

## **Les prestations complémentaires familiales à Genève: une réponse digne à la problématique des «*working poor*»**

*Dossier préparé par: Anja Wyden, Direction générale de l'action sociale du canton de Genève*

*Janvier 2010*

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

## RESUME

A Genève, comme ailleurs en Suisse, un nombre croissant et non négligeable de familles est touché par la pauvreté, en particulier les familles monoparentales et les familles nombreuses. Parmi celles-ci, on trouve des ménages, dont les membres exercent une activité salariée à plein temps ou à temps partiel, volontaire ou non, qui, malgré ce revenu du travail, ne parviennent pas à couvrir leurs besoins élémentaires. Elles doivent alors faire appel à l'aide sociale pour combler le déficit de ressources.

Le caractère inadapté et l'effet stigmatisant de cette forme d'aide ne sont pas satisfaisants pour lutter contre la paupérisation des personnes qui travaillent, appelées également «*working poor*». Ces familles sont socialement et professionnellement intégrées; leurs besoins sont purement financiers.

Pour cette raison, le Département de la solidarité et de l'emploi (DSE) du canton de Genève a développé un dispositif visant à améliorer la situation économique des familles qui travaillent et se trouvent en situation de précarité.

## RIASSUNTO

A Ginevra, come altrove in Svizzera, un numero crescente e non trascurabile di famiglie è toccato dalla povertà, in particolare le famiglie monoparentali e le famiglie numerose. Fra queste si trovano delle economie domestiche dove i membri esercitano un'attività salariata a tempo pieno o parziale, per scelta o meno, e che, malgrado il reddito del lavoro, non riescono a coprire i bisogni elementari. Devono allora far capo all'assistenza sociale per colmare il deficit di risorse.

Il carattere inadatto e l'effetto stigmatizzante di questa forma di aiuto non sono soddisfacenti per lottare contro la pauperizzazione delle persone che lavorano, anche chiamate "working poor". Queste famiglie sono socialmente e professionalmente integrate; i loro bisogni sono puramente finanziari.

Per questa ragione, il Dipartimento della solidarietà e del lavoro (DSE) del Canton Ginevra a sviluppato un dispositivo volto a migliorare la situazione economica delle famiglie che lavorano e si trovano in situazione di precarietà.

## TABLE DES MATIERES

1.	Introduction	4
2.	La pauvreté des familles en Suisse crée une nécessité d'agir	4-6
3.	L'avancement lent de l'idée des prestations complémentaires familiales au niveau national	7-8
4.	Le projet de loi genevois instaurant des prestations complémentaires pour les familles	8
4.1	Les objectifs visés par le Conseil d'Etat	8-9
4.2	Le cercle des bénéficiaires	9
4.3	Le calcul des prestations	9-10
4.4	Le gain hypothétique	10-11
4.5	Une prise en compte des frais de garde d'enfants	11
5.	Les différences entre les prestations tessinoises, la loi soleuroise et le projet genevois	11
5.1	Les différences au niveau du cercle des bénéficiaires en lien avec l'âge des enfants	12
5.2	Les différences au niveau du revenu pris en compte et du gain hypothétique	12
6.	Les réactions des milieux intéressés dans le cadre de la consultation du projet de loi	13
7.	Conclusion	13

## Bibliographie

1.	Ouvrages et articles	14
2.	Rapports officiels et interventions parlementaires	14-15
3.	Sites Internet consultés (d'octobre au 15 décembre 2009)	15
4.	Communiqués de presse	15
5.	Articles de presse	15

## Annexe

Comparaison des régimes cantonaux de prestations complémentaires destinées aux familles	16-17
---	-------

## 1. Introduction

A Genève, comme ailleurs en Suisse, un nombre croissant et non négligeable de familles est touché par la pauvreté, en particulier les familles monoparentales et les familles nombreuses. Parmi celles-ci, on trouve des ménages, dont les membres exercent une activité salariée à plein temps ou à temps partiel, volontaire ou non, qui, malgré ce revenu du travail, ne parviennent pas à couvrir leurs besoins élémentaires. Exprimé de manière polémique: «*ces familles ont trop d'enfants par rapport à leur salaire*». Elles doivent alors faire appel à l'aide sociale pour combler le déficit de ressources.

Le caractère inadapté et l'effet stigmatisant de cette forme d'aide ne sont pas satisfaisants pour lutter contre la paupérisation des personnes qui travaillent, appelées également «*working poor*». Ces familles sont socialement et professionnellement intégrées; leurs besoins sont purement financiers. Dans le dispositif d'aide sociale, le suivi mensuel et obligatoire par un assistant social pour délivrer la prestation n'est souvent pas adapté et peut être vécu par les intéressés comme humiliant. Par ailleurs, dans un Etat social moderne, les enfants ne devraient pas constituer un risque de pauvreté et devraient pouvoir se développer dans de bonnes conditions.

Pour cette raison, le Département de la solidarité et de l'emploi (DSE) du canton de Genève a développé un dispositif visant à améliorer la situation économique des familles qui travaillent et se trouvent en situation de précarité. A l'image des prestations complémentaires pour les rentiers de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'assurance invalidité (AI), il s'agit d'une aide financière temporaire, qui complète des revenus insuffisants. Ainsi, les familles peuvent faire face à leurs dépenses et ne doivent plus faire appel à l'aide sociale. Un système de calcul incitatif des prestations complémentaires permet d'éviter le piège de l'assistance à long terme. Le projet de loi modifiant la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPCC) a été mis en consultation le 15 juin 2009 auprès des partis politiques et des milieux intéressés. Il a été adopté par le Conseil d'Etat genevois le 23 novembre 2009.

## 2. La pauvreté des familles en Suisse crée une nécessité d'agir

La pauvreté des personnes âgées a été une préoccupation très importante jusqu'à la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. En complément à l'assurance vieillesse et survivants (AVS), la prévoyance professionnelle, ainsi que les prestations complémentaires à l'AVS ont permis de maîtriser ce risque. Des nouveaux risques de pauvreté sont cependant apparus depuis lors et concernent surtout les jeunes actifs.<sup>1</sup>

En particulier, le fait d'avoir des enfants constitue aujourd'hui clairement un risque de précarité. Les familles monoparentales et les familles avec trois enfants et plus sont

---

<sup>1</sup> «*La situation économique des actifs et des retraités*», Philippe Wanner, Alexis Gabadinho, 27 février 2008.

les plus touchées par la pauvreté<sup>2</sup>. Malgré un travail rémunéré, un nombre important de familles ne gagne pas suffisamment pour vivre. Il s'agit des «*working poor*», que l'Office fédéral de la statistique (OFS) définit comme des ménages, dont les membres âgés de 20 à 59 ans travaillent de manière cumulée au moins 36 heures par semaine et disposent de revenus se situant en dessous du seuil de pauvreté<sup>3</sup>. Il convient de relever que cette définition ne fait aucune distinction entre une famille mono ou biparentale et pose à toutes les deux la même exigence de taux d'activité, soit 90%, quel que soit le nombre de personnes (36 heures de travail rémunéré par semaine). De ce fait, le taux de «*working poor*», parmi les familles monoparentales, est sous-estimé. Rares sont en effet les familles monoparentales qui peuvent travailler à 90% ou 100%, alors qu'il est beaucoup plus aisé d'atteindre ce taux pour deux adultes<sup>4</sup>.

Le taux de «*working poor*» de 9.9% chez les familles monoparentales, indiqué dans le tableau ci-dessous, devrait en réalité se situer autour des 18%. En effet, il se rapproche davantage du taux relevé chez les ménages composés de couples avec 3 enfants et plus, en termes de potentiel de travail. On peut estimer qu'on arriverait à ce chiffre si la définition du ménage de «*working poor*» fixait le taux d'activité d'une famille monoparentale à 45%.

Par ailleurs, tant des politiciens<sup>5</sup> que des experts<sup>6</sup> ont, ces dernières années, dénoncé le problème de la pauvreté en Suisse, des «*working poor*» et, en particulier, la surreprésentation des enfants et des jeunes adultes à l'aide sociale.

---

<sup>2</sup> «*Une stratégie d'investissement social ciblée sur les enfants*», Giuliano Bonoli, IDHEAP, avril 2008. «*La pauvreté des personnes en âge de travailler*», Taux de pauvreté et de *working poor* parmi les personnes âgées de 20 à 59 ans, en Suisse, entre 2000 et 2005, office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2 avril.2007. «*Mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus*», Büro für arbeits-und sozialpolitische Studien (BASS), Berne, janvier 2003. «*Les bas salaires dans le canton de Genève de 2000 à 2004*», Office cantonal de la statistique (OCSTAT), août 2004.

<sup>3</sup> La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) détermine le seuil de pauvreté en tenant compte du forfait pour l'entretien (Frs 2'600.- par mois pour une personne seule, à Frs 3'800.- pour une famille monoparentale avec 2 enfants et à Frs 4'586.- pour un couple avec 2 enfants), du montant du loyer, de la prime d'assurance-maladie obligatoire et ajoute Frs 100.- par membre du ménage de 16 ans révolus.

<sup>4</sup> «*La pauvreté des personnes en âge de travailler*», Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, mars 2007. «*Taux de pauvreté en 2006: au même niveau qu'en 2000*», communiqué de presse de l'OFS du 12 février 2008. «*Ressources financières et pauvreté des familles*», Rapport statistique 2008 - Familles, ménages.

<sup>5</sup> 06.3001 n Mo CSSS-CN «*Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté*»; 06.3002 n Mo CSSS-CN «*Statistiques sur la pauvreté*»; 06.3003 n Po CSSS-CN «*Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation*». M 1315 «*Proposition de motion pour faire la lumière sur le phénomène des «*working poor*» à Genève et sur les mesures à prendre pour combattre les conditions de travail indécentes*», déposé au Grand Conseil genevois le 30 novembre 1999.

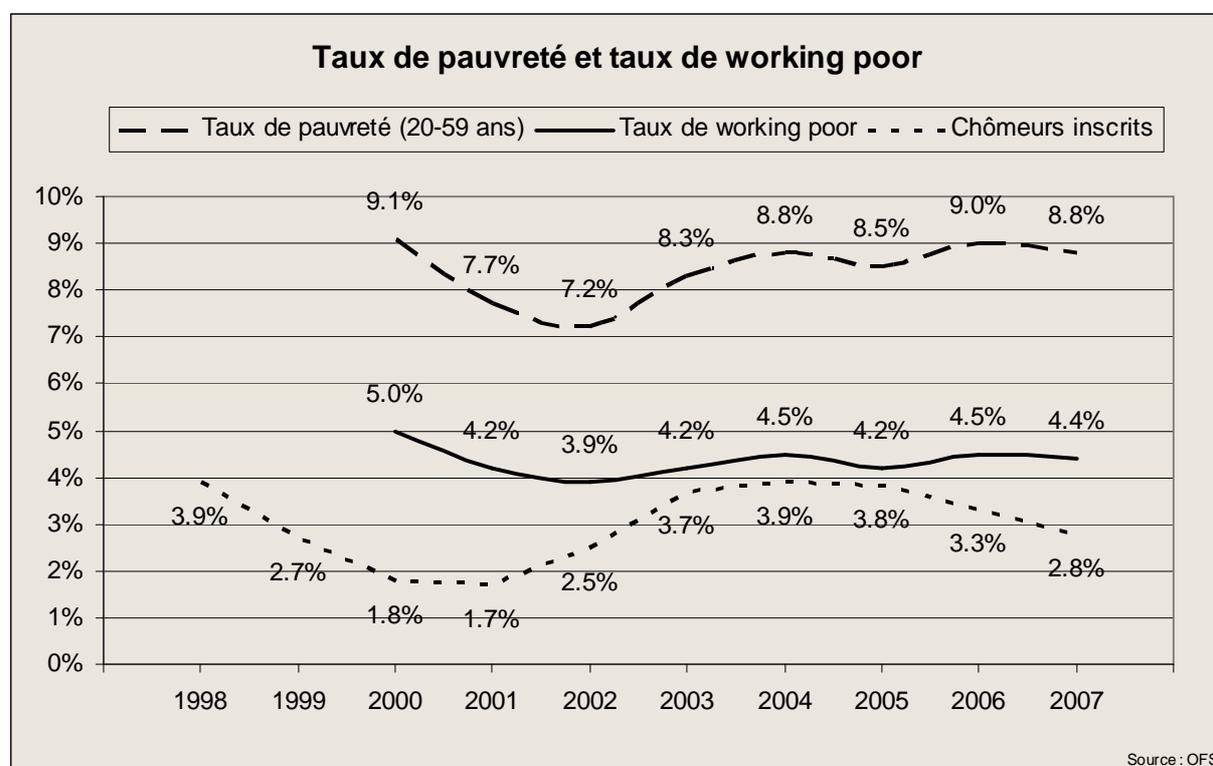
<sup>6</sup> «*Jeunes et pauvres : un tabou à briser*», Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, Berne, août 2007.

Tableau 1: taux de pauvreté et taux de «working poor»

Année 2007	Taux de pauvreté	Taux de <i>working poor</i>
<b>Total</b>	<b>8.8</b>	<b>4.4</b>
Personne seule	8.7	1.9
Ménage monoparental	26.3	9.9
Couple sans enfant	6.0	2.2
Couple avec 1 enfant	9.1	5.1
Couple avec 2 enfants	11.4	7.6
Couple avec 3 enfants ou plus	23.9	18.0

Source OFS

Tableau 2: taux de pauvreté et taux de «working poor» représentés graphiquement par l'OFS



### 3. L'avancement lent de l'idée des prestations complémentaires familiales au niveau national

S'inspirant du «*modèle tessinois*»<sup>7</sup>, en vigueur depuis 1996 dans ce canton, les conseillères nationales Jacqueline Fehr, du parti socialiste, et Lucrezia Meier-Schatz, du parti démocrate-chrétien, ont déposé en 2000, à un jour d'intervalle, deux interventions parlementaires fédérales au contenu presque identique, demandant la création de bases légales permettant le versement de prestations complémentaires aux familles<sup>8</sup>.

Sur cette base, la commission de sécurité sociale et de la santé du Conseil national (CSSS-N) a élaboré trois modèles de prestations complémentaires, que le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a mis en consultation auprès des cantons et milieux intéressés, entre le 29 mars et le 30 juin 2004. Suite à la consultation, qui s'est avérée globalement positive, la CSSS-N a prolongé à plusieurs reprises le délai de deux ans pour concrétiser le projet. Les raisons invoquées étaient liées au développement d'autres projets plus urgents, comme la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), ou l'harmonisation des allocations familiales.

La CSSS-N est finalement entrée en matière le 5 novembre 2008, à une très courte majorité, sur le projet élaboré par une sous-commission. Peu de temps après, le 13 février 2009, la même commission, craignant que ces prestations familiales sous condition de ressources soient soumises à l'exportation en vertu du droit européen, a reporté une nouvelle fois le délai et chargé l'administration d'élaborer un contre-projet pour l'automne 2009. «*Par lettre du 30 mars 2009 adressée à la CSSS-N, le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) s'est déclaré prêt à accepter le mandat de la commission. Dans cette optique, il a chargé l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) d'élaborer une solution alternative au projet de la sous-commission, visant à alléger les conditions de vie des travailleurs pauvres, à garantir que les prestations ne soient pas exportables et à laisser aux cantons la compétence d'introduire des PCF*».<sup>9</sup>

Si, au niveau national, la concrétisation de l'idée avance très lentement, les cantons s'intéressent de plus en plus aux prestations complémentaires familiales. Ainsi dans le canton de Soleure la loi introduisant des prestations complémentaires familiales a été acceptée en votation populaire le 17 mai 2009 et sera prochainement mise en œuvre. De plus, 13 cantons, dont Berne, Fribourg, Vaud, Bâle-Ville, ont actuellement un projet en cours et 4 cantons (Zürich, Schwyz, Jura et Obwald) ont suspendu

---

<sup>7</sup> Allocations pour enfants de moins de 3 ans inspirées des prestations complémentaires fédérales AVS/AI et allocations pour les enfants jusqu'à 15 ans ne prenant en compte que les besoins des enfants.

<sup>8</sup> «*Prestations complémentaires pour des familles - modèle tessinois*» (00.436 n, Jacqueline Fehr et 00.437 n, Lucrezia Meier-Schatz), initiatives parlementaires déposées, la première le 18 septembre et la seconde le 19 septembre 2000.

<sup>9</sup> Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du 4 mai 2009 au sujet des «*Prestations complémentaires pour des familles - modèle tessinois*» (00.436 n, Jacqueline Fehr et 00.437 n, Lucrezia Meier-Schatz).

leurs projets<sup>10</sup>. Dans certains cantons, comme Saint-Gall ou Bâle Campagne, il ne s'agit, à ce stade, que de motions parlementaires, déposées en été 2009<sup>11</sup>.

#### **4. Le projet de loi genevois instaurant des prestations complémentaires pour les familles**

##### **4.1 Les objectifs visés par le Conseil d'Etat**

L'exposé des motifs du projet de loi genevois résume les principaux objectifs des prestations complémentaires de la manière suivante:

- soutenir financièrement les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé et dont le revenu d'une activité lucrative ne leur procure pas de ressources suffisantes;
- éviter à ces familles de demander l'aide sociale auprès de l'Hospice général;
- réaliser une économie en remplaçant les prestations d'aide sociale par des prestations complémentaires dont le coût, en termes de frais d'administration, est moins élevé;
- encourager le maintien, la reprise d'un emploi ou l'augmentation du taux d'activité par la prise en compte d'un revenu hypothétique dans le calcul des prestations complémentaires familiales;
- couvrir le déficit de revenus de toute la famille en prenant en compte le loyer et les primes d'assurance-maladie, deux postes très importants des dépenses d'un ménage;
- s'aligner sur le concept des prestations complémentaires à l'AVS/AI parce qu'il s'agit de prestations liées au besoin;
- offrir aux familles la possibilité d'améliorer leur employabilité en favorisant l'accès à des mesures d'insertion professionnelle;
- permettre une intégration de ces prestations dans le dispositif du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (revenu déterminant unifié - RDU) et en faciliter ainsi la mise en application.<sup>12</sup>

Le projet genevois a été conçu en recherchant un maximum d'analogies avec les prestations complémentaires AVS/AI. Certains éléments s'en écartent cependant (la prise en compte d'un gain hypothétique partiel ou le remboursement des frais de garde d'enfants), d'autres le rapprochent de l'aide sociale, comme par exemple, les montants maximaux prévus pour le loyer ou les coefficients multiplicateurs pour déterminer les besoins vitaux selon le nombre de personnes

---

<sup>10</sup> Cf. Récapitulatif de l'état du processus politique dans les cantons (état juillet 2009) de l'article de Caroline Knupfer dans le numéro 3/2009 de la Zeitschrift für Sozialhilfe (ZESO), éditée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

<sup>11</sup> Cf. articles de presse «*Die ganze Schweiz schaut nach Solothurn*», Elisabeth Seifert le 1<sup>er</sup> mai 2009 dans la Solothurner Zeitung et «*Parlament sagt Ja zu Ergänzungsleistungen für Familien*», SDA le 4 mars 2009 dans la Berner Zeitung.

<sup>12</sup> Exposé des motifs du projet de loi du Conseil d'Etat genevois modifiant la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance vieillesse et à l'assurance invalidité (LPCC) J 7 15, p. 12.

dans le groupe familial. La proximité du dispositif d'aide sociale est intéressante dans la mesure où certaines familles pourraient passer d'un régime à l'autre, au gré des fluctuations de leur situation. Certaines familles, peu nombreuses, recevront même simultanément les deux sortes de prestations, en raison du gain hypothétique (ou fictif) retenu pour les prestations complémentaires familiales, qui a pour effet de placer leurs bénéficiaires en termes de revenu réellement disponible en dessous des normes de l'aide sociale.

Par ailleurs, les différents éléments du calcul des prestations complémentaires familiales ont pu être affinés grâce à une analyse économétrique très poussée, effectuée par le Professeur José Ramirez, de la Haute école de gestion de Genève (HEG). En travaillant sur la base des données de l'administration cantonale (AFC), le Professeur Ramirez a analysé 4 modèles de calcul des prestations. Pour chacun d'eux, faire changer les différentes variables du calcul a permis de s'assurer que le projet proposé ne comporte pas d'effets pervers, tels que des incitations à ne pas augmenter le taux d'activité pour conserver le droit aux prestations ou des effets de seuil à la sortie du régime des prestations. Ces analyses ont également permis d'effectuer une simulation des coûts financiers du projet, évalués à 20 millions de francs, en tenant déjà compte de l'économie de 10 millions de francs sur l'aide sociale (transfert de charges).

## **4.2 Le cercle des bénéficiaires**

Les prestations complémentaires familiales s'adressent aux personnes domiciliées dans le canton de Genève (non exportabilité de la prestation), vivant avec au moins un enfant de moins de 18 ans, respectivement 20 ans s'il poursuit une formation, et qui travaillent contre rémunération. Le taux d'activité minimal exigé pour avoir droit à la prestation est de 40% dans le cas d'une famille monoparentale et de 90% pour un couple.

De plus, les personnes doivent *«attester d'une durée de séjour minimale pour ouvrir un droit aux prestations (5 ans de séjour ininterrompu en Suisse ou sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre échange (AELE)) dans un délai de 7 années précédant immédiatement la demande de prestations pour les ressortissants suisses, de l'union européenne ou de l'AELE; 10 ans de séjour à Genève pour les ressortissants étrangers d'autres pays) et ne pas faire l'objet d'une taxation d'office par l'administration fiscale cantonale»*<sup>13</sup>.

## **4.3 Le calcul des prestations**

Les prestations se basent sur un calcul qui oppose les revenus du travail et une part de la fortune aux dépenses reconnues d'un ménage. La différence entre les revenus et les dépenses correspond à la prestation financière versée à la famille. Le calcul des prestations prendra en compte les revenus et les dépenses de toutes les personnes qui vivent dans le ménage, y compris les concubins qui ont un lien de filiation avec un des enfants.

---

<sup>13</sup> Idem, page 22.

Au niveau des dépenses, les éléments suivants sont retenus dans le calcul:

- partant du montant de base pour les prestations complémentaires à l'AVS/AI (forfait d'entretien de 24'906 francs par an pour une personne, soit 2'075 francs par mois), le montant prévu pour la couverture des besoins vitaux des familles est déterminé au moyen des multiplicateurs utilisés dans la législation sur l'aide sociale individuelle (J 4 04 - LASI et son règlement d'application J 4 04.01 - RASI). De la sorte, on évite une augmentation exponentielle des prestations versées aux familles de plus de deux enfants;
- le loyer, selon les normes maximales de l'aide sociale, qui sont plus élevées que celles des prestations complémentaires AVS/AI;
- la prime effective d'assurance-maladie jusqu'à concurrence de la prime moyenne cantonale.

Dans les revenus, les ressources suivantes des membres du groupe familial sont prises en compte:

- le revenu de l'activité lucrative, compté à 100% pour les adultes et à 50% pour les enfants (uniquement les revenus réguliers comme un gain d'apprentissage). L'objectif est de refléter au mieux le revenu effectivement gagné par les ménages, tout en évitant d'exiger d'un enfant qu'il contribue dans la même mesure que les adultes à l'entretien de la famille;
- un revenu hypothétique est compté lorsqu'un ayant droit aux prestations ne met pas à profit sa pleine capacité de gain. Il crée une incitation pour les ménages à consentir un effort de travail au moins égal au montant fixé. En d'autres termes, il sanctionne ceux dont l'effort de travail est inférieur à celui que l'on peut raisonnablement attendre d'eux;
- la fortune est prise en compte, comme pour les prestations cantonales complémentaires à l'AVS: un cinquième de la part de fortune qui excède 40'000 francs (plus 15'000 francs par enfant) est ajouté au revenu déterminant.<sup>14</sup>

#### **4. 4 Le gain hypothétique**

Le gain hypothétique est un moyen d'éviter l'effet d'aubaine, c'est-à-dire un appel d'air qui inciterait des parents à réduire leur temps de travail pour percevoir les prestations ou de renoncer à augmenter leur revenu du travail. En plus de l'exigence d'une activité professionnelle rémunérée d'au minimum 40% (famille monoparentale), respectivement de 90% (deux adultes), le projet prévoit de rajouter dans le calcul des ressources un gain hypothétique.

Plusieurs variantes ont été envisagées et le choix a été déterminé par les objectifs suivants: maintenir une incitation constante au travail et ne pas exclure trop de familles en raison du gain hypothétique.

Inciter au travail est un élément important pour un dispositif social moderne qui évite, dans la mesure du possible, les effets pervers. Une augmentation du revenu

---

<sup>14</sup> Idem, pages 22 et 23.

du travail doit s'accompagner d'une augmentation du revenu disponible de la famille. On a constaté qu'une limitation du gain hypothétique, par exemple à l'exigence d'une activité à 80%, doit être écartée. Dans ce cas en effet, l'incitation à augmenter le revenu du travail aurait basculé en un encouragement à réduire le taux d'activité, pour toutes les personnes qui travaillent à plus de 80%. Mis à part cet effet pervers, il paraissait délicat de consacrer, dans une loi, un temps de travail considéré comme «*juste*» ou suffisant, sans qu'un large débat n'ait balisé le sujet.

L'exigence d'un salaire à 100% et d'une activité à plein temps, au travers de la prise en compte d'un gain hypothétique équivalent, aurait aussi eu un effet dommageable. Trop de familles auraient été exclues des prestations complémentaires en raison d'un excédent de revenu, comprenant un revenu hypothétique ou «*virtuel*». La conséquence aurait donc été de maintenir ces familles à l'aide sociale.

La solution technique choisie pour toutes les personnes qui ne travaillent pas à temps complet, consiste finalement à ne prendre en compte que la moitié du temps de travail qui manque pour arriver à une activité à plein temps. De la sorte, peu de personnes sont exclues des prestations et l'on maintient une incitation à augmenter le taux d'activité pour toutes les personnes occupées à temps partiel.

Par exemple, pour une famille monoparentale, si l'adulte travaille à 40%, on détermine dans un premier temps quel serait son salaire net s'il travaillait à 100%. Sur cette base, pour le calcul des prestations, on rajoutera à son salaire effectif un gain hypothétique équivalant à 30% du salaire à 100% (soit la moitié du taux d'activité «*manquant*», correspondant ici à 60%). Le calcul est ainsi déterminé avec un salaire à 70%, alors qu'en réalité la personne perçoit un salaire à 40%. Si cette personne augmente son temps de travail à 70 %, on lui rajoutera un gain hypothétique de 15% (moitié de 30%). Cela signifie que pour chaque franc gagné en plus, la personne ne perd que la moitié de la prestation.

#### **4.5 Une prise en compte des frais de garde d'enfants**

Comme les frais de garde d'enfants sont des dépenses importantes, leur remboursement, à concurrence de 6'500 francs par année, s'ajoute à la prise en charge du loyer et des primes d'assurance maladie. Le dispositif étant largement fondé sur l'incitation au travail des parents, il est important qu'ils ne soient pas freinés par des frais de garde d'enfants à payer.

### **5. Les différences entre les prestations tessinoises, la loi soleuroise et le projet genevois**

Les principales différences entre le projet genevois et les lois tessinoise et soleuroise se situent au niveau du cercle des bénéficiaires, du revenu de l'activité lucrative ainsi que du gain hypothétique. Les autres différences sont illustrées dans le tableau «*Comparaison des régimes cantonaux de prestations complémentaires destinées aux familles*» (en annexe).

## **5.1 Les différences au niveau du cercle des bénéficiaires en lien avec l'âge des enfants**

Le canton du Tessin distingue deux allocations différentes, la première (*assegno di prima infanzia*) couvre le minimum vital de la famille vivant avec un ou plusieurs enfants de moins de 3 ans et la deuxième allocation (*assegno integrativo*) se limite aux besoins de l'enfant de moins de 15 ans, sans prendre en compte les besoins de ses parents. La loi du canton de Soleure ouvre les prestations familiales à des familles qui vivent en communauté domestique avec un ou plusieurs enfants de moins de 6 ans, tandis que le projet de loi genevois prévoit de les attribuer à des familles vivant avec un ou plusieurs enfants de moins de 18 ans, respectivement 20 ans si l'enfant poursuit une formation. De plus, le projet genevois permet, en cas de garde partagée, quand l'enfant vit au moins 40% du temps chez chacun des parents, d'attribuer un droit aux deux parents séparés ou divorcés.

## **5.2 Les différences au niveau du revenu pris en compte et du gain hypothétique**

Les trois cantons prévoient un gain hypothétique, afin de maintenir une incitation au travail et d'éviter que les bénéficiaires ne restent captifs du dispositif. Le modèle tessinois prend en compte, dans le calcul des personnes qui travaillent à temps partiel, le montant qui correspondrait à un salaire à 100%. Pour celles qui ne travaillent pas du tout, il s'agit d'un montant correspondant à un salaire à plein temps, modulé en fonction de la formation et de l'expérience professionnelle.

La loi soleuroise prévoit, pour les familles avec au moins un enfant de moins de 3 ans, un gain hypothétique de 10'000 francs par an s'il y a un adulte et 40'000 francs si le ménage comprend deux adultes. Pour les familles avec des enfants entre 3 et 6 ans, le gain hypothétique correspond à 20'000 francs par an pour un ménage monoparental et à 40'000 francs lorsqu'il y a deux adultes.

En cas de travail à temps partiel, le projet de loi genevois prend en compte la moitié de la différence entre le revenu effectif et le salaire à 100%. Si l'un des adultes du groupe familial n'exerce pas d'activité lucrative, un montant de 19'053 francs par an est pris en compte. Ce montant correspond à la moitié du montant destiné à la couverture des besoins vitaux de 2 personnes, ce qui équivaut à 50% d'un salaire annuel d'un employé d'entretien non qualifié selon la convention collective du canton de Genève en 2008 pour le secteur du nettoyage. Aucun gain hypothétique n'est en revanche pris en compte pour les familles monoparentales avec au moins un enfant de moins d'une année.

Le modèle tessinois et le projet genevois prennent en compte la totalité des revenus de l'activité lucrative, tandis que le dispositif soleurois se limite à une prise en compte de 80% de la part du revenu net dépassant le gain hypothétique, instaurant ainsi une franchise sur le revenu de 20%. Ce choix s'est notamment basé sur le résultat de l'étude du Professeur Ramirez qui indique que les franchises n'ont pas démontré leur efficacité en termes d'incitation.

## 6. Les réactions des milieux intéressés dans le cadre de la consultation du projet de loi

Le Département de la solidarité et de l'emploi a consulté 45 entités et a reçu 25 réponses. Le projet de loi a reçu un accueil global très positif, puisque plus de 90% des avis exprimés sont clairement favorables à l'instauration de prestations complémentaires familiales à Genève. Seuls trois organismes se sont exprimés de manière critique, en regrettant notamment que les prestations soient réservées aux personnes qui travaillent ou préférant la mise en place d'un revenu minimum permettant de vivre décemment.

## 7. Conclusion

Les prestations complémentaires familiales sont une mesure de sécurité sociale ciblée qui:

- a) apporte un soutien efficace au pouvoir d'achat des familles en complétant leurs revenus du travail;
- b) permet à des familles de sortir de l'aide sociale, les affranchissant d'un accompagnement social inadapté;
- c) permet une prévention efficace contre des phénomènes de marginalisation des enfants en leur garantissant des conditions de vie dignes et
- d) permet à l'Hospice général de concentrer ses efforts sur les personnes qui ont un véritable besoin d'accompagnement social.

Même si, dans l'idéal, les salaires devraient suffire à faire vivre les familles de «*travailleurs*», opposer la revendication d'un salaire minimal fixé dans une loi à l'instauration de prestations complémentaires semble peu opportun. D'une part, une telle vision paraît naïve dans le contexte suisse où l'équilibre des forces politiques indique qu'un salaire minimum ne saurait s'imposer ces prochaines années. D'autre part, même dans l'hypothèse où un tel projet devait voir le jour au niveau national ou cantonal, les salaires minimaux ne régleraient pas le problème des familles pauvres qui travaillent. En effet, que le salaire minimum soit défini de manière unique ou par branche, il serait sans aucun doute trop bas pour garantir des conditions de vie dignes aux familles nombreuses et aux familles monoparentales travaillant à temps partiel.

Les prestations complémentaires familiales sont ainsi une façon de répondre à la problématique des «*working poor*» de manière ciblée et équitable. Elles permettent de tenir compte à la fois des revenus du travail de l'ensemble de la cellule familiale et des charges particulières supportées par chaque famille et rendent ainsi leur dignité aux personnes qui ont des enfants et qui travaillent.

## Bibliographie

Projet de loi genevois sur les PC familles (PL 10600) publié sur le site Internet du Grand Conseil <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10600.pdf>

### 1. Ouvrages et articles

BONOLI, Giuliano, (avril 2008): «*Une stratégie d'investissement social ciblée sur les enfants*», IDHEAP, Lausanne

HÜTTER, Eveline et BAUER, Tobias, (janvier 2003): «*Mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus*», Büro für arbeits-und sozialpolitische Studien (BASS), Berne

KNUPFER, Caroline et BIERI, Olivier, (août 2007): «*Impôt, transferts et revenus en Suisse*», CSIAS, Berne

WANNER, Phillipe et GABADINHO, Alexis (27 février 2008): «*La situation économique des actifs et des retraités*», Aspects de la sécurité sociale, OFAS, Berne

WYSS, Kurt et KNUPFER, Caroline (2003): «*Couverture du minimum vital dans le fédéralisme de la Suisse*», CSIAS, Berne

«Zeitschrift für Sozialhilfe» (ZESO), édité par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), numéro 3/2009

[http://www.skos.ch/store/pdf\\_f/zeso/2009/Nummer3/pauvrete\\_familles.pdf](http://www.skos.ch/store/pdf_f/zeso/2009/Nummer3/pauvrete_familles.pdf)

### 2. Rapports officiels et interventions parlementaires

Projet de loi du Conseil d'Etat genevois modifiant la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance vieillesse et à l'assurance invalidité (LPCC - J 7 15).

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 4 mai 2009 au sujet des «*Prestations complémentaires pour des familles - modèle tessinois*» (00.436 n, Jacqueline Fehr et 00.437 n, Lucrezia Meier-Schatz).

«*Prestations complémentaires pour des familles - modèle tessinois*» (00.436 n, Jacqueline Fehr et 00.437 n, Lucrezia Meier-Schatz), initiatives parlementaires fédérales déposées respectivement le 18 septembre 2000 et le 19 septembre 2000.

«*Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté*» (06.3001 n Mo CSSS-CN)

«*Statistiques sur la pauvreté*»; (06.3002 n Mo CSSS-CN).

«*Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation*» (06.3003 n Po CSSS-CN)

«*Les bas salaires dans le canton de Genève de 2000 à 2004*», Office cantonal de la statistique (OCSTAT), août 2004.

«*La pauvreté des personnes en âge de travailler*», Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, mars 2007.

«*La pauvreté des personnes en âge de travailler*». Taux de pauvreté et de «*working poor*» parmi les personnes âgées de 20 à 59 ans, en Suisse, entre 2000 et 2005, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2 avril 2007.

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, «*Jeunes et pauvres: un tabou à briser*», Berne, août 2007.

«Ressources financières et pauvreté des familles», Rapport statistique 2008 - Familles, ménages; Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2008.

### **3. Sites Internet consultés (d'octobre au 15 décembre 2009)**

Pages Internet de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) au sujet des prestations complémentaires pour les familles:

<http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=fr>

Pages internet de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS):

[http://www.sodk.ch/uploads/media/Annexe\\_2.1\\_Document-cadre\\_FamEL\\_2009\\_01.pdf](http://www.sodk.ch/uploads/media/Annexe_2.1_Document-cadre_FamEL_2009_01.pdf)

### **4. Communiqués de presse**

«*Taux de pauvreté en 2006: au même niveau qu'en 2000*», communiqué de presse de l'Office fédéral de la statistique (OFS) du 12 février 2008.

«*La pauvreté après le divorce*», prise de position de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) sur les recommandations de la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) du 22 septembre 2008:

[http://www.skos.ch/store/pdf\\_f/schwerpunkte/stellungnahmen/Armut\\_nach\\_Scheidung-f.pdf](http://www.skos.ch/store/pdf_f/schwerpunkte/stellungnahmen/Armut_nach_Scheidung-f.pdf)

Communiqué de presse du DSE pour le lancement de la consultation du projet de loi sur les prestations complémentaires familiales le 15 juin 2009:

<http://www.ge.ch/dse/doc/conferences/2009-06-15/2009-06-15--Communique.pdf>

Avant-projet cantonal de prestations complémentaires pour familles et de rente-pont AVS mis en consultation par le Conseil d'Etat vaudois le 28 août 2009:

<http://www.vd.ch/fr/suite-de-lactualite/communiques>

Communiqué de presse du livre blanc de la Commission cantonale de la famille le 15 septembre 2009: «*Sept projets concrets pour doper les familles genevoises*»:

<http://www.ge.ch/dse/doc/conferences/2009-09-15/2009-09-15--communiqué-presse.pdf>

### **5. Articles de presse**

«Parlament sagt Ja zu Ergänzungsleistungen für Familien», SDA le 4 mars 2009 dans la Berner Zeitung: <http://www.bernerzeitung.ch/region/solothurn/Parlament-sagt-Ja-zu-Ergaenzungsleistungen-fuer-Familien/story/31967417>

«Die ganze Schweiz schaut nach Solothurn», Elisabeth Seifert le 1<sup>er</sup> mai 2009 dans la Solothurner Zeitung:

<http://www.a-z.ch/news/politik/die-ganze-schweiz-schaut-nach-solothurn-1393394>

## Annexe: Comparaison des régimes cantonaux de prestations complémentaires destinées aux familles

	Genève	Tessin	Soleure
<b>Base légale</b>	Projet de modification de la loi sur les prestations complémentaires cantonales, du 25 octobre 1968.	Legge sugli assegni de famiglia, du 11 juin 1996.	Modification du Sozialgesetz du 31 janvier 2007.
<b>Cercle des bénéficiaires</b>	<p>Familles avec enfant(s) de moins de <b>18 ans, respectivement 20 ans si l'enfant poursuit une formation</b>, vivant en communauté domestique avec au moins l'un des parents.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les parents en concubinage sont traités comme des couples mariés;</li> <li>• si les parents vivent séparés, le droit aux prestations appartient en priorité au parent qui a la garde de l'enfant; en cas de garde conjointe, le droit aux prestations complémentaires familiales est ouvert aux deux parents.</li> </ul>	<p>Assegno integrativo (allocation intégrative = PC enfant): couvre les besoins de l'enfant de moins de <b>15 ans</b>.</p> <p>Assegno di prima infanzia (allocation de petite enfance): couvre le minimum vital de la famille des enfants de moins de <b>3 ans</b>.</p>	Familles avec enfant(s) de moins de <b>6 ans</b> vivant en communauté domestique avec au moins l'un des parents.
<b>Conditions personnelles</b>	<p>Domicile et résidence dans le canton: <b>5 ans, dans les 7 années</b> qui précèdent immédiatement la demande de prestations;</p> <p><b>10 ans</b> pour les étrangers (hors UE/AELE).</p> <p>Taux d'activité minimal de l'adulte, par année: 40% pour une famille monoparentale, 90% si le groupe familial comprend 2 adultes.</p> <p>Ne pas faire l'objet d'une taxation fiscale d'office par l'administration fiscale cantonale.</p>	Domicile dans le canton depuis <b>3 ans</b> .	<p>Domicile dans le canton depuis <b>2 ans</b>.</p> <p>Avoir un salaire d'au moins Frs 7'500.- à Frs 30'000.-, selon l'âge des enfants et la composition du groupe familial.</p>

	<b>Genève</b>	<b>Tessin</b>	<b>Soleure</b>
<b>Financement</b>	Canton	Allocation intégrative: canton seul. Allocation de petite enfance: cotisations aux caisses de compensation pour allocations familiales et canton.	Canton. Les communes participent à hauteur de l'économie réalisée sur les prestations d'aide sociale.
<b>Nombre de familles</b>	1'700	Allocation intégrative : 4'000 Allocation de petite enfance:1'000	1'100
<b>Coût des prestations (en millions de francs)</b>	Coût brut: 30,7 Diminution aide sociale: -10,7 Coût net: 20	Coût total 2005: 38 Allocation intégrative: 29 Allocation de petite enfance: 9	Coût brut: 14-15 Diminution aide sociale: -2,5 à 3 Coût subsides: 3
<b>Revenu minimum cantonal d'aide sociale destiné à couvrir les besoins vitaux</b>	Le forfait annuel d'entretien de base, selon le nombre de personnes, par mois, s'élève à:  2 personnes = Frs 3'176 par mois 3 personnes = Frs 3'961 par mois 4 personnes = Frs 4'442 par mois 5 personnes = Frs 5'023 par mois	Allocation intégrative: en complément aux allocations familiales, couvre le déficit de l'enfant, à concurrence des montants des besoins vitaux PCF pour AVS/AI.  Allocation de petite enfance: besoins vitaux selon normes PCF pour AVS/AI, soit par mois  • pour une famille monoparentale : 1 enfant = Frs 2'375 2 enfants = Frs 3'190 3 enfants = Frs 3'734  • pour une famille biparentale: 1 enfant = Frs 3'155 2 enfants = Frs 3'970 3 enfants = Frs 4'514	Besoins vitaux selon normes PCF pour AVS/AI, soit par mois:  • pour une famille monoparentale: 1 enfant = Frs 2'375 2 enfants = Frs 3'190 3 enfants = Frs 3'734  • pour une famille biparentale: 1 enfant = Frs 3'155 2 enfants = Frs 3'970 3 enfants = Frs 4'514