

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Enjeux des prestations complémentaires pour les familles

Dossier préparé par Frédéric Pralong, collaborateur scientifique au Service de l'action sociale du canton du Valais

Août 2004

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Le projet récemment mis en consultation de prestations complémentaires pour les familles est intéressant dans la mesure où il illustre les problèmes que peut poser l'introduction de prestations sous conditions de ressources ciblées.

De manière générale, les mesures de ce genre semblent recueillir un écho de plus en plus favorable au niveau politique car elles sont fondées sur des principes largement admis: ciblage, responsabilisation personnelle, et économicité.

Cependant, ce type de prestations pose aussi des problèmes de fond: *«L'érosion du principe d'assurance affaiblit les solidarités du système actuel et la cohésion sociale par la stigmatisation des groupes sociaux défavorisés qu'elle engendre.»* (S. Rossini et B. Favre Baudraz, Les oubliés de la protection sociale, ARTIAS, Dossier du mois du février 2004, p. 2).

En outre, le développement des aides apportées aux personnes les plus pauvres risque aussi d'entraîner un effritement des prestations accordées à la classe moyenne. On observe déjà ce phénomène dans le cadre des subsides pour la réduction des primes d'assurance maladie par exemple.

Les enjeux des prestations complémentaires pour les familles sont donc complexes, mais déterminants. Les débats parlementaires que ce projet suscitera marqueront très certainement les orientations futures de la politique sociale en Suisse, et, en particulier, la place qu'y occuperont les prestations sous conditions de ressources.

RIASSUNTO

Il progetto recentemente messo in consultazione sulle prestazioni complementari per le famiglie è interessante nella misura dove illustra i problemi che può porre l'introduzione delle prestazioni sotto condizioni di risorse determinante.

In maniera generale, le misure di questo genere sembrano raccogliere un eco sempre più favorevole al livello politico perchè sono fondate su dei principi largamente ammessi: determinazione degli obiettivi e responsabilità personale.

Tuttavia, questo tipo di prestazioni pone anche dei problemi strutturali: *«L'erosione del principio assicurativo indebolisce la solidarietà del sistema attuale e la coesione sociale stigmatizzando i gruppi sociali sfavorizzati già generati.»* (S. Rossini et B. Favre Baudraz, Les oubliés de la protection sociale, ARTIAS, Dossier du mois du février 2004, p. 2).

Inoltre, lo sviluppo degli aiuti portati alle persone le più povere rischia anche di creare uno sgretolamento delle prestazioni concessi alla classe media. Si osserva già questo fenomeno nel quadro delle sovvenzioni per la riduzione delle quote assicurative per ammalati, ad esempio.

Le sfide delle prestazioni complementari per le famiglie sono dunque complesse, ma determinanti. I dibattiti parlamentari che questo progetto susciterà segneranno certamente gli orientamenti futuri della politica sociale in Svizzera, ed in particolare, il posto che occuperanno le prestazioni sotto condizioni di risorse.

L'origine du projet

Entre mars et juin 2004 le Département fédéral de l'intérieur a mis en consultation un projet de loi concernant les prestations complémentaires (PC) pour les familles, élaboré par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (<http://www.ofas.admin.ch/aktuell/presse/2004/f/04032901.htm>). Sur la base des résultats de cette consultation, la CSSS-N présentera un projet définitif au Conseil fédéral qui pourra ensuite le soumettre au parlement.

L'introduction de PC pour les familles permettrait de prendre en considération la situation particulière des familles avec enfants à charge qui, comme l'ont démontré plusieurs études récentes, sont particulièrement touchées par les processus de précarisation, surtout à cause du coût de l'entretien des enfants et des frais de garde ainsi que des conséquences financières liées à la diminution ou l'arrêt complet de l'activité lucrative de l'un des parents.

Le projet de prestations complémentaires pour les familles s'adresse en priorité à des personnes qui sont déjà bénéficiaires de l'aide sociale ou qui y auraient droit si elles en faisaient la demande. Il permet ainsi de "repêcher" une catégorie particulière des bénéficiaires effectifs ou potentiels des dispositifs cantonaux d'aide sociale et leur donne accès à un nouveau régime d'aide, intégré dans une législation fédérale existante (loi sur les PC AVS/AI) et principalement financé par la Confédération (5/8^{ème}).

Les avantages du système paraissent évidents:

- **pour les bénéficiaires:** normes d'aide financière plus élevées que dans le système de l'aide sociale, pas d'obligation de remboursement, système identique dans toute la Suisse;
- **pour les cantons:** financement essentiellement fédéral et économie importante sur les dépenses d'aide sociale (montant estimé à plus de 200 millions de francs).

Il pose aussi un certain nombre de problèmes de par les effets qu'il pourrait avoir sur les autres dispositifs d'assurances et d'aides sociales.

Le projet mis en consultation

Généralités

Le projet de PC pour les familles s'intègre dans la loi sur les PC AVS/AI. Il a pour objectif de combler un manque de ressources calculé sur la base d'une comparaison entre des dépenses reconnues et des revenus déterminants.

Les conditions d'accès aux prestations sont par contre fondamentalement différentes de celles en vigueur dans le régime AVS/AI. Elles sont basées sur une définition de la famille qui englobe la famille traditionnelle, la famille monoparentale, la famille recomposée et la famille consensuelle. Le critère principal est l'existence d'un ou de plusieurs enfants de moins de 16 ans faisant ménage commun avec au moins un adulte assumant leur entretien et leur éducation.

Les propositions de modification de la loi sur les PC figurant dans le projet mis en consultation donnent les définitions suivantes:

"Art. 7a (nouveau)

¹ Ont droit aux prestations complémentaires pour familles les personnes qui remplissent cumulativement les conditions suivantes:

- a. elles ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse (art. 13 LPGA) [et ont également rempli ces conditions durant les X ans précédant immédiatement la date à partir de laquelle elles demandent la prestation complémentaire pour familles];
- b. elles vivent en ménage commun avec des enfants âgés de moins de 16 ans;**
- c. elles ont des dépenses reconnues au sens de l'art. 8b supérieures aux revenus déterminants au sens de l'art. 8c.

² Sont considérés comme **enfants** au sens de l'al. 1, let. b:

- a. les enfants avec lesquels existe un lien de filiation en vertu du code civil;**
- b. les enfants du conjoint;**
- c. les enfants recueillis dont l'ayant droit assume gratuitement et durablement l'entretien et l'éducation.**

Art. 8 (nouveau)

⁵ Font partie de la famille:

- a. l'ayant droit;**
- b. les enfants au sens de l'art. 7a;**
- c. le conjoint, si la séparation judiciaire n'a pas été prononcée;**
- d. toutes autres personnes qui ont, à l'égard des enfants, un lien de parenté ou la qualité de parents nourriciers au sens de l'art. 7a, et font ménage commun avec eux."**

Les modèles de calcul proposés

Dans le cadre du projet mis en consultation, les 3 modèles suivants ont été proposés:

Le modèle 1 (proche des PC AVS/AI) vise à couvrir le déficit de ressources de l'ensemble de la famille et prévoit, de ce fait, notamment une dépense pour le loyer.

Le modèle 2 (proche du modèle tessinois) vise à couvrir le déficit des ressources d'entretien uniquement des enfants.

Le modèle 3 (mélange de M1 et M2) prévoit de couvrir avant tout les besoins des enfants tout en prenant en compte une dépense pour le loyer qui grève de façon importante le budget d'un ménage.

Selon le modèle choisi, les effets sur le taux de pauvreté des différentes catégories de famille varient:

Modèles	Familles nombreuses	Fam. monoparentales	Familles en général	Coût	Préférence sous-commission
M1	+	++	+	890 mios	1
M2	++	+	+	895 mios	2
M3	++	++	++	880 mios	

	M1	M2	M3
Nombre de familles bénéficiaires	67'300	64'300	67'300
Proportion familles monoparentales	29 %	26 %	29 %
Nombre d'enfants	137'700	143'300	137'700
PC annuelle moyenne	12'700.-	13'370.-	12'560.-
Abaissement du taux de précarité	67 %	64 %	69 %

Montant de la PC annuelle

A l'instar des PC AVS/AI, la PC annuelle correspond à **la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants**, compte tenu d'un plafond.

Ce plafond varie selon les modèles et selon le nombre d'enfants:

Montant maximal de la PC annuelle

Modèles	Famille avec			
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants
M1	25'320	25'320	25'320	25'320
M2	13'520	27'040	36'053	45'067
M3	13'590	27'180	36'240	45'300

Les dépenses reconnues et les revenus déterminants présentent un certain nombre de différences par rapport aux montants admis dans le cadre des PC AVS/AI :

Dépenses reconnues

- Forfaits pour la couverture des besoins vitaux

	M1	M2	M3
1 ^{er} et 2 ^e enfant	8'260.-	13'520.-	8'260.-
3 ^e et 4 ^e enfant : 2/3 du montant			
5 ^e enfant et plus : 1/3 du montant			
1 adulte	15'700.-	15'700.-	15'700.-
2 adultes	23'550.-	23'550.-	23'550.-

- Primes d'assurance-maladie obligatoire, mais imputées au budget des subsides pour la réduction de primes pour l'assurance-maladie
- Dépenses pour le loyer (modèles 1 et 3), maximum 12'000 francs

Revenus déterminants

- *Revenu hypothétique*: Il s'agit avant tout d'une mesure d'incitation au travail par le fait que l'absence de tout gain d'une activité lucrative diminue les ressources effectives à disposition de la famille. Si pour des motifs de santé, le ou les parents doivent interrompre leur activité pendant une longue période, il est possible de renoncer à la prise en compte du revenu hypothétique.

Le revenu hypothétique par mois peut varier en fonction de l'âge des enfants (moins de 3 ans) ou du nombre d'adultes (réduction de moitié pour une famille monoparentale) :

Type de famille	Enfants en bas âge	Pas d'enfants en bas âge
Monoparentale	7'850.-	15'700.-
Biparentale	23'550.-	31'400.-

- *Revenu effectif du travail*: jusqu'à concurrence du revenu hypothétique, le gain net d'une activité lucrative n'est pas pris en compte pour le calcul de la PC. Au-delà du montant du revenu hypothétique, le salaire est pris en compte à 80% jusqu'au seuil de 31'650 francs pour une famille monoparentale ou de 44'310 francs pour une famille biparentale. Il est entièrement pris en compte au-delà de ces montants.
- *Fortune*: le rendement de la fortune et 1/10 de la fortune sous réserve d'une franchise de 60'000 francs

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 leurs ressources. Il est possible d'obtenir le remboursement des frais de garde, selon des conditions à fixer par le Conseil fédéral, même si aucune PC annuelle n'est versée. Le maximum remboursable se monte à 6'300 francs par année et par enfant de moins de 16 ans.

Les incidences sur le dispositif d'insertion sociale et professionnelle des cantons

L'introduction des PC pour les familles aurait des conséquences sur l'ensemble du dispositif d'aide sociale et de réinsertion professionnelle des cantons. Les familles concernées par ces prestations ont toutes des situations financières précaires et bénéficient déjà de certaines aides financières: subventions des primes d'assurance maladie, indemnités de l'assurance chômage ou aide sociale.

L'apparition d'une nouvelle prestation dans le dispositif existant nécessiterait un certain nombre d'adaptations voire même la suppression d'aides financières, en particulier de certaines allocations cantonales versées aux familles (allocations pour familles monoparentales, pour personnes sans activité lucrative, ...) qui pourraient faire double emploi avec les PC.

Une supervision tant administrative que sociale serait également nécessaire. En effet, la situation professionnelle et familiale des bénéficiaires aura tendance à évoluer plus fréquemment que dans les cas de rentiers AVS ou AI, ce qui nécessite un suivi et une adaptation régulière aux nouvelles ressources financières des familles.

Un suivi social se justifierait tout particulièrement par la limitation des prestations dans le temps et la prise en compte d'un revenu hypothétique. L'effet incitatif de cette mesure ne pourra fonctionner que dans la mesure où le ou les adultes du ménage ont une capacité réelle de travail et que leurs compétences professionnelles leur

offrent de vraies chances de trouver un emploi. Pour les familles actuellement bénéficiaires de l'aide sociale notamment, on constate que ces conditions ne sont souvent pas remplies. Non seulement les compétences professionnelles sont insuffisantes ou inadaptées, mais, dans la plupart des situations, elles sont associées à des difficultés familiales ou personnelles importantes qui constituent les premiers obstacles à une réinsertion professionnelle.

Avec ou sans introduction de PC pour les familles, les constats et les études à l'origine du projet démontrent aussi la nécessité de repenser l'aide sociale, notamment au travers des deux axes suivants:

- développer des modes d'intervention préventifs qui permettent d'éviter que les facteurs de précarisation s'accumulent et se renforcent mutuellement (rupture familiale, problème de santé, travail peu rémunéré, etc.);
- améliorer et renforcer la coordination avec les autres dispositifs d'assurance et d'insertion socioprofessionnelle.

Dans cette perspective, l'aide sociale, qui n'est pas liée comme les assurances à la couverture d'un risque spécifique, pourrait dépasser sa fonction de dernier filet de la sécurité sociale et assumer un rôle central dans le développement de stratégies de réinsertion sociale et professionnelle coordonnées entre les différents acteurs institutionnels.

Enjeux pour la politique sociale

La période de consultation sur le projet de PC pour les familles est arrivée à échéance le 30 juin 2004. Plusieurs étapes sont donc encore nécessaires avant que le projet puisse être soumis aux Chambres fédérales qui, compte tenu du contexte politique actuel, risquent de ne pas l'accueillir avec un enthousiasme débordant.

Cependant, malgré l'incertitude quant au sort que les parlementaires lui réserveront, le projet de PC pour les familles est intéressant, dans la mesure où il illustre les problèmes que peut poser l'introduction de prestations sous condition de ressources ciblées.

De manière générale, ce type de mesures semble recueillir un écho de plus en plus favorable auprès des administrations publiques et des politiques car elles sont fondées sur des principes largement admis:

- le **ciblage** sur des personnes dont on considère qu'elles ont vraiment besoin d'aide: familles avec enfants à charge;
- la **responsabilité personnelle**: incitation au travail dans les PC pour les familles;
- l'**économicité**: l'aide versée correspond exactement à la différence entre les dépenses et les revenus admis.

Cependant, ce type de prestations pose aussi des problèmes de fond : *"(...) le ciblage des prestations, contrairement au sens commun et à l'a priori « bon sens », contient les germes de nouvelles exclusions et de l'arbitraire dans l'allocation des prestations. L'érosion du principe d'assurance affaiblit les solidarités du système actuel et la cohésion sociale par la stigmatisation des groupes sociaux défavorisés*

qu'elle engendre." (S. Rossini et B. Favre Baudraz, *Les oubliés de la protection sociale*, ARTIAS, Dossier du mois de février 2004, p. 2)

Le cas des prestations complémentaires pour les familles est un peu particulier dans le sens où elles offrent une aide spécifique à une catégorie de personnes qui, dans la plupart des cas, sont déjà bénéficiaires de l'aide sociale. Le système est conçu du bas vers le haut, alors qu'en général les prestations sous condition de ressources sont développées dans une logique inverse, comme complément à une assurance sociale dont les prestations et les conditions d'accès sont jugées trop restrictives pour certains bénéficiaires: mesures pour chômeurs en fin de droit, PC AVS/AI, subventions LAMal.

Cette particularité, qui plaide plutôt en faveur du projet de PC pour les familles, pose par contre le problème du ciblage des prestations pour les personnes qui n'y ont pas accès: les couples sans enfant et les célibataires. Autrement dit, admettre le système des PC pour les familles, c'est admettre qu'à situation financière égale (même différence entre dépenses et revenus) il est légitime qu'une famille avec enfants ait accès à des prestations financières plus élevées qu'un couple sans enfant ou qu'un célibataire. Ce clivage risque d'entraîner une marginalisation encore plus grande de l'aide sociale et une stigmatisation plus forte de ses bénéficiaires.

D'un point de vue très pragmatique, on peut admettre ce "dégât collatéral" du ciblage en considérant les avantages financiers qu'offre le système à ses bénéficiaires par rapport à l'aide sociale, mais aussi l'intérêt d'avoir un dispositif rattaché à une législation fédérale. Dans le contexte actuel de remise en question généralisée des assurances et des aides sociales, la relative sécurité qu'offre l'ancrage au niveau de la Confédération ne doit pas être sous estimée.

En outre le problème de la marginalisation de l'aide sociale pourrait être atténuée en confiant la gestion administrative et le suivi social des PC pour les familles aux dispositifs cantonaux d'aide sociale.

Le développement des aides apportées aux personnes les plus pauvres risque aussi d'entraîner un effritement des prestations accordées à la classe moyenne. On observe déjà ce phénomène dans le cadre des subsides pour la réduction des primes d'assurance maladie, où dans plusieurs cantons les montants disponibles pour les personnes au-dessus des normes d'aide sociale sont de plus en plus limités. L'introduction de PC pour les familles pourrait aggraver cette situation puisque, dans le calcul des dépenses et recettes reconnues, la couverture des primes d'assurance maladie obligatoire est affectée au budget des subsides LAMal.

Les enjeux des prestations complémentaires pour les familles sont donc complexes, mais déterminants. Même si le projet n'aboutit pas, les débats parlementaires qu'il suscitera marqueront très certainement les orientations futures de la politique sociale en Suisse, et, en particulier, la place qu'y occuperont les prestations sous conditions de ressources.