

**Consolidation du modèle relatif
aux prestations
complémentaires pour les
familles dans le canton de
Fribourg**

**Rapport final à l'intention du Service de l'action sociale du
Canton de Fribourg**

Lausanne, le 4 juillet 2022

I Auteurs et auteurs

Dr Nicolas Grosjean, (direction de projet)
Helen Amberg, MA (collaboration au projet)
Dr Oliver Bieri (assurance qualité)

INTERFACE Politikstudien
Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tél. +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tél. +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch/fr

I Mandat

Service de l'action sociale du Canton de Fribourg

I Période

Décembre 2021 à avril 2022

I Référence

Numéro de projet : 21-089

| | |
|---|-----------|
| Zusammenfassung | 4 |
| 1. Contexte et objectifs | 6 |
| 1.1 Contexte | 6 |
| 1.2 Objectifs et méthode | 6 |
| 1.3 Structure du rapport | 6 |
| 2. Configuration des PC familles | 7 |
| 2.1 Configuration prévue dans le canton de Fribourg | 7 |
| 2.2 Comparaison avec les systèmes des cantons de Soleure et de Vaud | 10 |
| 2.3 Variantes de PC familles pour le canton de Fribourg | 12 |
| 3. Organe d'exécution des PC familles | 17 |
| 4. Recommandations | 19 |
| Annexe | 20 |

Zusammenfassung

Gemäss Art. 60 Abs. 2 der Freiburger Verfassung «gewährt er [der Staat] Ergänzungsleistungen für Kleinkinder von Familien, deren finanzielle Mittel nicht ausreichen». Der Vorentwurf des Gesetzes über Ergänzungsleistungen für Familien wurde vom Freiburger Staatsrat vom 15. März bis zum 15. Juni 2021 in die Vernehmlassung geschickt. Parallel dazu beauftragte das Sozialamt (SASoc) das Büro für Evaluation, Forschung und Beratung, Interface, mit der Durchführung einer Studie über die Schwelleneffekte und die negativen Arbeitsanreize der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, darunter die Ergänzungsleistungen für Familien (Familien-EL). Diese Studie wurde im September 2021 abgeschlossen.

Im Anschluss an diese Studie und die damit verbundene Vernehmlassung erwies es sich als notwendig, Elemente des Modells der Freiburger Familien-EL wissenschaftlich zu vertiefen und zu konsolidieren. Vor diesem Hintergrund erteilte das SASoc Interface ein Zusatzmandat. Dieses Mandat soll auch klären, ob die Kantonale Sozialversicherungsanstalt (KSVA) die geeignetste Stelle für die Umsetzung der Familien-EL ist oder, ob eine andere Stelle geeignet wäre.

Die Studie kommt zum Schluss, das Modell für die Familien-EL wie folgt auszugestalten:

- Wir empfehlen, den Anspruch auf Familien-EL nicht generell an eine Erwerbstätigkeit zu knüpfen noch ein Mindesteinkommen für den Leistungsanspruch festzulegen. Vielmehr sollte die Anrechnung des tatsächlich erzielten Einkommens (Selbstbehalt) ausreichend hoch angesetzt werden, um einen indirekten Anreiz zur Erwerbstätigkeit zu schaffen. Zusätzlich ist ein hypothetisches Einkommen so festzulegen, dass es im untersten Einkommensbereich keine Besserstellung gegenüber der Sozialhilfe entsteht.
- Damit ein positiver Arbeitsanreiz entsteht und damit das verfügbare Einkommen mit Familien-EL – im Gegensatz zum verfügbaren Einkommen mit Sozialhilfe – kontinuierlich ansteigt, empfehlen wir, das hypothetische Einkommen von 12'500 Franken pro erwachsene Person zu berücksichtigen und den Selbstbehalt auf 20% festzulegen. Von einer Obergrenze für den Selbstbehalt ist abzusehen. Dieser Vorschlag entspricht der Variante 1 (siehe Abschnitt 2.3).
- Die übrigen Parameter (z.B. Pauschale für den Lebensbedarf, Anrechnung von Vermögen) sollen wie vorgesehen in Anlehnung an die EL zu AHV/IV beibehalten werden. Damit die Differenz zwischen Familien-EL und Sozialhilfe nicht zu gross wird, müsste jedoch eine Reduktion des Lebensbedarfs pro Kind vorgenommen und allenfalls zusätzlich abgestuft werden (1. Kind 8'000 Franken, 2. Kind 6'500 Franken usw.). Damit könnte bei Familien mit mehreren Kindern die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen im heutigen System mit Sozialhilfe und dem verfügbaren Einkommen im neuen System mit Familien-EL verringert werden.
- Die Parameter sollten in gesetzlichen Grundlagen festgelegt werden, die leicht (schnell) zu ändern sind, da das verfügbare Einkommen sehr empfindlich auf Änderungen bei anderen Sozialleistungen (wie z.B. Prämienverbilligungen bei Krankenversicherungen) reagiert.

Ausgehend davon, dass Erwerbstätigkeit keine Anspruchsvoraussetzung für die Familien-EL ist, empfehlen wir, dass in einem ersten Schritt die Umsetzung der Familien-EL bei der Ausgleichskasse angesiedelt wird. Aus unserer Sicht ist es zentral, dass in der Einführungsphase bereits das Know-how für die Berechnung der Ergänzungsleistungen

sowie für IT-Programme vorhanden ist. Dies ist bei der Ausgleichskasse der Fall. Zudem ist es sinnvoll, dass die finanzierende Instanz auch die Hoheit über den Vollzug hat. Ein weiterer Vorteil ist schliesslich, dass die Berechnung nicht von verschiedenen Stellen durchgeführt werden muss, sondern professionell von einer Stelle erfolgt. Die Distanz zu den Bezüger/-innen kann zudem ein Vorteil sein: Der Antragsprozess ist unpersönlich und damit niederschwellig. Für eine weitergehende Beratung (auch im Zusammenhang mit der Familien-EL) kann die Ausgleichskasse die Bezüger/-innen an die Sozialhilfe oder andere Beratungsstellen weiterverweisen.

Sobald genügend Erfahrungen mit der Umsetzung der Familien-EL gesammelt wurden (z.B. um unterscheiden zu können, welche Anträge beratungsbedürftig sind und welche nicht), sollte in einem zweiten Schritt erwogen werden, die Umsetzung einer oder mehreren anderen Stellen (z.B. den 21 regionalen Sozialdiensten des Kantons) zu übertragen. In diesem Rahmen könnte zur engen Beratung und Begleitung der Bezüger/-innen von Familien-EL ein Case Management eingerichtet werden.

1. Contexte et objectifs

1.1 Contexte

Selon l'art. 60 al. 2 de la Constitution fribourgeoise, « Il [l'État] octroie des prestations complémentaires pour les enfants en bas âge des familles dont les moyens financiers sont insuffisants ».

L'avant-projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles a été mis en consultation par le Conseil d'Etat fribourgeois du 15 mars au 15 juin 2021.

En parallèle, le Service de l'action sociale (SASoc) a mandaté le bureau d'évaluation, de recherche et de conseil, Interface pour réaliser une étude sur les effets de seuils et les effets pervers sur l'activité dans le dispositif fribourgeois de prestations sociales sous condition de ressources, dont les prestations complémentaires pour les familles (PC familles). Cette étude a été finalisée en septembre 2021.

À la suite de cette étude et de la consultation y relative, il s'est avéré nécessaire d'approfondir et de consolider de manière scientifique des éléments du modèle des PC familles fribourgeoises. C'est dans ce contexte que le SASoc a confié un mandat complémentaire à Interface. Ce mandat doit également permettre de déterminer si l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) est l'organe le plus adéquat pour la mise en œuvre des PC familles ou, si un autre organe le serait.

1.2 Objectifs et méthode

Le mandat a pour but de :

- déterminer le montant du revenu (hypothétique ou minimal) à prendre en considération dans le calcul des PC familles pour éviter les effets de « yo-yo » par rapport à l'aide sociale,
- déterminer le niveau de franchise du revenu nécessaire pour obtenir une incitation au travail,
- élaborer des recommandations ou pistes d'actions, notamment sur le fait que les PC familles doivent plutôt se baser sur un revenu hypothétique ou sur un revenu minimal,
- élaborer des recommandations quant à la structure la plus pertinente pour mettre en œuvre les PC familles sur la base de l'analyse d'expériences d'autres cantons.

Les travaux présentés ci-après prennent en considération un âge des enfants se situant entre 0 et 12 ans d'une part et, d'autre part, le principe central d'incitation au travail. Les calculs et modélisation se basent sur les mêmes hypothèses que celles posées pour l'étude portant sur les *Effets de seuil*. L'effet des PC Familles sur le revenu disponible est étudié pour deux types de ménages, à savoir « personne seule avec un enfant » et « couple avec deux enfants ».

1.3 Structure du rapport

Le rapport est structuré de la manière suivante : la configuration actuelle des PC familles est présentée au chapitre suivant. La question de savoir où ancrer les PC familles dans l'administration est abordée au chapitre 3. Enfin, le chapitre 4 présente des recommandations quant à la configuration et à l'organisation des PC familles.

2. Configuration des PC familles

2.1 Configuration prévue dans le canton de Fribourg

Le système prévu pour les PC familles est basé sur le système de la demande, c'est-à-dire que les ayants droit doivent déposer une demande auprès du service responsable pour recevoir la prestation sociale. Les bénéficiaires sont les familles avec des enfants de moins de 12 ans qui résident dans le canton de Fribourg depuis au moins deux ans. Le système est conçu, comme pour les PC AVS/AI, en fonction des besoins et compare les revenus imputables aux dépenses reconnues. L'excédent de dépenses correspond finalement à la prestation sociale.

F 2.1 : Configuration prévue des PC familles dans le canton de Fribourg

| <i>Droit aux PC familles</i> | |
|--|--|
| Âge des enfants | < 12 ans |
| Délai de carence | 2 ans de domicile dans le canton de Fribourg |
| Concours de droits avec d'autres prestations | <ul style="list-style-type: none"> – Les prestations sont subsidiaires à toutes les autres formes d'aide pécuniaire à l'exception de l'aide sociale. Si les prestations ne suffisent pas pour subvenir à l'entretien du ménage, l'aide sociale peut les compléter. – Le droit à des prestations complémentaires fédérales ainsi que la renonciation à un tel droit excluent le droit à des prestations de la présente loi. – Les personnes pouvant prétendre à des aides en vertu de la législation fédérale en matière d'asile n'ont pas droit aux prestations de la présente loi. – L'obligation d'entretien en vertu du droit de la famille au sens des articles 328 et 329 CC prime sur les prestations. – Lors des versements rétroactifs des prestations selon la présente loi, il peut y avoir une cessation pour les avances accordées par l'aide sociale par analogie à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales. |
| Revenu minimum | Pas de conditions de revenu minimum. |
| <i>Fonctionnement/contenu</i> | |
| Revenus déterminants | <ul style="list-style-type: none"> – Revenu net de l'activité lucrative. – Un montant minimum hypothétique d'activité lucrative (CHF 12'500.-/an par personne majeure qui n'est pas en formation). – Une franchise de 15% est déduite sur la part de revenu d'activité lucrative qui dépasse le revenu hypothétique. – 20% de la fortune pour la part dépassant le montant de CHF 25'000.- pour le parent seul et de CHF 40'000.- pour les couples. – Autres prestations sociales (les pensions alimentaires et les avances sur pensions alimentaires, les bourses, les indemnités journalières d'assurance, les prestations versées au sens de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité ; les autres revenus dans la mesure où ils sont également pris en considération selon la LPC). |
| Dépenses reconnues | <p>Les dépenses reconnues du ménage au sens de cette loi suivent la systématique de l'art. 10 LPC à l'exception du montant du loyer :</p> <ul style="list-style-type: none"> – un forfait pour les besoins vitaux, – le montant forfaitaire du loyer est fixé par le Conseil d'Etat en fonction du nombre de personnes présentes dans le ménage,¹ – les frais d'acquisition du revenu (frais de transport et frais de repas notamment), |

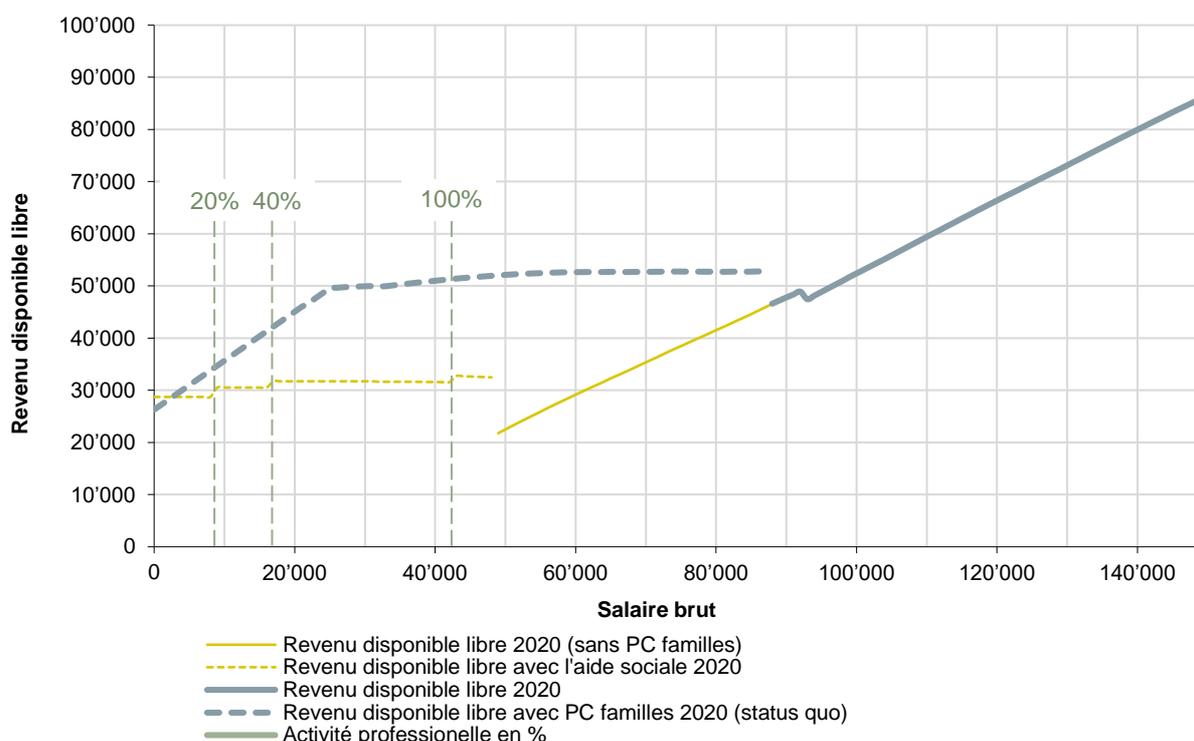
- les frais d'entretien des bâtiments et intérêts hypothécaires,
- les cotisations aux assurances sociales fédérales (sauf assurance-maladie),
- le montant pour l'assurance obligatoire des soins; il consiste en un montant forfaitaire annuel qui correspond au montant de la prime moyenne cantonale ou régionale pour l'assurance obligatoire des soins (couverture accidents comprise), mais qui n'excède pas celui de la prime effective,
- les pensions alimentaires versées en vertu du droit de la famille,
- les frais nets de prise en charge extrafamiliale d'enfants qui n'ont pas encore atteint l'âge de 11 ans révolus, pour autant que cette prise en charge soit nécessaire et dûment établie.

Source : Loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam) – Version de travail, document interne du canton de Fribourg.

Légende : ¹ Dans nos calculs, nous utilisons les loyers du tableau comparatif des loyers de l'aide sociale (document non public) – les loyers pris en compte se situent dans la fourchette des montants maximaux reconnus selon la loi sur les prestations complémentaires (LPC).

Dans l'étude sur les effets de seuil dans le canton de Fribourg, nous avons constaté que les PC familles ne créent pas en principe d'effets de seuil. Cependant, il n'y a pas non plus d'incitation au travail. Cela signifie que dans la tranche de revenus bruts entre CHF 0 et 87'000.-, un franc de plus de revenu brut ne génère pas un revenu disponible plus élevé. La raison est l'augmentation constante de la charge fiscale, qui n'est pas compensée par les PC familles. En revanche, il ressort clairement que les PC familles empêchent l'entrée à l'aide sociale (courbe bleue par rapport à la courbe jaune). Le revenu disponible avec les PC familles est supérieur au revenu disponible avec l'aide sociale. En effet, pour un couple avec deux enfants, le montant forfaitaire pour l'entretien de l'aide sociale est de CHF 25'320.- alors que le forfait pour les besoins vitaux des PC familles est de CHF 45'415.-. Les besoins vitaux sont composés d'un montant pour les besoins de base du ménage de CHF 29'415 plus CHF 8'000 par enfant.

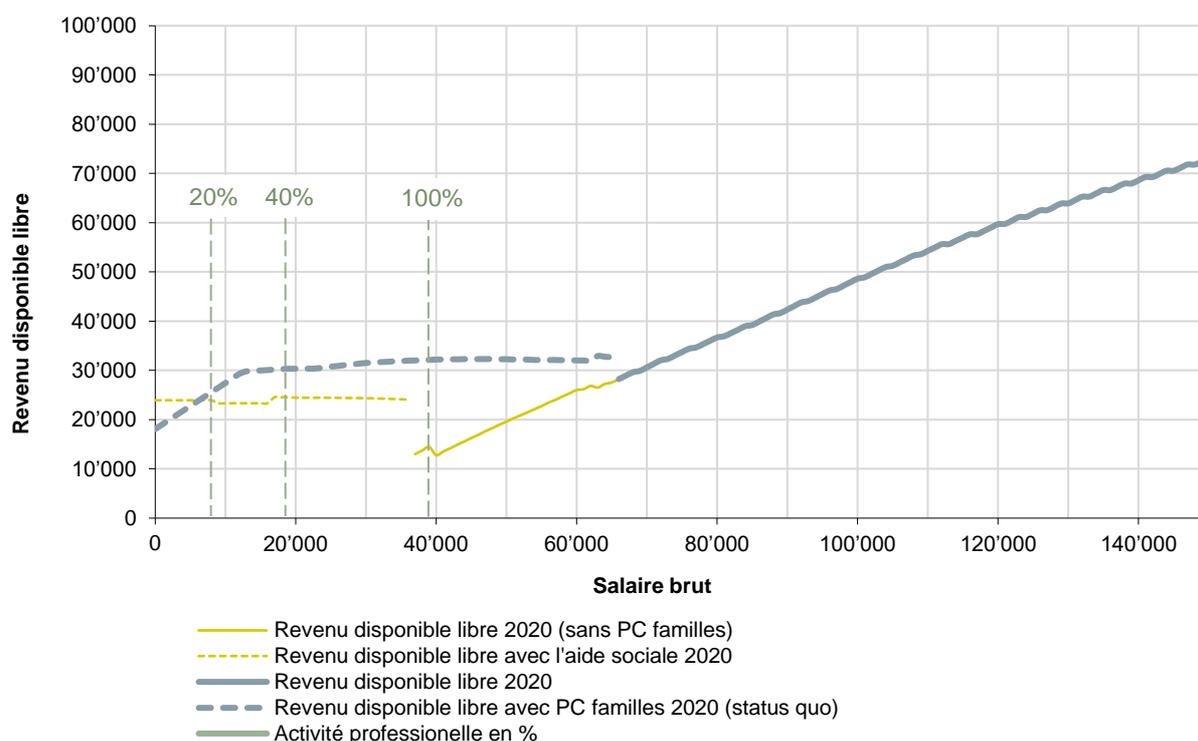
F.2.2 : Évolution du revenu disponible libre avec l'aide sociale et en dehors de l'aide sociale – Couple avec deux enfants



Source : schéma réalisé par Interface.

Pour le type de ménage « personne seule avec un enfant », le tableau est similaire (cf. figure F 2.3). Toutefois, le montant de l'aide sociale et celui des PC familles diffèrent beaucoup moins qu'avec deux enfants. Pour une personne seule avec un enfant le montant forfaitaire pour l'entretien de l'aide sociale est de CHF 18'110.- alors que le forfait pour les besoins vitaux des PC familles est de CHF 27'610.-.

F 2.3 : Évolution du revenu disponible libre avec l'aide sociale et en dehors de l'aide sociale – Personne seule avec un enfant



Source : Schéma réalisé par Interface.

À cet égard, les paramètres choisis pour déterminer les PC familles ne sont pas (encore) optimaux. Une configuration optimale des PC familles pour le canton de Fribourg peut être élaborée sur la base d'une comparaison avec les systèmes existants dans les cantons de Soleure et de Vaud (chapitre 2.2).

2.2 Comparaison avec les systèmes des cantons de Soleure et de Vaud

Les systèmes de PC familles dans cantons de Soleure et de Vaud sont conçus de la manière suivante.

F 2.4 : Configuration des PC familles dans les cantons de Soleure et de Vaud

| | <i>Canton de Soleure</i> | <i>Canton de Vaud</i> |
|--|--|---|
| Droit aux PC familles | | |
| Âge des enfants | < 6 ans | < 16 ans |
| Délai de carence | 2 ans de domicile ininterrompus dans le canton de Soleure | 3 ans de domicile dans le canton de Vaud |
| Concours de droits avec d'autres prestations | Le double versement des PC familles et de l'aide sociale est possible, mais il ne peut pas être perçu en même temps que les PC AVS/AI ; la prime d'assurance maladie est considérée comme une dépense, la réduction des primes n'est donc pas versée en plus | Subsidiaires aux autres prestations financières, à l'exception de : <ul style="list-style-type: none"> - Subsidés LAMal : pas pris en compte dans les ressources - PC AVS/AI : exclusif. Pas possible de percevoir les deux ; sauf pour les frais de garde (intervention complémentaire aux PC AVS/AI) - Aide sociale : exclusif. Pas possible de percevoir les deux. Pas d'aide sociale, si les PC familles permettent d'éviter le recours à l'aide sociale |
| Revenu minimum | La famille atteint un revenu brut minimum (salaire brut + allocations familiales) compris entre CHF 7'500 et CHF 30'000 par an (selon le type de famille) | Pas de conditions de revenu minimum |
| Fonctionnement/contenu | | |
| Revenus déterminants | <ul style="list-style-type: none"> - Revenu net de l'activité lucrative - Revenu hypothétique entre 10'000 CHF (famille monoparentale avec enfants de moins de 3 ans) et 40'000 CHF (deux adultes avec enfants) - Franchise sur le revenu (20% jusqu'à CHF 10'000.- par personne adulte au-dessus du revenu minimum) - 10% de la fortune nette dans la mesure où celle-ci dépasse CHF 40'000 - Fortune immobilière selon les dispositions des PC AVS/AI - Autres revenus (par ex. rentes, allocations familiales, contributions d'entretien) | <ul style="list-style-type: none"> - Revenu net de l'activité lucrative - Un montant minimum hypothétique d'activité lucrative (CHF 12'700.-/an pour un parent seul et à CHF 24'370.-/an pour un couple) - Une franchise de 12% est déduite sur la part de revenu d'activité lucrative qui dépasse le revenu hypothétique. Un montant minimum de franchise est fixé. Il correspond à la moitié des revenus dépassant le revenu hypothétique, jusqu'à concurrence d'un montant de CHF 2'400.- - 20% de la fortune pour la part dépassant le montant de CHF 25'000.- pour le parent seul et de CHF 40'000.- pour les couples - Lorsque l'ayant droit ou un membre de sa famille est propriétaire d'un immeuble qui leur sert d'habitation, seule la valeur fiscale de l'immeuble |

supérieure à CHF 112'500.- entre en considération à titre de fortune

Dépenses reconnues

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Un forfait pour les besoins vitaux (personne seule CHF 19'450.-, couples CHF 29'175.-, pour chacun des deux premiers enfants CHF 10'170.-) - Assurance maladie - Loyer (max. CHF 15'000.- par an) - Garde d'enfants (pour les enfants < 6 ans, max. CHF 6'000.-) - Autres dépenses (par ex. contributions d'entretien, frais d'entretien des bâtiments) | <ul style="list-style-type: none"> - Un forfait pour les besoins vitaux - Les frais de loyer, y compris 10% de frais accessoires (barème de loyers maximums identique à celui du RI ; les montants peuvent être dépassés de 20% en cas de pénurie sur le marché du logement) - Les frais d'acquisition du revenu (frais de transport et frais de repas notamment) - Les frais d'entretien des bâtiments et intérêts hypothécaires - Les cotisations aux assurances sociales fédérales (sauf assurance-maladie) - Les pensions alimentaires versées |
|--|--|

Sources : Baumgartner et. al. (2014): Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn, Schlussbericht, Olten/Bern. Abrassart, A.; Guggenbühl, T.; Stutz, H. (2015): Évaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la Rente-pont (LPCFam), Berne.

2.3 Variantes de PC familles pour le canton de Fribourg

Dans ce chapitre, nous présentons trois variantes de PC familles pour le canton de Fribourg. Les variantes se distinguent essentiellement par le montant des besoins vitaux, l'utilisation d'un revenu minimum, le montant du revenu hypothétique et la franchise de revenu :

- La variante n°1 tient compte d'une franchise sur le revenu de cinq points de pourcentage plus élevée que celle prévue à l'origine (statu quo).
- La variante n°2 s'inspire du modèle soleurois. Ici, un revenu minimum à partir duquel les PC familles sont payées est fixé. Le revenu hypothétique est fixé à un niveau plus bas pour les familles monoparentales que pour les couples. La franchise de revenu est de 20%, comme dans la variante n°1.
- La variante n°3 se base sur le modèle du canton de Vaud et diffère du statu quo en ce qui concerne le montant des besoins vitaux et la franchise sur le revenu plus élevée.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des différentes variantes. Les paramètres modifiés par rapport au statu quo sont mis en évidence dans les surfaces grisées.

F 2.5 : Variantes de PC familles (tous les montants sont en CHF)

| | Statu quo | Variante n°1 | Variante n°2 | Variante n°3 |
|--|-------------------|-------------------|--|--------------------------------------|
| Besoins vitaux des familles monoparentales | 19'610 | 19'610 | 19'610 | 29'176 (avec 1 enfant) |
| Besoins vitaux des ménages en couple | 29'415 | 29'415 | 29'415 | 39'921 (avec 2 enfants) |
| Besoins vitaux par enfant | 8'000 | 8'000 | 8'000 | Inclus dans les besoins des familles |
| Revenu minimum | 0 | 0 | 7'500 (personne seule avec un enfant < 3 ans) 25'000 (couples avec deux enfants) | 0 |
| Revenu hypothétique | 12'500 par adulte | 12'500 par adulte | 10'000 (personne seule avec un enfant < 3 ans) 30'000 (couples avec deux enfants) | 12'500 par adulte |
| Franchise de revenu ¹ | 15% | 20% | 20% | 20% |

Source : Schéma réalisé par Interface.

Légende : ¹ Pour les revenus dépassant le revenu hypothétique, seul un pourcentage de la différence entre les deux revenus est pris en compte. Contrairement à la réglementation du canton de Soleure, la franchise sur le revenu est accordée indépendamment du montant maximal du revenu.

Dans les trois variantes, aucun plafond n'a été pris en compte pour les frais de loyer maximums imputables ainsi que pour les frais maximums imputables pour la garde du ou des enfant(s) par des tiers. Ceux-ci n'ont pas été fixés définitivement jusqu'à présent, c'est pourquoi le modèle part du principe que les frais de loyer supposés (ceux-ci correspondent à la moyenne fribourgeoise) sont entièrement pris en charge. Selon la version de travail de la loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam) du canton de

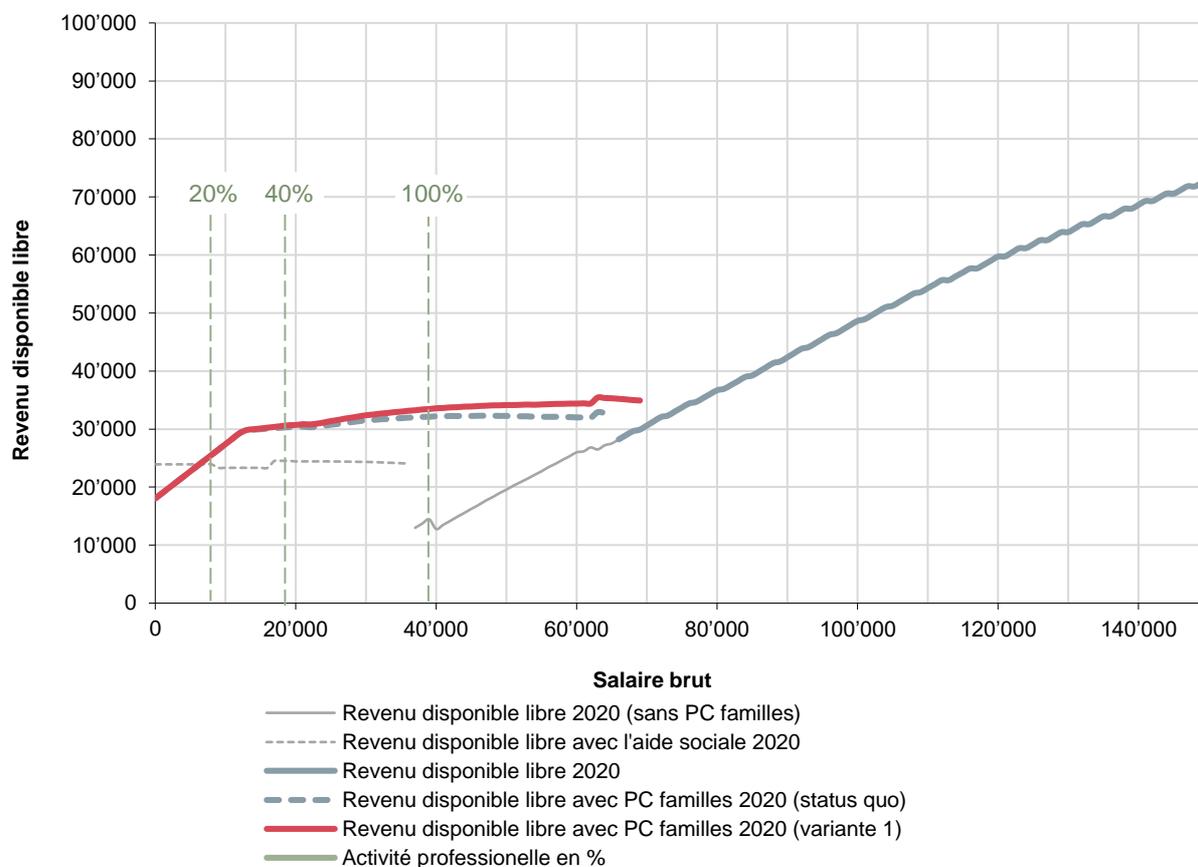
Fribourg, le Conseil d'Etat fixe dans le règlement d'application les montants et les détails concernant le loyer ainsi que le remboursement des frais de garde et des frais de maladie. Dans ce contexte, nous attirons l'attention sur le fait que l'adaptation du loyer modifie fortement les coûts mais n'influence que marginalement les objectifs d'efficacité. La prise en compte de la fortune n'a globalement qu'un faible impact sur les coûts, c'est pourquoi ce paramètre a été généralement négligé dans le modèle.

Dans la variante n°1, comme dans le modèle statu quo, aucune incitation à travailler n'apparaît dans la tranche de revenu la plus basse, qui s'étend jusqu'à CHF 12'500.-. De plus, en raison de la prise en compte du revenu hypothétique, les bénéficiaires de PC familles ne sont pas mieux lotis que les bénéficiaires de l'aide sociale. Cependant, au-dessus de CHF 12'500.- de revenu brut, il existe une incitation indirecte à travailler, car le revenu disponible avec PC familles – contrairement au revenu disponible avec l'aide sociale (courbe grise dans le tableau F 6) – augmente avec l'augmentation du revenu brut. Pour que cette incitation positive au travail se réalise, la franchise – le pourcentage de prise en compte du revenu effectif qui dépasse le revenu hypothétique – doit être fixée à 20% au minimum (courbe rouge dans le tableau F 6). Avec une franchise de 15%, comme le prévoit le modèle statu quo, il n'y aurait pas d'incitation au travail (courbe bleue en pointillés dans le tableau F 6).

Dans la tranche de revenu entre CHF 64'000.- et CHF 70'000.-, il n'y a toujours pas d'incitation à travailler, même avec une franchise plus élevée. Cela s'explique par le fait que l'augmentation de la charge fiscale n'est pas entièrement compensée par l'augmentation des PC familles. Pour que la charge fiscale croissante due aux PC familles puisse être compensée, il faudrait augmenter la franchise sur le revenu à au moins 30%. Mais comme il s'agit d'une tranche de revenu étroite sans incitation positive au travail, une telle augmentation n'est selon nous pas nécessaire.

En cas de suppression des PC familles, un léger seuil peut apparaître en raison de la suppression simultanée de la réduction des primes. Pour contrecarrer cet effet, il faudrait adapter le système de réduction des primes. Il convient de relever que ce seuil est négligeable par rapport au seuil à la sortie de l'aide sociale (voir aussi figure FA 3 en annexe).

F 2.6 : Évolution du revenu disponible libre modèle statu quo et variante 1 – Personne seule et un enfant



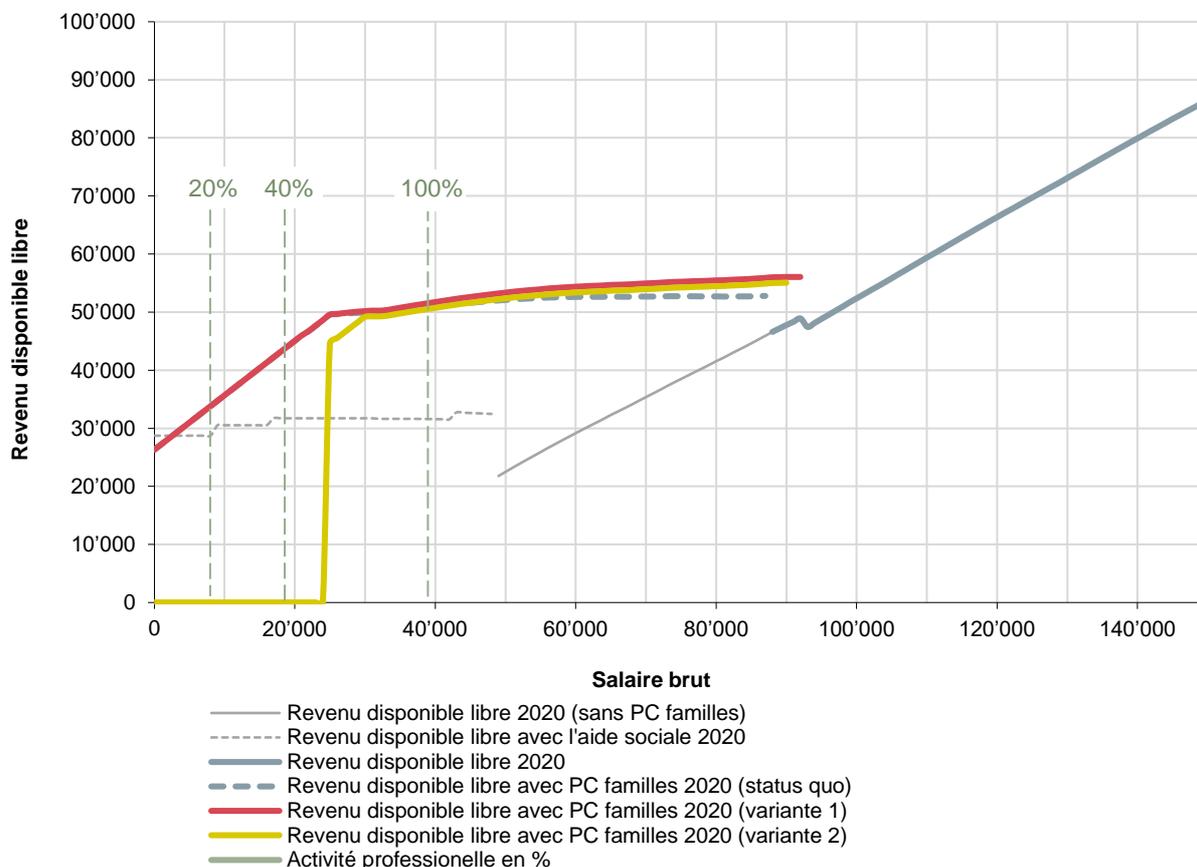
Source : Schéma réalisé par Interface.

La Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) propose que l'exercice d'une activité lucrative soit une condition préalable à l'obtention de PC familles. C'est par exemple le cas dans les cantons de Soleure, Vaud et Genève. De plus, le canton de Soleure part du principe qu'il faut un revenu minimum pour avoir droit aux prestations. Cela signifie que les familles aux revenus les plus bas continueront à être soutenues par l'aide sociale et que les PC familles seront versées à partir du revenu minimum. La prestation complémentaire a lieu donc de manière analogue au système des PC AVS/AI en tant que complément à un revenu déjà existant. La combinaison de l'aide sociale et des PC familles peut toutefois entraîner des effets de « yoyo » entre les deux systèmes, par exemple en cas de contrats de travail à durée déterminée. En outre, le lien avec l'activité lucrative peut être problématique pour les familles monoparentales. Pour celles-ci, il peut s'avérer plus difficile d'exercer une activité lucrative, particulièrement pendant la première année de l'enfant. L'impact des PC familles sera pourtant le plus important dans ce groupe : les parents isolés sont cinq fois plus susceptibles de recourir à l'aide sociale que les autres ménages et constituent un groupe à risque pour les situations de *working poor*.

En ce qui concerne les modèles de calcul, la variante n°2 pour une famille monoparentale avec un enfant ne se différencie que très peu de la variante n°1, à l'exception de la contribution PC familles légèrement plus élevée à partir d'un revenu minimum de CHF 7'500.- (voir figure FA 1 en annexe). La situation est différente pour une famille avec deux enfants, pour laquelle la variante n°2 prévoit un revenu hypothétique plus élevé que

la variante 1 (voir figure F 2.7). La courbe jaune se situe donc juste en dessous de la courbe rouge (variante 1) mais légèrement au-dessus de la courbe bleue en pointillés (statu quo).

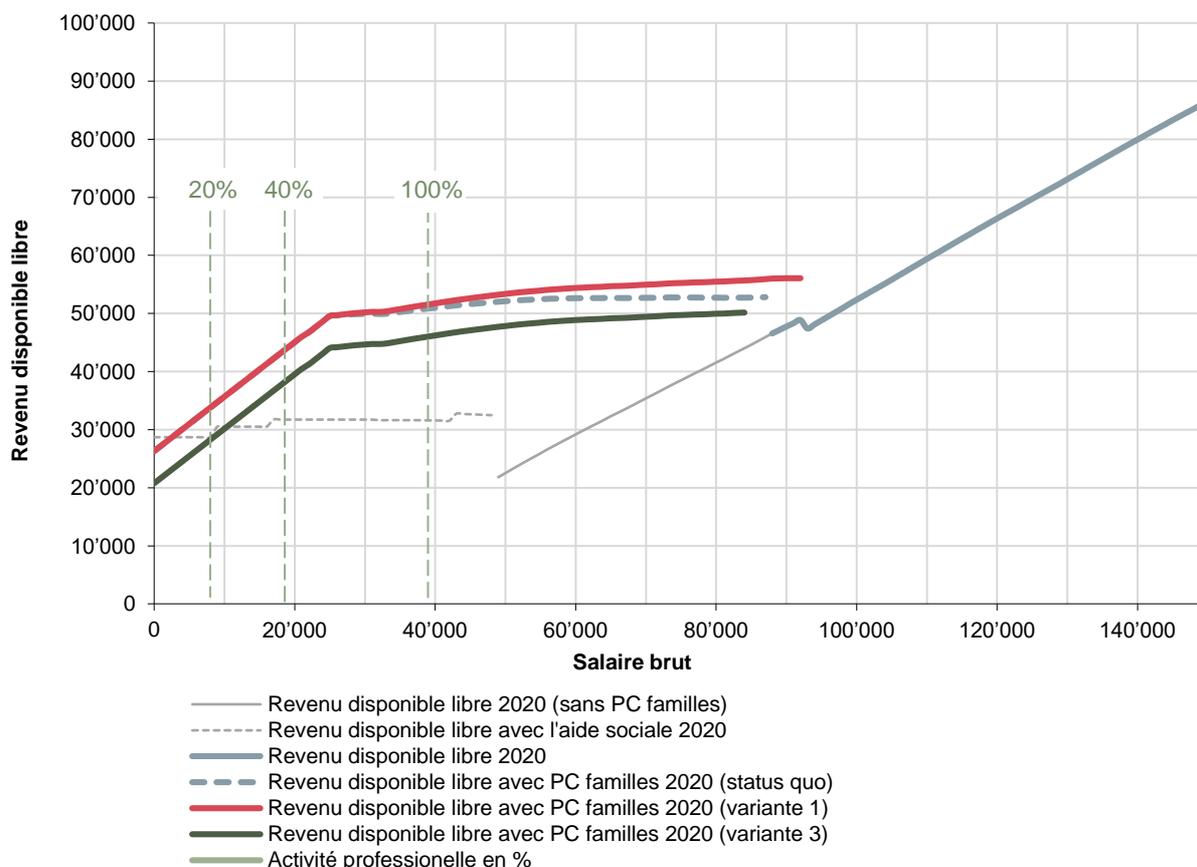
F 2.7 : Évolution du revenu disponible libre modèle statu quo, variante n°1 et n°2 – Couple avec deux enfants



Source : Schéma réalisé par Interface.

Dans l'ensemble, les modélisations montrent que le choix des montants du revenu minimum, du revenu hypothétique et de la contribution au revenu a des effets importants sur l'atteinte du groupe cible principal. L'influence de ces paramètres sur les coûts est toutefois relativement faible, comme le montrent de précédentes études réalisées par Interface dans d'autres cantons. En revanche, l'ajustement du forfait pour les besoins vitaux a un impact à la fois sur l'atteinte du groupe cible et sur les coûts. Comme le montre la figure F 2.8 (ou la figure FA 1 en annexe), la courbe se déplace verticalement. Pour le type de ménage illustré « couple avec deux enfants », les besoins vitaux choisis dans le statu quo donnent lieu à une amélioration substantielle pour les bénéficiaires de PC familles par rapport aux bénéficiaires de l'aide sociale. Cela est dû en particulier à la prise en compte de besoins vitaux par enfant qui sont plus élevés que ceux de l'aide sociale. Si la famille n'avait qu'un seul enfant, la différence entre l'aide sociale et les PC familles serait moins importante dans la tranche de revenus la plus basse (cf. figure FA 1 en annexe). Néanmoins, pour une famille avec un enfant, il existe aussi une différence non négligeable entre le revenu disponible avec PC familles et celui avec l'aide sociale.

F 2.8 : Évolution du revenu disponible libre modèle statu quo, variante n°1 et n°3 – Couple avec deux enfants



Source : Schéma réalisé par Interface.

La figure F 2.9 montre, à titre d'exemple, l'écart entre le revenu disponible avec l'aide sociale et celui avec les PC familles, pour un salaire brut de 13 000 CHF. Il apparaît clairement que le niveau des besoins vitaux des PC familles doit être rapproché de celui de l'aide sociale. Il convient de noter qu'outre les besoins vitaux, le loyer pris en compte dans l'aide sociale diffère également de celui des PC familles. Il est toutefois essentiel que le revenu disponible libre soit à peu près le même dans les deux modèles.

F 2.9 : Revenu disponible libre avec l'aide sociale ou avec PC familles (salaire brut 13'000)

| | Montant forfaitaire pour l'entretien de l'aide sociale | Revenu disponible libre avec l'aide sociale | Forfait pour les besoins vitaux des PC familles | Revenu disponible libre avec PC familles | Revenu disponible. Différence aide sociale / PC Familles |
|-------------------------------|--|---|---|--|--|
| Personne seule avec un enfant | 18'110 | 23'300 | 27'610 | 29'840 | 6'540 |
| Couple avec deux enfants | 25'320 | 30'500 | 45'415 | 50'500 | 20'000 |

Source : Schéma réalisé par Interface.

3. Organe d'exécution des PC familles

La mise en œuvre des PC familles peut être réalisée par les services sociaux régionaux (au nombre de 21 dans le canton de Fribourg), par la caisse de compensation du canton de Fribourg ou encore par un service nouvellement créé. Dans le canton de Vaud, le traitement des PC familles a été transféré, principalement en raison de la proximité avec la population, de la Caisse cantonale vaudoise de compensation (CCVD) aux six Centres régionaux de décision (CRD) qui eux-mêmes sont ancrés administrativement dans les dix Régions d'action sociale (RAS)¹. Dans le canton de Soleure, c'est le Service des prestations complémentaires pour les familles, rattaché à l'Office cantonal des affaires sociales et sociétale, qui gère les PC familles depuis 2018. Auparavant, la caisse de compensation était responsable des PC familles. Cela s'explique en premier lieu par le fait que la caisse de compensation disposait déjà des programmes informatiques nécessaires ainsi que du savoir-faire pour le calcul des PC familles, ce qui permettait d'exploiter les synergies. Toutefois, comme les PC familles sont calculées de manière très individuelle, elles ne se sont pas bien intégrées dans les activités de gestion de masse de la caisse de compensation. C'est pourquoi, après la phase pilote de huit ans, un service spécialisé a été créé au sein de l'Office des affaires sociales et un programme informatique adapté aux PC familles a été développé. L'avantage du service spécialisé au sein de l'Office des affaires sociales est en outre l'échange étroit avec les services d'aide sociale communaux. Néanmoins, il était important pour le canton de Soleure de séparer clairement les PC familles de l'aide sociale, car les bénéficiaires de PC familles ne souhaitent pas être assimilés à l'aide sociale.

Pour le canton de Fribourg, le choix de l'organe responsable de la mise en œuvre des PC familles ne sera possible que lorsque la configuration des PC familles aura été définitivement arrêtée. En effet, le lien avec une activité lucrative est déterminant pour le droit aux prestations. Les arguments pour ou contre une mise en œuvre par les services d'aide sociale ou la caisse de compensation sont présentés ci-dessous.

¹ Les Régions d'action sociale peuvent avoir au maximum un CRD par région (Art. 41b, Règlement d'application de la loi du 23 novembre 2010 sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont (RLPCFam), Canton de Vaud).

F 3.1 : Arguments en faveur de la mise en œuvre des PC familles par les services d'aide sociale ou par la Caisse de compensation

| | <i>Services d'aide sociale</i> | <i>Caisse de compensation</i> |
|---------------|--|--|
| Avantages | <ul style="list-style-type: none"> - Proximité avec la population - Expérience en matière de conseil social et budgétaire - Le passage de l'aide sociale à PC familles peut se faire en douceur, absence d'effet « yoyo » (si l'activité lucrative est une condition d'éligibilité) | <ul style="list-style-type: none"> - Le financement et l'exécution se font au même niveau (canton). - Mise en œuvre technique et expérience dans le calcul des prestations complémentaires disponibles - Les calculs sont effectués par un seul service - Procédure standardisée à bas seuil |
| Inconvénients | <ul style="list-style-type: none"> - Les conseils sont très coûteux - Plusieurs services effectuent (probablement) les calculs de manière différente - La formation de nombreux spécialistes est nécessaire - Le conseil personnel peut être un obstacle à la demande | <ul style="list-style-type: none"> - Procédure impersonnelle sans conseil - Effet « yoyo » avec les services d'aide sociale (si l'activité lucrative est une condition d'éligibilité) |

Source : Schéma réalisé par Interface sur la base d'entretiens conduits dans des cantons.

4. Recommandations

Nous recommandons aux responsables du canton de Fribourg de concevoir le modèle pour les PC familles de la manière suivante :

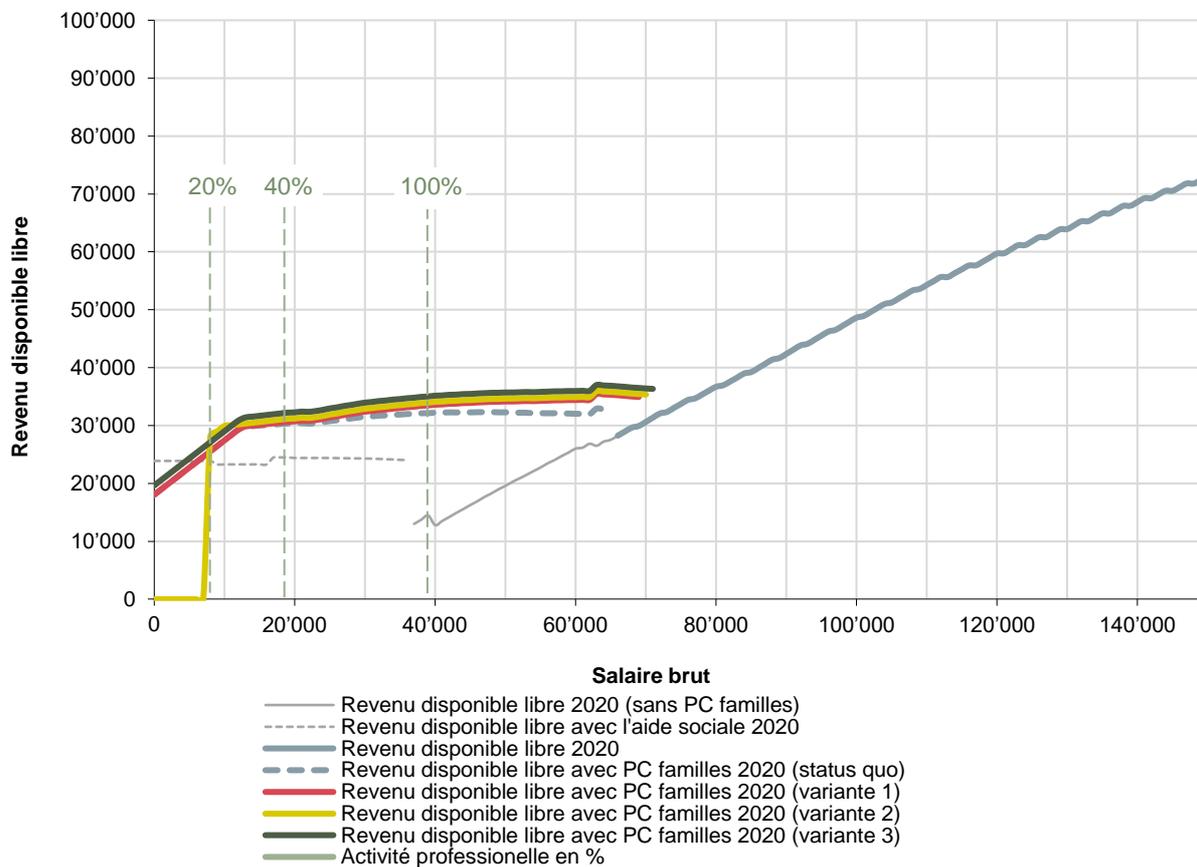
- De manière générale, il conviendrait de ne pas lier le droit aux PC familles à une activité lucrative ni de fixer un revenu minimum pour le droit aux prestations. Il faut plutôt fixer la prise en compte du revenu effectivement généré (franchise) à un niveau suffisamment élevé, afin de créer une incitation indirecte à travailler. En outre, il convient de fixer un revenu hypothétique de sorte qu'il n'y ait pas d'amélioration par rapport à l'aide sociale dans la catégorie de revenus la plus basse.
- Afin de créer une incitation positive au travail et que le revenu disponible avec les PC familles augmente continuellement – contrairement au revenu disponible avec l'aide sociale –, nous recommandons de prendre en compte le revenu hypothétique de CHF 12'500.- par adulte et de fixer la franchise à 20%. Il faut renoncer à une limite supérieure de la franchise. Cette proposition correspond à la variante n°1 (voir section 2.3).
- Les autres paramètres (par ex. le forfait pour les besoins vitaux, la prise en compte de la fortune) doivent être maintenus comme prévu en s'inspirant des PC AVS/AI. Afin que la différence entre les PC familles et l'aide sociale ne soit pas trop importante, il faudrait cependant procéder à une réduction des besoins vitaux par enfant et éventuellement les échelonner en plus (1er enfant 8'000 CHF, 2ème enfant 6'500 CHF, etc.). Cela permettrait de réduire la différence, pour les familles avec plusieurs enfants, entre le revenu disponible dans le système actuel avec l'aide sociale et le revenu disponible dans le nouveau système avec PC familles.
- Les paramètres devraient être déterminés dans des bases normatives faciles (rapides) à modifier car le revenu disponible est très sensible aux changements intervenant dans d'autres prestations sociales (telles que les réductions de primes d'assurances maladie).

Partant du principe que l'activité lucrative n'est pas une condition d'éligibilité pour les PC familles, nous recommandons que la mise en œuvre des PC familles soit confiée, dans un premier temps, à la caisse de compensation. De notre point de vue, il est essentiel que, dans la phase d'initiation, le savoir-faire en matière de calcul de prestations complémentaires ainsi qu'en matière de programme IT soit déjà disponible. C'est le cas au sein de la Caisse de compensation. En outre, il est central que l'instance de financement soit également souveraine en matière d'exécution. Enfin, un autre avantage est que le calcul ne doit pas être effectué par différents services, mais qu'il se fait de manière professionnelle à un seul endroit. La distance avec les bénéficiaires peut aussi être un avantage : le processus de demande est impersonnel et facile d'accès. Pour des conseils plus approfondis (également en rapport avec les PC familles), la caisse de compensation peut orienter les bénéficiaires vers les services d'aide sociale ou d'autres services de conseil.

A partir du moment où suffisamment d'expériences dans la mise en œuvre des PC familles ont été acquises (p. ex. savoir distinguer les demandes qui nécessitent un conseil ou non), il conviendra d'envisager, dans un deuxième temps, de confier la mise en œuvre à un ou d'autres organes (par exemple aux 21 services sociaux régionaux du canton). Dans ce cadre, afin de conseiller et d'accompagner étroitement les bénéficiaires de PC familles, un cas management pourrait être mis en place.

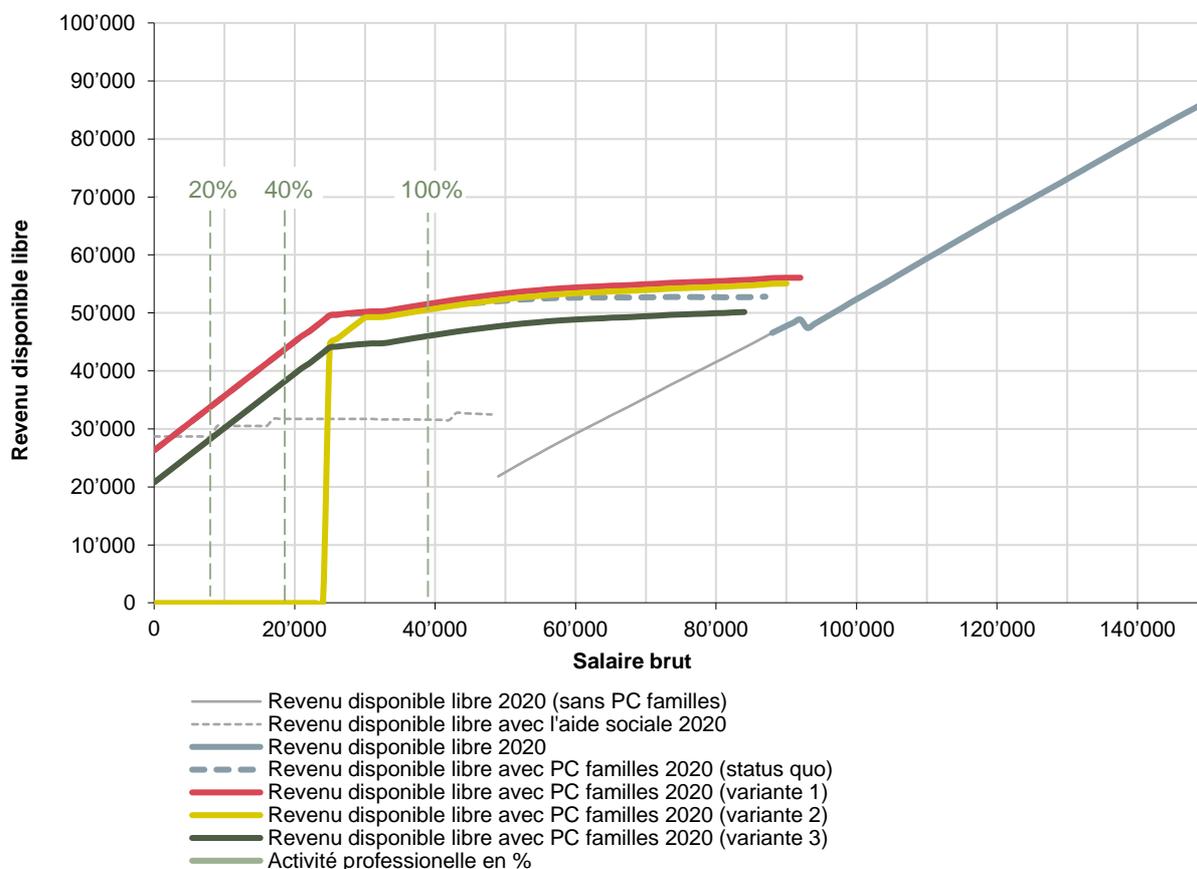
Annexe

FA 1 : Évolution du revenu disponible libre des différents modèles – Personne seule avec un enfant



Source : Schéma réalisé par Interface.

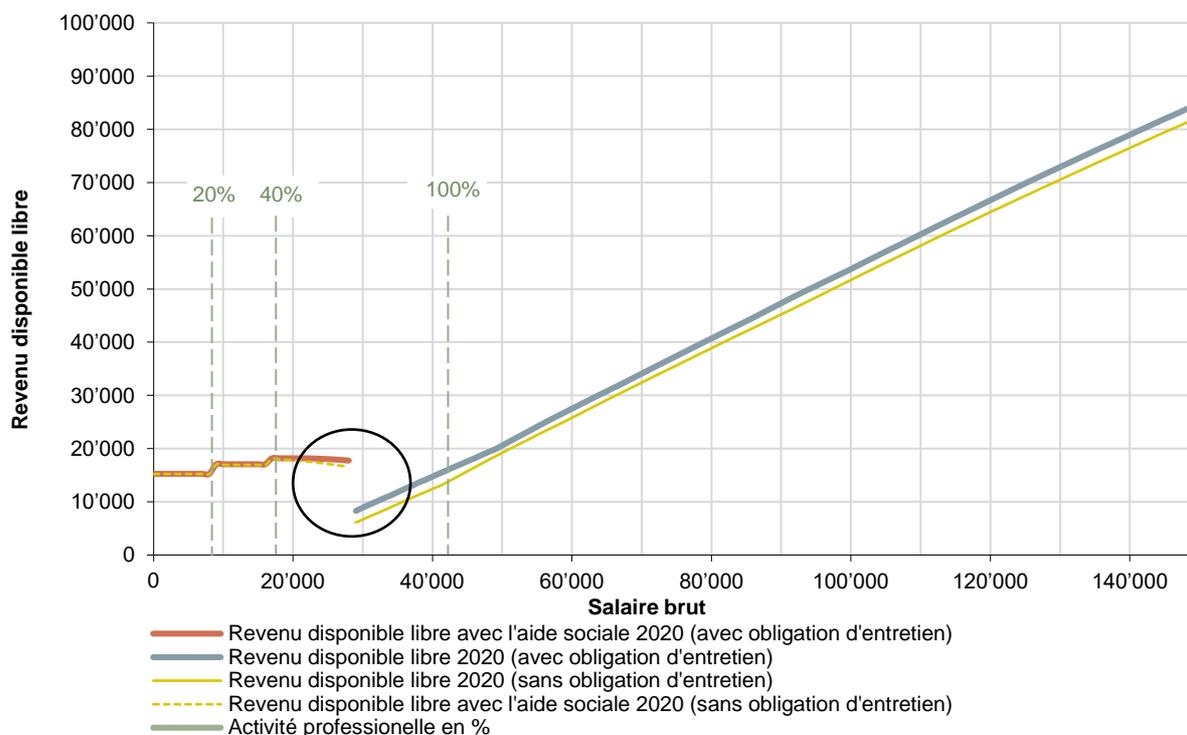
FA 2 : Évolution du revenu disponible libre des différents modèles – Couple avec deux enfants



Source : Schéma réalisé par Interface.

FA 3 : Évolution du revenu disponible libre avec l'aide sociale et en dehors de l'aide sociale

| | | | | |
|------------------|-------------------------|--|------------------------------|--|
| × Personne seule | × Couple + deux enfants | × Couple + deux enfants (deux revenus) | × Personne seule + un enfant | × Couple + un enfant + un/e étudiant/e |
|------------------|-------------------------|--|------------------------------|--|



Effets de seuil

- Un effet de seuil se produit à un salaire brut d'environ 28'000 francs. Le revenu disponible libre avec l'aide sociale (courbe rouge) diffère considérablement du revenu disponible libre en dehors de l'aide sociale (courbe bleue). La différence entre le revenu disponible libre à la fin de la courbe rouge et au début de la courbe bleue est d'environ 9'400 francs pour le type de ménage illustré ci-dessus (personne seule).
- L'effet de seuil est dû à la sortie de l'aide sociale (en combinaison avec la réduction des primes d'assurance-maladie) : en dehors de l'aide sociale, une personne doit payer elle-même les primes de caisse maladie. Bien que la réduction des primes d'assurance-maladie réduise le montant à payer, le montant de la réduction est inférieur à la sortie de l'aide sociale (la prime de 5'436 francs n'est réduite que de 2'900 francs pour un revenu brut de 29'000 francs). Par contre, pour les bénéficiaires de l'aide sociale, l'État paie la totalité de la prime d'assurance-maladie effective.
- L'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale est encore renforcé lors du calcul de l'aide sociale par la prise en considération d'un loyer déterminant plus bas. Par exemple, si l'on prend un loyer de 9'000 francs par an dans le cadre de l'aide sociale alors qu'un loyer au prix du marché se situe à 15'000 francs par an. La loi sur l'aide sociale prévoit que, à l'entrée à l'aide sociale, les personnes doivent emménager dans un appartement meilleur marché le cas échéant. Si cette mesure est appliquée dans la pratique, l'effet de seuil est renforcé lors de la sortie de l'aide sociale de près de 6'000 francs.
- Cet effet de seuil se produit dans tous les types de ménages examinés même si l'importance de l'effet varie. L'effet de seuil est le plus élevé pour le type de ménage « couple marié avec deux enfants ». Cela s'explique par un loyer plus haut et une prime d'assurance-maladie plus élevée dans ce type de cas.
- Abstraction faite de l'aide sociale, il convient de noter qu'il n'y a pratiquement aucune différence de revenu disponible entre les types de ménages « personne seule sans obligation d'entretien » et « personne seule avec obligation d'entretien » (différence entre courbe rouge/bleue et courbe jaune). Bien que la « personne seule avec obligation d'entretien » ait une charge fiscale plus faible et qu'elle ait droit à une réduction de prime sur une période plus longue en raison de son revenu déterminant plus faible, la différence entre les revenus disponibles devient négligeable, au plus tard lorsque la réduction de prime cesse (49'000 francs bruts pour la personne seule avec obligation d'entretien).

Pistes d'action

Pour réduire l'effet de seuil, on recense trois approches :

- Le canton crée des éléments incitatifs à la sortie de l'aide sociale. En d'autres termes, une personne sortant de l'aide sociale bénéficie d'une réduction supplémentaire des primes (cf. p.ex. modèle lucernois).
- Le canton augmente la réduction des primes d'assurance. Le montant de la réduction à la sortie de l'aide sociale (2'900 francs) est clairement inférieur à la réduction avec l'aide sociale (5'436 francs). Cette approche est plus chère pour le canton (toutes les personnes en bénéficient). La première approche est moins chère pour le canton mais crée d'autres limites d'entrée et de sortie de l'aide sociale. La première approche implique que les personnes sortant de l'aide sociale disposent d'un revenu disponible libre plus élevé que les personnes ayant le même salaire brut mais ne sortant pas de l'aide sociale.
- Les autorités publiques adaptent le loyer déterminant pour le calcul de l'aide sociale à un loyer au prix du marché, commun en dehors de l'aide sociale. Cette mesure aurait l'effet le plus important sur l'effet de seuil.

Légende :  : type de ménage illustré ;  : type de ménage concerné par un effet de seuil dû à l'aide sociale ;  : type de ménage concerné par l'absence d'incitation au travail due à l'aide sociale ; en gris : pour ce type de ménage, l'aide sociale n'est pas prise en compte.

Source : Interface 2021, Étude sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans le canton de Fribourg ; Rapport final à l'intention du Service de l'action sociale du canton de Fribourg, p.13.