



00.436 et 00.437n Initiatives parlementaires Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines (juin 2004)

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

La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) approuve en principe l'intention de la Confédération d'introduire au niveau fédéral une réglementation de l'octroi de prestations complémentaires pour les familles dans le besoin. Les pratiques actuelles diffèrent parfois beaucoup d'un canton à l'autre, aussi est-il judicieux d'instaurer un régime uniforme et adapté à l'évolution de la société. Afin toutefois que le changement de système ait un sens, il s'agit d'uniformiser aussi le régime des allocations pour enfants notamment, et de l'harmoniser avec celui des prestations complémentaires précitées. Les allocations pour enfants doivent en outre devenir accessibles à toutes les personnes qui exercent une activité lucrative, y compris les travailleurs et travailleuses indépendants. Il y a déjà eu des interventions à ce sujet dans les milieux politiques.

Dans la Constitution fédérale, il est tenu compte de l'évolution constante des mœurs, en ce sens que la famille y est décrite comme une communauté d'adultes et d'enfants (voir art. 41 Cst.). Les familles, en tant que milieu où débute la socialisation du petit enfant, sont de nos jours confrontées à la diminution des mariages, à l'instabilité des relations au sein des couples mariés ou non, à l'augmentation des divorces et des familles recomposées ainsi que des familles monoparentales. Il est dès lors plus approprié d'utiliser le terme *familles* au lieu de «famille».

A cela s'ajoute l'évolution des facteurs socio-économiques, qui a conduit à une augmentation du nombre de femmes dans le monde du travail et à l'application du principe d'égalité entre femmes et hommes dans la vie économique, sociale et familiale. Ces facteurs ont un impact considérable sur les modes de vie familiaux (répartition des rôles entre hommes/pères et femmes/mères et conciliation des obligations familiales et des responsabilités professionnelles).

La tâche de la politique d'égalité d'une part et de la politique familiale d'autre part consiste à respecter la liberté, l'autonomie et la responsabilité des familles, en offrant aux femmes et aux hommes des chances autant que possible égales. Les familles doivent pouvoir disposer des compétences socioculturelles et des ressources économiques nécessaires pour être en mesure d'assumer leurs tâches.

L'objectif, en matière de sécurité sociale, doit être de permettre à la famille de conserver son autonomie sur le plan économique. Il s'agit donc de reconnaître tout ce qu'elle apporte à la société et de lui offrir un soutien approprié en cas de besoin.

Les prestations complémentaires pour familles sont un moyen efficace de réduire la pauvreté¹. Au niveau de l'aide accordée à ces dernières, elles constituent - outre les allocations pour enfants usuelles et les déductions fiscales – un premier pilier de la politique familiale helvétique.

Autre aspect important: la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle². La CFQF, à ce propos, se réfère au Plan d'action de la Suisse «Egalité entre femmes et hommes», qui souligne la nécessité de prendre des mesures dans le domaine de la politique familiale. Dans le chapitre sur la pauvreté, il est expressément souhaité que l'on examine la possibilité de créer une loi fédérale sur les allocations familiales/allocations pour enfants (mesure A 13) et d'introduire une garantie minimale d'existence pour chaque enfant dont les parents ne sont pas en mesure d'assurer durablement son entretien. Les montants des allocations pour enfants, y ajoute-t-on, ne correspondent de loin pas aux coûts effectifs qu'occasionnent ces derniers et dans certains cantons, les femmes divorcées, celles qui élèvent seules leurs enfants ainsi que les personnes qui travaillent à temps partiel (en majorité des femmes) sont particulièrement désavantagées (mesure A8).

Les femmes plus que les hommes sont exposées à la pauvreté. Elles constituent la majorité des «personnes temporairement pauvres» et des bénéficiaires de l'aide sociale sur le long terme.

Pour pouvoir combattre durablement la pauvreté, il faut agir à plusieurs niveaux: améliorer la situation des femmes sur le marché du travail, accroître et optimiser les structures d'accueil extra-familial pour enfants et promouvoir la valorisation des tâches familiales au sein de la société.

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

La CFQF préconise une loi cadre.

La compétence de la Confédération de légiférer dans ce domaine découle de l'art. 116, al. 2, de la Constitution fédérale. Elle peut le faire au moyen d'une loi cadre ou d'une loi exhaustive. Quant à une éventuelle loi de subventionnement, la Confédération a déjà répondu négativement à cette question dans le cadre de la nouvelle péréquation financière ou NPF (voir art. 2, al.1 LPC-NPF?). Dans ce sens, il convient d'adapter l'art. 7 du projet de loi à l'art. 1a de la LPC.

Les prestations complémentaires pour familles font partie de la politique d'égalité et de la politique familiale. De même que les allocations pour enfants, elles sont du ressort de la Confédération et doivent être harmonisées aux niveaux fédéral, cantonal et communal, et réglementées dans une loi cadre. Les autres prestations (bourses d'études, aide sociale, etc.) relèvent de la compétence des cantons et des communes.

La CFQF se prononce en faveur de l'intégration dans la LPC des prestations complémentaires pour familles, afin qu'il ne soit pas possible de les exporter.

¹ Prestation complémentaire annuelle selon l'art. 8, al.1, let. a, du projet

² Remboursement des frais de garde pour des enfants selon l'art. 8, al. 1, let. b, du projet

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

La compensation partielle des charges familiales fait partie de la politique en matière d'égalité et d'une politique familiale adaptée à notre époque. Il est possible d'introduire des prestations liées aux besoins destinées aux familles tant par le canal de la législation sur les allocations pour enfants que par celui de la législation actuelle relative aux PC. Le régime helvétique des PC dans le domaine de l'AVS/AI a fait ses preuves, également sur le plan des coûts, et il est bien accepté par la population. Il convient de s'en inspirer autant que possible. Les PC joueront ainsi un rôle important sur le plan de la sécurité sociale dans notre pays.

4. *Quelle est votre position quant*

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

Nous approuvons l'introduction d'un délai de carence.

b) *aux sortes de prestations prévues (art. 8)?*

La CFQF rappelle que la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, entrée en vigueur le 1er février 2003, offre une première possibilité d'intervention. Elle constitue à son avis une étape sur la voie de la compatibilité entre profession/formation et famille. Les Chambres fédérales ont initié une politique visant à promouvoir les possibilités de garde des enfants hors du milieu familial, qui prévoit le versement de subventions aux structures d'accueil afin de limiter les frais à la charge des familles. Elles ont ainsi tenu compte d'un besoin mis auparavant en évidence par des organisations sociales, économiques et politiques ayant des orientations diverses. Afin de faciliter la création de places d'accueil, le Parlement a approuvé un montant annuel de 50 millions de francs pendant 4 ans; les aides financières ne peuvent toutefois excéder fr. 5'000.-- par place et par an, et sont accordées pendant trois ans au plus.

Selon l'art. 8d du projet, les bénéficiaires d'une prestation complémentaire annuelle pour familles ont droit au remboursement - à hauteur de fr. 6'300.-- au plus par an - des frais dûment prouvés, occasionnés par la garde des enfants pendant l'année en cours. La CFQF approuve cette amorce de solution. Elle fait cependant remarquer que le nombre actuel de places d'accueil adéquates est toujours et encore largement insuffisant, et que le remboursement des frais de garde aux parents ne peut pas constituer une alternative à la création de places supplémentaires.

Le remboursement des frais de garde améliorera l'accès des parents aux structures d'accueil existantes. En outre, ils pourront choisir parmi les diverses possibilités. La solution proposée favorisera – cette fois-ci du côté de l'offre – la concurrence entre ces structures et amènera les prestataires à être plus sensibles aux coûts. En outre, elle incitera ces derniers à répondre aux désirs des parents, notamment en ce qui concerne les heures d'ouverture et la souplesse en matière d'accueil. En versant les montants directement aux parents, on évite de privilégier l'un ou l'autre prestataire, vu que le remboursement est strictement lié à la condition de recourir à

des institutions reconnues, satisfaisant à des normes de qualité préalablement définies. Et les jardinières d'enfants qui n'ont pas encore accompli une formation reconnue seront de la sorte incitées à le faire. L'indemnisation directe des parents constitue une alternative valable au financement par le biais d'une garantie de risque, qui ne favoriserait pas l'adaptation rapide des modalités de garde des enfants aux souhaits des parents, notamment sur le plan des heures d'ouverture.

Signalons en passant que les déductions fiscales possibles pour frais de garde, cela va de soi, doivent être relevées de façon à ce qu'elles correspondent au moins aux frais effectifs.

c) aux règles de calcul et au montant de la prestation annuelle (art. 8a à 8c)?

La Commission propose trois modèles, dans lesquels il est tenu compte à des degrés divers des dépenses reconnues. Le premier modèle (M1) couvre les besoins de la famille non couverts d'une autre manière. Le deuxième (M2) ne couvre que ceux des enfants. Le troisième modèle est un compromis technique entre les deux premiers. Le modèle M1 présente l'avantage d'être favorable aux familles monoparentales avec 1 ou 2 enfants, tandis que le modèle M2 privilégie les familles qui comptent davantage d'enfants.

La CFQF constate que tous les modèles sont basés sur un type de famille classique. Ils le consolident par conséquent. Du point de vue de la politique d'égalité, ce procédé est discutable et pour cette raison même, il convient de remanier les modèles. La Commission juge important de mettre en place un système d'incitation au travail et de veiller à ce que les personnes élevant seules leurs enfants ne soient pas discriminées par rapport aux couples avec enfants (p.9).

La Commission approuve la prise en compte d'un revenu hypothétique, dans le but d'inciter les personnes à poursuivre ou à reprendre une activité lucrative. Il ne doit toutefois pas en résulter d'effets discriminatoires liés au mode de vie choisi.

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

Le remboursement des frais de garde d'enfants doit, pour être conforme au but de la loi, être lié à l'exercice d'une activité lucrative ou à l'accomplissement d'une formation. La durée de la recherche d'emploi, en cas de réinsertion professionnelle ou de chômage, doit être prise en considération de façon appropriée.

5. Quelle est votre position quant aux modalités de financement proposées?

Le financement des prestations liées aux besoins ne s'effectue pas par le biais des cotisations. Il doit donc en être de même pour les prestations complémentaires aux familles. Par conséquent, il est logique de prélever les subventions fédérales sur les ressources générales, c'est-à-dire sur les impôts.

Quant à la clé de répartition des coûts entre Confédération et cantons, la solution du désenchevêtrement partiel, prévue dans la NPF, est proposée à juste titre.

Nous suggérons de l'appliquer aux dépenses administratives également.

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

a) *les budgets d'aide sociale des cantons, communes, institutions d'aide privées?*

Les expériences faites au Tessin ont montré que le transfert des charges de l'assistance sociale vers les allocations familiales complémentaires a des répercussions, que l'on peut chiffrer à environ 40% (voir Eveline Hüttner et Tobias Bauer, Mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus, Berne, janvier 2003).

b) *l'intégration sociale des familles dans le besoin?*

L'entretien et l'éducation des enfants est un devoir social très important, voire capital. Le projet de loi prévoit pour tous les enfants et tous les parents une égalité minimale en ce qui concerne la couverture des dépenses nécessaires pour pouvoir participer à la vie sociale. L'objectif visé au moyen des prestations complémentaires pour familles est par conséquent de couvrir les besoins vitaux et de faciliter l'intégration sociale des parents et des enfants. Dans ce sens, le soutien financier apporté aux familles à revenu modeste est un élément important. Il s'agit qu'il remplace partiellement l'aide sociale accordée aux familles monoparentales ou biparentales. Ces nouvelles prestations représentent donc un facteur d'intégration non négligeable, qui permet de détacher la politique familiale de la politique d'assistance sociale.

En Suisse, les données les plus récentes (elles concernent l'année 2002) montrent que 6.5 % de tous les salariés et salariées doivent être considérés comme pauvres et qu'ils représentent 3/5 de tous les pauvres³. Il existe des différences considérables d'un canton à l'autre: 5.4% de la population active dans les cantons germanophones, 8.3% dans les cantons romands et 13.5% au Tessin. Dans l'ensemble, le phénomène de la pauvreté frappe surtout les familles monoparentales (19%) et les familles biparentales avec trois enfants ou plus (16%). Cet état de choses s'explique notamment par le bas niveau des salaires dans les secteurs de l'économie où il n'y a pas de conventions collectives de travail.

c) *le marché de l'emploi et l'évolution des bas salaires?*

L'évaluation du modèle tessinois a donné lieu à une constatation intéressante: toutes les personnes interrogées considèrent elles aussi que la réinsertion sur le marché du travail est un facteur important, du point de vue qualitatif, pour les familles. Le travail représente pour tous les membres un moyen de socialisation et d'appartenance à la société civile. Dans la catégorie des bas salaires, le niveau de vie devant être garanti par les PC découle à la fois de la situation sur le marché du travail et des conditions de vie de la famille. La plupart du temps, la réinsertion sur ce marché pose problème car il existe un «cercle vicieux de la pauvreté»: les salaires offerts ne permettent même pas de couvrir les dépenses dues à l'impossibilité, pour le parent qui s'absente du foyer familial pour des raisons professionnelles, d'assumer en sus les tâches domestiques en général et la garde des enfants. Par conséquent, des mesures appropriées visant à rendre possible et à faciliter cette réinsertion doivent elles aussi faire

³ Voir Streuli et Bauer, 2002

partie intégrante de la politique familiale. La question (on peut d'ailleurs se demander si elle est posée correctement) reste donc ouverte.

7. *Autres remarques, suggestions et propositions*

La diminution de la pauvreté économique témoigne de l'efficacité des allocations familiales. Il est cependant nécessaire d'intégrer ces dernières à d'autres domaines de la politique familiale, afin de faire des prestations complémentaires pour les familles dans le besoin un instrument permettant de mener une politique active. Si une politique plus énergique sur le plan de l'égalité et de la famille fait défaut, les PC ne suffiront pas pour garantir la liberté de choix visée dans la loi; car les fluctuations du marché du travail et de la croissance économique, de même que les nouveaux modèles familiaux, engendrent pour ce groupe de population des risques d'exclusion particulièrement élevés.

Pour que la politique familiale, qui inclut les prestations complémentaires pour familles, puisse atteindre ses objectifs, il s'agit de prendre toute une série de mesures: sociales (nombre suffisant de places d'accueil adéquates pour enfants), économiques (flexibilisation du marché de l'emploi, mesures d'insertion, formation professionnelle continue) et éducatives (palette d'activités extrascolaires). La politique familiale doit donc être davantage conçue dans une optique égalitaire, si l'on veut éviter que l'amélioration de la situation économique des familles grâce aux PC engendre de nouvelles formes de dépendance.

Les constatations faites sur le terrain confirment que les bénéficiaires d'allocations familiales se trouvent dans une situation de réelle nécessité. La pauvreté affecte également leurs conditions de logement, de vie (l'isolement et la solitude sont fréquents) et les empêche de se projeter dans l'avenir ainsi que de prendre des initiatives. Il ne s'agit pas de mettre en question le soutien que constituent les allocations familiales pour les familles qui connaissent la pauvreté ou la précarité. Au contraire, il importe de compléter une institution considérée comme un modèle sur le plan national, un modèle à imiter ou à généraliser.