièrement touché par la pauvreté -, et d'autre part les familles comprenant des enfants en bas âge (dont les parents sont souvent obligés de baisser leur taux d'activité pour assurer la garde de l'enfant). Alors que le modèle tessinois prévoit un montant maximal de la PC plus élevé pour les enfants en bas âge, la préférence a été donnée à une solution agissant sur le montant du revenu hypothétique pris en compte. De même, pour prendre en compte la situation souvent précaire des familles monoparentales, les différents modèles élaborés par la sous-

commission prévoient un revenu hypothétique plus bas que celui comptabilisé pour une famille biparentale (cf. ch. 2.5.2.2).

2.4 Intégration dans la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI

Trois possibilités s'offrent au législateur pour introduire au niveau fédéral des prestations complémentaires pour familles: l'intégration, ainsi que le prévoient les initiatives, dans la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC)⁸, l'intégration dans le projet de loi relatif à l'initiative parlementaire sur les allocations familiales (91.411 Prestations familiales) actuellement en suspens au sein de la CSSS et, enfin, la création d'une loi spéciale. La commission a choisi d'intégrer les prestations complémentaires pour familles dans la LPC.

S'il est vrai que les PC pour familles doivent, comme les PC à l'AVS/AI, combler des ressources insuffisantes, elles sont avant tout une prestation familiale. La base constitutionnelle est en effet l'art. 116, Cst.⁹ qui traite de la protection de la famille et autorise la Confédération à légiférer en matière d'allocations familiales (art. 116, al. 2, Cst.)¹⁰. La base constitutionnelle des prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité se trouve en revanche aux art. 112, al. 6, et 196, ch. 10, disp. trans., Cst., dispositions qui traitent de l'introduction de l'AVS/AI et des prestations complémentaires. A condition de compléter en conséquence le préambule de la LPC, il n'existe donc pas d'obstacle juridique à une intégration des PC pour familles dans cette loi¹¹. Pour les motifs suivants, cette intégration est également jugée opportune.

L'initiative parlementaire (91.411) "Prestations pour la famille", qui demande la création d'une loi fédérale générale sur les allocations familiales (1^e partie) et l'introduction de prestations de besoin pour les familles modestes (2^e partie), est toujours en discussion devant le Parlement et le sort qui lui sera réservé reste ouvert. Cela étant, il n'y avait pas lieu d'y lier les PC pour familles.

La création d'une nouvelle loi particulière pour les PC pour familles a également été rejetée. Comme les PC à l'AVS/AI, qui ne sont pas versées à l'étranger, les PC pour familles devraient être aménagées en tant que prestation non exportable au sens de l'Accord sur la libre circulation des personnes que la Suisse a conclu avec l'Union européenne¹². Le fait d'intégrer les PC pour familles dans la LPC ne constitue certes pas une garantie pour leur "non-exportabilité", mais l'une des cautions qui peuvent être mises en place pour réduire le risque de devoir verser ces prestations à l'étranger.

L'intégration des PC pour familles dans la LPC présente également un autre avantage: elle permet de les englober dans un système de prestations de besoin qui a fait ses preuves et qui est connu du public. Son organisation, en règle générale calquée

⁸ RS 831.30

⁹ RS 101

¹⁰ Cf. Avis de droit de l'Office fédéral de la Justice (OFJ) du 11 décembre 2001, publié dans JAAC 2002, 66.23

¹¹ Cf. Avis de droit de l'OFJ du 11 décembre 2001

¹² RS 01.142.112.681

sur celle de l'AVS, fait partie des plus rationnelles que l'on puisse imaginer pour l'administration de ce genre de prestations.

Aux yeux de la commission, ces avantages l'emportent sur l'inconvénient découlant de l'insertion des PC pour familles dans la LPC, à savoir une liberté réduite dans l'aménagement de cette nouvelle prestation. Pour des motifs politiques, il paraît en effet difficile d'avoir dans une même loi deux sortes de prestations poursuivant le même but principal - combler un manque de ressources - mais qui, sans raison objective, sont aménagées de manière très différente. Par conséquent, à quelques exceptions près, il est proposé de calquer les PC pour familles sur les PC à l'AVS/AI. Les PC à l'AVS/AI ont inspiré également les solutions préconisées pour le régime financier des PC pour familles (cf. ch. 4) tout comme pour l'autorisation accordée aux cantons de créer ou maintenir (TI) leurs propres prestations complémentaires pour familles, indépendantes de celles prévues dans la loi fédérale.

2.5 Propositions de la commission : trois modèles

La commission propose deux modèles (M1 et M2) bien distincts ainsi qu'un troisième modèle (M3) qui constitue une voie médiane entre les deux premiers. Les trois modèles ont tous des coûts globaux inférieurs à 900 millions de francs (M1 coûte 890 millions de francs, M2 895 millions et M3 880 millions), sans prise en compte des économies qui seraient faites en matière d'aide sociale. Ils respectent en outre tous les conditions relatives à l'incitation au travail et à la prise en compte privilégiée des familles monoparentales et de celles avec des enfants en bas âge. Les trois modèles comprennent enfin chacun deux types de prestations : la prestation complémentaire proprement dite ainsi que le remboursement des frais de garde pour enfants.

Couverture des besoins de l'ensemble de la famille ou des seuls enfants ?

Les modèles 1 et 2 sont régis par une philosophie fondamentalement différente quant à l'objectif poursuivi par un régime de prestations complémentaires pour familles. Le modèle 1 - proche de la philosophie régissant les PC à l'AVS/AI - vise à couvrir le déficit de ressources de l'ensemble de la famille et prévoit pour ce faire notamment une dépense pour le loyer; le modèle 2 - partant, à l'instar du modèle tessinois, du présupposé que les parents doivent subvenir à leurs propres besoins - vise pour sa part à couvrir le déficit des ressources nécessaires à l'entretien des seuls enfants.

Le modèle 3 est un mélange de M1 et M2. De ce dernier, il reprend l'idée que l'aide apportée doit avant tout couvrir l'entretien des enfants. Toutefois, est introduit un élément qui le rapproche de M1, à savoir une déduction pour loyer, ce afin de prendre en compte ce poste important dans le budget d'un ménage.

Ces philosophies différentes se traduisent évidemment par des conséquences concrètes sur les populations visées. De manière générale, on peut dire que le modèle 3 est un petit peu plus efficace que les deux autres modèles pour lutter contre la pauvreté des familles. Si on différencie les résultats par type de famille, le modèle 2 est par ailleurs nettement moins efficace pour réduire la pauvreté des familles monoparenta-

les alors qu'il est plus efficace dans le cas des familles nombreuses¹³. M1 combat un peu moins efficacement la pauvreté des enfants que les deux autres modèles.

Les avis au sein de la commission se sont clairement exprimés en faveur des modèles 1 et 2. Lors d'un vote indicatif, la commission a préféré, par 12 voix contre 8 et 1 abstention, le modèle 1 au modèle 2, ce principalement en raison de sa plus grande efficacité pour lutter contre la pauvreté des familles monoparentales.

2.5.1 Deux prestations

Pour tous les modèles, les PC pour familles devraient être composées de deux sortes de prestations: la prestation complémentaire annuelle et le remboursement des frais de garde. On a renoncé à proposer une prestation complémentaire annuelle spécifique, plus élevée que la prestation "normale", pour les familles avec des enfants en bas âge - ce que prévoit le modèle tessinois - ce afin de ne pas introduire des composantes de politique nataliste et de ne pas privilégier explicitement un mode de vie qui préconise l'abandon ou la forte réduction de l'activité lucrative pendant la période où les enfants sont en bas âge. Par contre, les modèles proposés contiennent des éléments permettant d'augmenter les prestations lorsque les enfants sont encore en bas âge, afin que la mère ou le père puisse consacrer plus de temps à la vie familiale. Les éléments qui encouragent l'abandon, même temporaire, d'une activité lucrative, sont cependant peu nombreux. Priment les incitations à poursuivre ou à reprendre le travail. En effet, si les PC pour familles étaient aménagées sans incitations pour maintenir ou reprendre l'activité lucrative, elles pourraient constituer une trappe de pauvreté, étant donné qu'elles ne peuvent pas être accordées pour une durée indéterminée, mais uniquement pour la période où les enfants n'ont pas encore 16 ans. Il était donc particulièrement important de prévoir diverses mesures d'incitation au travail dans chacun des modèles proposés, car ce n'est que par ce biais que l'on peut réduire le risque que les familles concernées deviennent dépendantes de l'aide sociale lorsque les PC pour familles prennent fin.

2.5.1.1 Prestation complémentaire annuelle

La prestation complémentaire annuelle existe également dans les PC à l'AVS/AI. Elle est servie mensuellement et comble le manque de ressources (différence entre revenus déterminants et dépenses reconnues, cf. ch. 2.2, 2.5.2.1 et 2.5.2.2) jusqu'à une certaine limite.

Dans le modèle 1, la prestation complémentaire annuelle comble le manque de ressources de toute la famille jusqu'à concurrence de 25'320¹⁴ francs par année, soit le double du minimum annuel de la rente de vieillesse complète de l'AVS. En matière de PC à l'AVS/AI le manque de ressources est compensé jusqu'à concurrence du quadruple de la rente de vieillesse minimale (50'640 francs par année, valeur 2003). Pour empêcher toute explosion de l'enveloppe budgétaire (cf. ch. 4) et éviter une extension du cercle des ayants droit aux personnes dont les revenus ne sauraient plus

¹³ Cf. à cet effet le tableau *Répercussions sur les familles* (Annexe 1)

¹⁴ Valeur 2003

être qualifiés de modestes, cette valeur n'a pas été reprise. Le montant maximal proposé permet d'ailleurs de combler entièrement les ressources manquantes de la plupart des familles de working poor.

Les modèles 2 et 3 présupposent que les parents pourvoient à leur entretien par leurs propres ressources. La prestation complémentaire annuelle desdits modèles doit dès lors se contenter de compenser, jusqu'à une certaine limite, les ressources qui font défaut pour assurer l'entretien d'un enfant. Ainsi, la limite maximale pour la prestation complémentaire annuelle dépend, dans ces modèles-là, du nombre des enfants de la famille. Pour le premier et le deuxième enfant est proposée une limite qui équivaut à 13'590 francs par année (150% du montant maximal du forfait plein¹⁵ pour les besoins vitaux pour enfants dans le système des PC à l'AVS/AI) dans le modèle 3, et à 13'520 francs dans le modèle 2 (correction vers le bas du montant retenu dans le modèle 3 pour raisons purement financières). Pour le 3^e et le 4^e enfant cette limite est fixée à deux tiers du montant maximal du forfait plein (M3: Fr. 9060.-; M2: Fr. 9013.-), et pour chaque enfant supplémentaire à un tiers dudit montant (M3: Fr. 4530.-; M2: Fr. 4507.-).

Le nombre de familles et d'enfants couverts est très semblable pour les modèles 1 et 3. Dans l'un et l'autre, les familles monoparentales représentent environ 30% de l'ensemble des familles qui peuvent profiter des PC pour familles, ce qui reflète assez fidèlement leur proportion dans l'ensemble des familles modestes. Un peu plus d'enfants et de familles biparentales sont prises en compte par le modèle 2, qui couvre toutefois un peu moins bien les familles monoparentales que les deux autres modèles. Les prestations moyennes accordées ne s'écartent pas trop l'une de l'autre dans les modèles 1 et 3 (Fr. 12'700.-, resp. 12'560.-), et sont légèrement plus élevées dans le modèle 2 (Fr. 13'370.-, cf. ch. 4 et Annexe 1).

2.5.1.2 Remboursement des frais de garde

La prise en charge des frais de garde par le régime des PC pour familles doit permettre aux parents de reprendre ou de poursuivre une activité lucrative, au moins à temps partiel, et d'augmenter ainsi les ressources familiales par leurs propres revenus. Elle offre également la possibilité d'obtenir des gains suffisants pour sortir du système, voire pour éviter d'y entrer. En effet, il est préconisé que cette prestation ne soit pas réservée exclusivement aux bénéficiaires d'une PC annuelle. Aux conditions fixées par le Conseil fédéral, elle devrait aussi être accordée à des familles dont les ressources sont (légèrement) trop élevées pour obtenir une PC annuelle.

A l'instar de la solution retenue pour l'allocation pour frais de garde dans le régime des allocations pour perte de gain aux militaires, seules des dépenses effectives pour assurer la garde des enfants, telles les taxes pour des crèches, des mamans de jour ou des classes gardiennes, le prix de repas dans des restaurants scolaires, seraient remboursables, à l'exclusion d'un manque à gagner. Le remboursement de ces frais interviendrait jusqu'à concurrence de 6300 francs au plus par année et par enfant de moins de 16 ans. La limite d'âge et le montant maximal remboursable sont coordonnées avec les nouvelles mesures fiscales en faveur de la famille (Train de mesures

¹⁵ Il s'agit de la valeur 2003

fiscales, partie sur l'imposition du couple et de la famille)¹⁶ qui prévoient des déductions fiscales de 6300 francs par année au plus pour frais de garde d'enfants de moins de 16 ans (pour plus de détails, cf. commentaires ad art. 8d).

2.5.2 Calcul des PC pour familles

Il est proposé que la manière de calculer les PC pour familles soit en principe la même que celle qui s'applique aux PC à l'AVS/AI (art. 3a LPC). Les besoins spécifiques des familles ne nécessitent en effet pas que l'on s'écarte des règles valables pour les personnes âgées ou handicapées, sauf pour ce qui concerne la détermination des personnes dont les revenus et les dépenses doivent être considérés pour la fixation du montant de la prestation. En matière de PC à l'AVS/AI, le critère pour décider si une personne doit être intégrée dans le calcul de la prestation est en règle générale sa qualité de bénéficiaire d'une rente principale ou accessoire (rentes pour enfants et pour le conjoint) de l'AVS/AI, ou encore son état civil. De tels critères ne peuvent pas être repris pour les PC pour familles. Une définition spécifique des membres de la famille dont les revenus et dépenses entrent dans le calcul de la prestation a dès lors été retenue. Cette définition est fondée sur une notion large et dynamique de la famille. Elle englobe la famille traditionnelle, la famille monoparentale, la famille recomposée et la famille consensuelle, qui toutes seront traitées sur un pied d'égalité. Cette notion large de la famille ne met pas l'accent sur l'état civil des parents, mais sur les liens de filiation ou de parenté que l'enfant a avec les personnes adultes avec lesquelles il partage la communauté domestique. Ainsi, si les enfants font ménage commun avec leurs deux parents, les revenus du père et de la mère sont dans tous les cas pris en compte pour fixer le montant de la prestation, peu importe que les parents soient mariés ou vivent en union libre (cf. pour les détails commentaires ad art. 8a).

Par ailleurs, pour créer un système de PC parfaitement adapté aux working poor qui évite tout risque d'explosion de l'enveloppe budgétaire donnée, il importe de trouver un équilibre entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants à même de répondre au mieux aux besoins du public-cible visé.

En principe les dépenses reconnues et les revenus déterminants qui prévalent en matière de PC à l'AVS/AI (cf. art. 3b et 3c LPC) satisfont à cette exigence, sous réserve cependant des exceptions mentionnées ci-après.

Dans le cadre des PC à l'AVS/AI, les cantons peuvent, dans certaines limites, baisser ou augmenter les forfaits et certains plafonds prévus dans la LPC pour adapter les prestations aux données locales. Selon la commission, cette règle doit aussi valoir pour les PC pour familles. Elle propose donc que les cantons soient autorisés à augmenter ou réduire de 10% au plus les forfaits pour la couverture des besoins vitaux et le plafond pour les frais de loyer et de doubler la franchise spéciale sur la fortune prévue pour les propriétaires de l'habitation familiale.

¹⁶ FF 2003 4042ss

2.5.2.1 Dépenses reconnues

En général

La commission propose de reprendre les règles valables pour les PC à l'AVS/AI en ce qui concerne la prise en compte des primes à l'assurance-maladie obligatoire qui représentent un poste important dans un budget familial. Ces primes sont prises en compte dans la mesure où elles ne dépassent pas la prime cantonale moyenne (pour les cantons à plusieurs régions de primes, la prime moyenne de la région en cause). Cette dépense ne grève pas le budget des PC, mais est imputée au budget des subsides pour la réduction de primes pour l'assurance-maladie.

Il n'est pas envisagé d'intégrer dans la catégorie des dépenses admises les impôts dus, contrairement aux vœux de certains milieux intéressés. Une telle dépense n'étant pas reconnue aux bénéficiaires de PC à l'AVS/AI, il n'y a pas de raison objective pour réserver dans ce domaine un traitement particulier aux familles, tant il est vrai que les prestations complémentaires en tant que telles sont exemptes d'impôt. A revenu égal, une famille bénéficiaire de PC est donc déjà privilégiée par rapport à une famille qui ne touche pas cette prestation. En outre, le Train de mesures fiscales 1, partie A, prévoit, dans le cadre de la réforme de l'imposition du couple et de la famille, plusieurs mesures au niveau de l'IFD en faveur des familles et il n'est pas du ressort des PC d'accorder en quelque sorte des subventions cachées aux cantons qui ont un régime fiscal défavorable aux familles modestes. Il appartient au législateur cantonal d'y remédier. En dernier lieu, il convient de rappeler que l'inclusion des impôts dus dans les dépenses admises aurait des conséquences financières considérables.

Forfaits pour la couverture des besoins vitaux

Parmi les dépenses prises en compte pour le calcul d'une prestation complémentaire annuelle figure un forfait pour la couverture des besoins vitaux, tels que la nourriture, l'habillement, les dépenses pour le ménage, les loisirs et les impôts. En ce qui concerne les PC à l'AVS/AI, il existe un forfait pour personne seule, un forfait pour couples et des forfaits pour enfants variables selon le nombre des enfants (forfait plein pour les deux premiers enfants, deux tiers du forfait plein pour deux autres enfants et un tiers pour chaque enfant supplémentaire). En 2003, ces forfaits correspondent à 15'700 francs au moins et à 17'300 francs au plus pour une personne seule, à 23'550 francs au moins et à 25'950 francs au plus pour un couple marié et à 8260 francs au moins et 9060 francs au plus (forfait plein) pour les enfants. Les modèles proposés reprennent les minima de ces valeurs, sous réserve des besoins vitaux des enfants du modèle 2 (Fr. 13'520.-). Toutefois, pour tenir compte des diversités actuelles de la vie familiale, le forfait spécifique pour couples mariés est abandonné au profit d'un forfait individuel pour adultes, forfait qui varie selon le nombre d'adultes de la famille: pour les familles monoparentales le forfait pour adulte correspond à celui pour personne seule dans les PC à l'AVS/AI; pour les familles biparentales, la somme de deux forfaits individuels pour adulte équivaut au forfait pour couple marié dans les PC à l'AVS/AI.

A également été examinée l'opportunité de prévoir un autre échelonnement des forfaits pour enfants que celui prévu pour les PC à l'AVS/AI, p. ex. selon l'âge des enfants (plus élevé pour les petits pour permettre aux parents de s'en occuper plus intensément; plus haut pour les grands pour tenir compte du fait que l'entretien d'un

enfant plus âgé est plus coûteux). Un tel échelonnement n'a toutefois pas été retenu, car les modulations possibles auraient été minimales si l'on ne voulait pas augmenter considérablement les coûts et élargir très sensiblement le cercle des bénéficiaires.

Dépense pour le loyer

La dépense reconnue de loyer n'est prévue qu'au sein des modèles 1 et 3. Le modèle 2, dont l'objectif vise uniquement à combler les ressources insuffisantes à l'entretien de l'enfant, n'en fait pas état, dans la mesure où les parents sont sensés subvenir au paiement du loyer par leurs propres ressources. Pour ce qui est du montant admis en tant que dépense pour le loyer (charges comprises), le maximum autorisé en matière de PC à l'AVS/AI, soit 15'000 francs par année, n'a pas été repris, mais un plafond plus bas de 12'000 francs par année, ce quand bien même les frais de loyer pèsent très lourd dans le budget d'une famille modeste. En effet, parmi les dépenses admises, le loyer est l'un des postes qui se répercute très fortement sur les coûts du système. Il n'est donc pas possible de fixer un plafond élevé sans augmenter considérablement les charges globales ou, si l'on désire maîtriser ces charges, sans baisser fortement les forfaits pour la couverture des besoins vitaux, autre dépense qui a une incidence très marquée sur les coûts. Cependant, comme mentionné précédemment, le plafond pour le loyer fait partie des paramètres que les cantons peuvent, dans une certaine mesure, adapter à leurs besoins.

2.5.2.2 Revenus déterminants

Revenu hypothétique

Tous les modèles soumis à discussion prévoient la prise en compte d'un revenu hypothétique¹⁷ pour fixer le montant de la prestation complémentaire annuelle. Il s'agit avant tout d'une mesure d'incitation au travail. Ainsi, l'absence de tout gain d'une activité lucrative ne conduit pas à une augmentation de la prestation, mais tout au contraire diminue les ressources effectives à la disposition de la famille. Le montant du revenu hypothétique peut varier en fonction de l'âge des enfants. Si l'on estime souhaitable que l'un de parents au moins puisse réduire ou abandonner son activité tant que la famille compte encore des enfants en bas âge (moins de 3 ans), le revenu hypothétique peut être baissé pendant cette période. Ce genre de variation aboutit en pratique à instaurer des prestations plus élevées pour les familles avec enfants en bas âge, comme le prévoit le modèle tessinois. Le revenu hypothétique doit également varier en fonction du nombre d'adultes dans une famille: pour une famille monoparentale, il est prévu de le réduire de moitié. Dans le souci de ne pas introduire des paramètres n'ayant aucun cours en matière de PC à l'AVS/AI, les montants envisagés sont inspirés des forfaits pour la couverture des besoins vitaux. Le montant envisagé pour une famille de deux adultes qui n'a plus d'enfants en bas âge correspond à un salaire mensuel net d'environ 2610 francs. Pour une famille monoparentale, il correspond à un salaire de quelque 1300 francs par mois, et pour des familles avec des enfants en bas âge, à un salaire mensuel de 1960 francs pour une famille biparentale et de 655 francs pour une famille monoparentale.

¹⁷ Un revenu hypothétique est également pris en compte dans le calcul des PC à l'AVS/AI pour les bénéficiaires d'une rente AI partielle ou d'une rente de veuve (art. 14a et 14b OPC)

Dans certains cas, il serait choquant de prendre en compte un revenu hypothétique, notamment si l'un des parents, voire les deux doivent réduire ou interrompre leur activité pendant une longue période pour des motifs de santé. Dans de tels cas, il est prévu qu'aux conditions fixées par le Conseil fédéral, il peut être renoncé entièrement ou partiellement à considérer un tel revenu.

La prise en compte d'un revenu hypothétique est aussi un facteur qui réduit les coûts, car il élève le seuil d'entrée dans le système. Si ce revenu est fixé trop haut, on ferme le système à celles et ceux qui ont les revenus les plus bas, à savoir les *working poor*, pour l'ouvrir en revanche à des personnes dont le besoin de protection sociale n'est pas avéré ou moindre. Si le revenu hypothétique est fixé trop bas, l'incitation à garder ou reprendre une activité lucrative (partielle) tombe.

N'a pas été retenue l'idée de remplacer le revenu hypothétique par l'exigence d'un taux minimal d'activité lucrative pour pouvoir prétendre aux prestations. Un taux d'activité minimal ne renseigne pas sur le revenu que procure cette activité, revenu qui au demeurant diffère selon la profession exercée. Ceci peut entraîner des effets pervers, car les intéressés sont en mesure d'ajuster leur taux d'activité, et par conséquent leurs ressources, afin d'entrer dans le système. Enfin, l'exigence d'un taux d'activité minimal alourdirait grandement l'application (contrôle du maintien du taux d'activité sur la durée, traitement des personnes avec un horaire irrégulier, qui perdent leur travail ou doivent l'interrompre pour des raisons de santé).

Revenu effectif du travail

Dans le système des PC à l'AVS/AI – font exception les bénéficiaires d'une indemnité journalière, cf. art. 3c, al. 1, let. a, LPC –, le revenu du travail qui dépasse une modeste franchise compte seulement pour deux tiers dans les revenus déterminants. Ce genre de réglementation atténue le danger que les bénéficiaires de PC tombent dans le piège de pauvreté, vu qu'une augmentation de leur revenu du travail ne conduit pas à une réduction proportionnelle des prestations. Il était donc souhaitable de s'en inspirer pour l'aménagement des PC pour familles. Pour des motifs financiers et afin de ne pas élargir indûment le cercle des ayants droit potentiels, la règle applicable aux PC à l'AVS/AI n'a cependant pas été reprise telle quelle, mais la solution à 3 paliers suivante est prévue: jusqu'à concurrence du montant du revenu hypothétique le gain effectif net d'une activité lucrative est pris en compte intégralement. A l'intérieur de cette limite la personne concernée peut donc en quelque sorte remplacer le revenu hypothétique par son gain effectif. Quant au montant des prestations qu'elle reçoit, il sera le même que celui d'une personne qui ne travaille pas. En revanche, les ressources dont elle dispose effectivement seront plus élevées, car elles englobent son revenu effectif. Le gain effectif qui dépasse le revenu hypothétique est pris en compte uniquement à raison de 80% jusqu'à un certain seuil. Il s'agit-là d'une règle qui permet de récompenser les efforts faits pour augmenter ses ressources propres, vu que cette augmentation ne diminue pas proportionnellement les prestations. Dans la mesure où le revenu effectif du travail dépasse ce deuxième seuil, il est à nouveau compté à 100%. Les montants proposés pour la deuxième valeur-limite correspondent à des salaires bas, soit, pour une famille monoparentale, à 2640 francs par mois et, pour une famille biparentale, à 3690 francs par mois.

Renoncer à limiter la prise en compte privilégiée du produit d'une activité lucrative aurait conduit à ouvrir le système des PC pour familles aux classes de revenus

moyens et supérieurs et, dans les faits, à pénaliser les familles les plus pauvres, dont les gains effectifs ne dépassent guère le revenu hypothétique.

Ne pas prévoir un traitement privilégié pour une certaine tranche de revenu réduirait considérablement l'incitation au travail, car tout effort pour obtenir un revenu dépassant le revenu hypothétique aboutirait à une diminution proportionnelle de la PC pour famille, voire même à la suppression pure et simple des prestations.

Prise en compte de la fortune

Pour ce qui est de la fortune à prendre en compte, le choix s'est porté sur une solution plus simple que celle qui a cours en matière de PC à l'AVS/AI (cf. art. 3c, al. 1, let. c, LPC), dans la mesure où le public-cible des PC pour familles n'est en principe pas fortuné, alors que les bénéficiaires potentiels des PC à l'AVS/AI ont souvent des économies appréciables ou sont propriétaires de leur logement. Par conséquent, sous réserve d'une franchise de 60'000 francs, un dixième de la fortune nette de toute la famille et les rendements de la fortune seraient pris en compte en tant que revenu déterminant, étant entendu que pour ce qui est de la franchise spéciale sur la valeur d'un immeuble habité par son propriétaire, les règles valables pour les PC à l'AVS/AI seraient reprises.

2.5.3 Cercle des bénéficiaires

Pour tous les modèles proposés, il est prévu que les PC pour familles puissent être accordées à toutes les familles avec des enfants de moins de 16 ans. L'état civil des parents ne joue aucun rôle, contrairement aux PC à l'AVS/AI. En revanche, il est en principe nécessaire que l'enfant vive en communauté domestique avec l'un de ses parents au moins. Une exception n'est préconisée que si cette communauté ne peut pas être maintenue pour de justes motifs (p. ex. long séjour dans un hôpital ou une institution). La limite d'âge pour les enfants, qui a également cours en matière d'allocation pour enfants ou d'octroi de bonifications pour tâches éducatives dans l'AVS ou encore pour la nouvelle déduction pour frais de garde prévue en matière d'impôt fédéral direct¹⁸, tient compte du fait que dans la plupart des cantons elle correspond à la fin de la scolarité obligatoire.

2.5.4 Conditions d'octroi des prestations

2.5.4.1 Clause de domicile

Il est prévu que les PC pour familles, tout comme les PC à l'AVS/AI, soient soumises à une clause de domicile et de résidence. Leurs bénéficiaires doivent nécessairement être domiciliés en Suisse et y résider habituellement. Les enfants doivent également être en Suisse, vu que les PC pour familles sont en principe réservées aux parents vivant en communauté domestique avec leurs enfants. Au cas où les PC pour familles devraient être exportées (cf. ch. 5) une telle clause ne serait pas opposable aux ressortissants de l'UE et de l'AELE qui, en tant que travailleurs ou anciens travailleurs (chômeurs et rentiers), tombent sous le coup de l'Accord de libre circula-

¹⁸ FF 2003 4042 s.

tion des personnes ou de l'Accord sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, amendant la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE). Ceci toucherait un grand nombre des bénéficiaires potentiels de PC pour familles de nationalité étrangère.

2.5.4.2 Délai de carence

Pour ce qui est des ressortissants suisses, la LPC ne connaît pas de délai de carence. Par contre, les ressortissants étrangers ne peuvent prétendre des PC s'ils n'ont pas accompli une période de domicile et de résidence de 10 ans au moins, voire exceptionnellement de 5 ans. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre circulation et de la modification de la Convention AELE, ces délais de carence ne sont toutefois plus applicables aux personnes soumises à ces accords.

Etant donné qu'une très grande partie des bénéficiaires potentiels étrangers des PC pour familles relève des working poor, la portée d'un délai de carence applicable uniquement aux ressortissants étrangers serait très réduite. La commission est cependant consciente que pour des considérations politiques (mesure pour éviter le "tourisme social"), l'instauration d'un tel délai peut être souhaitable. Dans cette hypothèse, elle propose un délai court (au maximum 3 ans), applicable à tous les bénéficiaires, suisses ou étrangers. Les PC pour familles constituent inévitablement une prestation limitée dans le temps puisque leur versement devrait cesser une fois que le plus jeune des enfants a atteint 16 ans. Dès lors, un délai de carence très long restreindrait par trop l'accès aux prestations et serait par conséquent contraire à l'esprit même du projet de loi.

2.5.5 Organisation

Pour les PC à l'AVS/AI c'est le canton de domicile qui est compétent pour fixer et servir les prestations. A condition qu'ils ne mandatent pas les institutions d'aide sociale, les cantons sont libres dans la désignation de l'organe d'exécution. Ils peuvent choisir la caisse cantonale de compensation, ce que tous les cantons ont fait, sauf GE, ZH et BS, qui ont désigné des organes spécifiques. Il n'apparaît donc pas nécessaire de prévoir des règles différentes pour les PC pour familles, vu que dans les faits l'organisation est déjà assez uniforme. Par ailleurs, rien n'empêcherait les cantons qui ont des organes spécifiques pour les PC à l'AVS/AI de désigner leur caisse cantonale de compensation pour l'exécution des PC pour familles, s'ils le jugent utile.

3 Commentaires des dispositions

3.1 Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC)

Titre

Comme la LPC est censée réglementer désormais également les PC pour familles, une modification du titre s'impose. Le nouveau titre proposé est formulé de manière à ce que l'abréviation usuelle (LPC) soit préservée.

Préambule

Pour la Confédération, la compétence d'instaurer des PC pour familles repose sur les art. 116, al. 1, 2 et 4 Cst.. Il importe d'en faire état expressément, dans la mesure où ce sont les art. 112, al. 6 (anciennement art. 34^{quater}, al. 7) Cst. et 196, ch. 10, (anciennement art. 11, al. 1) des dispositions transitoires de la constitution qui forment la base constitutionnelle des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Titre précédant l'art. 1a

Comme les PC pour familles s'écartent sur différents points essentiels des PC à l'AVS/AI, il est prévu de leur consacrer une partie spéciale du chapitre 1a. Il est donc précisé que la partie A réglemente le droit aux PC à l'AVS/AI, la partie B étant réservée aux PC pour familles.

Art. 1a, al. 3 Principe

A ce jour, cet al. règle la compétence des cantons en matière de versement de PC à l'AVS/AI. Une réglementation identique est préconisée pour les PC pour familles. Il se justifie dès lors d'abroger l'art. 1a, al. 3, et de l'insérer dans la partie 3 « Dispositions communes » (art. 12a nouveau).

Art. 3a, al. 7, let. e Calcul et montant de la prestation complémentaire annuelle

La disposition en vigueur prévoit une délégation de compétence en faveur du Conseil fédéral l'enjoignant à réglementer le début et la fin du droit aux PC à l'AVS/AI au niveau de l'ordonnance. Comme le début et la fin du droit à une prestation sont des notions d'une importance capitale en droit des assurances sociales, la sécurité du droit commande d'abroger cette délégation de compétence et de régler la question, tant pour les PC à l'AVS/AI que pour les PC pour familles, au niveau de la loi, soit dans les « Dispositions communes » sous partie 3 (art. 11a nouveau et 11b nouveau).

Art. 3a, al. 7, let. f Calcul et montant de la prestation complémentaire annuelle

La première partie de cette lettre étant d'ordre général, donc valable indifféremment pour les PC à l'AVS/AI et les PC pour familles, elle figure désormais dans les « Dispositions communes », sous partie 3 (art. 11a nouveau).

Art. 4 Adaptation des prestations

Les paramètres qui influencent le montant des PC à l'AVS/AI sont régulièrement adaptés par le Conseil fédéral lors des augmentations des rentes dans l'AVS/AI. Le processus d'adaptation des PC à l'AVS/AI devrait désormais s'appliquer également aux PC pour familles, raison pour laquelle il est proposé de généraliser la réglementation de l'art. 4 et de l'intégrer dans la partie 3, « Dispositions communes » (art. 11c nouveau).

Art. 6 Subventions

L'art. 6 jusqu'ici en vigueur réglementait l'organisation et la procédure des PC à l'AVS/AI. Dans la mesure où les PC pour familles devraient obéir aux mêmes principes, la disposition est transposée dans la partie 3, « Dispositions communes » (art. 12a nouveau).

De la sorte, l'art. 6 peut être consacré au règlement de la question des subventions aux PC à l'AVS/AI (ancien art. 9).

Art. 6a Responsabilité en cas de dommage

L'art. 6a concerne la responsabilité de tous les organes d'exécution des PC, peu importe qu'il s'agisse d'organes des PC à l'AVS/AI ou d'organes des PC pour familles, raison pour laquelle il devrait être transféré dans la partie 3, « Dispositions communes » (art. 12b nouveau).

Titre précédant l'art. 7

Il est proposé de subdiviser le chapitre 1a en deux parties dont la deuxième (partie B, art. 7a à 9) serait consacrée aux PC pour familles.

Art. 7 Principe

Dans ses grandes lignes, la LPC est conçue comme une loi de subventionnement. Elle permet aux cantons qui ont édicté une loi cantonale PC conforme aux exigences de la LPC d'obtenir une subvention fédérale. Ce principe devrait également régir les PC pour familles.

Art. 7a (nouveau) Ayants droit

Conçues comme des prestations de besoin, les PC pour familles ne seraient versées, à l'égal des PC à l'AVS/AI, qu'en cas de domicile et de résidence habituelle en Suisse. A l'instar des PC à l'AVS/AI (ou du modèle tessinois), un délai de carence pourrait en outre conditionner leur octroi.

Il est prévu que le droit aux PC pour familles s'éteint lorsque le plus jeune des enfants atteint 16 ans. Les délais de carence éventuels devraient donc être assez brefs pour ne pas vider de leur substance le droit aux prestations. Un délai de carence applicable aux ressortissants étrangers uniquement ne saurait par ailleurs être opposé aux ressortissants d'un Etat de l'UE ou de l'AELE soumis à l'Accord sur la libre circulation des personnes (travailleurs, chômeurs ou rentiers). Or, les étrangers résidant en Suisse sont, dans leur grande majorité, des travailleurs et possèdent la natio-

nalité d'un Etat de l'UE ou de l'AELE. Dans la règle, les bénéficiaires potentiels de PC pour familles seront soumis à l'Accord sur la libre circulation des personnes, vu qu'il s'agira le plus souvent de working poor.

La question du délai de carence est laissée ouverte. Si un tel délai, qui pourrait être indiqué pour des considérations d'ordre politique (prévention d'un tourisme social), devait être prévu, il importerait qu'il soit bref et applicable à tous les ayants droit, suisses et étrangers.

Le droit aux PC pour familles serait en principe réservé aux seules personnes qui font ménage commun avec des enfants (pour les exceptions, cf. ci-dessous, dernier paragraphe du commentaire).

La limite d'âge des enfants devrait être fixée à 16 ans. Une telle limite prévaut pour les allocations familiales dans l'agriculture (LFA, RS 836.1) ou pour l'octroi de bonifications pour tâches éducatives au sens de l'art. 29^{sexies} LAVS (RS 831.10) ou encore pour les déductions fiscales pour des frais de garde, récemment introduites en matière d'impôt fédéral direct (cf. nouvel art. 33, al. 1, let. c^{bis} LIFD¹⁹; FF 2003, 4042 ss). Gage d'application uniforme du droit, la limite préconisée tient suffisamment compte des différences cantonales qui peuvent exister au niveau de la durée de la scolarité obligatoire.

Suite à l'entrée en vigueur de la 3^e révision PC, il n'y a plus de « minimum d'existence PC ». Désormais, et jusqu'à concurrence d'un montant maximal, le montant des PC à l'AVS/AI correspond à la différence entre les revenus déterminants d'une part, les dépenses reconnues d'autre part (art. 3a). Ce système est préconisé aussi pour les PC pour familles.

La notion de la famille permet d'intégrer ses formes les plus diverses dans le système. La définition des enfants susceptibles de fonder le droit aux prestations couvre les familles biparentales (père, mère, enfants de sang ou adoptifs), les familles monoparentales (père *ou* mère et enfants de sang ou adoptifs), les familles recomposées (conjoints avec enfants communs *et/ou* enfants de l'épouse ou de l'époux) et les familles d'accueil.

En principe, seule une personne qui fait ménage commun avec des enfants peut faire valoir un droit aux PC pour familles. Il se justifie toutefois de s'écarter de ce principe en présence de circonstances particulières (p. ex. placement d'un enfant handicapé dans un home médicalisé, séjour de longue durée dans un home pour cause de maladie d'un ayant droit, dispersion des lieux de vie de la famille si le lieu de travail est trop éloigné du lieu de domicile). Le Conseil fédéral obtient la compétence de régler la question.

Art. 7b (nouveau) Concours de droits

Une seule et même personne peut simultanément remplir les conditions du droit à des PC pour familles et à des PC à l'AVS/AI. Des règles de coordination sont donc nécessaires (la LPGA ne règle que la coordination entre lois différentes). La solution du modèle tessinois – en cas de concours de droits, seules les PC à l'AVS/AI sont versées – est également celle qui est envisagée dans le cadre des PC pour familles lorsqu'il s'agit de la PC annuelle (cf. art. 8, al. 1, let. a). En revanche, un tel

¹⁹ RS 642.11

concours ne devrait en aucun cas empêcher le remboursement éventuel de frais de garde (art. 8, al. 1, let. b).

La notion de famille proposée étant large (art. 7a, al. 4), plusieurs personnes peuvent théoriquement faire valoir un droit aux prestations du fait du même enfant. Fixer un ordre de priorité s'avère dès lors indispensable. L'ordre proposé reprend l'ordre de priorité usuel pour des réglementations régissant l'octroi des allocations familiales. C'est en effet un ordre qui a fait ses preuves. La priorité est donnée à la personne qui a la garde de l'enfant, dans la mesure où c'est elle qui, en règle générale, subvient à son entretien. Comme l'autorité parentale n'est pas automatiquement couplée à la garde de l'enfant (cf. notamment art. 297, 310 CC), le droit de la personne détentrice de l'autorité parentale ne vient qu'au deuxième rang. Si la garde ou l'autorité parentale sont partagées, le droit aux prestations est réservé en priorité à la mère.

Art. 8 (nouveau) Composantes des prestations complémentaires

A l'inverse du modèle tessinois, un seul genre de PC annuelle est prévu, dont le montant peut toutefois varier selon l'âge de l'enfant. En effet, si l'objectif poursuivi est d'offrir un cadre financier autorisant la mère, ou le père, à s'occuper à plein temps d'un enfant en bas âge, il suffit de prévoir une seule prestation dont le montant toutefois est plus élevé pour des familles avec de très jeunes enfants (cf. commentaires ad art. 8a).

Outre la PC annuelle une deuxième prestation est proposée. Il s'agit du remboursement des frais de garde pour les enfants âgés de moins de 16 ans, soit pour tous les enfants qui peuvent générer un droit à des PC pour familles et pour lesquels sont dorénavant également accordées des déductions fiscales pour frais de garde (cf. art. 33, al. 1, let. c^{bis} (nouveau) LIFD, toutefois pas encore en vigueur). Même si la réforme fiscale entre en vigueur, une réglementation de ce genre n'entraîne aucun doublement indésirable de prestations. La réforme concernant l'imposition du couple et de la famille (Train de mesures fiscales 2001) prévoit en effet, pour la LIFD comme pour la LHID, que seuls les frais de garde effectifs peuvent être portés en déduction, s'ils incombent aux parents et que la garde est assurée par des tiers. Les parents sont d'ailleurs appelés à le prouver par la production d'attestations idoines. Si dès lors des frais de garde des enfants sont pris en charge par le régime des prestations complémentaires pour familles, les parents ne pourront plus en solliciter la déduction au plan fiscal, étant donné qu'ils n'en supportent pas la charge financière. Seule la part des frais de garde effectifs – assurés par des tiers - qui dépasserait le montant pris en charge par les PC pourrait être déduite. Force est par ailleurs d'observer que les personnes qui satisfont aux conditions d'octroi de PC pour familles ne sont en règle générale, vu leurs ressources trop modestes, pas imposables sous l'angle de l'IFD.

Un des parents (de nos jours, le plus souvent encore la mère) aurait souvent l'opportunité, par l'exercice d'une activité lucrative (à temps partiel), d'améliorer sensiblement la situation financière de la famille si le salaire obtenu ne servait pas (presque exclusivement) au financement des frais de garde des enfants. Si lesdits coûts pouvaient, en totalité ou partiellement, être remboursés, la poursuite ou la reprise d'une activité lucrative s'en trouveraient favorisées, réduisant d'autant le risque de pauvreté.

Comme les frais de maladie en matière de PC à l'AVS/AI, qui sont aussi remboursés séparément, les frais de garde ne sauraient intervenir dans le calcul de la PC an-

nuelle, fixée en principe une fois par année sur la base des données économiques utiles de l'année précédente. Dès lors, jusqu'à une certaine limite, les frais de garde effectifs – parfois ponctuels seulement, ou soumis à de fortes variations d'une année à l'autre – seraient remboursés a posteriori (cf. également commentaires ad art. 8d).

Une qualification des genres de prestations s'impose, dans la mesure où, aux termes de la LPGA, le statut juridique des prestations en espèces n'est pas le même que celui des prestations en nature (s'agissant p. ex. notamment d'une utilisation des prestations conforme à leur but).

Art. 8a (nouveau) Calcul et montant de la prestation complémentaire

En principe, il est prévu que les règles de calcul des PC à l'AVS/AI s'appliquent aussi aux PC pour familles. Une exception s'impose pour ce qui est de la détermination des personnes dont les revenus et dépenses doivent être considérés pour le calcul de la prestation. En matière de PC à l'AVS/AI la règle veut que les personnes qui participent à la rente AVS/AI de l'ayant droit soient intégrées dans le calcul de la prestation. Il s'agit du conjoint et des enfants pour lesquels une rente complémentaire ou des rentes pour enfants de l'AVS/AI sont versées. Dans certains cas l'état civil est également déterminant. Ces critères ne sont d'aucune utilité pour les PC pour familles. Par conséquent, il est proposé d'intégrer dans le calcul des prestations les revenus et les dépenses de toutes les personnes qui vivent dans le ménage et qui, selon le droit de la famille, doivent contribuer à l'entretien de la famille ou des enfants. A part l'ayant droit, il s'agit donc notamment de son conjoint (les pensions alimentaires dues à l'ayant droit en vertu d'un jugement de séparation font partie de ses propres revenus), de ses enfants de moins de 16 ans, ainsi que de l'autre parent, si le père et la mère des enfants ne sont pas mariés (s'il n'y pas de ménage commun la pension alimentaire versée aux enfants fait partie de leurs propres revenus). Cette dernière règle permet de tenir compte d'une forme aujourd'hui de plus en plus courante de la vie familiale et garantit en outre que les couples consensuels soient traités sur un pied d'égalité avec les couples mariés: Si les parents font ménage commun avec leurs enfants, c'est toujours le revenu des deux parents qui est pris en compte pour le calcul de la prestation, peu importe que les parents soient mariés ou vivent en union libre.

Le montant de la PC annuelle pour famille correspond à la différence entre les revenus déterminants et les dépenses reconnues de la famille et est donc adapté au cas particulier. Toutefois ce montant est plafonné. En ce qui concerne les PC à l'AVS/AI la limite supérieure de la PC annuelle correspond au quadruple du montant annuel de la rente complète minimale de vieillesse de l'AVS. Pour des considérations d'ordre financier, mais également parce que le déficit de ressources de la plupart des familles n'atteint pas ce montant, cette limite n'est pas reprise pour les PC pour familles. Pour le modèle 1, qui doit compenser un revenu familial trop bas, il est proposé de limiter les prestations au double du montant annuel de la rente de vieillesse minimale. Pour les modèles 2 et 3, appelés à compenser les ressources insuffisantes pour l'entretien des enfants, les limites seraient calquées sur les forfaits pour la couverture des besoins vitaux des enfants dans le régime des PC à l'AVS/AI. Ainsi, dans les modèles 2 et 3, le nombre des enfants détermine directement le montant maximal de la PC annuelle, alors qu'il n'a qu'une influence indirecte dans le modèles 1: le nombre d'enfants intervient uniquement pour la fixation des revenus déterminants et des dépenses reconnues.

Art. 8b (nouveau) Dépenses reconnues

Il est prévu que les dépenses reconnues pour la détermination des PC pour familles soient les mêmes qu'en matière de PC à l'AVS/AI (cf. art. 3b, LPC), à savoir:

- a. un forfait pour la couverture des besoins vitaux;
- b. un montant maximal pour le loyer et les charges;
- c. un montant forfaitaire pour les primes de l'assurance-maladie, soit la prime moyenne cantonale et dès 2004 la prime moyenne régionale dans les cantons qui connaissent plusieurs régions de primes conformément à la loi sur l'assurance-maladie (RS 832.10);
- d. les cotisations aux assurances sociales fédérales (notamment AVS/AI/APG/PP, mais sans les primes de l'assurance-maladie);
- e. les pensions alimentaires prévues par le droit de la famille;
- f. les frais d'obtention du revenu (au sens de la législation AVS) jusqu'à concurrence du revenu brut;
- g. les frais d'entretien de bâtiments et les intérêts hypothécaires jusqu'à concurrence du rendement brut de l'immeuble.

S'agissant de l'aménagement du forfait pour la couverture des besoins vitaux, il est proposé de s'aligner sur les montants minimaux prévus en matière de PC à l'AVS/AI (modèles 1 et 3), voire de prendre le 150% du montant maximal pour enfant (modèle 2). Pour ce qui est du montant maximal susceptible d'être pris en compte au titre de dépenses pour le loyer, une somme de 12'000 francs (modèles 1 et 3) est envisagée, soit un montant inférieur à celui qui a cours en matière de PC à l'AVS/AI, parce que la dépense pour loyer influe de manière prépondérante sur les dépenses globales pour les PC pour familles.

Art. 8c (nouveau) Revenus déterminants

En règle générale, les revenus déterminants pour les PC pour familles devraient être les mêmes que ceux pour les PC à l'AVS/AI (cf. art. 3c, LPC).

Par contre, en tant que mesure incitative au travail, la prise en compte d'un revenu hypothétique est préconisée dans tous les cas. Dans les PC à l'AVS/AI ceci n'est prévu que pour des cas exceptionnels (invalides partiels et veuves sans enfants mineurs). Ce revenu hypothétique peut être réduit pour les familles qui ont des enfants en bas âge. Il tient également compte de la composition de la famille et est plus bas pour les familles monoparentales. Le revenu du travail effectif (revenu net) devrait être pris en compte intégralement jusqu'à concurrence du revenu hypothétique. Les gains d'une activité lucrative qui dépassent ce seuil seraient comptés à 80% jusqu'à une certaine limite et ceux qui dépassent cette seconde limite seraient de nouveau considérés à 100%. Ce type de modèle à trois paliers, avec une forte incitation au travail (revenu hypothétique), permet une sortie progressive du système des PC pour familles (fourchette du revenu qui n'est compté qu'à 80%) et exclut les revenus relativement élevés du système (prise en compte à 100% du revenu qui dépasse la seconde limite). De tels modèles n'ont pas pour objectif de réduire le taux de pauvreté dans la catégorie située au-dessous du revenu hypothétique. Des familles qui émarginent à ces zones de revenus – parce qu'un parent au moins est invalide au sens de la

LAI ou bénéficie d'une rente de vieillesse de l'AVS - peuvent obtenir des PC à l'AVS/AI. Les autres restent sous le seuil de pauvreté.

A part les gains du travail sont pris en compte notamment aussi les revenus ci-après

- a. les rentes, pensions et autres prestations périodiques;
- b. les allocations familiales;
- c. les pensions alimentaires prévues par le droit de la famille;
- d. un dixième de la fortune familiale qui dépasse 60 000 francs. Il n'est pas proposé de reprendre la réglementation relativement complexe des PC à l'AVS/AI, parce que les bénéficiaires de PC pour famille ne possèdent normalement pas de fortune, sauf à la rigueur le logis familial. Pour ce qui est de la franchise sur la fortune des propriétaires du logement familial, il est toutefois envisagé de garder la règle applicable en matière de PC à l'AVS/AI: la valeur du logement familial n'est ajoutée à la fortune que pour la somme dépassant 75 000 francs;
- e. les revenus et la fortune dont l'ayant droit s'est dessaisi;
- f. les revenus de la fortune.

Ne devraient pas compter comme revenus déterminants en particulier les bourses et autres aides financières pour la formation, l'aide sociale, les prestations d'aide publiques ou privées ayant un caractère manifeste d'assistance, tout comme les aliments fournis par des proches.

Art. 8d (nouveau) Remboursement des frais de garde

Cet art. vient s'inscrire en complément de l'art. 8, al. 1, let. b. Les frais susceptibles d'être remboursés devraient être les mêmes que ceux qui permettent l'octroi d'une allocation pour frais de garde au sens de l'art. 7 LAPG²⁰, et comprendre notamment les frais pour repas pris à la cantine scolaire, les frais pour crèches, parents de jour et garderie parascolaire ou encore les frais de membres de la famille (p. ex. grands-parents, tantes ou oncles) qui s'occupent des enfants, à l'exclusion toutefois de la compensation d'une perte de revenu.

Par année et par enfant, le montant maximal des frais remboursables serait de 6300 francs. Ce montant correspond à la nouvelle déduction pour frais de garde qui vient d'être introduite dans la LIFD et couvre en règle générale le coût d'une place dans une crèche publique pour une famille de condition modeste.

Normalement, les frais de garde ne seraient remboursés que si la famille peut prétendre l'octroi d'une PC annuelle pour familles. Le Conseil fédéral devrait cependant être habilité à prévoir le remboursement du moins partiel de ces frais même pour des familles dont les conditions financières excluent le versement d'une PC annuelle. Cette mesure facilite la sortie du système et diminue le risque qu'une famille soit contrainte d'y entrer. Une réglementation analogue est prévue dans le cadre du remboursement de frais de maladie et d'invalidité en matière de PC à l'AVS/AI.

²⁰ RS 834.1

Art. 8e (nouveau) Réglementations spéciales des cantons

Cette disposition entend laisser une certaine liberté aux cantons dans la fixation des paramètres susceptibles d'influencer le montant de la PC pour familles. Elle leur permet de tenir compte de certaines spécificités locales et d'augmenter ou de réduire à 10% au plus le forfait pour la couverture des besoins vitaux ou le plafond pour la déduction des frais de loyer ou encore de doubler la franchise (normalement 75 000 francs) sur la fortune pour les propriétaires du logis familial. Une disposition semblable a cours dans les PC à l'AVS/AI (art. 5 LPC).

Art. 8f (nouveau) Compétences du Conseil fédéral

Comme le calcul des prestations complémentaires pour familles est très semblable à celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI (cf. nouveaux art. 8b, al. 1, et 8c, al. 6, LPC), le Conseil fédéral doit disposer de compétences réglementaires comme à l'art. 3a, al. 7, LPC.

Art. 9 Subventions

Cf. commentaires ad ch. 4.

Art. 9b Effet suspensif

Le retrait de l'effet suspensif de décisions en matière de PC à l'AVS/AI est soumis aux dispositions de la LAVS. Comme ce principe devrait également valoir pour les PC pour familles, il est proposé de l'intégrer dans la partie 3, « Dispositions communes » (art. 13a nouveau).

Art. 11a (nouveau) Naissance et extinction du droit à une prestation complémentaire annuelle

Le début et l'extinction du droit aux PC n'étaient jusqu'ici réglementés qu'au niveau de l'ordonnance (cf. délégation de compétence de l'art. 3a, al. 7, let. e), ce qui n'est le cas nulle part ailleurs dans le droit des assurances sociales, tant il est vrai que ce sont des aspects d'une importance capitale. On propose dès lors de hisser cette réglementation au niveau de la loi. Pour le reste, cf. commentaires ad art. 3a, al. 7, let. f.

Art. 11b (nouveau) Demande de remboursement des frais de maladie, d'invalidité et des frais de garde

Jusqu'ici, les conditions réglementant le droit aux remboursements des frais de maladie et d'invalidité ne figuraient que dans une ordonnance (du Département, cf. art. 2 OMPC). Le droit au remboursement des frais de garde venant désormais s'inscrire dans la loi en qualité de nouvelle prestation du même ordre, il est proposé de généraliser la réglementation figurant à l'art. 2 OMPC et de la porter au niveau de la loi.

Art. 11c (nouveau) Adaptation des prestations

Cf. commentaires ad art. 4.

Art. 12a (nouveau) Organisation et procédure

Cette disposition reprend le contenu de l'art. 1a, al. 3, qui devrait être abrogé, et de l'art. 6. Une totale liberté est laissée aux cantons pour fixer et verser les PC à l'AVS/AI. Au vu du principe du fédéralisme qui devrait régir également la mise en oeuvre des PC pour familles, aucune réglementation divergente ne s'impose pour cette nouvelle prestation. Dans la majorité des cantons (hormis GE, BS et ZH), c'est la caisse cantonale de compensation qui est compétente pour le versement des PC à l'AVS/AI. Cette solution a l'avantage d'être des plus rationnelle aussi dans l'optique d'un versement de PC pour familles. Le libellé de l'art. 12a est en outre suffisamment ouvert pour que les cantons dont l'organe compétent pour le versement des PC à l'AVS/AI n'est pas la caisse cantonale de compensation puissent désigner celle-ci pour le versement des PC pour familles, s'ils le désirent.

Art. 12b (nouveau) Responsabilité en cas de dommage

Cf. commentaires ad art. 6a.

Art. 13a (nouveau) Effet suspensif

Cf. commentaires ad art. 9b.

3.2 Modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct prévoit, à l'art. 24, que les PC à l'AVS/AI sont exonérées de l'impôt. Cette exonération doit également valoir pour les PC pour familles.

3.3 Modification de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes prévoit, à l'art. 7, al. 4, que les PC à l'AVS/AI sont exonérées de l'impôt. Cette exonération doit également valoir pour les PC pour familles.

4 Conséquences financières

Si la prestation de base du modèle tessinois (assegno integrativo) était servie dans toute la Suisse, les charges brutes (sans déduction pour transfert des charges de l'aide sociale vers le système des PC pour famille) s'élèveraient à environ 740 millions de francs par année. Les modèles présentés comportent tous des charges supplémentaires brutes oscillant entre 880 et 895 millions de francs, dont 755 à 770 millions de francs environ au titre de prestation complémentaire annuelle et 125 millions de francs au titre de remboursement des frais de garde. Dans cet ordre, le modèle 1 permet de servir une prestation complémentaire annuelle moyenne de 12'700 francs à 67'300 familles (dont env. 29% de familles monoparentales) et 137'700 enfants. Il

permet également d'abaisser le taux de précarité de 83% chez les familles monoparentales et de 60% chez les familles biparentales, pour une moyenne de 67%. Le modèle 2 concerne 64'300 familles (dont près de 26% de familles monoparentales) et 143'300 enfants. La prestation complémentaire annuelle moyenne s'élève, pour ce modèle, à 13'370 francs, et le taux de précarité peut être réduit de 64% en moyenne ou, exprimé autrement, de 72% chez les familles monoparentales et de 61% chez les familles biparentales. Quant au modèle 3, il concerne le même nombre de familles et d'enfants que le modèle 1, ainsi qu'un nombre identique de familles monoparentales. Il autorise l'octroi d'une prestation complémentaire annuelle moyenne de 12'560 francs et diminue le taux de précarité de 83% chez les familles monoparentales et de 62% chez les familles biparentales (moyenne 69%).

On constate qu'aucun des trois modèles ne permet d'éradiquer totalement la pauvreté. Ceci tient au fait que tous les modèles prennent en compte des revenus hypothétiques en guise de mesure incitative au travail de sorte que les familles dont les revenus effectifs sont au-dessous du seuil du revenu hypothétique restent dans la précarité, malgré l'octroi de PC pour familles²¹.

Le modèle 1 est le plus favorable aux familles monoparentales (notamment celles avec moins de 3 enfants) et, de ce fait, rencontre les faveurs d'une courte majorité de la commission. Les faveurs vont toutefois au modèle 2 s'il s'agit d'englober dans le système le plus grand nombre d'enfants et de familles nombreuses.

Dans le modèle 3 qui représente donc un compromis entre les modèles 1 et 2, les prestations annuelles moyennes pour les familles biparentales avec plusieurs enfants sont supérieures à celles du modèle 1, mais moins élevées que celles du modèle 2.

Le transfert des charges de l'aide sociale vers les PC pour familles peut être évalué à près de 215 millions de francs pour le modèle 1, 205 millions de francs pour le modèle 2 et 220 millions de francs pour le modèle 3 (cf. tableaux 5 et 8, annexe 1)

Aux yeux de la commission, les PC pour familles doivent être conçues de manière à remplir toutes les conditions formelles de non-exportation au sens de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE (cf. ch. 5). C'est la raison pour laquelle le financement prévu repose exclusivement sur les pouvoirs publics (Confédération et cantons). La clé de répartition choisie est celle prévue par la nouvelle péréquation financière (RPT): 5/8 des prestations (prestation complémentaire annuelle et frais de garde des enfants) sont supportées par la Confédération et 3/8 par les cantons. Après un examen plus approfondi, a été rejetée l'idée d'une participation financière accrue de la Confédération à l'endroit des cantons qui se singulariseraient par une politique familiale plus développée que la moyenne. En effet, dans la pratique une incitation négative n'aurait guère encouragé des cantons à politique familiale moins progressiste à étoffer leur offre en la matière.

Il serait aussi envisageable d'opter en faveur d'une clé de répartition qui tienne compte des coûts de l'aide sociale qu'un canton économiserait avec l'introduction des PC pour familles.

²¹ Le fait de remplacer le revenu hypothétique par un taux minimal d'activité aurait d'ailleurs les mêmes effets.

5 Relation avec le droit européen

Même si les PC pour familles sont intégrées dans la LPC, elles restent des prestations familiales. Dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation, le règlement 1408/71 (CEE) vaut pour toutes les prestations familiales accordées à des travailleurs. Par prestations familiales, on entend toutes les prestations destinées à équilibrer les charges de famille, à l'exclusion des exceptions prévues à l'Annexe II du règlement, soit des allocations spéciales de naissance ou d'adoption. Le règlement 1408/71 s'applique également aux « prestations spéciales à caractère non contributif destinées, en matière de prestations familiales, à être accordées à titre supplétif, complémentaire ou accessoire ». Leur versement peut toutefois être limité au territoire de l'Etat de résidence si elles figurent à l'Annexe IIa du règlement. Pour qu'une prestation puisse figurer à cette Annexe, elle doit, aux termes du règlement 1408/71, impérativement être :

a) non contributive

Le financement de la prestation s'opère à la charge exclusive des impôts. Un financement indirect par le biais de cotisations n'entre pas en ligne de compte, et ce même si les cotisations sont à la charge exclusive des employeurs.

b) spéciale

Une prestation est spéciale uniquement si elle est étroitement liée aux spécificités sociales et économiques de l'Etat de résidence des intéressés et est destinée à venir en aide lorsque les ressources financières sont insuffisantes.

Des prestations destinées à subvenir à l'éducation d'un enfant, à compenser les coûts d'aide et d'assistance qui en résultent, voire à adoucir les contraintes économiques résultant par exemple d'une renonciation à l'exercice d'une activité lucrative, ne sont pas considérées comme étant des prestations spéciales.

c) accordée à titre supplétif, complémentaire ou accessoire

Les prestations accordées à titre supplétif sont des prestations servies en lieu et place de prestations ordinaires. Cette catégorie de prestations vise avant tout les prestations destinées à des personnes qui, par exemple, ne remplissent pas les conditions d'octroi de la prestation ordinaire (prestations « extraordinaires »).

Les prestations octroyées à titre complémentaire ou accessoire sont, pour les unes, des prestations versées conjointement à une prestation ordinaire et destinées à la couverture du même risque, et pour les autres, des prestations accordées conjointement à une prestation ordinaire, mais couvrant un autre risque que cette dernière (p. ex. suppléments à une rente en raison d'une carence physique ou psychique).

Si les conditions cumulatives énoncées ci-dessus ne sont pas réalisées, la prestation familiale doit être exportée.

La réglementation proposée est conçue de sorte que les PC pour familles remplissent les critères pour figurer à l'Annexe IIa du règlement 1408/71 (CEE). Ceci ne représente toutefois aucune garantie pour que la Suisse puisse obtenir l'autorisation de ne pas exporter cette prestation. En effet, il convient de rappeler qu'au regard des prestations du « modèle tessinois », les représentants de la Commission de l'UE ont clairement fait savoir qu'ils ne voyaient pas de possibilité - vu les prestations sembla-

bles versées par d'autres Etats membres et la jurisprudence toujours plus restrictive de la Cour de justice des Communautés européennes - de les soustraire à l'obligation d'exporter. Il est vrai que le modèle tessinois présente l'inconvénient majeur d'un financement mixte contributif et non-contributif, alors que les PC pour familles devraient être financées exclusivement par les pouvoirs publics.

6 Constitutionnalité

La base constitutionnelle du projet est donnée par l'art. 116 al. 2 de la Constitution fédérale, qui donne à la Confédération la compétence pour légiférer en matière d'allocations familiales. Les prestations complémentaires pouvant être considérées comme étant au sens large des allocations familiales, la Confédération a la compétence pour édicter une loi obligeant les cantons de les introduire²².

7 Relation avec la LPGA

La LPC est soumise à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003²³. Toutes les modifications légales sont conçues de telle sorte qu'elles sont au diapason de la LPGA.

²² Pour plus de détails, voir Avis de droit de l'Office fédéral de la Justice (OJF) du 11 décembre 2001, publié dans JAAC 2002, 66.23.

²³ RS 830.1

Répercussions des modèles

Remarques préliminaires

Tous les calculs et toutes les estimations de coûts reposent sur les données fiscales de la période fiscale 1997/1998, avec une répartition par cantons, par familles monoparentales et biparentales et selon le nombre d'enfants des contribuables.

Le revenu du ménage considéré est le revenu net²⁴.

Le choix s'est porté sur 3 modèles, pour lesquels les coûts nets des prestations complémentaires périodiques oscillent entre 755 (modèle M3) et 770 (modèle M1) millions de francs. A ces coûts s'ajoutent les frais de garde, de l'ordre de 125 millions de francs. L'estimation des coûts nets tient par ailleurs compte du fait qu'environ 90 millions de francs sont aujourd'hui déjà versés à des familles dans le besoin sous la forme de prestations complémentaires à l'AVS/AI.

Au regard du mode de financement préconisé, la Confédération supporterait entre 550 et 560 millions de francs des coûts, et les cantons entre 330 et 335 millions de francs. Cela étant, des économies légèrement supérieures à 200 millions de francs seraient réalisées au chapitre des dépenses en matière d'aide sociale.

Les chiffres concernant les **répercussions sur les familles** tiennent déjà compte du fait que le 10% des familles pour lesquelles le montant des PC octroyées serait des plus faible ne présenteront même pas de demande.

Pour satisfaire aux critères financiers posés, les valeurs de référence retenues sont les suivantes:

- Le montant destiné à la couverture des **besoins vitaux** des adultes et des enfants correspond, dans les modèles 1 et 3, au montant minimal prévu par les PC à l'AVS/AI pour le poste en question, alors que le montant destiné à la couverture des besoins vitaux des enfants correspond à environ 1 fois et demie le montant maximal dudit poste dans le modèle 2;
- Le **montant maximal du loyer** susceptible d'être pris en compte a été fixé à 12 000 francs l'an (15 000 francs l'an dans les PC à l'AVS/AI pour familles avec enfants);
- Un revenu minimal est pris en compte en tous les cas, sous la forme d'un **revenu hypothétique**. Il varie selon le type de famille (monoparentale ou biparentale) et selon le fait qu'un enfant de moins de 3 ans vive ou non au sein de la famille. Le montant du revenu hypothétique a été choisi de telle sorte que les familles monoparentales sans enfant de moins de 3 ans et les familles biparentales avec enfant de moins de 3 ans aient juste de quoi couvrir les besoins vitaux des adultes de la famille. Ce montant est divisé par deux à l'égard des familles monoparentales avec enfant de moins de 3 ans; il est relevé d'un tiers pour les familles biparentales sans enfant de moins de 3 ans.
- La **limite maximale de revenu**, au-delà de laquelle le revenu est pris en compte intégralement, s'élève à 31 650 francs pour les familles monoparentales

²⁴ revenu imposable plus déductions sociales (déduction pour enfant, pour primes d'assurance et intérêts d'épargne, ainsi que pour salaire conjoint)

et 44 310 francs pour les familles biparentales. Ces montants correspondent au montant de la rente minimale de l'AVS/AI, multiplié par 2,5, resp. 3,5.

- On tient compte seulement des 80 % de la partie du revenu située entre le revenu hypothétique et la limite maximale de revenu.

Les modèles se différencient également par le **montant maximal**.

Le modèle M1 prévoit – indépendamment du nombre des enfants – un montant maximal par famille équivalant au double du montant de la rente minimale.

En revanche, les modèles M2 et M3 prévoient un montant maximal par enfant.

Ce faisant, les familles avec beaucoup d'enfants peuvent prétendre un montant PC plus élevé que les familles avec moins d'enfants dans les modèles M2 et M3. Dans le modèle M2, le montant maximal par enfant est identique au montant – par enfant – destiné à la couverture des besoins vitaux. Dans le modèle M3, le montant par enfant destiné à la couverture des besoins vitaux est certes inférieur, mais le montant maximal par enfant toutefois légèrement supérieur à celui du modèle M2. Avec 13 590 francs, il équivaut exactement à une fois et demie le montant maximal destiné à la couverture des besoins vitaux d'un enfant dans le régime des prestations complémentaires à l'AVS/AI.

Au regard des valeurs de référence choisies, on s'aperçoit d'emblée que les modèles M2 et M3 favorisent les familles avec plusieurs enfants. Les tableaux inhérents aux répercussions sur les familles sont éloquentes à cet égard.

S'agissant des **dépenses reconnues** (besoins vitaux et loyer max.) des familles, les valeurs de référence sont dès lors les suivantes:

Tableau 1

Modèle	Famille biparentale avec				Famille monoparentale avec		
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants
M1, M3	43 810	52 070	57 577	63 084	35 960	44 220	49 727
M2	37 070	50 590	59 603	68 616	29 220	42 740	51 753

Le **montant de la prestation complémentaire annuelle** est égal à la différence entre les dépenses reconnues et les **revenus déterminants**, pour autant que cette différence ne soit pas supérieure au **montant maximal** prévu. Ce faisant, les revenus déterminants sont au moins égal au revenu hypothétique, dont le montant varie selon le type de famille (famille monoparentale ou biparentale, avec ou sans enfant de moins de 3 ans).

Le **montant maximal de la prestation complémentaire annuelle** revenant aux familles correspond aux valeurs suivantes:

Tableau 2

Modèle	Famille biparentale avec				Famille monoparentale avec		
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants
M1	25 320	25 320	25 320	25 320	25 320	25 320	25 320
M2	13 520	27 040	36 053	45 066	13 520	27 040	36 053
M3	13 590	27 180	36 240	45 300	13 590	27 180	36 240

On considère comme **seuil de pauvreté** un revenu net²⁵ correspondant aux besoins vitaux (sans le loyer) de la famille conformément aux valeurs minimales déterminantes en matière de PC à l'AVS/AI.

Ce faisant, les **seuils de pauvreté** pour familles atteignent, au gré de leur composition, les montants suivants:

Tableau 3

Famille biparentale avec				Famille monoparentale avec		
1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants
31 810	40 070	45 577	51 084	23 960	32 220	37 727

Défini de la sorte, le seuil de pauvreté est en tous les cas inférieur aux dépenses reconnues. Ainsi, grâce aux prestations complémentaires pour familles, toutes les familles dont le revenu effectif correspond au moins au revenu hypothétique sont ramenées au-dessus du seuil de pauvreté. Cela étant, plus de 4 000 familles monoparentales et près de 15 000 familles biparentales ont un revenu effectif inférieur au revenu hypothétique. Ces familles restent donc sous le seuil de pauvreté nonobstant l'octroi de PC pour familles. Le taux de pauvreté indiqué dans le tableau 5 est la part des familles dont le revenu net est inférieur au seuil de pauvreté correspondant, par rapport à l'ensemble des familles. S'il fallait éradiquer le seuil de pauvreté de toutes les familles, il importerait soit de supprimer le revenu hypothétique, soit de majorer – à titre compensatoire – les dépenses reconnues (élévation des montants destinés à la couverture des besoins vitaux ou du loyer).

L'**efficience** de chacun des trois modèles peut être résumée comme suit:

Le modèle M1 privilégie les familles monoparentales avec 1 enfant, tant au regard du nombre des familles qu'il touche que de la prestation moyenne accordée.

Ce modèle est également favorable aux familles biparentales avec un seul ou deux enfants, mais il ne l'est pas davantage que le modèle M3.

Le **modèle M2** privilégie à l'évidence les familles avec plusieurs enfants, en particulier les familles biparentales avec 3 enfants et plus, pour lesquelles les valeurs atteintes sont les plus élevées, tant sous l'angle du taux de couverture que de la prestation annuelle moyenne accordée. Si les familles monoparentales avec un seul enfant sont – en comparaison du modèle M1 - préférentielles par ce modèle, elles le sont toutefois moins qu'avec le modèle M3. Le modèle M2 est également le modèle qui touche le plus grand nombre d'enfants même si, dans le même temps, il est celui qui couvre le moins de familles.

Le **modèle M3** est une sorte de synthèse entre les modèles M1 et M2. Il compte le même nombre de bénéficiaires que le modèle M1, mais privilégie davantage - mais pas autant que le modèle M2, s'agissant de la prestation annuelle moyenne accordée – les familles biparentales avec 3 enfants ou plus.

En matière **d'aide sociale, les économies** appelées à être réalisées par le biais des modèles proposés devraient être légèrement supérieures à 200 millions de francs.

²⁵ revenu imposable plus déductions sociales (déduction pour enfant, pour primes d'assurance et intérêts d'épargne, ainsi que pour salaire conjoint)

Avec le modèle M2, les familles biparentales avec 3 enfants ou plus ainsi que les familles monoparentales avec plusieurs enfants ne sont plus tributaires de l'aide sociale.

Ce sont les modèles M1 et M3 qui parviennent le mieux à faire baisser le taux de pauvreté des familles en général, alors que le modèle M2 s'avère être le plus efficace pour les familles avec 3 enfants ou plus.

Les tableaux 6 à 8 reproduisent la répartition de la charge totale, la répartition des ayants droit et la répartition du total des économies en matière d'aide sociale selon les cantons.

Valeurs de référence des modèles choisis
Tableau 4

Montants en francs par année (valeurs 2003)

	M1	M2	M3
Dépenses reconnues			
Besoins vitaux			
– 1 ^{er} et 2 ^e enfant	8 260	13 520	8 260
– 3 ^e et 4 ^e enfant: 2/3 du montant, chaque enfant suiv.: 1/3 du montant			
– 1 adulte	15 700 ²⁶		
– 2 adultes	23 550		
Montant maximal du loyer	12 000	0	12 000
Revenus déterminants			
Revenu hypothétique			
– 1 adulte			
– avec enfant de moins de 3 ans	7 850		
– sans enfant de moins de 3 ans	15 700		
– 2 adultes			
– avec enfant de moins de 3 ans	23 550		
– sans enfant de moins de 3 ans	31 400		
Revenus déterminants			
– au-dessus du revenu hypothétique	80 %		
– jusqu'à la limite de revenu			
– 1 adulte	31 650		
– 2 adultes	44 310		
Au-dessus	100 %		
Montant maximal PC			
	Par famille	Par enfant ²⁷	Par enfant ²⁸
	25 320	13 520	13 590

²⁶ Les valeurs de référence, valables pour tous les modèles, ne sont reproduites qu'une fois

²⁷ Pour le 1^{er} et le 2^e enfant; 3^e et 4^e enfant: 2/3 du montant; chaque enfant suiv.: 1/3 du montant

²⁸ Pour le 1^{er} et le 2^e enfant; 3^e et 4^e enfant: 2/3 du montant; chaque enfant suiv.: 1/3 du montant

Répercussions sur les familles

Tableau 5

		M1	M2	M3
Nombre de familles:	total 760 000	67 300	64 300	67 300
– Familles monoparentales	65 000	19 600	16 550	19 600
avec 1 enfant		9 400	5 900	9 400
avec 2 enfants		6 600	6 550	6 600
avec 3 enfants		3 600	4 050	3 600
– Familles biparentales	695 000	47 700	47 750	47 700
avec 1 enfant		9 750	6 750	9 750
avec 2 enfants		23 500	23 300	23 500
avec 3 enfants		10 150	12 050	10 150
avec 4 enfants		4 300	5 650	4 300
Part des familles monoparentales		29,1 %	25,7 %	29,1 %
Nb d'enfants de moins de 16 ans:	total 1 300 000	137 700	143 300	137 700
Part		10,6 %	11,0 %	10,6 %
Nombre moyen d'enfants par famille		2,04	2,23	2,04
Nombre de personnes		252 800	255 250	252 800

Montants en francs par année
(Valeurs 2003)

Prestation annuelle moyenne en francs		12 630	13 370	12 630
– Familles monoparentales		13 780	14 500	13 010
avec 1 enfant		12 770	11 020	10 110
avec 2 enfants		14 390	15 270	15 150
avec 3 enfants		15 280	18 520	16 670
– Familles biparentales		12 160	13 980	12 680
avec 1 enfant		8 210	5 973	8 210
avec 2 enfants		12 550	12 450	12 550
avec 3 enfants		13 790	15 350	14 780
avec 4 enfants		15 120	18 580	16 280

Taux de pauvreté	avant	Réduction du taux de		
Total²⁹	8,0 %	67 %	64 %	69 %
– Familles monoparentales	15,8 %	83 %	72 %	83 %
avec 1 enfant	14,4 %	81 %	52 %	81 %
avec 2 enfants	15,7 %	86 %	87 %	86 %
avec 3 enfants	20,7 %	84 %	97 %	84 %
– Familles biparentales	6,6 %	60 %	61 %	62 %
avec 1 enfant	5,7 %	34 %	22 %	34 %
avec 2 enfants	5,8 %	60 %	59 %	60 %
avec 3 enfants	8,9 %	82 %	91 %	86 %
avec 4 enfants	12,1 %	76 %	96 %	91 %
Enfants sous le seuil de pauvreté	8,3 %	71 %	73 %	73 %

²⁹ Appliqué à l'ensemble des contribuables, on obtient un taux de 10% environ.

Tableau 5 (suite)

Montants en millions de francs par année (valeurs 2003)

Dépenses	M1	M2	M3
Coûts bruts PC annuelle, total	855	860	845
– pour familles monoparentales	275	240	250
avec 1 enfant	115	65	90
avec 2 enfants	100	100	100
avec 3 enfants	60	75	60
– pour familles biparentales	580	620	595
avec 1 enfant	80	40	80
avec 2 enfants	295	290	295
avec 3 enfants	140	185	150
avec 4 enfants	65	105	70
dont PC à l'AVS/AI versées jusqu'ici	90	90	90
Coûts nets PC annuelle, total	765	770	755
Remboursement frais de garde	125	125	125
Charge totale	890	895	880
– Part Confédération 5/8	555	560	550
– Part cantons 3/8	335	335	330
Economies aide sociale	215	205	220

Répartition des coûts bruts des PC annuelles par cantons

Tableau 6

Montants en millions de francs par année (valeurs 2003)

	Total			dont familles monoparentales		
	M1	M2	M3	M1	M2	M3
ZH	123,1	119,6	119,7	48,7	41,5	43,6
BE	108,9	112,3	108,5	21,4	18,6	19,8
LU	39,5	42,6	39,3	9,4	8,4	8,6
UR	6,1	6,6	6,2	1,2	1,1	1,1
SZ	20,4	21,5	20,4	5,1	4,5	4,7
OW	5,9	6,3	5,9	1,1	1,0	1,1
NW	4,4	4,6	4,3	1,5	1,3	1,3
GL	5,9	6,0	5,7	2,5	2,2	2,3
ZG	6,9	7,0	6,9	2,0	1,7	1,8
FR	27,2	27,3	26,9	9,8	8,4	9,2
SO	22,9	23,0	22,5	9,5	8,6	8,9
BS	9,7	9,8	9,8	0,2	0,3	0,2
BL	26,9	25,7	25,6	13,0	11,0	11,4
SH	8,4	8,5	8,4	2,5	2,2	2,3
AR	8,0	8,4	7,9	2,6	2,3	2,3
AI	1,9	2,2	1,9	0,3	0,3	0,3
SG	63,4	65,7	62,8	18,8	16,2	17,3
GR	34,2	35,4	34,6	6,3	5,8	5,8
AG	61,8	62,4	60,8	22,3	19,4	20,5
TG	35,1	36,4	34,8	10,9	9,8	10,1
TI	43,5	40,9	40,9	19,3	16,1	15,7
VD	124,8	120,3	120,4	51,6	44,1	44,3
VS	36,0	37,0	37,5	3,4	2,0	3,4
NE	17,2	16,7	16,2	8,7	7,5	7,3
GE	8,9	8,5	8,7	3,4	3,0	3,2
JU	6,2	6,7	6,2	1,6	1,4	1,6
Total	857,2	861,4	842,6	277,2	238,6	248,0

Répartition des ayants droit par cantons

Tableau 7

	Total			dont familles monoparentales		
	M1	M2	M3	M1	M2	M3
ZH	9 320	8 810	9 320	3 390	2 880	3 390
BE	9 450	9 140	9 450	1 710	1 410	1 710
LU	3 440	3 430	3 440	680	590	680
UR	470	470	470	90	80	90
SZ	1 530	1 500	1 530	370	320	370
OW	440	430	440	90	80	90
NW	370	360	370	110	90	110
GL	480	470	480	180	160	180
ZG	570	550	570	150	120	150
FR	2 520	2 360	2 520	840	690	840
SO	2 090	1 990	2 090	780	670	780
BS	820	790	820	60	60	60
BL	2 100	1 950	2 100	930	790	930
SH	720	680	720	200	170	200
AR	630	610	630	190	160	190
AI	180	180	180	30	20	30
SG	5 310	5 160	5 310	1 420	1 190	1 420
GR	2 210	2 210	2 210	440	390	440
AG	5 050	4 820	5 050	1 720	1 440	1 720
TG	2 840	2 770	2 840	790	690	790
TI	2 900	2 690	2 900	960	860	960
VD	7 590	7 120	7 590	2 820	2 460	2 820
VS	2 990	2 820	2 990	530	360	530
NE	1 160	1 100	1 160	450	390	450
GE	1 450	1 200	1 450	520	360	520
JU	680	650	680	160	120	160
Total	67 310	64 260	67 310	19 610	16 550	19 610

Economies aide sociale par cantons *Tableau 8*

Estimation montants en millions de francs par année (valeurs 2003)

	M1	M2	M3
ZH	31,1	29,4	31,2
BE	16,1	14,7	16,1
LU	7,6	7,2	7,7
UR	1,2	1,2	1,3
SZ	4,3	4,0	4,3
OW	0,9	0,9	0,9
NW	0,8	0,7	0,8
GL	1,2	1,1	1,2
ZG	1,3	1,2	1,3
FR	4,0	3,8	4,0
SO	3,2	3,0	3,2
BS	1,7	1,5	1,7
BL	6,2	6,0	6,2
SH	1,4	1,3	1,4
AR	1,4	1,3	1,4
AI	0,3	0,3	0,3
SG	11,7	11,0	11,8
GR	10,5	9,9	10,6
AG	13,3	12,6	13,3
TG	7,4	7,0	7,5
TI	19,1	18,8	19,7
VD	50,7	48,6	50,8
VS	11,0	11,0	12,1
NE	7,3	7,1	7,3
GE	1,0	0,9	1,0
JU	0,5	0,5	0,5
Total	215,2	205,1	217,8

Tableau : Principes des prestations liées au besoin versées aux parents dans les cantons

Canton	Base légale	Entrée en vigueur	Ayants droit	Conditions spéciales d'octroi	Délai de carence	Durée de versement	Financement
ZH	Jugendhilfegesetz du 14.6.1981; complétée le 3.3.1991 par les prestations de besoin versées aux parents	1.2.1992	Mères et pères	Activité: S max. 50 % C max. 100%; Prise en charge de l'enfant: max. 2,5 jours par des tiers	Domicile dans le canton depuis 1 an	2 ans après la naissance	Communes; contribution du canton max. 50 %
LU	Sozialhilfegesetz du 24.10.1989	1.1.1991	Mères	Mères qui s'occupent principalement de l'éducation de l'enfant	Aucun	1 an; max. 3 mois avant la naissance	Communes
GL	Gesetz über Erwerbser-satzleistungen für ein-kommensschwache Eltern du 5.5.1991	1.9.1991	Parent qui a la charge de l'enfant	Activité: S max. 50 % C max. 100%; Prise en charge de l'enfant: max. demi-journée par des tiers	Domicile dans le canton depuis 1 an	1 an après la naissance	Fonds cantonal d'assistance aux chômeurs (si nécessaire, contributions paritaires des salariés et des employeurs)
ZG	Gesetz über die Ausrichtung kant. Mutterschaftsbeiträge du 1.9.1988	1.1.1989	Mères	Aucune	Domicile dans le canton depuis 1 an	1 an après la naissance; en cas de nécessité 6 mois au max. avant la naissance	Canton
FR	Loi du 6.6.1991 sur les allocations de maternité	1.7.1992	Mères	Aucune	Domicile dans le canton depuis 1 an	1 an après la naissance	Canton
SH	Gesetz über die Familien- und Sozialzulagen du 21.6.1999	1.1.2000	Familles mono-parentales	Activité de moins de 50%; Prise en charge de l'enfant: max. demi-journée par des tiers	Domicile dans le canton depuis 1 an	2 ans après la naissance	Fonds social cantonal

Canton	Base légale	Entrée en vigueur	Ayants droit	Conditions spéciales d'octroi	Délai de carence	Durée de versement	Financement
SG	Gesetz über Mutterschaftsbeiträge du 5.12.1985	1.7.1986	Mères	La mère doit s'occuper personnellement de l'enfant	Mère domiciliée dans le canton	6 mois après la naissance; en cas de nécessité 1 mois avant et max. 1 année après la naissance	Communes
GR	Gesetz über Mutterschaftsbeiträge du 8.12.1991	1.1.1992	Mères et pères	Activité de 50% max. pour le parent qui a la charge de l'enfant; doit vivre avec l'enfant	Domicile dans le canton	10 mois après la naissance; en cas de nécessité jusqu'à 15 mois après la naissance	Canton
AG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention vom 6. März 2001	1.1.2003	Parents faisant ménage commun ou familles monoparentales.	Aucune	Domicile dans le canton depuis 1 an	6 mois après la naissance, dans des cas de rigueur 1 an	Communes et canton
TI	Legge sugli assegni di famiglia du 11.6.1996	1.7.1997	Mères et pères	Aucune	Domicile dans le canton depuis 3 ans	Allocation intégrative: 15 ans après la naissance; allocation de petite enfance: 3 ans après la naissance	Cotisations aux caisses de compensation familiales et canton
VD	Loi du 30.11.1954 sur les allocations familiales; modifications du 3.6.1991	1.7.1992	En principe la mère; exceptionnellement le père; (aussi en cas d'adoption ou d'accueil en vue d'adoption)	Le père n'a droit à l'allocation que s'il s'occupe lui-même de l'enfant.	6 mois de domicile dans le canton	6 mois, prolongation de 1 à 6 mois selon santé de la mère ou de l'enfant; prolongation de 12 mois au plus si l'enfant souffre d'une affection grave exigeant la présence d'un parent au foyer.	Canton
NE	Loi du 24.3.1997 sur les allocations familiales et de maternité	1.1.1998	Mères	Aucune	Domicile dans le canton depuis 1 an	1 an après la naissance	Cotisations des employeurs et canton

PC pour familles Exemples de calcul

Famille monoparentale, avec 1 ou 3 enfants

Données de base

Mère avec 1 enfant (A) ou 3 enfants (B)

A) enfant: 2 ans

B) 1^{er} enfant: 2 ans, 2^e enfant: 7 ans, 3^e enfant: 11 ans

La famille occupe un 3 pièces dans une ville de moyenne grandeur du canton X. Le loyer de l'appartement s'élève à 1100 francs net par mois. Les charges sont de 105 francs par mois.

Le montant mensuel des primes d'assurance maladie s'élève à 237.50 francs par adulte et à 71.30 francs pour chacun des enfants.

La mère exerce une activité lucrative à mi-temps, avec un salaire de Fr. 2'100.- brut par mois (13x).

Les allocations pour enfants s'élèvent à 160 francs par enfant et par mois.

Les trajets jusqu'au lieu de travail sont effectués avec les transports publics ; l'abonnement annuel coûte 650 francs.

Le père des enfants paie 250 francs par mois et par enfant.

La famille n'a pas de fortune.

Résultats des calculs

A	Modèle 1 (PC max: Fr. 25'320.-)	Modèle 2 (PC max: Fr. 13'520.-)	Modèle 3 (PC max: Fr. 13'590.-)
	15'345.-/an ou 1279.-/mois	8'605.-/an ou 718.-/mois	(15'345.-/an ou 1279.-/mois). En raison de la limite, 13'590.-/an ou 1133.-/mois
B	Modèle 1 (PC max: Fr. 25'320.-)	Modèle 2 (PC max: Fr. 36'053.-)	Modèle 3 (PC max: Fr. 36'240.-)
	21'697.-/an ou 1809.-/mois	23'723.-/an ou 1977.-/mois	21'697.-/an ou 1809.-/mois

Famille biparentale, avec 1 ou 3 enfants

Données de base

Couple avec 1 enfant (A) ou 3 enfants (B)

A) enfant: 2 ans

B) 1^{er} enfant: 2 ans, 2^e enfant: 7 ans, 3^e enfant: 11 ans

La famille occupe un 4 pièces dans une ville de moyenne grandeur du canton X. Le loyer de l'appartement s'élève à 1400 francs net par mois. Les charges sont de 120 francs par mois.

Le montant mensuel des primes d'assurance maladie s'élève à 237.50 francs par adulte et à 71.30 francs pour chacun des enfants.

Le père exerce une activité lucrative avec un salaire de Fr. 3'500.- brut par mois (13x).

Les allocations pour enfants s'élèvent à 160 francs par enfant et par mois.

Les trajets jusqu'au lieu de travail sont effectués avec les transports publics ; l'abonnement annuel coûte 650 francs.

La famille n'a pas de fortune.

Résultats des calculs

A	Modèle 1 (PC max: Fr. 25'320.-)	Modèle 2 (PC max: Fr. 13'520.-)	Modèle 3 (PC max: Fr. 13'590.-)
	13'527.-/an ou 1128.-/mois	6787.-/an ou 566.-/mois	13'527.-/an ou 1128.-/mois
B	Modèle 1 (PC max: Fr. 25'320.-)	Modèle 2 (PC max: Fr. 36'053.-)	Modèle 3 (PC max: Fr. 36'240.-)
	(25'878.-/an ou 2157.-/mois). En raison de la limite, 25'320.-/an ou 2110.-/mois	27'904.-/an ou 2326.-/mois	25'878.-/an ou 2157.-/mois