

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Prestations complémentaires pour familles – Modèle CSIAS

Discussion détaillée des points-clés

Juin 2011

Sommaire

1.	Introduction.....	3
2.	Bases méthodologiques	4
3.	Cinq points-clés du modèle CSIAS.....	5
3.1	L'exercice d'une activité lucrative comme condition du droit à la prestation.....	5
3.2	Age des enfants	9
3.3	Montant des besoins vitaux	12
3.4	Incidations à l'exercice d'une activité lucrative	14
3.5	Dépenses reconnues.....	17
4.	Conclusion	22

1. Introduction

Cela fait plus de dix ans que la pauvreté familiale d'origine structurelle en tant que problème et les prestations complémentaires pour familles (PCFam) en tant que solution possible figurent à l'agenda de la politique sociale et familiale. En dehors d'autres instruments de politique familiale, tels une imposition équitable des familles, des allocations familiales et une offre de garde extra-familiale accessible également aux familles vivant dans des conditions modestes, les PCFam peuvent contribuer à soulager la pauvreté des familles en Suisse, de la même manière que les prestations complémentaires à l'AVS/AI ont permis de réduire considérablement la pauvreté du troisième âge. Le modèle tessinois est considéré comme modèle pionnier en matière de prestations complémentaires pour familles. Dès 1997, le canton du Tessin a étendu les allocations pour enfants pour en faire une prestation globale sous condition de ressources pour les familles. Deux ans plus tard, un projet similaire a été initié sur le plan fédéral, projet qui n'a toutefois pas pu être réalisé à ce jour, si bien qu'entre-temps, différents cantons ont lancé leurs propres initiatives. Après le Tessin, le canton de Soleure a été le premier à introduire en 2010 des PCFam, suivi par les cantons de Vaud et de Genève qui ont approuvé depuis leurs projets¹. Dans d'autres cantons, des projets sont en voie de planification.

La Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS participe depuis longtemps au débat sur les PCFam destinées à amortir un risque structurel de pauvreté qui, pour l'instant, est pris en charge par l'aide sociale, bien que celle-ci ne soit ni conçue ni équipée pour cette tâche. Sur le plan fédéral, la CSIAS s'est prononcée à plusieurs reprises sur les PCFam qu'elle a également identifiées dans sa stratégie contre la pauvreté comme un instrument central de la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, la CSIAS s'est livrée à un examen approfondi des différents modèles cantonaux de PCFam. Pour ce faire, elle a pu adapter un modèle de simulation déjà existant, utilisé pour l'analyse des systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources². Sur cette base, la CSIAS a évalué, au moment de leur mise en consultation, les modèles de PCFam des cantons de Schwyz et de Soleure quant à leur risque de produire des effets de seuil, elle a accompagné le canton de Berne dans l'élaboration d'un projet de PCFam et elle a soumis aux trois cantons des propositions d'optimisation de leurs modèles de PCFam. Par ailleurs, la CSIAS a montré aux cantons du Valais et des Grisons comment intégrer des prestations complémentaires pour familles dans leurs systèmes de prestations sous condition de ressources. Elle a ainsi pu accumuler une riche expérience concernant les différents paramètres qui caractérisent un modèle de PCFam.

Un examen approfondi de la conception des PCFam montre que la discussion sur l'introduction d'une nouvelle prestation est très complexe et que les modèles cantonaux présentent des différences considérables tant en termes d'objectifs qu'en terme d'aménagement concret. Le besoin de coordination et d'information se fait ressentir de toutes parts. C'est pourquoi la CSIAS a décidé d'élaborer, sur la base de ses expériences, un modèle afin de mieux se positionner dans le débat politique et de disposer d'un instrument de travail pour conseiller concrètement les cantons.

Le Comité directeur de la CSIAS a précisé que pour la CSIAS, deux objectifs sont prioritaires dans l'introduction d'une prestation sous condition de ressources pour les familles:

Améliorer la situation des familles à faible revenu afin de combattre réellement la pauvreté familiale.

Décharger l'aide sociale qui, entre autres dans le domaine des familles working poor, prend en charge un risque pour lequel elle est ni conçue ni équipée.

¹ Le Canton de Vaud introduire les PCFam au 01.07.2011, alors qu'à Genève, la mise en place est prévue pour le 01.04.2012.

² Le modèle a été développé en 2006 par la CSIAS en collaboration avec Interface Politikstudien. Voir à ce sujet: Knupfer, Bieri 2007: Impôts, transferts et revenus en Suisse, CSIAS, ou Knupfer, Pfister, Bieri 2007: Aide sociale, impôts et revenus en Suisse, CSIAS.

Le modèle de la CSIAS ne se veut pas le modèle idéal pour l'introduction de PCFam, mais une proposition utile et judicieuse du point de vue de la politique sociale. Pour la CSIAS en tant qu'association professionnelle de l'aide sociale, l'effet des prestations complémentaires pour familles sur le plan de la politique sociale est au centre des préoccupations. Mais la CSIAS est consciente que la discussion est très complexe et qu'il y a d'autres arguments (p. ex. le financement) qui entrent également en ligne de compte. Dès lors, le modèle CSIAS est suffisamment ouvert pour pouvoir être adapté aux données cantonales.

Pour définir son modèle, la CSIAS s'est basée sur cinq questions de principe qui sont d'une importance cruciale dans l'introduction de prestations complémentaires pour familles. Ces cinq aspects fondamentaux permettent de définir les bénéficiaires de la prestation (âge des enfants, activité lucrative comme condition) et les effets que la prestation doit produire (montant des besoins vitaux, incitations à l'exercice d'une activité lucrative, dépenses reconnues). Ci-dessous, nous allons d'abord expliquer brièvement les bases méthodologiques sur lesquelles reposent les réflexions de la CSIAS. Ensuite, nous aborderons les possibilités et les limites générales ainsi que l'intégration du modèle CSIAS avant de présenter le modèle par rapport aux cinq questions de principe. Pour chacune d'entre elles, nous discuterons les bases théoriques, nous montrerons des variantes et nous justifierons la position de la CSIAS. Un dernier chapitre résume la discussion détaillée et ouvre le regard sur le contexte plus large. Pour une synthèse de ce document, nous vous renvoyons à la version succincte qui est également publiée sur <http://www.skos.ch/de/?page=schwerpunkte/>

2. Bases méthodologiques

Les réflexions de la CSIAS se basent en bonne partie sur des simulations du modèle. A cet effet, nous avons utilisé l'instrument de simulation déjà mentionné qui permet la représentation graphique du revenu disponible libre pour différents types de ménages avec des salaires annuels bruts entre 0 et 120'000 francs. Le revenu disponible libre désigne le revenu qui reste à un ménage après prise en compte de toutes les recettes (salaires et transferts sociaux) et déduction des frais fixes (loyer, prime d'assurance maladie et éventuels frais de garde extra-familiale des enfants) ainsi que des impôts. Ce revenu disponible libre sert à financer la nourriture, les vêtements, la formation, la mobilité, les loisirs et bien d'autres choses encore. Tous les montants sont calculés pour une année et représentent ainsi les ressources annuelles dont un ménage dispose.

Le modèle distingue systématiquement entre le revenu disponible à l'intérieur et en dehors de l'aide sociale. Le revenu disponible libre au sein de l'aide sociale est visualisé par une ligne rouge, celui en dehors de l'aide sociale, par une ligne bleue. Afin de mettre en évidence l'effet des PCFam, nous ajoutons une ligne verte qui représente le revenu disponible libre d'une famille ayant droit aux PCFam.

Les graphiques utilisés dans ce document proviennent de simulations existantes et représentent la situation d'un ménage type donné dans un canton donné. Les hypothèses à la base de la définition exacte des ménages types et les conditions cantonales spécifiques ne sont pas détaillées ici, puisqu'elles ne sont pas nécessaires à la compréhension des effets des PCFam. Les graphiques servant d'exemples illustrent un effet donné et ils ne doivent pas être lus comme une représentation d'un modèle PC cantonal donné. Dès lors, les différents graphiques montrent des modèles de PCFam très différents et leur comparabilité est ainsi limitée.

3. Les cinq points-clés du modèle CSIAS

Les prestations complémentaires pour familles font partie des prestations de transfert de politique familiale et elles sont définies comme «contributions financières des pouvoirs publics liées aux besoins et destinées aux familles à faible revenu dont les recettes provenant d'une activité lucrative ne suffisent pas à couvrir les dépenses. Les prestations complémentaires correspondent à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants³». Afin de donner à cette définition générale la forme d'une prestation concrète, il faut spécifier différents aspects: il s'agit d'établir les conditions donnant droit à la prestation, de préciser les différents paramètres du calcul des besoins et de régler l'interaction avec d'autres prestations ou dépenses (droits mis en concurrence, imposition). Par ailleurs, il s'agit de définir la compétence pour la mise en oeuvre ainsi que le financement⁴.

Les réflexions de la CSIAS reposent sur des simulations du modèle. Ni la mise en oeuvre ni le financement sont thématiques, puisque ceux-ci dépendent très fortement du contexte cantonal. De même, certains critères relatifs aux conditions donnant droit à la prestation, tels que la définition de la notion de famille ou le délai d'attente, ne sont pas abordés, puisqu'ils nécessiteraient une discussion plus vaste intégrant des arguments politiques. Dans la mesure où le premier critère est une hypothèse fondamentale des modèles, la CSIAS se base sur les recommandations de la CDAS et sur le débat national en partant d'une notion moderne de la famille⁵.

L'atout du modèle de simulation utilisé par la CSIAS réside dans la visualisation des répercussions de certains critères sur le droit à la prestation (âge des enfants, revenu minimal provenant d'une activité lucrative ou degré minimal d'occupation) ainsi que de certains paramètres du calcul des besoins et de l'interaction entre les PCFam et d'autres prestations sociales et dépenses obligatoires. Cela permet de mettre en évidence les répercussions de différents modèles de PCFam sur les revenus disponibles libres de différents types de familles, les possibilités d'éviter des effets de seuil et des incitations négatives au travail et l'intégration de cette nouvelle prestation dans le système déjà existant des prestations sous condition de ressources.

Ci-dessous, nous allons discuter les cinq questions de base ou points-clés qu'il s'agit de clarifier et de définir dans le contexte de l'élaboration d'un modèle de PCFam et sur lesquels la CSIAS peut se prononcer à l'aide de ses expériences et simulations.

3.1 L'exercice d'une activité lucrative comme condition du droit à la prestation

Les prestations complémentaires pour familles ne sont pas a priori liées à l'exercice d'une activité lucrative. Mais dans le débat actuel, on exige que les PCFam soient une prestation destinée aux familles working poor et dès lors un complément au revenu provenant d'une activité lucrative. Pour répondre à l'exigence d'une activité lucrative, l'accès peut passer par un revenu minimal provenant d'une activité lucrative, par un degré minimal d'occupation ou par un revenu hypothétique ou alors par une combinaison de ces conditions, un échelonnement en fonction du type de famille et de l'âge des enfants étant possible. Alors qu'un revenu minimal provenant d'une activité lucrative ou un degré minimal d'occupation supposent explicitement un revenu provenant d'une activité lucrative, cette supposition n'est qu'implicite dans le cas d'un revenu hypothétique. Dans ce cas, le calcul des besoins de la famille prend en compte un revenu supérieur à celui effectivement généré, ce qui diminue la prestation. Pour une famille qui ne réalise pas de revenu ou seulement un faible revenu, il est possible que les PCFam prenant en compte le revenu hypothétique ne permettent pas

³ CDAS 2010: Recommandations relatives à la mise en place de prestations complémentaires pour familles (PCFam) à l'échelon cantonal www.sodk-cdas-cdos.ch, p.10.

⁴ Pour une vue d'ensemble des paramètres d'un modèle de PCFam voir recommandations de la CDAS 2010.

⁵ Voir à ce sujet, Recommandations de la CDAS, p.13.

de couvrir le minimum vital. La famille doit être soutenue par une aide sociale complémentaire ou, si l'obtention simultanée de PCFam et d'aide sociale est interdite, par une seule des deux prestations. En regardant les modèles cantonaux, on constate que tous les cantons exigent l'exercice d'une activité lucrative sous une forme ou une autre.

<i>Modèles cantonaux</i>	
TI	Degré minimal d'occupation et revenu hypothétique pour les familles biparentales avec allocations pour enfants en bas âge
SO	Revenu minimal provenant d'une activité lucrative et revenu hypothétique différenciés en fonction du type de famille et de l'âge des enfants
VD	Revenu hypothétique différencié en fonction du type de famille
GE	Degré minimal d'occupation et revenu hypothétique différenciés en fonction du type de famille

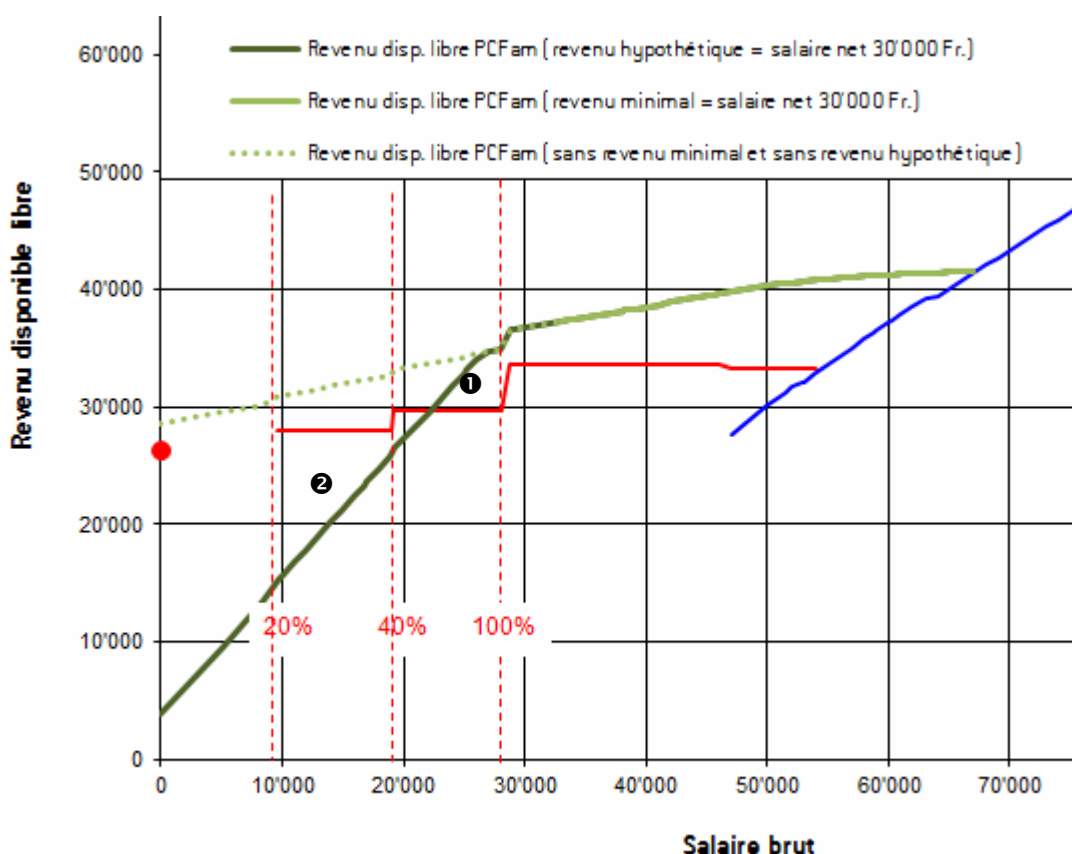
Les simulations et les analyses de la CSIAS ont montré que pour décharger réellement l'aide sociale, le revenu minimal provenant d'une activité lucrative doit être fixé à un niveau bas. En 2008, le revenu médian des familles bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative se montait à 1'240 francs par mois pour les familles monoparentales avec enfants (14'880 francs par an) et à 2'200 francs pour les couples avec enfants (26'400 francs par an)⁶. Ces revenus sont nettement inférieurs aux salaires bruts médians dans le segment des salaires bas et très bas⁷. En ce qui concerne le degré minimal d'occupation, il s'est avéré, par exemple dans le canton de Berne, que pour les employé/es dans l'exécution administrative des PCFam, il est difficile de déterminer et de vérifier le degré d'occupation et que pour les personnes exerçant une activité indépendante, celui-ci ne peut tout simplement pas être utilisé comme condition d'accès. C'est notamment pour les personnes travaillant sur appel, au salaire à l'heure ou temporairement qu'il est très difficile de déterminer un degré d'occupation. Une combinaison entre degré minimal d'occupation et revenu minimal peut être indiquée quand il s'agit d'empêcher qu'une famille à haut revenu réduise son degré d'occupation en vue de bénéficier de PCFam. Mais indépendamment du revenu minimal provenant d'une activité lucrative ou du degré minimal d'occupation, il faut tenir compte du fait que l'impératif d'exercer une activité lucrative exclut a priori une grande partie des bénéficiaires de l'aide sociale des PCFam (70% des familles monoparentales et 55% des familles biparentales avec enfants en dessous de 6 dans l'aide sociale ne réalisent pas de revenu provenant d'une activité lucrative⁸).

⁶ Interprétation détaillée de la statistique sociale des cantons, 2008, Office fédéral de la statistique 2009.

⁷ Office fédéral de la statistique 2008.

⁸ Interprétation détaillée de la statistique d'aide sociale des cantons, 2008, Office fédéral de la statistique 2009.

G1 Famille biparentale avec deux enfants, revenu minimal ou revenu hypothétique de 30'000 francs



Le graphique G1 montre le revenu disponible libre d'une famille biparentale avec deux enfants dans le segment des salaires bruts allant de 0 à 70'000 francs. La ligne rouge indique le revenu disponible libre dans l'aide sociale, la ligne bleue représente le revenu disponible libre en dehors de l'aide sociale. La ligne verte montre le revenu disponible libre en cas d'introduction de prestations complémentaires pour familles. Il s'avère qu'un revenu minimal provenant d'une activité lucrative ou un degré minimal d'occupation peut avoir pour effet que grâce au droit à des PCFam, une famille obtient un revenu disponible libre nettement plus élevé suite à une augmentation minime du degré d'occupation ou du revenu. Afin de résoudre ce problème, il est possible de remplacer le revenu minimal provenant d'une activité lucrative par un revenu hypothétique, ce qui est également montré dans le graphique 1. Dans ce cas, même une famille avec un revenu inférieur au revenu hypothétique qui, dans cet exemple, est également de 30'000 francs, a droit à des PCFam, celles-ci étant simplement un peu réduites. Le passage de l'aide sociale aux PCFam est ainsi progressif, un éventuel effet de seuil est évité (❶). En revanche, si une famille réalise un revenu nettement inférieur au revenu hypothétique, les droits à l'aide sociale et aux PCFam entrent en concurrence (❷). Dans ce cas, il est indispensable, pour des raisons d'efficacité, d'adopter une solution réalisable dans la pratique qui empêche une double obtention des prestations de l'aide sociale ainsi que celles des PCFam⁹. Dans ce cas, le revenu hypothétique sert de règlement d'accès, l'incitation au travail étant secondaire. La définition du montant du revenu hypothétique répond aux mêmes considérations que la définition d'un revenu minimal provenant d'une activité lucrative. Si l'on souhaite sortir de l'aide sociale même les revenus très bas, il faut fixer le revenu hypothétique à un niveau tout aussi bas.

⁹ La prise en compte d'un revenu hypothétique ne place pas pour autant toutes familles en dessous du minimum vital de l'aide sociale. Ceci du fait que le coût des besoins vitaux sont nettement plus élevés que le forfait pour l'entretien de l'aide sociale. L'écart entre l'aide sociale et les PCFam dans ce graphique exemple n'est pas représentatif.

Le revenu hypothétique peut également être employé comme élément incitatif, par exemple en l'associant à un seuil d'entrée fixe. Cette fonction du revenu hypothétique sera discutée au chapitre 3.4.

L'analyse et l'étude des modèles cantonaux ont fait ressortir qu'il y a différentes possibilités de mettre en pratique le critère de l'activité lucrative comme condition donnant droit à la prestation. Le tableau ci-dessous présente les différentes variantes et confronte leurs avantages et inconvénients respectifs sous l'angle d'arguments techniques et politiques. Cette liste ne prétend pas être exhaustive. Ce tableau sera suivi des recommandations de la CSIAS.

T1 Arguments pour et contre les différentes variantes de la gestion de l'activité lucrative en tant que condition donnant droit aux PCFam

<i>Variantes</i>	<i>Pour</i>	<i>Contre</i>
Pas d'activité lucrative exigée	Taux élevé de sortie de l'aide sociale ; répond le mieux au postulat de la lutte contre la pauvreté des familles; pas d'inégalité de traitement entre familles working poor et familles bénéficiaires de l'aide sociale sans activité lucrative; couverture du travail de care sur le plan de la politique sociale	Coûteux; non conforme aux recommandations de la CDAS et aux modèles cantonaux existants
Revenu minimal provenant d'une activité lucrative	Incitation à exercer une activité lucrative par une barrière d'entrée fixe ; politiquement opportun en raison de la limitation aux familles exerçant une activité lucrative ; facile à communiquer ; critère relativement facile à déterminer	Définition arbitraire du revenu minimal provenant d'une activité lucrative; crée des inégalités de traitement entre les familles qui atteignent le revenu minimal et celles qui ne l'atteignent tout juste pas; les faibles revenus sont exclus; pas de couverture du travail de care sur le plan de la politique sociale; très faible décharge de l'aide sociale
Degré minimal d'occupation	Incitation à exercer une activité lucrative par une barrière d'entrée fixe ; politiquement opportun, puisque la mise en place d'incitations au travail se comprend aisément ; risque d'exclusion des revenus moyens et élevés à un faible degré d'occupation	Définition arbitraire de la barrière d'entrée; crée des inégalités de traitement entre les familles qui atteignent le revenu minimal et celles qui ne l'atteignent tout juste pas (effet de seuil); pas de couverture du travail de care sur le plan de la politique sociale; critère difficile à déterminer dans l'exécution administrative, notamment pour le taux d'occupation irréguliers et les relations de travail précaires; critère non applicable aux personnes exerçant une activité indépendante
Prise en compte d'un revenu hypothétique	Incitation à exercer une activité lucrative dès les revenus les plus bas, puisque chaque franc de revenu réalisé de manière autonome se répercute positivement sur le revenu disponible; accès (encore que limité) même pour les revenus très faibles; pas d'effet de seuil (le passage PCFam/aide sociale se fait de manière harmonieuse)	Le concours de droits PCFam/aide sociale doit être clairement réglé, sinon double obtention (les revenus très faibles sont de fait exclus, puisque la prestation ne couvre pas le minimum vital)

La CSIAS se prononce en faveur de la définition d'un revenu hypothétique pour fixer l'accès à la prestation. Pour calculer la prestation, on admet donc un revenu donné du ménage. Si celui-ci n'est pas atteint par le ménage, il est pris en compte comme recette fictive à la place du revenu effectif et la prestation diminue en conséquence. On exige ainsi implicitement l'exercice d'une activité lucrative, puisque les personnes sans revenu restent à l'aide sociale. L'aide sociale peut néanmoins être déchargée, du moins en partie, et même les faibles revenus peuvent être améliorés par la PCFam. A cet effet, le revenu hypothétique doit être fixé à un niveau raisonnable du point de vue de la politique sociale. Nous proposons à cet égard de se baser sur la répartition des revenus dans l'aide sociale. Par ailleurs, il s'agit de régler le concours de droits entre l'aide sociale et les PCFam. Le risque de double obtention engendré par ce dernier doit être évité pour des raisons d'efficacité.

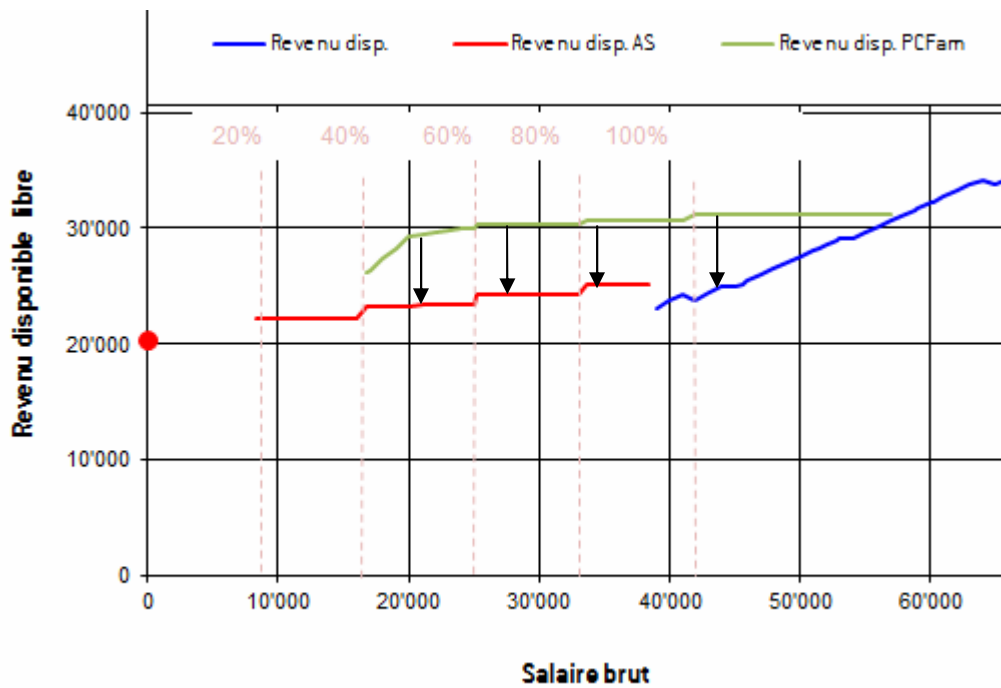
3.2 Age des enfants

En choisissant la limite d'âge, il faut tenir compte de la diminution effective des frais occasionnés par les enfants. Sinon, une suppression brusque de la prestation suite à un dépassement de la limite d'âge peut générer un effet de seuil. En conséquence, une partie des familles serait obligée de recourir à nouveau à l'aide sociale. La limite d'âge des enfants est fixée de manière différente par les différents cantons. Les implications qui en résultent seront discutées ci-dessous.

<i>Modèles cantonaux</i>	
TI	3/15 ans (allocation pour enfants en bas âge <3, allocations complémentaires pour enfants <15)
SO	6 ans (pour les familles monoparentales, revenu minimal provenant d'une activité lucrative/revenu hypothétique plus bas si enfant <3)
VD	6/16 ans (besoins de base de toute la famille <6, besoins de base enfant <16)
GE	18 ans (si enfants en formation, jusqu'à 25 ans)

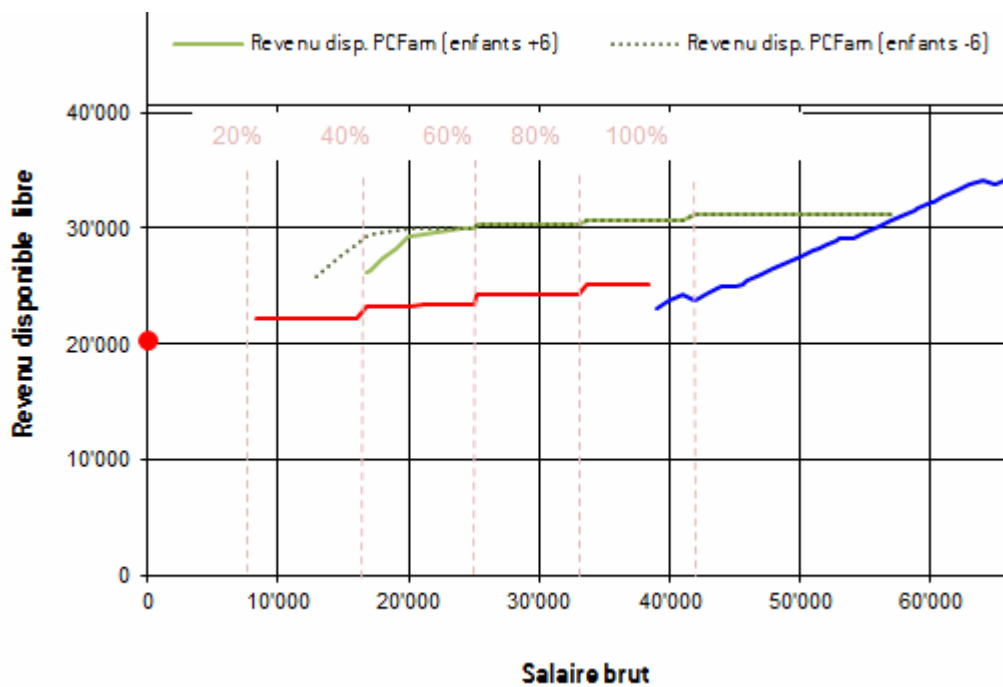
Le graphique G2 montre à l'exemple d'une famille monoparentale avec un enfant que celle-ci a droit aux PCFam dans le segment des salaires bruts entre 17'000 et 57'000 francs et que sa situation est dès lors nettement meilleure que si cette prestation n'existait pas. Cela signifie cependant aussi que la perte du droit a des répercussions considérables sur le revenu disponible libre si elle ne peut être compensée par un revenu plus élevé, par une nouvelle prestation (p. ex. bourses d'études) ou par une diminution des frais engendrés par l'enfant. Au moment où le droit est supprimée du fait que l'enfant atteint la limite d'âge, le revenu disponible libre de la famille baisse en conséquence (dans l'exemple présent, il passe de la ligne verte à la ligne rouge ou bleue).

G2 *Famille monoparentale avec un enfant, diminution du revenu disponible libre au moment où la limite d'âge est atteinte*

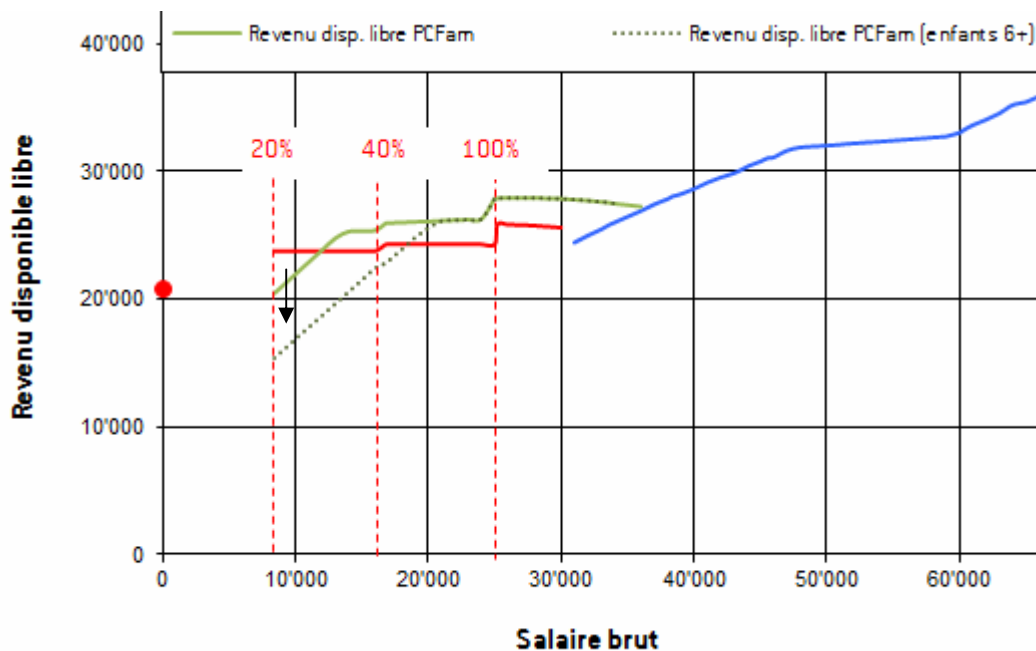


Différentes possibilités permettant d'éviter cet effet sont en discussion. Une limite d'âge fixée à 16 ans se justifie par le fait que les bourses d'études peuvent prendre le relais des PCFam et éviter ainsi une diminution massive du revenu disponible libre. Une autre possibilité proposée consiste à échelonner la prestation en fonction de l'âge des enfants. A cet égard, on note deux approches : l'une augmente le revenu minimal ou le degré minimal d'occupation au moment où une limite d'âge donnée est atteinte, la deuxième couvre les besoins de toute la famille tant que les enfants sont en bas âge et seuls ceux des enfants quand ceux-ci sont plus grands. Les graphiques G3 et G4 illustrent l'effet des échelonnements (dans ces exemples, à l'âge de six ans).

G3 Famille monoparentale avec un enfant, augmentation du revenu minimal dès la limite d'âge de 6 ans



G4 Famille monoparentale avec un enfant, modification de la couverture des besoins de la famille dès la limite d'âge de 6 ans



Les deux graphiques montrent que dans les deux approches, l'échelonnement n'opère que pour les faibles revenus et que dans ce segment, les familles sont pour une grande partie obligées de recourir à nouveau à l'aide sociale si elles ne sont pas en mesure d'augmenter leur revenu. L'échelonnement a pour principal effet que les familles concernées perdent plus tôt tout droit à la prestation ou qu'elles y ont droit plus tard. Certains cantons qui ont introduit les PCFam s'accoutument toutefois délibérément de cet effet de seuil dans l'intention de provoquer un changement de comportement des bénéficiaires des PCFam par une forte incitation à exercer une activité lucrative. Lorsqu'un ménage n'est pas en mesure d'augmenter son revenu

provenant d'une activité lucrative, l'effet de seuil ne peut être évité qu'à condition que les PCFam soient immédiatement relayées par les bourses d'études et que le revenu disponible libre reste à ainsi un niveau comparable. Cette interaction entre PCFam et bourses d'études n'a toutefois pas encore été simulée.

En ce qui concerne la limite d'âge, les combinaisons sont en principe innombrables et le choix de la limite d'âge peut dépendre fortement des données cantonales en matière d'instruction publique et d'offre de garde extra-familiale ainsi que du système des bourses d'études. Le tableau T2 répertorie une sélection d'arguments pour et contre certaines variantes.

T2 *Arguments pour et contre le choix de certaines limites d'âge ou de PCFam à un ou deux échelons*

<i>Variantes</i>	<i>Pour</i>	<i>Contre</i>
Enfant le plus jeune <6	Coût réduit ; focalisé sur les enfants en bas âge	Pas de diminution effective des coûts engendrés par les enfants au moment de la scolarisation; effet de seuil
Enfant le plus jeune <16	PCFam relayées par les bourses d'études	Coût
Enfant le plus jeune <18	Toute l'enfance	Coût; risque de concurrence avec les bourses d'études (si pas d'harmonisation)
Enfant le plus jeune < 18, ou 25 si en formation	Enfance et formation initiale couvertes	Coût élevé; concurrence avec les bourses d'études (si pas d'harmonisation); les enfants ne sont plus des enfants
Prestation à deux échelons avec limites d'âge (p. ex. 6/16)	Reprise et développement de modèles existants ; prise en compte de la diminution de l'intensité de prise en charge; incitation à exercer une activité lucrative; focalisé sur les enfants en bas âge	Effets de seuil ; en contradiction avec la répartition des revenus dans l'aide sociale (les familles avec des enfants plus grands ne gagnent pas davantage)

La CSIAS se prononce en faveur de l'octroi de PCFam aux familles qui ont au moins un enfant en dessous de 16 ans. La limite d'âge se base ainsi sur la scolarité obligatoire. La CSIAS postule une formation en tant que base essentielle pour éviter la pauvreté et elle estime qu'à ce moment-là, les jeunes devraient être soutenus par d'autres prestations (bourses d'études, allocations de formation). Une telle réglementation permet aussi de souligner que les PCFam doivent être subsidiaires aux bourses d'études.

3.3 Montant des besoins vitaux

Pour déterminer le droit économique d'une famille à des PCFam, on établit un calcul des besoins similaire aux prestations complémentaires à l'AVS/AI. Ce calcul est différent, tant en ce qui concerne les dépenses reconnues (voir à ce sujet chapitre 3.5) qu'en ce qui concerne le montant des besoins de base, du calcul des besoins de l'aide sociale. En dehors des dépenses reconnues, c'est donc également le montant des besoins vitaux qui détermine dans quelle mesure les bénéficiaires de PCFam sont privilégiés par rapport aux bénéficiaires de l'aide sociale. Bien que la définition des besoins vitaux se base en principe sur les chiffres des prestations complémentaires à l'AVS/AI, on note également à cet égard des différences considérables entre les cantons.

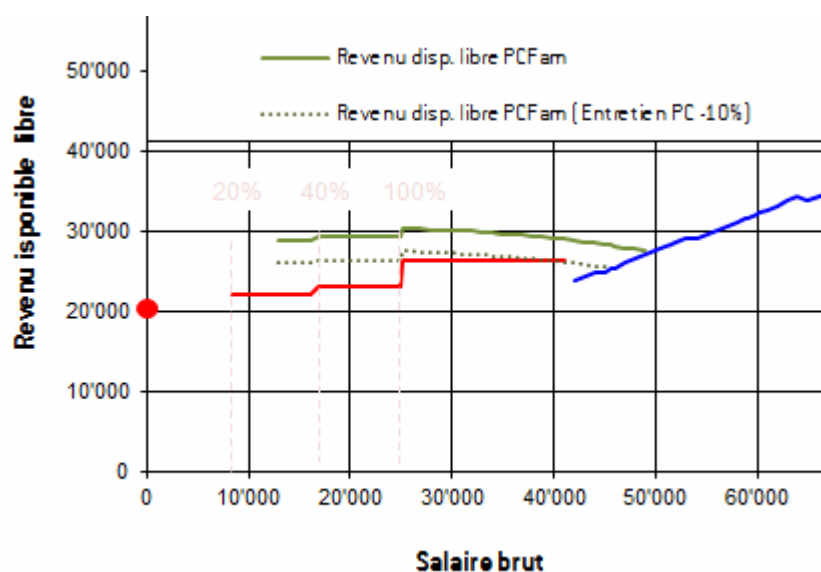
<i>Modèles cantonaux</i>	
TI	Montants minimaux selon PC AVS/AI
SO	Besoins vitaux selon PC AVS/AI
VD	Besoins vitaux selon PC AVS/AI, baissés de jusqu'à 15%, échelle d'équivalence CSIAS
GE	Besoins vitaux selon PC AVS/AI, échelle d'équivalence CSIAS

En principe, les besoins vitaux selon les PC à l'AVS/AI sont nettement plus élevés que ceux de l'aide sociale. Cette différence s'accroît en fonction de la taille de la famille (montants annuels).

Besoins vitaux PC:		Forfait pour l'entretien aide sociale:		Échelle d'équivalence CSIAS:
Personnes seules	19'050 Fr.	1 personne	11'724 Fr.	1.00
Couples	28'575 Fr.	2 personnes	17'940 Fr.	1.53
Enfants 1+2	9'945 Fr. chacun	3 personnes	21'816 Fr.	1.86
Enfants 3+4	6'630 Fr. chacun	4 personnes	25'080 Fr.	2.14
Enfants supplémentaires	3'315 Fr. chacun ¹⁰	5 personnes	28'368 Fr.	2.42

Les besoins vitaux selon PC d'une famille biparentale avec trois enfants se montent à 55'095 francs, alors que dans l'aide sociale, cette même famille n'a droit qu'à un forfait pour l'entretien de 28'368 francs. Afin de réduire cette différence, on peut soit réduire les besoins vitaux selon les PC, soit appliquer l'échelle d'équivalence de l'aide sociale aux PCFam. Si les besoins vitaux selon les PC sont revus à la baisse, la différence par rapport à l'aide sociale diminue pour tous les cas type. De telles baisses doivent toujours être vérifiées à l'exemple de la famille monoparentale avec un enfant, puisqu'il s'agit là du type de famille le plus petit et que l'écart par rapport à l'aide sociale est par principe le moins important. Si les besoins vitaux selon les PC sont trop bas, la situation des familles monoparentales avec un enfant ne sera guère meilleure que dans l'aide sociale (voir graphique G5). En revanche, si l'on applique l'échelle d'équivalence du forfait pour l'entretien de l'aide sociale aux besoins vitaux selon les PC, la différence entre aide sociale et PC est constante pour toutes les tailles de familles. Une baisse des besoins vitaux associée à l'application de l'échelle d'équivalence du forfait pour l'entretien de l'aide sociale présente le risque que tous les types de famille se trouvent dans une situation à peine meilleure que s'ils étaient bénéficiaires de l'aide sociale.

¹⁰ Beträge 2011. Bundesamt für Sozialversicherungen. Verordnung 11 über Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.



Le tableau T3 donne un aperçu de trois variantes mises en oeuvre dans les modèles cantonaux et des arguments pour et contre.

T3 Différentes variantes pour fixer le montant des besoins vitaux

Variantes	Pour	Contre
Besoins vitaux PC	Alignement direct sur les PC à l'AVS/AI	Pour les grands ménages, les besoins vitaux augmentent de manière disproportionnée par rapport à l'aide sociale
Besoins vitaux PC/échelle d'équivalence CSIAS	La situation des familles est meilleure que dans l'aide sociale ; augmentation des besoins vitaux proportionnelle à l'aide sociale (= équité entre les différents types de famille), réduction du coût	Ecart par rapport au minimum vital selon PC
Besoins vitaux PC baissés de 10 à 15%	Réduction du coût	Ecart par rapport au minimum vital selon PC ; pour les petites familles, l'avantage par rapport à l'aide sociale peut être minime; la baisse des montants de référence est politiquement délicate

La CSIAS se prononce en faveur d'une prise en compte des besoins vitaux selon les PC à l'AVS/AI afin que les familles working poor se voient appliquer le même minimum vital que les bénéficiaires de PC à l'AVS/AI et qu'elles soient ainsi privilégiées par rapport aux bénéficiaires de l'aide sociale. Mais du fait que le minimum vital des PC est axé plutôt sur les petits ménages, nous proposons d'associer les besoins vitaux selon les PC à l'échelle d'équivalence de la CSIAS afin d'éviter des inégalités entre différents types de famille.

3.4 Incitations à l'exercice d'une activité lucrative

La discussion sur la création d'incitations à l'exercice d'une activité lucrative par le biais de l'aménagement des PCFam porte principalement sur deux éléments: d'une part, la définition d'un revenu hypothétique, d'autre

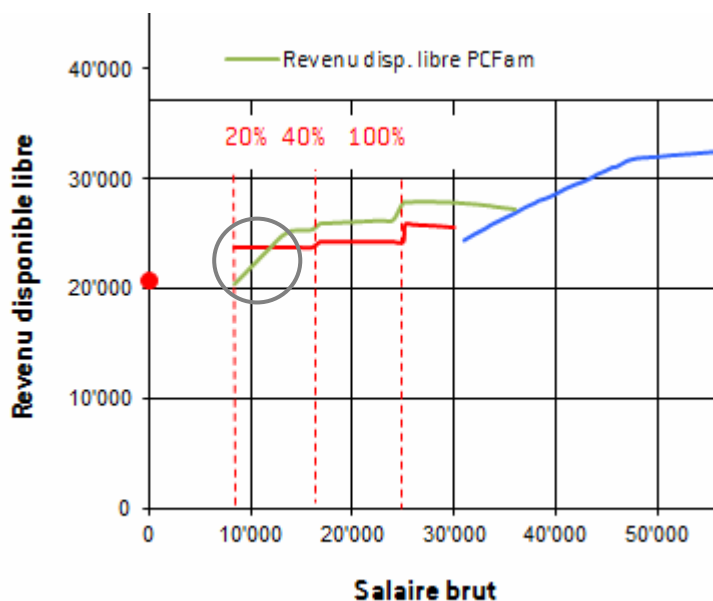
part, une franchise sur le revenu. Les deux éléments peuvent créer une incitation, mais leur fonctionnement est différent. Avant de discuter les deux éléments, il convient de noter qu'un examen des modèles cantonaux fait ressortir que les deux éléments d'incitation sont appliqués et combinés de manières différentes.

Modèles cantonaux	
TI	Revenu hypothétique pour les familles biparentale => <i>incitation à exercer une activité lucrative pour le parent non actif</i>
SO	Revenu hypothétique et franchise sur le revenu (20%, mais CHF 2000 au maximum => <i>l'incitation à exercer une activité lucrative est limitée à certains segments de revenus</i>)
VD	Revenu hypothétique* et franchise sur le revenu de 5% => <i>incitation continue à exercer une activité lucrative</i>
GE	Revenu hypothétique en cas d'activité à temps partiel, franchise sur le revenu de 50% pour le revenu des enfants => <i>incitation très limitée à exercer une activité lucrative</i>

*Dans le cas du canton de Vaud, le revenu hypothétique règle l'accès à la prestation, alors qu'à Genève et à Soleure, le revenu hypothétique est associé à un degré minimal d'occupation ou un revenu minimal.

Le *revenu hypothétique* prend en compte un revenu supérieur à celui que le ménage génère effectivement à condition que ce dernier se situe en dessous d'une valeur seuil donnée, appelé revenu hypothétique. Cela crée une incitation à réaliser un salaire net plus élevé puisque chaque franc supplémentaire gagné ajoute un franc au budget du ménage. Les ménages qui ne sont toutefois pas en mesure de générer un revenu plus élevé risquent le cas échéant d'avoir besoin d'un soutien complémentaire par l'aide sociale. Plus le montant du revenu hypothétique est élevé, plus le ménage en question risque de devoir toucher tant des PCFam que des prestations d'aide sociale (ou, en règle générale, de n'être soutenu plus que par l'aide sociale). Même avec un revenu hypothétique relativement élevé, l'incitation reste limitée pour les tous petits revenus et son efficacité est limitée à un segment très restreint, notamment en association avec un revenu minimal ou un degré minimal d'occupation. L'application d'un revenu hypothétique à titre d'élément incitatif ne semble dès lors pas judicieuse. En revanche, celui-ci peut tout à fait être indiqué comme règlement d'accès dans le sens d'un revenu minimal provenant d'une activité lucrative, comme nous l'avons expliqué au chapitre 2.1.

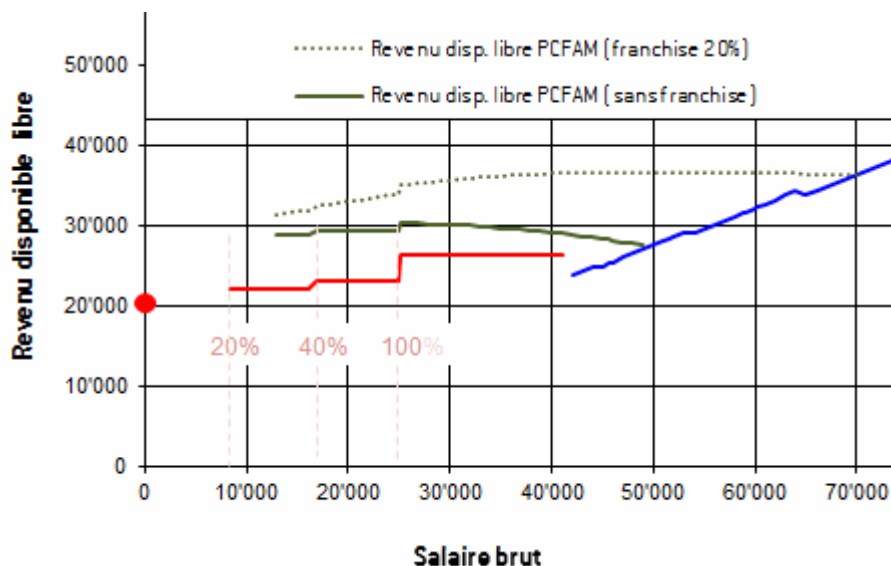
G6 Famille monoparentale avec un enfant, effet d'un revenu hypothétique



Dans l'exemple du graphique G6, le revenu hypothétique est de 12'700 francs (salaire net). Ainsi, l'effet incitatif opère théoriquement dans le segment des salaires nets entre 0 et 12'700 francs (segment entouré d'un cercle)¹¹. Le graphique montre que dans les conditions supposées, le revenu disponible libre d'une famille monoparentale est inférieur au minimum vital de l'aide sociale jusqu'à un salaire brut de 12'000 francs. La famille touchera donc des prestations complémentaires et de l'aide sociale ou, si l'obtention simultanée n'est pas possible, elle devra se décider pour l'une des deux prestations. Dès que le salaire net dépasse 12'700 francs, le revenu hypothétique ne joue plus aucun rôle. Dans ce cas, l'effet incitatif effectif du revenu hypothétique n'opère que dans un segment très limité, à savoir là où la famille ne bénéficie pas d'un soutien complémentaire par l'aide sociale (segment des salaires bruts entre 12'000 et 13'000 francs).

Une deuxième possibilité de créer une incitation à l'exercice d'une activité lucrative et d'assurer que les ménages générant eux-même la plus grande partie de leur revenu ont effectivement plus d'argent à leur disposition, consiste à octroyer une *franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative*. Contrairement au revenu hypothétique, la franchise sur le revenu peut créer une incitation dans l'ensemble des segments de revenus. Elle peut être conçue de deux manières différentes. La franchise sur le revenu peut être échelonnée en fonction du taux d'occupation, une pratique adoptée par de nombreux cantons dans l'aide sociale. L'autre conception consiste à ne pas prendre en compte à titre de recette un pourcentage donné du revenu, comme cela se fait par exemple pour les PC à l'AVS/AI où seuls 2/3 du revenu sont pris en compte. En cas de non prise en compte d'un pourcentage donné du revenu, on parle d'une franchise continue sur le revenu. La franchise sur le revenu devrait être conçue d'une manière continue afin qu'elle augmente au fur et à mesure que le revenu augmente. Les simulations ont montré qu'une franchise continue de 10 à 20% du salaire net a pour effet que le revenu disponible libre augmente de manière continue suite à une augmentation du salaire net.

G7 Famille monoparentale avec un enfant, effet d'une franchise continue sur le revenu à concurrence de 20% du salaire net



Le graphique G7 montre que dans cet exemple concret, une franchise continue sur le revenu à hauteur de 20% du salaire net permet de créer une incitation positive au travail sur tout le segment des ayants droit à des prestations complémentaires pour familles. Il s'avère toutefois que cette solution est accompagnée de coûts nettement plus élevés qu'un système de PCFam sans franchise continue. Afin d'éviter cela, il est possible de

¹¹ Le graphique représente des salaires bruts. Un salaire net de 12'700 francs correspond ici à un salaire brut d'un peu plus de 13'300 francs. Le graphique ne représente pas de salaires très bas, c'est pourquoi la ligne ne commence qu'à un salaire brut de 8'400 francs.

définir un plafond pour la franchise sur le revenu. Un tel plafonnement entraîne toutefois une diminution de l'incitation à exercer une activité lucrative.

Le tableau suivant résume les arguments pour et contre une franchise échelonnée ou continue. Nous renonçons à un argumentaire relatif au revenu hypothétique en tant qu'élément d'incitation, puisque nous estimons que l'application du revenu hypothétique en tant que pur élément incitatif n'est pas judicieuse. De plus, les arguments concernant la réglementation d'accès à la prestation ont été discutés au chapitre 3.1.

T4 Arguments pour et contre les différentes conceptions des franchises sur le revenu

Variantes	Pour	Contre
Franchise continue (p. ex. 1/3 en analogie avec les PC ou 10%, possibilité de plafonnement)	Analogie avec les PC à l'AVS/AI, incitation continue à exercer une activité lucrative	C'est notamment pour les revenus élevés qu'une franchise continue a un effet important
Franchise échelonnée	Analogie avec l'aide sociale dans de nombreux cantons; dans certaines circonstances, les faibles revenus avec un degré d'occupation élevé en profitent davantage que d'une franchise continue	Les paliers produisent des effets de seuil

La CSIAS se prononce en faveur de la création d'une incitation à l'exercice d'une activité lucrative par le biais d'une franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative. Pour assurer une incitation continue à l'exercice d'une activité lucrative sur l'ensemble des segments de revenus, il faut faire en sorte que la franchise sur le revenu augmente continuellement en renonçant à prendre en compte un certain pourcentage du revenu lors du calcul de la PCFam.

3.5 Dépenses reconnues

Selon les PC à l'AVS/AI, les dépenses à prendre en compte lors du calcul des besoins en dehors des besoins vitaux sont les suivantes¹²:

- Loyer y compris frais annexes (montant maximal pour les couples ou les personnes avec enfants: 15'000 Fr.)
- Frais d'acquisition du revenu jusqu'à concurrence du revenu brut provenant d'une activité lucrative
- Frais d'entretien d'un immeuble/intérêts hypothécaires jusqu'à concurrence du rendement brut de l'immeuble
- Cotisations aux assurances sociales de la Confédération (sans prime d'assurance maladie)
- Prime cantonale ou régionale de l'assurance maladie obligatoire
- Contributions d'entretien versées en vertu du droit de la famille

Si l'on veut réellement privilégier les familles bénéficiaires de PCFam par rapport aux familles bénéficiaires de l'aide sociale, il faut tenir compte des différences entre PCFam et aide sociale dans le domaine des dépenses reconnues. En plus des besoins de base, l'aide sociale prend en compte également la prime de l'assurance obligatoire des soins de base ainsi que le loyer y compris les frais annexes. Par ailleurs, elle prend en charge les frais de santé et des soins dentaires et elle peut octroyer des prestations circonstanciées. C'est

¹² Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC 813.30)

notamment pour les familles working poor que les prestations circonstanciées peuvent être un élément important de la prestation d'aide sociale, puisqu'elles peuvent comprendre les frais d'acquisition du revenu, les frais de garde d'enfants et d'adolescents, les frais de camps scolaires/de leçons particulières etc. Une comparaison entre les dépenses reconnues des PC et de l'aide sociale montre que ni l'une ni l'autre ne reconnaît par principe davantage de dépenses, mais qu'à l'intérieur d'un poste donné, elles reconnaissent des dépenses différentes (p. ex. les frais d'acquisition du revenu). En définissant les dépenses reconnues dans les PCFam, il faut donc se demander si et dans quelle mesure le catalogue des dépenses reconnues dans les PC à l'AVS/AI doivent être adaptées ou complétées pour répondre aux besoins des familles.

En principe, toutes les dépenses majeures doivent être intégrées dans le calcul des besoins, faute de quoi on verrait apparaître des incitations négatives à l'exercice d'une activité lucrative ou retomber des bénéficiaires de PCFam dans une situation moins favorable que celles qu'ils connaîtraient en touchant de l'aide sociale.

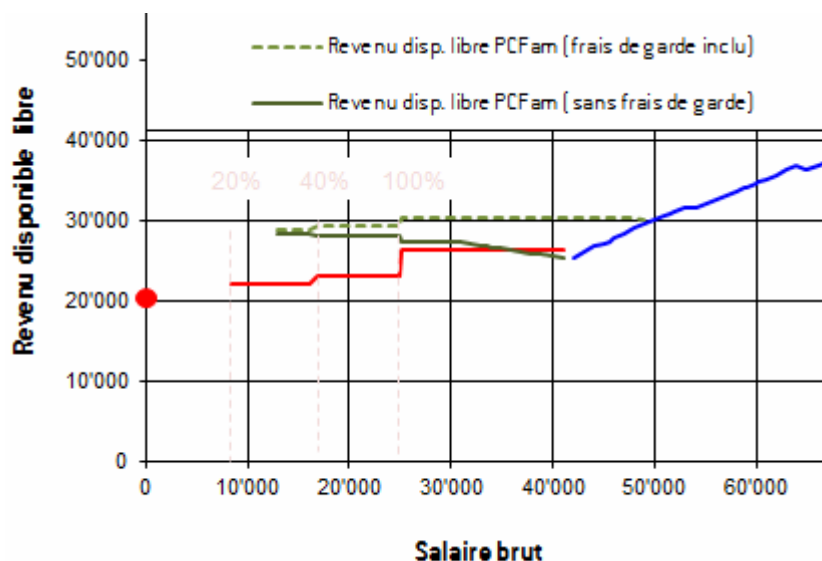
Non prises en compte, les dépenses indépendantes du degré d'occupation ou du revenu provenant d'une activité lucrative diminuent le revenu disponible libre en général et équivalent à une baisse des besoins vitaux. La non reconnaissance des dépenses qui augmentent en parallèle au revenu ou au degré d'occupation produisent une incitation négative à exercer une activité lucrative.

Dans le contexte des dépenses reconnues, deux points donnent régulièrement lieu à des discussions: la prise en compte des frais de la garde extra-familiale d'enfants et de la charge fiscale. Ci-dessous, nous allons discuter ces deux postes de dépenses avant d'énumérer à nouveau quelques arguments pour ou contre certaines variantes en matière de dépenses reconnues.

Frais de la garde extra-familiale d'enfants:

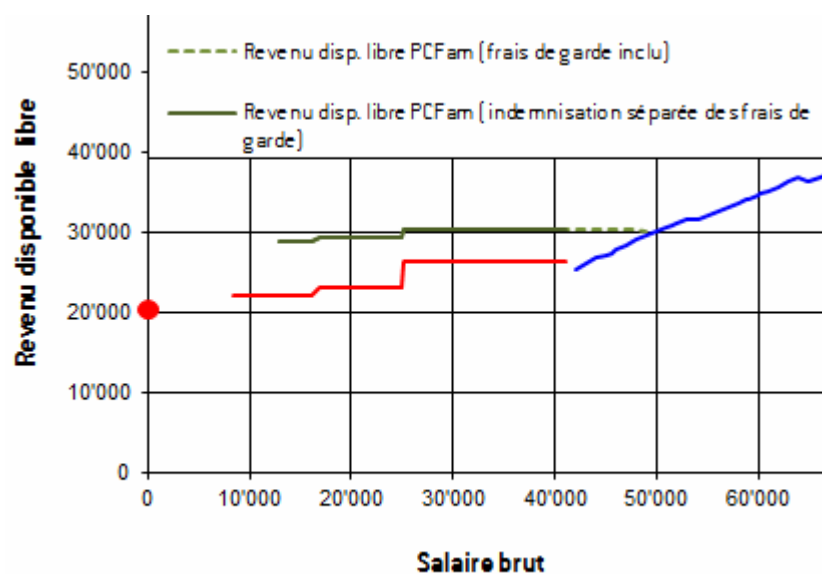
Les coûts de la garde extra-familiale d'enfants doivent être intégrés dans le calcul des besoins des PCFam, faute de quoi on voit apparaître une incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative. L'incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative est engendrée par le fait que les frais de la garde extra-familiale d'enfants sont la plupart du temps liés au revenu. Lorsqu'une famille arrive à augmenter son revenu, elle voit augmenter le coût de la garde extra-familiale des enfants et ainsi les besoins effectifs de la famille. Si ce poste de dépense n'est pas pris en compte dans le calcul des besoins, le revenu disponible libre diminue. Le graphique G8 montre l'évolution du revenu disponible libre d'une famille monoparentale avec et sans prise en compte des frais de la garde extra-familiale de l'enfant dans le calcul des besoins des PCFam. Dans cet exemple, le revenu disponible libre de la famille descend même en dessous du revenu disponible libre dans l'aide sociale.

G8 Famille monoparentale avec un enfant, avec ou sans prise en compte des frais de la garde extra-familiale de l'enfant dans le calcul des besoins



Dans certains cantons, les frais de la garde extra-familiale des enfants ne sont pas intégrés dans le calcul des besoins de la PCFam, mais sont pris en charge séparément. Une prise en charge séparée des frais de la garde extra-familiale des enfants uniquement pour les bénéficiaires de PCFam engendre un effet de seuil lors de l'entrée dans les PCFam et lors de la sortie de celles-ci. Une prise en charge des coûts de la garde extra-familiale des enfants également pour les familles tout juste en dehors des PCFam revient à une prise en compte à titre de dépense reconnue, puisqu'il s'agit également d'établir un calcul des besoins pour éviter efficacement l'apparition d'effets de seuil.

G9 Famille monoparentale avec un enfant, prise en compte des frais de la garde extra-familiale de l'enfant dans le calcul des besoins vs prise en charge séparée



Le graphique G9 montre l'effet de seuil qui apparaît lorsque les frais de la garde extra-familiale de l'enfant ne sont pas pris en compte lors de l'entrée aux PCFam ou de la sortie de celles-ci, mais pris en charge séparément pour les bénéficiaires de PCFam. Lorsque les coûts de garderie ne sont pas pris en compte d'une manière ou d'une autre, on ne voit pas apparaître d'effet de seuil, mais une incitation négative considérable à exercer une

activité lucrative, comme le montre le graphique G8. Dans cet exemple concret, l'augmentation du revenu provenant d'une activité lucrative peut même entraîner un recours à une aide sociale complémentaire.

Pour éviter que les PCFam aient à subventionner les frais de la garde extra-familiale d'enfants jusqu'aux segments des revenus moyens et à supporter ainsi des coûts élevés, un plafonnement des frais de garde peut être judicieux. Les cantons de Soleure, de Genève et de Vaud plafonnent les dépenses reconnues pour la garde extra-familiale d'enfants tout en fixant des valeurs limites différentes¹³. En effet, un plafond doit tenir compte des structures tarifaires cantonales ou communales de la garde extra-familiale d'enfants.

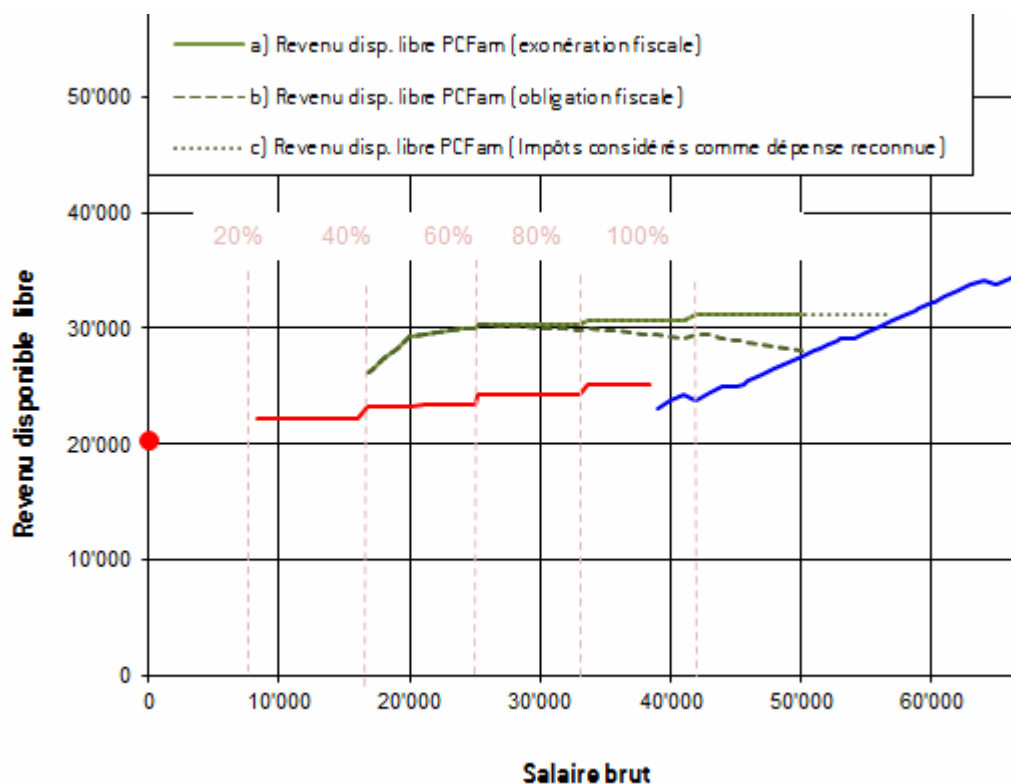
Impôts:

En ce qui concerne les impôts, il y a trois possibilités:

- Les bénéficiaires de PCFam ne paient pas d'impôt sur le revenu. Une exonération fiscale des bénéficiaires de PCFam, mais pas des familles juste en dehors des PCFam engendre un effet de seuil à la sortie des PCFam dû aux impôts à payer.
- Les bénéficiaires de PCFam paient des impôts sur le revenu sans que la charge fiscale entre dans le calcul des besoins. La charge fiscale qui augmente avec l'augmentation du revenu engendre une incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative si elle n'est pas prise en compte à titre de dépense reconnue. Plus les faibles revenus sont imposés dans un canton, plus cette incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative est forte.
- Les bénéficiaires de PCFam paient des impôts, la charge fiscale étant intégrée dans le calcul des besoins à titre de dépense reconnue. Dans ce cas, on ne voit apparaître ni incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative ni effet de seuil. Une analyse des données fiscales cantonales a toutefois montré que selon la conception des impôts cantonaux et communaux, la prise en compte de la charge fiscale peut avoir des conséquences financières considérables.

¹³ SO: Fr. 6'000, GE: Fr. 6'300, VD: Fr. 10'000 (par an/enfant)

G10 Famille monoparentale avec un enfant, trois variantes de prise en compte de l'impôt sur le revenu dans les PCFam



Le graphique G10 illustre les trois possibilités de prendre en compte l'impôt sur le revenu des bénéficiaires de PCFam. Il s'avère que l'exonération fiscale provoque un effet de seuil non négligeable lors de la sortie des PCFam, alors que la non prise en compte des impôts dans le calcul des besoins génère une incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative. Du fait que dans cette variante, la charge fiscale augmente avec l'augmentation du revenu et que la PCFam ne tient pas compte de cette dépense accrue, le revenu disponible libre diminue au fur et à mesure que le revenu provenant d'une activité lucrative des bénéficiaires de PCFam augmente. Seule la prise en compte des impôts dans le calcul des besoins de la PC permet d'éviter les effets de seuil et les incitations négatives au travail du fait que la PCFam compense le problème de l'imposition des faibles revenus.

T4 Arguments pour et contre les différentes variantes en matière de dépenses reconnues

Variantes	Pour	Contre
Prise en compte de toutes les dépenses majeures (frais de logement, caisse maladie, frais de santé, professionnels et de garde, impôts)	Pas d'effets de seuil ni d'incitations négatives à l'exercice d'une activité lucrative	Coût élevé; le problème de l'imposition des faibles revenus ainsi que, le cas échéant, des frais élevés de la garde extra-familiale des enfants est résolu par le biais des PCFam
Prise en compte de toutes les dépenses majeures en dehors des impôts	Analogie avec l'aide sociale	Incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative en raison des frais de garderie
Plafonnement des frais de garderie	Diminution des coûts; un subventionnement unilatéral de la garde des enfants dans le cadre des PCFam est évité	Incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative en raison des frais de garderie

La CSIAS se prononce en faveur de la prise en compte de toutes les dépenses majeures (à l'exception des impôts) dans le calcul des besoins pour assurer que les bénéficiaires de PCFam sont effectivement privilégiés par rapport aux bénéficiaires de l'aide sociale. Elle s'accommode d'une incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative due à la charge fiscale, puisque le problème de l'imposition des faibles revenus doit être réglé dans le cadre de la législation fiscale.

4. Conclusion

La discussion détaillée des cinq questions fondamentales dans le contexte de l'introduction de prestations complémentaires pour familles a montré que la définition des points-clés est une affaire très complexe et que chaque décision est porteuse d'implications différentes. En fixant des limites d'âge, des exigences concernant l'activité lucrative minimale ou la gestion de la garde extra-familiale des enfants, on ne définit pas seulement une nouvelle prestation, mais on prend également position sur des questions de principe de politique familiale telles que la compatibilité entre famille et profession ou l'égalité entre hommes et femmes dans l'accomplissement du travail de care¹⁴.

D'autre part, dans le débat autour du revenu minimal provenant d'une activité lucrative, du revenu hypothétique, des franchises sur le revenu ou de la prise en compte de la garde extra-familiale des enfants, les considérations techniques prennent rapidement le dessus. Or, bien que de nombreux détails techniques doivent être pris en considération, ce qui compte en dernière analyse c'est l'effet sur le plan de la politique sociale qu'on entend atteindre avec les PCFam. Chacune des cinq questions fondamentales doit être étudiée sous l'angle des objectifs socio-politiques. Cela est indispensable, veut-on trouver les réponses adéquates à ces questions. Pour le CSIAS, la diminution de la pauvreté des familles et la décharge de l'aide sociale sont les objectifs principaux de l'introduction de prestations complémentaires pour familles. C'est par rapport à ces objectifs que la CSIAS a discuté les cinq questions fondamentales et qu'elle a essayé de trouver des réponses pragmatiques et politiquement réalisables.

Pour élaborer un modèle cantonal de prestations complémentaires pour familles, d'autres facteurs, qui n'ont pas été traités dans le cadre de ce document (p. ex. délais d'attente, prise en compte des frais de santé etc.), jouent également un rôle. La CSIAS a simulé pour différents cantons les effets de différents modèles et elle a également procédé à des évaluations concrètes des répercussions financières de l'introduction de PCFam. Il s'est alors avéré que la prise en considération des contextes cantonaux est essentielle pour définir la conception détaillée des différents paramètres. Si les analyses et exemples présentés ici peuvent fournir des indices utiles, il est néanmoins indispensable de procéder à des analyses plus approfondies pour voir comment intégrer un modèle concret dans un système cantonal de prestations sous condition de ressources et éviter des effets de seuil ainsi que des incitations négatives à l'exercice d'une activité lucrative.

Avec son modèle, la CSIAS n'entend pas présenter une solution idéale, mais proposer à la discussion une solution appropriée en termes de politique sociale qui offre une marge de manœuvre pour l'adaptation aux données cantonales. Après l'abandon définitif d'une solution fédérale, la CSIAS estime qu'il est essentiel de poursuivre ou de lancer la discussion sur l'introduction de PCFam dans les cantons. En effet, les analyses de la CSIAS, en plus d'avoir mis en évidence la complexité du sujet, ont également montré qu'à condition d'être conçues de manière appropriée, les prestations complémentaires pour familles sont un instrument efficace pour améliorer la situation financière des familles.

¹⁴ Voir à ce sujet: Stutz, Knupfer (2011, à paraître). Absicherung unbezahlter Carearbeit von Frauen und Männern. Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung. Grundlagenbericht zuhanden des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann.