



Office fédéral des assurances sociales
Secrétariat du domaine de la prévoyance-vieillesse et survivants
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Votre réf.	V/communication	Notre réf.	Date
-	-	940/2 VII	28 juin 2004

00.436 und 00.437 n Iv. Pa. Prestations complémentaires pour les familles. Modèle tessinois (Fehr Jacqueline und Meier-Schatz) – procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) a pris connaissance du projet de modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires (PC) à l'AVS/AI élaboré par la CSSS-N en réponse aux initiatives parlementaires susnommées et visant à introduire, au niveau fédéral, des prestations complémentaires pour les familles dans le besoin. La COFF vous remercie de lui donner l'occasion de se prononcer sur ce projet de loi. Le questionnaire qui lui a été soumis appelle les réponses suivantes :

1. Quelle est votre position de principe quant à l'introduction d'une réglementation fédérale permettant d'accorder de l'aide financière aux familles dans le besoin?

Sur le principe, la COFF soutient l'introduction au niveau national de prestations complémentaires pour les familles à faible revenu. Plus personne ne conteste aujourd'hui le fait que les familles sont particulièrement exposées à la pauvreté, étant donné qu'elles représentent environ 60% des pauvres. Il s'agit là de l'un des enjeux majeurs de la politique familiale.

L'aide sociale est conçue avant tout pour prendre en charge des situations de détresse ou des difficultés passagères et individuelles. Or, la pauvreté des familles constitue un problème structurel qui s'inscrit dans la durée et qui est imputable d'une part aux évolutions du marché du travail et, de l'autre, à une politique familiale insuffisamment développée en Suisse. C'est pourquoi la COFF juge qu'il est important et légitime que l'aide sociale soit déchargée et que la pauvreté des familles soit combattue par d'autres mesures, notamment les prestations complémentaires pour les familles dans le besoin. Ce système a fait ses preuves. En effet, les PC à l'AVS ont permis de réduire la pauvreté chez les personnes âgées. En outre, les études BASS réalisées sur mandat de la COFF et publiées en 2000 et 2002 ont démontré que le « modèle tessinois » des prestations complémentaires pour les familles peut apporter une contribution substantielle à la prévention de la pauvreté des familles. La Commission a ainsi été l'une des premières à demander l'introduction d'une telle mesure au niveau fédéral.

Dans l'idéal, les prestations complémentaires pour les familles dans le besoin devraient non seulement couvrir les déficits de ressources nécessaires à l'entretien des enfants, mais également garantir la couverture des besoins vitaux de tous les membres de la famille. La COFF regrette qu'avec les modèles mis en consul-

tation, un tiers environ des familles restent encore tributaires de l'aide sociale. La Commission s'est en outre fortement engagée en faveur d'un système de compensation des charges global, c'est-à-dire en faveur d'une harmonisation des différents instruments de compensation des charges. Aussi la COFF regrette-t-elle que les prestations complémentaires pour les familles ne soient pas coordonnées avec les travaux législatifs en cours au Parlement en vue d'une loi fédérale relative aux allocations familiales.

Contrairement à l'aide sociale, les PC constituent un droit, ne connaissent ni obligation de remboursement ni dette alimentaire, ce qui devrait en faciliter le recours.

Enfin, la COFF salue la définition des enfants susceptibles de fonder le droit aux prestations qui a été retenue dans la loi (cf. art. 7a nouveau), car elle permet de ne discriminer aucune forme de vie familiale.

2. Quel genre de réglementation fédérale (loi cadre, loi exhaustive, loi de subventionnement...) préconisez-vous ?

Sur le principe, la COFF serait favorable à une loi exhaustive. Toutefois, pour des raisons politiques et pragmatiques, elle se rallie à la solution proposée ici, à savoir une loi de subventionnement (art. 7), à la condition que celle-ci contienne des directives claires à l'égard des cantons et qu'un devoir d'information aux ayants droit potentiels (art. 12a, al. 3) leur incombe. La COFF salue également le fait que la solution proposée ne constitue pas une nouvelle loi-cadre, mais s'insère dans une loi existante.

3. Quelle est votre position quant à la proposition d'aider les familles nécessiteuses moyennant l'octroi de prestations complémentaires analogues à celles qui sont accordées aux bénéficiaires de rentes de l'AVS/AI?

Si vous souhaitez d'autres formes de prestations, spécifiez laquelle et décrivez succinctement le modèle souhaité.

La COFF est d'accord avec cette proposition, elle la trouve judicieuse et n'a pas d'autres formes de prestations à proposer. Toutefois, la Commission tient à souligner que la situation des familles diffère sensiblement de celles des rentiers AVS ou AI en ce sens que la situation des rentiers AVS est stable, voire même irréversible, alors que la situation professionnelle et salariale des familles évolue au fil du temps.

4. Quelle est votre position quant

a. aux modalités proposées pour les conditions d'octroi (art. 7a du projet de loi);

La COFF approuve les modalités proposées pour les conditions d'octroi. Pour la Commission, l'instauration d'un délai de carence est par contre problématique, car elle créerait une inégalité de traitement entre les générations étant donné que les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI ne sont pas soumis à un tel délai.

b. aux sortes de prestations prévues (art. 8 du projet de loi);

La COFF est d'accord avec les deux types de prestations prévues dans le projet de loi. La Commission salue particulièrement le projet de remboursement des frais de garde. Comme l'ont montré les études du bureau BASS susmentionnées, la prise en compte de ces coûts s'avère très importante. Cette mesure se justifie d'autant plus que les modèles de PC proposés prévoient une incitation au travail.

c. aux règles de calcul et au montant de la prestation annuelle (art. 8a à 8c du projet de loi), notamment

lequel des modèles présentés préférez-vous;

La COFF accorde sa préférence au modèle 1 (M1), dans la mesure où ce modèle prévoit de couvrir le déficit de ressources de l'ensemble de la famille. En outre, ce modèle fait preuve d'une plus grande efficacité pour lutter contre la pauvreté des familles monoparentales, particulièrement touchées par le risque de pauvreté. La Commission doute par contre que le montant maximal proposé dans le cadre du modèle 1 – à savoir Fr. 25'320.- suffise à assurer la couverture des besoins vitaux de l'ensemble de la famille et donc à éviter aux familles de recourir à l'aide sociale. La COFF trouve cette situation problématique. S'y ajoute le fait qu'un revenu hypothétique est pris en compte, ce qui réduit encore le minimum vital et rend le recours à l'aide sociale inévitable pour les personnes qui ne gagnent rien ou qui gagnent moins que ce revenu. Des adaptations devraient donc être effectuées. En effet, on peut rapprocher le modèle 1 des expériences faites dans le canton de Zurich dans le cadre des prestations en cas de besoin versées aux parents (Kleinkinderbetreuungsbeiträge) et dont les conséquences ont été évaluées par la ville de Winterthur¹. Comme c'est le cas des prestations cantonales zurichoises, même si le modèle 1 contribue à soulager financièrement les familles, une partie des bénéficiaires reste dépendante de l'aide sociale malgré les PC. Or, cela ne fait que compliquer le système, puisque les familles doivent en quelque sorte prouver deux fois, et probablement auprès de deux instances différentes, qu'elles sont pauvres. Cette situation engendre une double charge de travail pour l'administration et partant, des coûts. Pour atteindre une couverture des besoins vitaux, le montant maximal prévu dans le modèle 1 devrait être augmenté.

Dans un souci d'égalité de traitement, la COFF serait en outre favorable à une déduction pour le loyer équivalente à celle prévue pour les rentiers AVS/AI bénéficiaires de PC, à savoir Fr. 15'000.-. En effet, les dépenses pour le loyer grèvent considérablement le budget des familles, ce que reconnaissent d'ailleurs les auteurs du rapport (p. 13).

Souhaiteriez-vous un autre modèle, le cas échéant lequel;

Non.

Quelle est votre position en ce qui concerne la prise en compte d'un revenu hypothétique pour le calcul de la prestation;

La COFF n'est pas favorable à la prise en compte d'un revenu hypothétique, même si elle comprend l'intérêt de cette mesure en tant qu'incitation à l'exercice d'une activité lucrative. En fait, tout dépend de l'objectif visé par la loi: s'agit-il de soutenir en premier lieu les familles de working poor ou d'assurer la couverture des besoins vitaux des familles en général ? La COFF soutient l'introduction de prestations complémentaires pour toutes les familles et souhaite que ces prestations permettent d'assurer le minimum vital de l'ensemble des familles (et pas seulement celui des working poor), afin que tous les enfants puissent grandir dans la dignité. La prise en compte d'un revenu hypothétique s'avère problématique pour les familles monoparentales, celles ayant des enfants en bas âge (moins de 3 ans) qui nécessitent une prise en charge plus importante et celles dont le revenu est inférieur à celui hypothétique. Si un tel revenu devait néanmoins être introduit dans la loi, la Commission soutient l'adaptation prévue des montants du revenu hypothétique selon les types de familles (monoparentales et biparentales) et l'âge des enfants. Pour la Commission, il est important que toutes les familles (monoparentales et biparentales) aient la possibilité de choisir comment et dans quel cadre elles veulent s'occuper de leur(s) enfant(s), que ce soit en exerçant une activité lucrative à plein temps, à temps partiel ou en arrêtant temporairement de travailler.

La COFF regrette en outre qu'avec la prise en compte d'un revenu hypothétique, les familles gagnant moins que ce revenu restent dans la précarité et doivent, en plus des prestations complémentaires, continuer à recourir à l'aide sociale pour subvenir à leurs besoins.

¹ Armutsrisiko Familie, Tagungsdokumentation „Armutsrisiko Familie“, 7 mai 2001, p. 12

Par contre, la COFF soutient la proposition du projet de loi visant à récompenser les efforts consentis par les bénéficiaires de PC pour augmenter leurs ressources propres en ne prenant en compte le gain effectif qui dépasse le revenu hypothétique qu'à partir d'un certain seuil.

d. à l'aménagement du remboursement des frais de garde?

La Commission soutient l'introduction du remboursement des frais de garde et estime que cette mesure est tout à fait judicieuse. Elle constitue selon elle le principal moyen d'augmenter la capacité de gain des personnes ayant des enfants à charge. La Commission est toutefois préoccupée par la problématique du manque de places d'accueil extra-familial pour enfants dans certaines régions. Le fait de disposer de suffisamment de solutions de garde adaptées aux besoins des familles (crèches, garderies, mamans de jour, etc.) est une condition nécessaire pour permettre de concilier activité professionnelle et obligations familiales et, de fait, répondre à l'incitation au travail prévue par la loi. C'est pourquoi la COFF souhaite, parallèlement à l'introduction de prestations complémentaires pour les familles à bas revenu, des mesures visant à garantir une offre suffisante et de qualité en matière de places d'accueil appropriées pour enfants. Quant au montant maximal retenu pour le remboursement des frais de garde, il ne suffira probablement pas à couvrir les frais effectifs de prise en charge des enfants pour nombre de familles, notamment celles qui ne bénéficient pas de places de crèches subventionnées ou qui doivent recourir à des solutions de garde plus flexibles du fait de leurs conditions de travail (travail de nuit, sur appel, etc.). La COFF est par ailleurs favorable à un remboursement mensuel des frais de garde, les familles devant s'en acquitter mensuellement. Un remboursement annuel n'aiderait que peu les familles à revenu modeste.

5. Quelle est votre position quant aux modalités de financement proposées (art. 9 du projet de loi et ch. 4 du rapport), en particulier en ce qui concerne la clé de répartition des contributions de la Confédération et des cantons ainsi que les moyens devant servir au financement des subventions fédérales?

Pour la COFF, il est judicieux de procéder de la même manière qu'en matière de PC à l'AVS/AI. Quant aux moyens devant servir au financement des subventions fédérales, notamment pour trouver des ressources supplémentaires (non couvertes par le transfert de charges de l'aide sociale), ils ne sont pas suffisamment développés dans le chapitre 4 pour permettre à la Commission de se prononcer.

6. Quelles sont selon vous les répercussions (positives et négatives) de prestations complémentaires pour les familles notamment sur

a. les budgets d'aide sociale des cantons (cf. Annexe 1), communes, institutions d'aide privées;

Les budgets de l'aide sociale des cantons et des communes devraient en principe diminuer, puisqu'il y aura un transfert de charges de l'aide sociale vers les PC. Toutefois, compte tenu du fait que le système de PC proposé n'assurera pas la couverture complète des besoins vitaux des familles à revenu modeste, un certain nombre d'entre elles resteront dans la précarité et se verront ainsi contraintes de recourir à l'aide sociale. Il s'avère dès lors difficile de se prononcer sur les effets concrets de l'introduction des PC sur les budgets de l'aide sociale, d'autant plus que le nombre de nouveaux bénéficiaires n'est pas pris en compte dans les statistiques actuelles. Par contre, il ne devrait pas y avoir de répercussions sur les budgets des institutions d'aide privées étant donné qu'elles continueront à être sollicitées en cas de difficultés passagères.

b. l'intégration sociale des familles dans le besoin;

La COFF part du principe que réduire la pauvreté des familles contribue à permettre à un grand nombre d'enfants de grandir dans la dignité. Grandir dans la dignité est de fait un droit selon la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, ratifiée par la Suisse, ainsi qu'un objectif-clé de la politique en faveur de l'enfance. Cela implique de garantir aux familles un niveau de vie suffisant ainsi que leur participation à la vie sociale. L'introduction au niveau fédéral de prestations complémentaires contribue sans conteste à améliorer la situation des familles dans le besoin et à soulager leurs charges financières en leur permettant de vivre dans la dignité. Les PC constituent certes un moyen efficace de réduire la précarité financière des familles, mais elles comportent également le risque de créer une nouvelle forme de dépendance. Or ce risque est dif-

ficilement mesurable. L'incitation à l'exercice d'une activité lucrative ne s'avère positive, en termes d'intégration sociale et d'autonomie financière (même partielle), que dans la mesure où les bénéficiaires de PC ont effectivement la possibilité d'exercer une telle activité. Il ne s'agit pas seulement d'offrir le choix entre une vie professionnelle ou familiale mais aussi d'établir des conditions-cadres permettant de concilier les deux domaines. A cet égard, la COFF est d'avis que l'exercice continu d'une activité professionnelle des pères et des mères est un facteur important en matière d'intégration des familles. Quant à savoir si cette incitation au travail aura les effets escomptés et quelles seront en fin de compte ses répercussions, seule une évaluation de la loi sur le long terme pourra le dire.

c. le marché de l'emploi et l'évolution des bas salaires.

La COFF souligne que les prestations complémentaires pour les familles dans le besoin peuvent constituer une forme de subventionnement indirect des entreprises et constituer, pour les employeurs, une incitation à proposer davantage d'emplois mal rémunérés. Les syndicats auront en la matière un rôle important à jouer. Les PC n'ont pas pour vocation de compenser les conséquences des lacunes existant au niveau de la politique de l'emploi, ni l'insuffisance de mesures permettant de concilier activité professionnelle et obligations familiales. C'est pourquoi, la COFF estime important de mettre en place des mesures d'accompagnement dans ces domaines, par exemple en instaurant des salaires minimaux.

7. Autres remarques, suggestions et propositions

Le projet de loi mis en consultation contribue à réduire la pauvreté et la précarité des familles, ce que salue la COFF. Il ne résout cependant pas la problématique de la pauvreté dans son ensemble étant donné qu'un tiers environ des familles devront continuer à recourir à l'aide sociale. C'est pourquoi, la COFF est favorable à un système de compensation des charges familiales reposant sur plusieurs piliers. Les PC pour les familles dans le besoin constituent l'un d'eux, elles représentent un 2^{ème} niveau de protection sociale. Elles devraient être complémentaires à des allocations familiales versées selon le principe « un enfant- une allocation » (1^{er} niveau de protection sociale) et être couplées à des déductions fiscales. Ce système est complété par des mesures favorisant une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, à savoir notamment un congé maternité payé pour les mères et un soutien à la création de places d'accueil extra-familial de qualité pour les enfants. La Confédération s'est d'ailleurs déjà engagée dans ce sens, par l'entrée en vigueur, le 1^{er} février 2003, de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants qui est destinée à encourager la création de nouvelles structures et de places supplémentaires pour l'accueil de jour des enfants. La Commission serait favorable à ce que la Confédération remplisse en la matière un mandat permanent.

La COFF vous remercie de l'intérêt que vous voudrez bien porter à sa prise de position et vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de sa considération distinguée.

Commission fédérale de coordination pour les questions familiales

J. Kruppenacher, président