



Message 2021-DSAS-20

26 septembre 2023

Projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam).

Ce document donne suite à la :

Motion 2010-GC-6	Prestations complémentaires pour les familles à bas revenus
Auteurs :	Beyeler Hans-Rudolf / Fasel Bruno

Table des matières

1	Introduction	3
2	Le contexte social, politique et économique	4
2.1	La pauvreté en Suisse	4
2.2	Certaines familles sont davantage exposées à la pauvreté	5
2.3	Politique familiale : tendances et développements	8
2.4	Orientations au niveau fédéral	9
2.5	Orientations dans le canton de Fribourg	9
3	Les prestations complémentaires pour les familles en Suisse	10
3.1	Le projet fédéral de PC familles	10
3.2	Modèles de PC familles dans les cantons	11
4	Le projet fribourgeois	13
4.1	Evaluation des résultats de la procédure de consultation	13
4.2	Les grandes lignes du projet	14
4.3	Le mode de calcul et les paramètres du modèle	15
4.3.1	Généralités	15
4.3.2	Dépenses reconnues	15
4.3.3	Remboursement des frais de garde	16
4.3.4	Remboursement des frais de maladie	16
4.3.5	Revenus annuels déterminants	16
4.3.6	Cercle des bénéficiaires et conditions d'octroi	17
4.3.7	Calcul du montant de la prestation	17
4.3.8	Revenu hypothétique	17
4.3.9	Exemples de calcul	18

4.3.10	Pas d'exportation	19
4.3.11	Gestion administrative	19
4.3.12	Aide sociale	19
5	Incidences financières	19
5.1	Nombre de ménages potentiels	19
5.2	Coûts moyens par ménage	20
5.3	Dépenses pour les PC familles et l'accompagnement social	20
5.4	Dépenses actuelles pour l'aide sociale et les allocations de maternité	20
5.5	Nouvelles dépenses consécutives à l'introduction des PC familles	21
5.6	Répartition des dépenses	22
6	Commentaire des articles	22
6.1	Dispositions générales et principes	22
6.2	Prestation complémentaire annuelle	24
6.3	Remboursement des frais de garde pour enfants et des frais de maladie	25
6.4	Accompagnement social	26
6.5	Organisation, dispositions communes et financement	27
6.6	Dispositions pénales	30
6.7	Voies de droit	30
6.8	Dispositions finales	30
6.9	Modification d'autres actes	30
6.10	Dispositions transitoires	31
7	Effets sur le développement durable	31
8	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	31
9	Référendum financier et législatif	31
10	Conclusion	31

1 Introduction

Selon l'article 59 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg, l'Etat et les communes protègent et soutiennent les familles dans leur diversité. A cet effet, la Constitution fribourgeoise prévoit, à l'article 60 al. 2, l'octroi de prestations complémentaires pour les enfants en bas âge des familles dont les moyens financiers sont insuffisants.

Dans une motion déposée et développée le 17 mars 2010 (2010-GC-6), les députés Bruno Fasel et Hans-Rudolf Beyeler vont dans le même sens et demandent au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi visant à créer des prestations complémentaires pour familles avec de faibles revenus. Cette motion a été acceptée par le Grand Conseil le 11 novembre 2010.

La pertinence des dispositions constitutionnelles et de la motion se voit renouvelée face aux récentes transformations socio-économiques, les familles étant confrontées à de nouveaux risques sociaux. Les besoins des individus sont couverts par trois régimes de soutien : la famille, le marché du travail et les prestations sociales. La combinaison de ces trois régimes est essentielle pour le maintien des personnes hors de la précarité. Lorsqu'un des régimes est déficient, les autres doivent prendre le relais afin d'éviter les défauts de protection. Or, à l'heure actuelle, des affaiblissements tant au niveau du marché de l'emploi que de la sphère familiale peuvent être observés. D'un côté, le monde professionnel a gagné en insécurité ces dernières années. Non seulement il ne garantit plus la stabilité de l'emploi, mais de surcroît il n'apporte plus nécessairement le minimum vital, même pour des emplois à plein temps. Ces situations de précarité touchent principalement les personnes faiblement qualifiées. De l'autre côté, des risques se sont également accentués au niveau de la famille, en particulier la divortialité et son corollaire la monoparentalité, qui peuvent engendrer la formation de ménages précaires.

De nombreux parents aux qualifications professionnelles faibles sont durement touchés par le développement de ces risques sociaux. Ils peuvent difficilement compter sur le marché de l'emploi, leur protection sociale est déficiente du fait de leur situation professionnelle précaire et ils voient leurs piliers familiaux se désagréger. Il ne leur reste qu'un dernier recours pour assurer leur sécurité : l'aide sociale. L'instabilité économique consécutive à la pandémie de Covid-19 confirme ce bilan et montre qu'une partie de la population risque dans ces circonstances de décrocher et de se retrouver dans une situation de précarité, voire de pauvreté et de marginalité. Les prestations complémentaires pour les familles (ci-après PC familles) s'insèrent donc pleinement dans cette problématique et se placent à la croisée des politiques familiale, sociale et économique :

- > En tant que mesure de politique familiale, les PC familles représentent une reconnaissance du rôle prépondérant qu'exercent les familles dans la société, en leur offrant un soutien spécifique favorisant une meilleure articulation entre tâches familiales et activité professionnelle.
- > Comme mesure de politique sociale, elles garantissent une sécurité matérielle aux familles de condition modeste. Elles évitent que l'arrivée d'un enfant ne soit synonyme de pauvreté, en atténuant les lourdes charges liées à des phases de vie familiale particulières et temporaires. Elles diminuent le nombre de familles ayant recours à l'aide sociale en amenant le niveau de revenu de certaines d'entre elles en dessus des limites du minimum vital.
- > Sur le plan de la politique économique, ces prestations soutiennent la consommation interne en favorisant l'autonomie financière et professionnelle des familles. Les prestations matérielles sont immédiatement destinées à la consommation pour les besoins courants. De plus, l'accompagnement social proposé aux familles vise à favoriser leur intégration sociale et professionnelle en vue d'améliorer les perspectives d'emploi et de revenu.

Le présent message expose la situation générale dans laquelle s'inscrit le projet de loi sur les PC familles. Le volet social, concernant la problématique de la pauvreté, est abordé au niveau suisse puis fribourgeois, en particulier la pauvreté des personnes actives occupées. L'accent est ensuite porté sur la pauvreté des enfants et des jeunes, cette réalité constituant l'un des enjeux de l'introduction de PC familles. Puis, le volet de la politique familiale est également développé au niveau fédéral et cantonal. Enfin, les principes fondateurs de ces prestations complémentaires pour les familles dans le canton de Fribourg sont explicités. Les PC familles se situent dans le contexte du projet de politique familiale globale poursuivi par le Conseil d'Etat.

2 Le contexte social, politique et économique

2.1 La pauvreté en Suisse

La Suisse est l'un des pays les plus compétitifs au monde. Son économie a bien résisté aux crises connues récemment, démontrant la bonne santé du pays. Or, malgré ces résultats, la Suisse n'est pas exempte de pauvreté. Celle-ci persiste au fil des années et touche en particulier les familles, notamment les familles monoparentales, ainsi que la population active occupée.¹ La crise du Covid-19, puis celle de l'énergie et le renchérissement qui s'en est suivi, ont mis en lumière la fragilité de certains ménages et le risque de précarisation auquel ils sont exposés.

Au niveau du marché de l'emploi, depuis les années nonante, le niveau de chômage incompressible est nettement remonté en Suisse. Nombreuses sont les personnes qui ne retrouvent pas d'emploi et viennent grossir les rangs du chômage de longue durée. Parmi elles se trouvent principalement des personnes faiblement qualifiées, notamment des femmes et des personnes étrangères, qui sont particulièrement menacées par la pauvreté.^{2 3} De plus, la sécurité de l'emploi n'a cessé de se détériorer et le phénomène de la pauvreté des personnes actives occupées s'est développé.⁴ En Suisse, le travail rémunéré, même à temps plein, ne garantit parfois plus le minimum vital de certains groupes sociaux. On assiste en outre à une autre forme de précarisation du marché du travail, qui passe notamment par une augmentation du travail atypique, à entendre comme les emplois marqués par l'insécurité quant à l'avenir (travail sur appel, emploi temporaire, contrat à durée déterminée), par l'insécurité économique (sous-emploi ou salaire variable) et par l'insécurité quant à la protection sociale. Dès lors, les travailleurs et travailleuses peu qualifiés cumulent parfois plusieurs emplois atypiques précaires, sans toutefois atteindre le minimum vital.

En 2021, selon les données disponibles de l'Office fédéral de la statistique (OFS), le taux de pauvreté en Suisse est de 8.7% soit quelque 745 000 personnes. Parmi la population âgée de 18 à 64 ans, 373 000 personnes se trouvent en situation de pauvreté. Ceci correspond à un taux de pauvreté de 6.9%. Par ailleurs, 4.2% des personnes actives occupées sont touchées par la pauvreté, autrement dit ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins malgré l'exercice d'une activité lucrative, ce taux correspond à 157 000 personnes.⁵

2020	Taux de pauvreté	Nbre de personnes concernées
Population suisse	8.7 %	745 000
Population de 18 à 64 ans	6.9 %	373 000
Personnes actives occupées	4.2 %	157 000

Source : OFS, *Taux de pauvreté, selon différentes caractéristiques*, 2007-2021.

¹ OFS, *Rapport social statistique suisse*, Neuchâtel, 2019.

² Commission d'étude prospective sur la politique en matière de chômage de longue durée, Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée, *Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques*, Rapport à l'attention du Conseil d'Etat, Fribourg, 2013.

³ « Pauvreté » : sont considérées comme pauvres les personnes qui n'ont pas les moyens financiers d'acquies les biens et services nécessaires à une vie sociale intégrée. Seuls leurs revenus sont pris en compte, sans considération de leur fortune éventuelle. Le seuil de pauvreté est calculé d'après les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) in OFS, *Rapport social statistique suisse*, Neuchâtel, 2019, p. 63.

⁴ Les personnes actives occupées correspondent aux personnes âgées de 18 ans et plus qui, l'année précédant l'enquête, ont eu une activité dépendante ou indépendante durant plus de la moitié des mois (statut d'activité le plus fréquent).

⁵ OFS, Enquête SILC. Le taux de pauvreté est calculé sans tenir compte de la fortune. En raison de la taille de l'échantillon, des analyses ne sont pas possibles au niveau du canton de Fribourg. Site Internet : Taux de pauvreté et part de la population, selon différentes caractéristiques, 2007-2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/enquetes/silc.assetdetail.24205290.html>, consulté le 08.03.2023.

2.2 Certaines familles sont davantage exposées à la pauvreté

> Malgré l'exercice d'une activité professionnelle, certaines familles sont touchées par la pauvreté

La probabilité d'être une personne active occupée en situation de pauvreté est plus grande dans certains groupes de population. Selon les chiffres de l'OFS actuellement disponibles, si le taux de pauvreté des personnes actives occupées est de 2.7% parmi les couples sans enfant, il monte à 3,6% dans les ménages avec enfants. Les personnes actives occupées à la tête d'un ménage monoparental présentent le taux de pauvreté le plus élevé (11.8%).⁶

> Les familles monoparentales et les familles avec enfants sont plus souvent en situation de pauvreté

Parallèlement à la précarisation de l'emploi, le divorce est apparu au cours des vingt dernières années comme un risque supplémentaire de fragilisation matérielle des familles. Pratiquement la moitié des mariages se termine par une séparation, dont la conséquence, s'il y a des enfants, peut être la formation de deux ménages précaires. En Suisse, 16.7% des familles monoparentales se trouvent en situation de pauvreté. Pour les familles nombreuses (plus de deux enfants) le risque de connaître des fins de mois difficiles est aussi élevé, 16.9% d'entre elles vivent en-dessous du seuil de pauvreté.⁷

A l'heure actuelle, la présence d'un enfant augmente la probabilité d'être en situation de pauvreté. Il s'agit en effet d'un investissement pour les parents non seulement au niveau pécuniaire, mais également en termes de temps. Ce dernier constitue l'un des principaux soucis en matière de pauvreté des familles, qui se trouvent devant le défi de la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle.⁸ Lorsqu'un enfant est petit, ses parents doivent beaucoup s'occuper de lui, ce qui implique souvent la réduction, voire l'arrêt, d'une activité lucrative et peut placer les familles en situation de pauvreté en raison de la diminution de leur revenu. Parmi les couples sans enfant, 53.7% des partenaires sont tous deux actifs à 100%, cette proportion tombe à 14.4% pour les couples dont le plus jeune enfant a entre 0 et 3 ans et même à 13% lorsque le plus jeune enfant a entre 4 et 12 ans.⁹

> Les enfants et les jeunes : part importante des personnes en situation de pauvreté et/ou soutenues par l'aide sociale

En Suisse, 18.1% des personnes en situation de pauvreté¹⁰ et près d'un tiers (29.6%) des bénéficiaires de l'aide sociale ont entre 0 et 17 ans.¹¹ Ce phénomène est préoccupant, car il peut avoir des conséquences néfastes sur les possibilités de participation et le développement des enfants.¹² Des études ont montré que les enfants en situation de pauvreté présentent des lacunes en comparaison avec leurs camarades, et ceci notamment au niveau social.¹³ La restriction de leurs possibilités d'action et d'épanouissement peut conduire à une augmentation des difficultés scolaires, voire à un risque de marginalisation. La Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) dénonce déjà depuis plusieurs années les risques de la précarisation matérielle croissante des enfants et des jeunes.¹⁴ La CFEJ

⁶ OFS, Site Internet : Taux de pauvreté des actifs occupés, selon différentes caractéristiques 2007-2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/enquetes/silc.assetdetail.24205289.html>, consulté le 08.03.2023.

⁷ OFS, Site Internet : Taux de pauvreté selon différentes caractéristiques 2007-2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/enquetes/silc.assetdetail.24205289.html>, consulté le 08.03.2023.

⁸ Direction de la santé et des affaires sociales, *Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg*, Fribourg, 2016, pp. 77-81.

⁹ OFS, Site Internet : Familles : Activité professionnelle, tâches domestiques et familiales : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/familles/activite-professionnelle-taches-domestiques-familiales.html>, consulté le 08.03.2023.

¹⁰ OFS, Taux de pauvreté selon différentes caractéristiques 2007-2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/enquetes/silc.assetdetail.24205289.html>, consulté le 08.03.2023.

¹¹ OFS, Site Internet : ASE : Bénéficiaires de l'aide sociale et taux par classe d'âge 2005-2020 : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale.assetdetail.23566229.html>, consulté le 08.03.2023.

¹² OFS, *Pauvreté et privations matérielles des enfants, Enquêtes sur les revenus et les conditions de vie (SILC) 2014*, Neuchâtel, 2016, p. 5.

¹³ Pour plus de détails : Direction de la santé et des affaires sociales, *Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg*, Fribourg, 2016, pp. 80-81.

¹⁴ Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, « Jeunes et pauvres : un tabou à briser », Berne, août 2007.

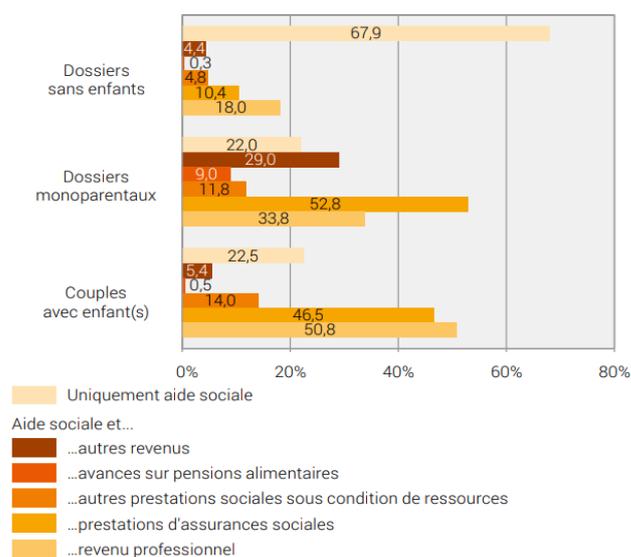
présente la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes comme un enjeu essentiel et permanent.¹⁵ Des études ont évalué le coût social que représente la pauvreté des enfants et des jeunes et insistent sur le fait qu'un investissement social est nécessaire pour y remédier.¹⁶

> L'aide sociale ne résout pas le problème de la pauvreté des familles

Depuis la récession des années 1990, l'aide sociale est de plus en plus sollicitée pour répondre à des problèmes sociaux structurels, en particulier le nombre important de familles en situation de pauvreté. Outre d'importantes différences régionales, qui se traduisent essentiellement par des taux d'aide sociale élevés dans les villes et faibles dans les campagnes, la structure familiale influe grandement sur la probabilité de dépendre de l'aide sociale.

Les analyses de l'OFS montrent que dans la grande majorité des cas, les familles monoparentales recourent à l'aide sociale pour compléter leur revenu provenant soit d'un emploi, soit d'autres allocations (pensions alimentaires ou avances de pensions alimentaires). L'aide sociale entretient cette situation sans pour autant y remédier et engendre, dans certains cantons, des dettes pouvant préjudicier les familles sur le long terme. Ce constat vaut également pour les couples avec enfants soutenus par l'aide sociale, car 50.8% d'entre eux ont recours à l'aide sociale pour compléter le revenu de leur travail.¹⁷ Se trouver dans l'obligation de demander l'aide sociale peut être vécu comme une humiliation et peut détériorer la situation économique et personnelle des familles concernées.¹⁸ Par ailleurs, à mesure que les enfants parviennent à leur autonomie, les parents ont de moins en moins besoin des compléments apportés par l'aide sociale et peuvent alors relever leur taux d'occupation et accroître leur indépendance économique.¹⁹ Ces observations attestent donc du caractère structurel de ces problématiques, dont la résolution devrait dès lors passer par des mesures globales.

Sources de revenu selon la structure de l'unité d'assistance, en 2019 **G 9.7**



Note: Les pourcentages indiqués se réfèrent à la part des dossiers qui bénéficient de prestations de l'aide sociale resp. d'un revenu supplémentaire provenant de la source concernée. Des revenus provenant de diverses sources peuvent être perçus en parallèle.
Exemple de lecture: 33,8% des familles monoparentales disposent, en sus de l'aide sociale, d'un revenu provenant de l'activité professionnelle.

Source: OFS – Statistique de l'aide sociale (SAS)

© OFS 2021

¹⁵ Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, Communiqué de presse du 24.11.2016, *La CFEJ fait peau neuve : nouveaux visages, nouveau site et nouvelles priorités*, <https://ekkj.admin.ch/fr/medias/communiques-de-presse/details/la-cfej-fait-peau-neuve-nouveaux-visages-nouveau-site-et-nouvelles-priorites/>, consulté le 08.03.2023.

¹⁶ Gøsta Esping-Andersen, *A Welfare State for the 21st Century*, Report to the Portuguese Presidency of the European Union, prepared for the Lisbon Summit, 2000.

¹⁷ OFS, *Les familles en Suisse, Rapport statistique 2021*, Neuchâtel 2021, p.55.

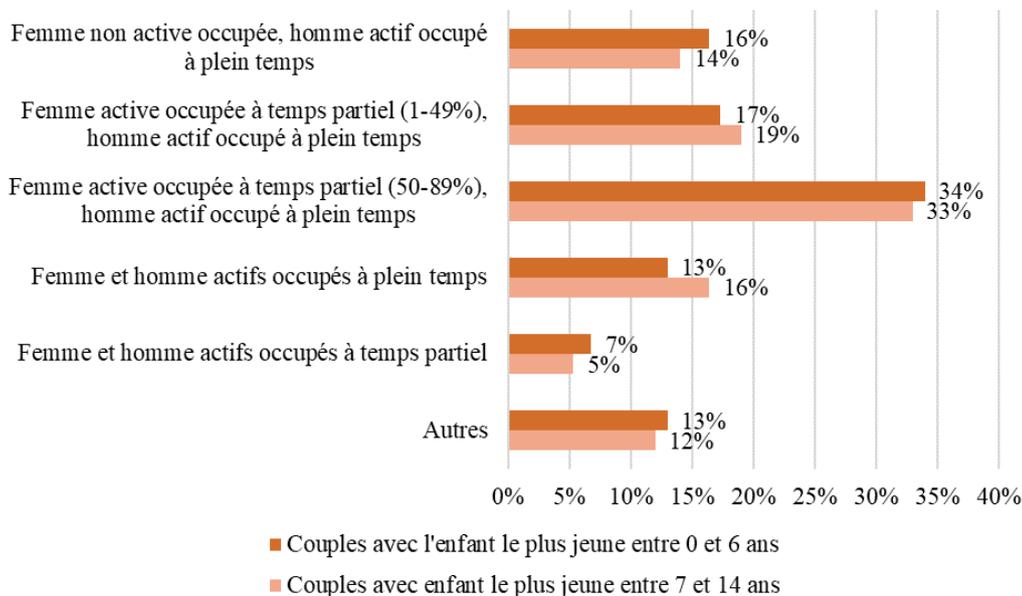
¹⁸ OFS, *Les familles en Suisse, Rapport statistique 2008*, Neuchâtel, 2008.

¹⁹ OFS, *Rapport social statistique suisse*, Neuchâtel, 2015, pp. 94-96.

La situation est similaire dans le canton de Fribourg. Comme au niveau national, parmi les couples avec enfants du canton de Fribourg, seule une minorité présente un modèle d'activité dans lequel les deux partenaires travaillent à temps plein.²⁰

Modèles d'activité dans les couples avec enfants de moins de 15 ans, Fribourg, 2016-2020 (cumulé)

Moyenne des années 2016 à 2019



Source : Office fédéral de la statistique, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), Relevé structurel 2016-2020.

Le prochain rapport sur la situation sociale et la pauvreté est en cours de réalisation. Selon les premières informations fournies par le Service de la statistique, obtenues grâce aux dernières données fiscales exploitables (données 2019), 6 513 personnes sont en situation de pauvreté dans le canton de Fribourg en 2019, et 25 208 à risque de pauvreté²¹.

Environ un tiers des ménages à risque de pauvreté (29.1%) sont des familles monoparentales. La pauvreté touche plus fortement les femmes, dont le taux de pauvreté est plus élevé que celui des hommes, et s'accroît durant les périodes où les ménages ont généralement des enfants à charge. En 2019, le risque de pauvreté concernait 6 523 enfants dans le canton de Fribourg.

Au niveau de l'aide sociale, l'OFS indique qu'en 2021, dans le canton de Fribourg, 6 876 personnes réparties dans 3 908 ménages ont bénéficié d'une aide matérielle, soit un taux de 2.1% par rapport à la population résidente permanente.²²

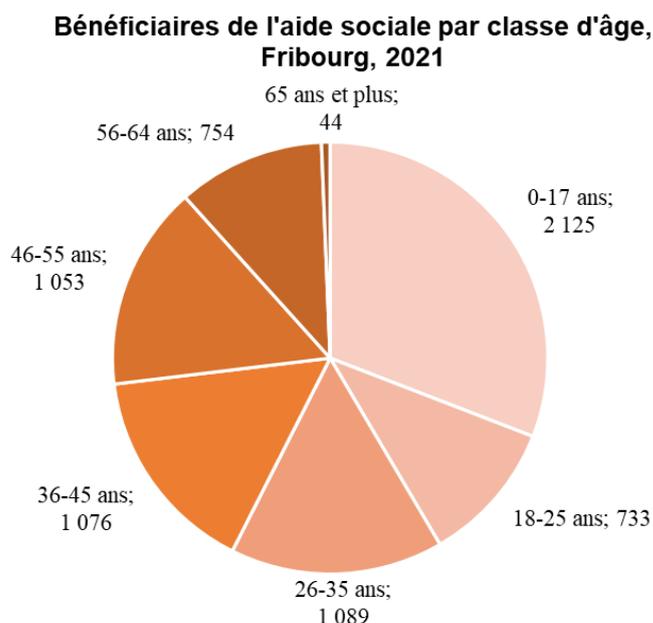
²⁰ Office fédéral de la statistique, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), Relevé structurel 2016-2020.

²¹ La pauvreté et le risque de pauvreté sont définis selon les revenus à disposition. La pauvreté est un concept de pauvreté dit « absolu » calculé d'après les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), couramment utilisées pour mesurer le droit à l'aide sociale en Suisse. Il se compose d'un montant forfaitaire pour l'entretien, les frais individuels de logement et de 100 francs par mois et par personne à partir de 16 ans pour d'autres dépenses. Une personne est considérée comme pauvre si elle vit dans un ménage dont le revenu disponible se situe au-dessous du seuil de pauvreté. Le risque de pauvreté est un concept relatif basé sur la distribution des personnes par rapport au revenu disponible. Est considérée à risque de pauvreté une personne disposant de revenus significativement inférieurs à ceux de l'ensemble de la population. Le seuil de risque de pauvreté est fixé par l'Union Européenne à 60% de la médiane du revenu disponible équivalent (i.e. variant selon le type de ménage). Les chiffres nationaux sont basés sur l'enquête sur les revenus et les conditions de vie - SILC – réalisée auprès d'un échantillon de la population. Les chiffres fribourgeois sont calculés sur les données fiscales.

²² Etat de Fribourg, site Internet : statistiques en matière d'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2021 : <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/statistiques-en-matiere-daide-sociale>, consulté le 08.03.2023.

Les résultats de cette statistique montrent que la situation dans le canton de Fribourg est semblable à celle de la Suisse. De nombreuses familles sont contraintes de recourir à l'aide sociale pour subvenir à leurs besoins. En 2021, 1 156 familles ont eu recours à l'aide sociale, soit 31.6% du total des ménages privés soutenus par l'aide sociale.

Par ailleurs, la proportion d'enfants et de jeunes de 0 à 25 ans soutenus par l'aide sociale dans le canton de Fribourg, par rapport à l'ensemble des bénéficiaires, s'élève à 40.9%, dont 30.5% ont moins de 18 ans. Grandir dans une famille monoparentale soutenue par l'aide sociale concerne principalement des enfants entre 0 et 17 ans. Ils représentent en effet 56.7% de toutes les personnes vivant dans ce type de ménage.



Source : OFS, *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Aide sociale économique (ASE)*, canton de Fribourg 2022, tableau 2.1.

La difficulté à concilier activité professionnelle et vie familiale empêche certaines familles de subvenir seules à leurs besoins et les oblige à recourir au dernier filet de la sécurité sociale. Dans le canton de Fribourg, en 2021, le revenu moyen provenant d'une activité professionnelle pour une famille monoparentale soutenue par l'aide sociale est de 1 605 francs par mois et celui d'un couple avec enfants de 1 909 francs.

2.3 Politique familiale : tendances et développements

Depuis de nombreuses décennies, en Suisse, divers dispositifs et mesures ont concrétisé des politiques visant à soutenir et à promouvoir les familles. Dès les années soixante, le changement profond des structures des ménages et des familles, ainsi que l'évolution des parcours de vie ont marqué la politique familiale. La conception familialiste qui privilégiait la protection de la famille en tant qu'institution a perdu progressivement du terrain. Depuis le milieu des années septante, une approche émancipatrice de la politique familiale met l'accent sur l'individu et l'amélioration de la situation de tous les membres de la famille, en particulier celle de la femme. A partir des années nonante le problème de l'insuffisance de revenu des familles s'est ouvertement posé et l'on prend conscience de l'importance des prestations fournies par les familles. Les mesures de politique familiale préconisées se concentrent sur la compensation des charges familiales. L'orientation prise ensuite par la politique familiale au début des années 2000 va dans le sens d'une meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle pour permettre aux couples de choisir le modèle familial adéquat.²³ Puis, le volet portant sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, au travers de la promotion de la participation, la protection ou encore le respect des droits de l'enfant, et dont le pivot est

²³ Département fédéral de l'intérieur, *Rapport sur les familles 2004, Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins*, Berne, 2004.

l'adoption par la Suisse en 1997 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, a peu à peu gagné en importance.²⁴

Au regard des principes du fédéralisme et de la subsidiarité, ce sont principalement les cantons et les communes qui ont pour mission d'organiser la politique familiale. La tâche de la Confédération est de compléter et d'encourager.

Vu l'ampleur de la thématique, la tendance actuelle est au développement de mesures globales et coordonnées, afin d'améliorer l'efficacité de la politique familiale. Les familles doivent être soutenues car elles fournissent des prestations importantes, notamment dans l'éducation et les soins aux enfants dans les différentes phases de leur vie, dans le soutien à leurs membres ainsi que dans l'accomplissement des tâches domestiques. Assumer tâches et responsabilités demande des conditions cadres favorables et parfois une aide spécifique. Pour les familles qui ont des ressources limitées, l'enjeu des politiques sociales et familiales est de favoriser leur autonomie et leur insertion dans le tissu social, de garantir leur indépendance financière par l'exercice d'une activité lucrative et de fournir un complément de revenu lorsqu'elles sont dans l'incapacité temporaire d'assurer un revenu suffisant par l'exercice d'une activité lucrative. Ainsi est née une volonté de développer une politique familiale globale, permettant de répondre aux besoins pluriels de cette population.

2.4 Orientations au niveau fédéral

Les principales orientations au niveau fédéral vont toutes dans le sens d'une reconnaissance des prestations fournies par les familles et visent une meilleure coordination entre la vie professionnelle et familiale. Elles se sont traduites notamment par l'adoption d'une assurance- maternité et paternité, le soutien au développement de structures d'accueil de la petite enfance et l'instauration d'une loi-cadre pour les allocations familiales. La conciliation entre vie professionnelle et familiale est un aspect particulièrement important au regard de la difficulté pour certaines familles à subvenir à leurs besoins avec un seul salaire. En effet, deux revenus sont souvent nécessaires aux familles modestes pour leur permettre de boucler leurs fins de mois. Les mesures en matière de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes peuvent également être relevées, avec notamment le développement des capacités d'accueil extrafamilial et le renforcement des mesures d'insertion des jeunes dans le monde du travail. Il est, en effet, important d'agir précocement afin d'offrir les meilleures conditions de développement, de formation et d'épanouissement possibles et, partant, d'éviter la reproduction de situations sociales précaires.

2.5 Orientations dans le canton de Fribourg

Tenant compte de l'évolution du contexte socio-économique et des mutations de la famille, la politique familiale cantonale s'est progressivement étoffée de nombreuses mesures au cours des vingt dernières années.

Conscient de l'importance de la famille et des prestations irremplaçables qu'elle rend à la collectivité, mais aussi des problématiques auxquelles elle est confrontée, le Conseil d'Etat a désigné en 2001, une Commission cantonale pour une politique familiale globale afin de dresser un état des lieux et d'identifier les améliorations nécessaires. En 2004, le Conseil d'Etat a remis dans son rapport n°151 au Grand Conseil, les conclusions de cette commission, non sans rappeler les efforts particuliers déjà réalisés dans ce domaine. Depuis lors, les réalisations n'ont cessé de se succéder. Quelques-unes des mesures phares qui ont marqué le développement de la politique familiale fribourgeoise ces dernières années peuvent être rappelées de la manière suivante :

Renforcer la sécurité matérielle des familles :

- > Allocations cantonales de maternité – en cas de besoin
- > Allocations familiales fribourgeoises au-dessus des minimums fédéraux

Protéger et soutenir les familles dans leur diversité :

- > Ouverture du bureau « Fribourg pour tous »
- > Différents mandats de prestations : Association pour l'Education familiale, REPER, Office familial, services de puériculture

²⁴ Vittori B. (dir.), *Au risque de la prévention. Enfance, jeunesse, familles et travail social : de la prévention précoce à la participation sociale*, Editions ies, Genève, 2016, p.24.

-
- > Politique de la personne en situation de handicap et proches aidant-e-s

Favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle :

- > Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour
- > Montant annuel supplémentaire de 3,75 millions de francs affecté à l'accueil extrafamilial dans le cadre de la réforme fiscale pour la baisse des tarifs des crèches et des assistant-e-s parental-e-s.
- > Montant supplémentaire d'un million par année durant 5 ans dédié au soutien à la création de places en crèches et en accueils extrascolaires. Puis attribution de ce montant à la baisse des tarifs.
- > Augmentation de la contribution des employeurs et employeuses permettant au canton de Fribourg de déposer une demande d'aide financière auprès de la Confédération dans le cadre du programme d'impulsion « Aide financière à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extrafamilial pour enfants ».
- > Importantes mesures mises en place dans le cadre de l'école : deuxième année d'école enfantine, loi sur la scolarité obligatoire instaurant notamment les conseils de parents ainsi que l'obligation d'organiser un horaire bloc identique pour toutes les classes d'un même cercle scolaire.

Promouvoir l'égalité entre femmes et hommes :

- > Stratégie et plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC)
- > Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille
- > Unité de gestion des menaces au sein de la Police cantonale

Encourager le développement harmonieux de l'enfant et des jeunes :

- > Loi sur l'enfance et la jeunesse
- > Stratégie et plan d'action « Je participe ! »
- > Soutien à de nombreux projets conçus avec, par et/ou pour les enfants et les jeunes grâce à la subvention enfance-jeunesse
- > Programme cantonal « Je mange bien, je bouge bien »
- > Programme cantonal de promotion de la santé mentale

Veiller à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de la personnalité des personnes âgées :

- > Politique cantonale Senior+ : concept et plan de mesures
- > Journée des Proches aidants

Veiller à un développement cohérent de la politique familiale et à la prévention :

- > Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg
- > Rapport sur la politique familiale cantonale (suite à l'acceptation par le Grand Conseil du postulat 2019-GC-41 en septembre 2020)

Aujourd'hui, il y a lieu de finaliser l'un des volets importants de cet édifice. Il répond à un besoin identifié de longue date, à maintes reprises confirmé et inscrit parmi les mandats constitutionnels : les prestations complémentaires pour les familles.

3 Les prestations complémentaires pour les familles en Suisse

3.1 Le projet fédéral de PC familles

La question des PC familles a été soulevée au niveau fédéral dès 2000. L'adoption d'un modèle de PC familles similaire à celui du canton du Tessin a été à plusieurs reprises sollicitée au niveau fédéral. Une consultation, basée sur trois modèles, a même été mise sur pied et accueillie favorablement par l'ensemble des instances interrogées.

L'engouement initial s'est toutefois quelque peu tari et le projet a été repoussé à plusieurs reprises, notamment en raison du projet de loi concernant les allocations familiales ainsi que de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Actuellement, les familles en situation de pauvreté ont peu d'espoir de voir naître des prestations complémentaires familiales au niveau fédéral, car la Commission de la santé et de la sécurité sociale du Conseil national a décidé en février 2009 de suspendre le thème et a chargé l'Administration d'élaborer des alternatives.

En raison de cette évolution, la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS) a adopté, lors de son assemblée générale de juin 2009, la décision suivante : l'objectif à long terme de la CDAS est une solution fédérale en matière de PC familles. C'est pourquoi la CDAS a invité le Conseil fédéral et le Parlement à poursuivre les travaux en vue de l'introduction de PC familles sur le plan national. En même temps, l'assemblée générale a chargé son Secrétariat général d'élaborer des recommandations sur la conception de PC familles au niveau cantonal afin de soutenir les projets cantonaux déjà existants ou planifiés, et ainsi apporter sa contribution à la coordination en vue d'une future solution fédérale. Lors de l'assemblée générale de la CDAS du 25 juin 2010 les recommandations ont été adoptées.

Au cours de l'année 2011, un groupe de travail a été mis sur pied et a été chargé par le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le comité de la CDAS de définir le contenu d'une loi-cadre au niveau national. Il a présenté ses premiers résultats lors d'une séance entre le comité de la CDAS et le chef du DFI. Les variantes principales sont une législation fédérale qui prévoit l'introduction facultative des PC familles ou une introduction obligatoire pour les cantons, la question du financement demeurant réservée. Toutefois, dans une réponse à une motion de la Conseillère nationale Yvonne Feri (13.3351), le Conseil fédéral a indiqué, en date du 07 juin 2013, que la marge de manœuvre de la Confédération est quasi inexistante pour agir dans ce domaine, depuis le rejet de l'article constitutionnel relatif à la politique de la famille le 3 mars 2013.

3.2 Modèles de PC familles dans les cantons

Plusieurs cantons se sont déjà intéressés à la problématique de la pauvreté des familles. Le Tessin possède, depuis 1997, une loi sur les prestations complémentaires familiales. C'est d'ailleurs sur ce modèle que se sont basées les interventions parlementaires déposées au niveau fédéral. Les cantons de Soleure et de Vaud ont adopté en votation populaire l'introduction de PC familles. Tandis que dans le canton de Genève, ces prestations ont été adoptées au parlement uniquement.

Les PC familles des cantons de Genève, du Tessin et de Vaud ont des approches globales, c'est-à-dire qu'elles s'adressent à toutes les familles, tandis que le concept du canton de Soleure vise uniquement la couche de population dite « working poor » et qui ne bénéficie pas de l'aide sociale.

> Tessin

Au milieu des années nonante, le canton du Tessin a adopté un système complet et efficace de lutte contre la pauvreté des familles. Ce modèle comprend d'une part une allocation pour enfant en bas âge jusqu'à 3 ans (API) qui vise à assurer le minimum vital des familles, et d'autre part une allocation complémentaire pour enfant jusqu'à l'âge de 15 ans (AFI). En 2020, le Tessin comptait 2270 dossiers bénéficiant d'allocations complémentaires pour les enfants et 555 dossiers bénéficiant d'allocations pour enfants en bas âge²⁵, soit respectivement 7799 et 1930 personnes. Les dépenses nettes du canton du Tessin pour ces prestations s'élèvent à 32.1 millions de francs en 2020.²⁶

²⁵ Ufficio di statistica, Aiuto sociale, *Assegni familiari integrativi pagati, secondo il sesso, la classe d'età, lo stato civile, la nazionalità, la tipologia familiare e il numero di figli*, in Ticino, nel mese di dicembre dal 2004 al 2019 : <https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/index.php?fuseaction=temi.dati&p1=53&p2=86&p3=95&prold=94>.

²⁶ OFS, Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large : <https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, consulté le 10.03.2023.

> Soleure

Un projet de loi cantonale a été adopté en mars 2009 par le Grand Conseil du canton de Soleure en vue d'introduire des prestations complémentaires pour les familles. Par votation populaire du 17 mai 2009, la loi a été acceptée par 64 % de oui contre 36 % de non. Le modèle soleurois reprend les mêmes bases de calcul que les prestations complémentaires à l'AVS/AI et cible les familles avec enfants de moins de 6 ans. Selon le projet, les familles doivent assurer un revenu minimum. Les PC familles s'adressent uniquement aux familles de working poor ; les bénéficiaires de l'aide sociale sont en principe exclus. Un revenu hypothétique minimum d'activité lucrative est pris en compte dans le calcul et une franchise est déduite sur le revenu provenant d'une activité lucrative. Le montant annuel maximal des PC familles est limité au double de la rente minimale AVS. S'y ajoutent 5 000 francs par enfant dès le 3e enfant. Les coûts ont été estimés entre 14 et 15 millions de francs. Toutefois, une année après l'entrée en vigueur (01.01.2010), constat est fait que les dépenses effectives ne s'élevaient qu'à environ 1 million de francs. En effet, en janvier 2011, seuls 169 ménages ont profité de ces prestations. La complexité législative et administrative du système soleurois a certainement contribué à ce que les estimations n'aient pas été atteintes. Par la suite, une évaluation du système des PC familles soleurois a été réalisée par la Fachhochschule Nordwestschweiz.²⁷ Sur la base de cette étude et sur proposition du Conseil d'Etat, le parlement soleurois a finalement accepté d'introduire définitivement le système des prestations complémentaires pour les familles. Initialement, la validité était limitée au 31 décembre 2017. En 2020, environ 1 000 situations ont bénéficié de PC familles dans le canton de Soleure pour un montant de 7.8 millions.²⁸

> Genève

En 2009, suite à une étude de la Haute école de gestion de Genève destinée à évaluer la pertinence de l'introduction de PC familles, le Conseil d'Etat genevois a décidé de lancer une consultation sur une modification de la loi sur les prestations complémentaires cantonales à l'AVS/AI. Le modèle genevois cible des familles de travailleurs et travailleuses pauvres (working poor) avec au moins un enfant de moins de 18 ans. Il prévoit un taux d'activité minimal de 40% pour une famille monoparentale et de 90% si le groupe familial comprend deux adultes. Le calcul du montant des PC est le même que celui de la loi fédérale sur les PC à l'AVS et à l'AI. Toutefois, le montant destiné à la couverture des besoins vitaux y est remplacé par le montant destiné à garantir le revenu minimum cantonal d'aide sociale. Le loyer ainsi que les charges pris en compte sont fixés par le règlement du Conseil d'Etat. On tient compte d'un revenu minimal d'activité lucrative (revenu hypothétique) uniquement en cas d'activité lucrative exercée à temps partiel dans les familles biparentales.

Suite à l'acceptation par le Grand Conseil, la loi est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2012. En 2020, 2127 familles (soit 7488 personnes) ont perçu des PC familles dans le canton de Genève.²⁹ Les dépenses nettes pour l'année 2018 se sont élevées à 17.2 millions de francs.³⁰

> Vaud

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a inscrit dans son programme 2007 – 2012 l'action suivante : « Etudier une extension aux familles du système des prestations complémentaires et développer des régimes d'assurance permettant d'éviter le recours au revenu d'insertion (RI). » Le canton a mis en consultation un modèle de prestations complémentaires cantonales pour familles (PC familles) calqué sur le système des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Le modèle accepté en votation populaire le 15 mai 2011 permet de soutenir financièrement les familles avec enfants de 0 à 16 ans qui se trouvent à la limite du seuil de pauvreté tout en exerçant une activité lucrative.

²⁷ Publiée partiellement dans : Sécurité sociale CHSS 6/2014, Politique sociale – Prestations complémentaires pour les familles : les expériences du canton de Soleure, disponible sur : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/soziale-sicherheit/securete-sociale-chss-6-2014---politique-sociale---prestations-c.html>, consulté le 10.03.2023.

²⁸ OFS, Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large, <https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, consulté le 10.03.2023.

²⁹ République et canton de Genève, Statistiques cantonales, aide et prestations sociales : https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13_03/tableaux.asp#2, consulté le 10.03.2023.

³⁰ République et canton de Genève, Statistiques cantonales, aide et prestations sociales : https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13_03/tableaux.asp#2, consulté le 10.03.2023.

Comme incitation au travail, le canton de Vaud prend en compte un montant forfaitaire minimal à titre de revenu net de l'activité, et rembourse les frais de garde dûment prouvés, d'un montant limité. Ce dispositif est entré en vigueur le 1er octobre 2011. Le nombre de familles bénéficiant de cette prestation a progressivement augmenté pour atteindre 5 536 ménages en 2020³¹, pour un montant total net de 83.871 millions de francs.³²

De manière générale, l'expérience des PC familles dans le canton de Vaud est favorable. Néanmoins, quelques adaptations aussi bien législatives qu'administratives ont été nécessaires après les premières années. A cet égard, il sied de relever un élargissement du remboursement des frais de maladie à tous les membres de la famille et l'introduction d'une mesure de coaching familial destiné aux familles bénéficiaires de l'aide sociale pour leur permettre d'augmenter leur revenu afin qu'elles deviennent financièrement autonomes ou accèdent aux PC familles. Un rapport d'évaluation du dispositif vaudois souligne que la conjonction du coaching et des aides matérielles semble être un moyen très concret et efficace pour répondre aux besoins des familles tant dans leur organisation interne que concernant leur situation professionnelle sur le marché du travail. Les investissements dans des mesures visant à former les personnes ou à augmenter leur revenu semblent améliorer la situation des personnes concernées dans la durée. Parmi les bénéficiaires du coaching interrogés, cette prestation est appréciée en termes d'utilité et de pertinence. Étant donné que les difficultés rencontrées par les familles ne sont pas uniquement financières mais également souvent organisationnelles et en lien avec la gestion et les démarches administratives, une possibilité serait d'étendre cette prestation à l'ensemble des familles du dispositif PC familles, aujourd'hui ce coaching étant proposé à certaines familles uniquement.³³

4 Le projet fribourgeois

4.1 Evaluation des résultats de la procédure de consultation

Le 12 mars 2021, le Conseil d'Etat a lancé la procédure de consultation. Cette procédure s'est achevée le 15 juin 2021. Les services de l'Etat, les communes, les partis politiques, les services sociaux ainsi que les organisations délégataires et les associations actives dans le domaine de la famille ont été invités à faire part de leur avis. Le projet a suscité un grand intérêt, puisque 71 prises de position ont été reçues. La grande majorité des participants s'est montrée favorable à l'orientation générale et aux objectifs du projet de PC familles.

Des remarques et propositions sur deux thèmes fondamentaux sont apparues : le premier concernant la définition du cercle des bénéficiaires et le lien à établir entre d'un côté l'octroi des PC familles et de l'autre l'activité lucrative et le revenu des bénéficiaires ; le second au sujet de l'importance de ne pas laisser les familles sans suivi et d'introduire par conséquent un accompagnement social visant à prévenir et surmonter des difficultés sociales ainsi qu'à favoriser ou améliorer l'intégration sociale et professionnelle des membres de la famille.

Afin de traiter ces remarques, un groupe de travail a été mis en place réunissant la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et les services concernés par le projet ainsi que l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Les discussions ont montré la nécessité d'évaluations complémentaires, notamment sur la pertinence du modèle des PC familles et les différentes formes d'organisation que ce modèle pourrait prendre.

³¹ Canton de Vaud, Statistique Vaud, Protection sociale, Prestations sociales, Tableaux, PC familles : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/statistique/publications/annuaire-statistique/tableaux-de-lannuaire-statistique/>, consulté le 10.03.2023.

³² OFS, Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large, <https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, consulté le 10.03.2023.

³³ Evaluanda et Microgis, *Evaluation du dispositif des prestations complémentaires pour familles (PC familles) du Canton de Vaud pour la période 2015-2019*, février 2022. Disponible sur le site Internet de l'Etat de Vaud : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2022_f%C3%A9vrier_actus/PCFAM_EVAL_MG_rapport_vfinale.pdf, consulté le 10.03.2023.

Concernant le cercle des bénéficiaires, les questions principales portaient sur les éventuels effets de « yo-yo » avec l'aide sociale ainsi que sur l'incitation au travail. La possibilité que l'accès aux PC familles soit conditionné à une activité lucrative minimale a été soulevée. Le bureau Interface a alors été mandaté pour élaborer des recommandations sur le modèle de prestations à introduire afin d'éviter des effets de seuil et des effets pervers de ces prestations. Cette analyse³⁴ a mené à la conclusion qu'il faudrait éviter de lier le droit aux PC familles à une activité lucrative ou encore de fixer un revenu minimum pour le droit aux prestations. Le lien avec l'activité lucrative peut être problématique, surtout 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 serait pourtant le plus important dans ce groupe, les parents isolés étant cinq fois plus susceptibles de recourir à l'aide sociale que les autres ménages et constituant un groupe à risque pour les situations de working poor. Interface préconise également la prise en compte du revenu effectivement généré (franchise) à un niveau suffisamment élevé, afin de créer une incitation indirecte à travailler et confirme la nécessité d'introduire un revenu hypothétique.

Au sujet de l'accompagnement social, il a été souligné qu'un suivi et une orientation par analogie avec l'aide personnelle connue dans l'aide sociale paraissent indispensables. Sans cet accompagnement, le risque est grand de voir des familles bénéficier des prestations pendant des années pour ensuite n'avoir d'autre solution que de venir à l'aide sociale, avec toutes les difficultés qu'induit une intervention tardive. Les communes ayant déjà les compétences et l'expérience en la matière dans le cadre de l'aide sociale, il paraît justifié qu'elles mettent en place l'accompagnement social.

4.2 Les grandes lignes du projet

Le projet fribourgeois de PC familles s'est inspiré en particulier du modèle du canton de Vaud et des recommandations de la CDAS, y ajoutant également certains éléments des modèles genevois et tessinois. Il a été développé sur la base de six principes centraux, englobant des questions cruciales pour les familles à l'heure actuelle.

Prestations destinées à l'enfant

Elles permettent, d'une part, d'améliorer la situation des familles monoparentales et des familles nombreuses qui sont particulièrement touchées par la pauvreté et, d'autre part, de prévenir les phénomènes de marginalisation en garantissant aux enfants des conditions de vie décentes.

Incitation au travail

Il est prévu de tenir compte d'un revenu hypothétique minimal devant être assuré par les familles. Cet aspect se veut être un encouragement à la reprise ou à l'augmentation de l'activité lucrative. Ainsi, non seulement la présence des femmes sur le marché du travail pourrait être augmentée, mais l'insertion sociale des personnes précarisées devrait également s'en trouver renforcée, car le travail apporte de nombreux avantages qui la favorisent. En outre, les simulations, sur la base des hypothèses retenues pour ce projet, ont confirmé que le fait d'exercer une activité lucrative vaut toujours la peine et est dans l'ensemble financièrement plus favorable que l'aide matérielle accordée dans le cadre de la loi sur l'aide sociale (LASoc).

Accompagnement social

Dans le cadre des PC familles, un accompagnement social est également mis à disposition des familles. Comme il ressort de l'expérience vaudoise, les familles ont besoin d'être soutenues dans leur intégration sociale et professionnelle. La nécessité de ce suivi est d'ailleurs un de points principaux relevé par les participants à la consultation comme exposé dans le chapitre précédent. Cet accompagnement permet d'informer, de conseiller et d'orienter les familles vers les aides et soutiens possibles dans le but de renforcer la capacité d'intégration sociale ou professionnelle des différents membres de la famille. Des mesures peuvent être mises en place afin d'améliorer les perspectives d'emploi et de revenu (cf. commentaires des articles ci-après).

³⁴ Interface, *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*, juillet 2022, <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/parcours-de-vie/politique-familiale>.

Prise en compte des différents modèles familiaux

Les familles fournissent à la société de nombreuses prestations. Elles ne doivent pas être contraintes de choisir entre avoir un enfant et exercer une activité lucrative, mais pouvoir concilier ces deux choix. Le présent projet de PC familles est un élément supplémentaire pour favoriser la conciliation entre famille et activité lucrative.

Prévention du recours des familles à l'aide sociale ou solution de sortie

Les montants octroyés dans le cadre des PC familles devraient en principe permettre aux familles qui en bénéficient d'empêcher un recours à l'aide sociale ou d'en sortir et, partant, d'en éviter les inconvénients (stigmatisation, obligation de remboursement, etc.).

Choix de la solution administrative la plus simple

Afin de faciliter la mise en place des PC familles et d'en maîtriser les coûts, les calculs sont basés sur la systématique des PC à l'AVS/AI, le personnel de la Caisse cantonale de compensation AVS ayant déjà l'expérience de telles opérations. Pour ce qui est de l'accompagnement social, il est mis en place par les communes et effectué par des personnes formées exerçant également dans les services sociaux régionaux et ayant donc l'expérience de l'aide personnelle et du suivi des personnes à l'aide sociale.

Les éventuelles aides d'urgences (avances) demandées dans l'attente qu'une décision PC familles (provisoire ou définitive) soit rendue sont traitées par les services sociaux régionaux. Toute personne requérant des PC Familles est orientée systématiquement vers les guichets familles pour qu'une évaluation de la nécessité d'un accompagnement social soit effectuée.

4.3 Le mode de calcul et les paramètres du modèle

4.3.1 Généralités

Les PC familles sont calculées, en principe, selon les mêmes règles que les PC à l'AVS/AI (les changements intervenus suite à la réforme PC du 22 mars 2019 ont également été pris en considération). En effet, les besoins spécifiques des familles ne justifient pas de s'écarter de ces principes qui ont fait la preuve de leur efficacité. Une exception cependant est évidente, à savoir celle du cercle des bénéficiaires. Il s'agit en l'occurrence de la famille. La notion de famille n'est cependant pas liée à la législation de l'état civil, mais doit au contraire s'appuyer sur la réalité quotidienne. C'est pourquoi la référence proposée est celle du ménage.

La famille peut ainsi être comprise aussi bien au sens traditionnel que comme famille monoparentale, recomposée (patchwork) ou couples vivant en union libre avec enfant(s).

La loi ne règle que les principes. Le règlement d'exécution définira la concrétisation de ces règles.

4.3.2 Dépenses reconnues

Le Conseil d'Etat a l'intention de s'orienter vers la systématique des dépenses reconnues correspondant à celles prises en compte dans la loi sur les prestations complémentaires fédérales à l'AVS/AI (LPC). L'article 10 LPC fixe ainsi un forfait pour les besoins vitaux. Ce forfait est notamment destiné à couvrir les dépenses pour la nourriture, les vêtements, le ménage et les loisirs. Selon le barème en vigueur en 2023, le montant dudit forfait s'élève à 20 100 francs pour une personne seule, à 30 150 francs pour un couple. Le Conseil d'Etat fixe le montant destiné à la couverture des besoins vitaux. En ce qui concerne le forfait parents-enfants, les PC familles s'écarteront d'un montant différent du forfait selon l'âge des enfants. Le Conseil d'Etat fixera un montant uniforme pour tous les enfants dans le règlement d'exécution.

D'autres précisions concernant ces dépenses feront également l'objet d'une réglementation par le Conseil d'Etat dans le règlement d'exécution notamment à propos des points suivants :

Primes d'assurance-maladie

Une réduction de 100% sera appliquée aux primes d'assurance-maladie qui grèvent lourdement le budget familial. En l'occurrence, c'est la prime effective de l'assurance obligatoire qui sera prise en compte jusqu'à concurrence d'une prime moyenne fixée par le Conseil d'Etat. L'ordonnance fixant le cercle des ayants droit à la réduction des primes

d'assurance-maladie sera donc complétée dans ce sens. Il est en outre possible de prévoir une limite maximale à prendre en considération. Pour le calcul de la PC famille un montant forfaitaire sera pris en compte.

Loyer

Le projet PC familles déroge à la LPC dans le sens où le Conseil d'Etat fixera le montant du loyer en fonction du nombre de personnes présentes dans le ménage.

4.3.3 Remboursement des frais de garde

Le remboursement des frais de garde liés à une activité lucrative a pour objectif d'encourager le maintien ou la reprise d'une activité professionnelle. Le Conseil d'Etat veillera à la coordination avec la législation sur les structures d'accueil extrafamilial. Seuls les frais de garde de structures (mamans de jour, crèches etc.) ayant obtenu une autorisation du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) et pratiquant un tarif dégressif, seront donc pris en compte dans le calcul. Le Conseil d'Etat veillera également à la coordination avec la législation sur les impôts, afin d'exclure une déductibilité fiscale des montants qui seront pris en compte dans le calcul des PC familles. Le Conseil d'Etat fixe le montant maximal annuel remboursé pour chaque enfant. Les frais de garde sont également remboursés si aucune prestation n'est versée mais que les conditions d'octroi sont remplies.

4.3.4 Remboursement des frais de maladie

Les frais de maladie ne seront remboursés que s'ils ne sont pas déjà couverts par une autre assurance. Les modalités pour les PC AVS/AI sont reprises par analogie. Il s'agit principalement de l'Ordonnance (cantonale) du 6 septembre 2010 relative au remboursement des frais de maladie et d'invalidité en matière de prestations complémentaires (RSF 841.3.21). En effet, cette ordonnance a fait ses preuves et répond de façon adéquate aux problèmes financiers pouvant survenir lorsque des frais de maladie, par exemple, ne sont pas pris en charge par l'assurance-maladie.

Il n'est pas possible de prévoir des forfaits pour les frais de maladie comme pour d'autres dépenses reconnues, car ils sont beaucoup trop volatils et imprévisibles. Des frais dentaires par exemple peuvent très vite déséquilibrer un budget familial.

Par ailleurs, les tâches d'assistance dispensées par des membres de la famille pourront aussi être prises en charge sous certaines conditions, par analogie aux PC AVS/AI (cf. art. 17 de ladite ordonnance). La problématique soulevée par le postulat Gabrielle Bourguet/René Thomet (P2056.09 ; Mesures d'aide en faveur des parents d'enfants gravement malades) trouve ainsi une réponse partielle, comme cela a été annoncé par le Conseil d'Etat dans sa réponse à ce postulat. A noter que c'est principalement la révision de la loi fédérale sur les APG, qui veut favoriser la conciliation de la vie professionnelle et la prise en charge d'un-e proche, qui sera en premier lieu applicable et les PC familles n'interviendront que subsidiairement.

Les frais de maladie sont également remboursés si aucune prestation n'est versée mais que les conditions d'octroi sont remplies.

4.3.5 Revenus annuels déterminants

Dans ce domaine également, le projet s'inspire fortement de la législation sur les PC AVS/AI avec, toutefois, une différence importante puisque les PC familles soustraient une franchise de 20% sur l'ensemble des ressources prises en compte (cf. article 10 al. 1 let. a). Les PC AVS/AI ne retiennent quant à elles que les deux tiers des ressources (cf. article 11 al. 1 let. a LPC). Cette pratique plus restrictive pour les familles se justifie dans la mesure où l'on vise à inciter les parents à poursuivre l'exercice d'une activité lucrative (cf. aussi ci-après ad article 9), alors que, par définition, les possibilités des bénéficiaires de PC AVS/AI dans ce domaine sont restreintes. En revanche, comme l'expérience dans le canton de Vaud l'a démontré, il serait contreproductif de vouloir être trop restrictif. Une franchise de 20% est donc pertinente.

Les conditions relatives à la fortune introduites dans la réforme PC à l'AVS/AI du 1er janvier 2021 sont également applicables aux PC familles. Dès lors, les personnes seules dont la fortune nette est inférieure à 100 000 francs ont droit à des prestations complémentaires. Le seuil est de 200 000 francs pour les couples. Il convient toutefois de préciser que l'immeuble occupé par le/la bénéficiaire ou une personne comprise dans le calcul des prestations

complémentaires n'entre pas dans ce champ d'application. Par contre, pour le calcul, l'immeuble habité est pris en compte sous déduction des franchises (112 500 francs et 300 000 francs).

4.3.6 Cercle des bénéficiaires et conditions d'octroi

Les PC familles doivent couvrir les besoins supplémentaires des familles à faible revenu durant la période où, d'une part, les coûts sont plus élevés à cause des enfants et, d'autre part, les parents disposent de moins de temps pour travailler puisqu'ils doivent s'occuper de leur progéniture. C'est pourquoi la Constitution fribourgeoise stipule que les PC familles sont destinées à des enfants en bas âge.

Le projet propose que la présence d'un enfant jusqu'à 8 ans, ayant un lien de filiation selon le Code civil avec un membre de la famille, dans le ménage soit une condition pour l'examen d'un droit aux PC familles. Le résultat de la consultation effectuée démontrait que la majorité était favorable à l'élévation de l'âge à 12 ans. Cependant, le Conseil d'Etat est d'avis que l'âge de 8 ans répond mieux à la volonté de la Constitution du canton de Fribourg qui stipule, de par son art. 60 al. 2, que des PC familles soient octroyées pour des enfants en bas âge de familles dont les moyens financiers sont insuffisants. En effet, cette limite d'âge permet d'une part d'assurer à la famille une situation stable durant la période délicate et cruciale que représente l'accompagnement d'un enfant jusqu'à la fin de son premier cycle de scolarité obligatoire selon Harmos (4 à 8 ans). D'autre part, elle tient compte du développement de l'enfant et est placée à un moment où ce dernier a pu atteindre une certaine autonomie. Le canton de Soleure prévoit un âge limite de 6 ans tandis que le Tessin a fixé la limite à 15 ans, Vaud à 16 et Genève à 18 ans. A noter que l'étude réalisée par la Fachhochschule Nordwestschweiz à propos du système soleurois recommande de relever l'âge limite des enfants permettant la perception des PC familles, car les familles qui cessent d'avoir droit à cette prestation, du fait que leur plus jeune enfant a atteint l'âge de 6 ans, subissent une importante perte de revenu, et certaines se retrouvent à nouveau tributaires de l'aide sociale.³⁵

Il est également nécessaire que le ou la requérant-e ait son domicile principal et sa résidence habituelle dans le canton depuis une année au moins. La date de l'annonce au contrôle des habitant-e-s fait foi (cf. article 4 al. 1 let. a). Il est dès lors nécessaire de garantir que l'aide financière apportée aille à la personne qui s'occupe en premier lieu de l'enfant. Par ailleurs, il est proposé que le Conseil d'Etat règle les modalités de calcul et d'octroi de la prestation lorsque des personnes qui ne vivent pas en ménage commun se partagent la garde de l'enfant de manière équivalente. Les enfants recueillis donnant droit à des allocations familiales sont également considérés comme enfants.

Les personnes résidant dans le canton de Fribourg dont le statut de réfugié a été reconnu par la Suisse ont droit aux prestations si les autres conditions sont remplies. En revanche, les personnes dont le statut est en cours de procédure en vertu de la législation fédérale en matière d'asile (requérants d'asile) n'ont pas de droit aux prestations.

4.3.7 Calcul du montant de la prestation

Le montant des PC familles correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants. On tient compte d'un revenu hypothétique de base qui doit être assuré par les familles. Le choix de ce modèle découle de la volonté d'introduire une incitation au travail dans les PC familles (cf. ci-après). Ce choix a été soutenu par la majorité des institutions ayant répondu à la consultation.

4.3.8 Revenu hypothétique

Selon ce modèle, on part du principe que chaque ménage dispose d'un revenu, même si, en réalité, ce n'est pas le cas. Le montant de ce revenu varie selon la composition du ménage (parent(s) et enfant(s) ou deux personnes adultes avec enfant(s)).

Le montant du revenu hypothétique, qui figurera dans le règlement d'exécution, tient compte des coûts actuels de la vie du ménage. Il correspond à 12 500 francs par année et par personne majeure qui n'est pas en formation. Afin de garantir que ce montant correspond au plus près à la réalité, il est proposé que le Conseil d'Etat puisse l'adapter par

³⁵ Sécurité sociale CHSS 6/2014, Politique sociale – Prestations complémentaires pour les familles : les expériences du canton de Soleure, p. 323, disponible sur : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/soziale-sicherheit/securete-sociale-chss-6-2014---politique-sociale---prestations-c.html>.

voie de règlement. Un revenu hypothétique trop élevé peut exclure les personnes qui en ont besoin (working poor) tandis qu'un revenu hypothétique trop bas risque d'entraver le mécanisme inhérent à ce modèle, à savoir l'incitation au travail. Néanmoins, compte tenu du risque d'appauvrissement particulier auquel ces ménages sont exposés, il est important que le montant fixé pour le ménage composé d'un parent et de son/ses enfant(s) ne soit pas trop élevé.

Le(s) parent(s) ou le parent et l'autre personne adulte composant le ménage ont tout intérêt à réaliser le revenu hypothétique, étant donné que ce dernier est pris en compte dans le calcul, que le ménage en dispose ou non.

Ce modèle offre l'avantage de soutenir des personnes qui n'atteignent pas le montant de revenu hypothétique tout en maintenant une incitation à réaliser voire à augmenter le revenu.

Dans un ménage de deux parents ou d'un parent et d'une autre personne adulte, la répartition de l'activité lucrative entre eux est laissée au ménage. Le ménage peut choisir qu'une personne adulte exerce une activité lucrative pour atteindre le montant requis tandis que l'autre personne adulte ne travaille pas et s'occupe de l'enfant ou des enfants. Les personnes adultes du ménage peuvent également exercer chacune une activité lucrative à temps partiel et partager la responsabilité de s'occuper de l'enfant ou des enfants.

Des calculs prospectifs ont démontré qu'augmenter son temps de travail tout en percevant des PC familles améliore dans tous les cas le revenu disponible. Le revenu hypothétique permet également d'éviter un effet d'aubaine où les parents diminueraient leur temps de travail, afin de percevoir des prestations plus élevées. Ce type de calculs avec des ménages standardisés a aussi démontré que les familles qui n'ont aucun revenu toucheront par le biais des PC familles pratiquement le montant auquel elles auraient droit selon les normes de l'aide sociale. De ce fait, l'incitation à poursuivre une activité lucrative est encore élevée.

La loi donne la compétence au Conseil d'Etat d'exclure la prise en compte du revenu hypothétique, dans les cas, par exemple, où un enfant nouveau-né serait présent dans le ménage ou lorsqu'un membre de la famille, devenu majeur, serait encore en formation.

4.3.9 Exemples de calcul

Le montant annuel des prestations pour un ménage correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants. Le libellé de cette disposition ressemble à celui de l'art. 9 al. 1 LPC du 6 octobre 2006. Ont ainsi droit aux prestations les personnes dont le revenu annuel déterminant du ménage (défini à l'article 9) ne couvre pas les dépenses reconnues du ménage (définies à l'article 8). Le calcul des prestations s'aligne sur celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI selon l'art. 9 LPC. Si le ménage n'atteint pas le revenu hypothétique, le montant restant du revenu hypothétique est déduit de la prestation.

Exemples : (partant du fait que le revenu hypothétique est fixé à 12 500 francs pour un parent seul et à 25 000 francs pour deux adultes ; cf. article 9 al. 2)

- a) Le ménage est constitué de deux personnes adultes et d'un enfant

Revenu déterminant (revenu tiré de l'activité après déduction de la franchise de 20%)	Dépenses reconnues	Montant de la PC
45 000.- francs/an	50 000.- francs/an	5 000.- francs/an

Les personnes adultes travaillent et gagnent ensemble 50 000 francs. Après déduction de la franchise de 20% sur la part dépassant le revenu hypothétique (50 000 francs – 20% de 25 000 francs), leur revenu est de 45 000.- francs par an.

Les dépenses reconnues se montent à 50 000.- francs par an. Les PC familles correspondraient ainsi à 5 000.- francs par an.

b) Le ménage est constitué d'une personne adulte et d'un enfant

Revenu déterminant (revenu tiré de l'activité après prise en compte du revenu hypothétique)	Dépenses reconnues	Montant de la PC
12 500.- francs/an	30 000.- francs/an	17 500.- francs/an

La personne adulte travaille et gagne 10 000.- francs par an (donc non soumis à franchise car en dessous du revenu hypothétique). Le revenu de l'activité étant inférieur au revenu hypothétique (12 500 francs/an), le revenu déterminant pour le calcul de la PC est de 12 500 francs/an. Les dépenses reconnues se montent à 30 000.- francs par an. En conséquence, les PC familles correspondent à 17 500 francs par an (30 000 – 12 500).

4.3.10 Pas d'exportation

Les PC familles sont destinées à des familles domiciliées dans le canton de Fribourg. Les prestations fribourgeoises ne seront donc pas exportées vers d'autres cantons. Demeure la question de l'exportation éventuelle de ces prestations vers d'autres pays en vertu soit des Accords bilatéraux, soit d'autres accords d'assurances sociales.

Les PC familles peuvent être assimilées à une prestation d'assistance. Ainsi, en vertu du règlement no 1408/71 du Conseil des Communautés européennes, les prestations ne sont pas exportables.

4.3.11 Gestion administrative

La gestion administrative sera confiée à la Caisse cantonale de compensation AVS/AI, dont les collaborateurs et collaboratrices ont déjà l'habitude de travailler dans des domaines similaires (allocations de maternité en cas de besoin, PC AVS/AI).

4.3.12 Aide sociale

Avec l'introduction des PC familles, les familles à revenu modeste ne seront plus contraintes de se tourner vers le dernier filet de la sécurité sociale pour compléter leur revenu. Elles seront dispensées de devoir recourir à l'aide sociale, dont l'octroi est toujours soumis à l'obligation de remboursement. Cela permet de développer la politique familiale grâce à des prestations moins stigmatisantes pour les familles que l'aide sociale.

5 Incidences financières

Comme le montrent les expériences dans d'autres cantons, il est difficile d'estimer avec exactitude les conséquences financières de ce projet lors de la première année d'application. Il s'agit donc, dans un premier temps, de procéder à plusieurs approches pour définir et estimer le nombre de ménages ayant potentiellement droit ainsi que les coûts moyens par ménage.

5.1 Nombre de ménages potentiels

La première hypothèse est que les normes des PC (AVS/AI et donc aussi familles) soient légèrement supérieures aux normes d'aide sociale.

Selon les statistiques de l'aide sociale, environ 800 familles avec enfants jusqu'à 8 ans³⁶ reçoivent une aide matérielle.

L'hypothèse retenue est qu'environ 50% de ménages en plus recevront des PC familles, soit au total environ 1200 familles, les familles réfugiées étant comprises dans cette estimation.

³⁶ Chiffre fourni par l'OFS.

5.2 Coûts moyens par ménage

Les PC familles seront très différentes d'une situation à l'autre, car chaque cas sera examiné individuellement. Un point de repère peut être les dépenses par ménage des bénéficiaires de PC AVS /AI, qui se situent en moyenne à environ 16 000 francs par année. Toutefois, il faut prendre en compte le fait que les bénéficiaires qui séjournent dans un EMS ont des PC tendanciuellement plus élevées, ce qui fausse encore davantage une comparabilité avec les PC familles.

La dépense moyenne par ménage pour l'aide matérielle LASoc est un autre point de repère. Elle s'élève dans le canton de Fribourg à 7 704 francs en 2021.

Avec l'incitation à exercer une activité lucrative par le biais du revenu hypothétique (cf. ci-dessus chap. 4.4.6), l'augmentation des dépenses serait donc moins grande que l'augmentation du nombre des ménages (donc moins que 50%). Un coût moyen par ménage de 10 000 francs paraît donc pertinent à retenir. Les coûts par ménage dans les cantons avec un système de PC familles comparable oscillent entre 7 800 et 15 000 francs (Soleure : env. 7 800 francs, Tessin : env. 11 300 francs, Vaud : env. 15 150 francs). Compte tenu des paramètres fixés dans le projet fribourgeois, un coût moyen par ménage de 10 000 francs est donc effectivement retenu pour estimer les incidences financières de ce projet.

5.3 Dépenses pour les PC familles et l'accompagnement social

Pour ce qui est des PC familles, la complexité du traitement des dossiers sera comparable à celle des dossiers de PC AVS/AI. Toutefois, il faut partir de l'hypothèse qu'au moins deux décisions par année et par ménage seront nécessaires, puisque les situations (y compris financières) changent plus fréquemment chez les ménages actifs que chez les rentiers AVS ou AI. On doit donc compter environ 2500 décisions de base pour les PC familles par an, ce qui correspond en moyenne à plus de deux décisions par année. Avec un coût moyen par décision d'env. 450 francs, les frais de gestion pour la Caisse de compensation s'élèveraient à env. 1.125 million de francs. Les frais de gestion englobent l'intégralité des coûts, comme p. ex. les salaires du personnel, l'informatique, le loyer, le matériel etc.

Pour ce qui est de l'accompagnement social, il ne concernera pas toutes les familles bénéficiaires de PC familles. En partant de l'hypothèse que la moitié environ des 1200 familles sera suivie, par analogie avec la charge administrative que représente aujourd'hui l'aide personnelle et les mesures d'insertion sociale fournies à environ 600 familles dans le cadre de l'aide sociale, le coût de l'accompagnement social s'élèvera à environ 1 million de francs.

Récapitulation :

PC familles	12.000 millions de francs (1 200 ménages x 10 000 francs)
Frais de gestion Caisse de compensation	1.125 million de francs
Accompagnement social	1 million de francs
Coûts bruts	14.125 millions de francs

5.4 Dépenses actuelles pour l'aide sociale et les allocations de maternité

L'introduction des PC familles n'est pas uniquement synonyme de nouvelles dépenses, étant donné qu'un bon nombre de situations font aujourd'hui déjà l'objet d'une aide des pouvoirs publics. Il s'agit notamment de l'aide matérielle LASoc accordée à environ 800 familles³⁷ (env. 6.1 millions de francs), de l'aide sociale dédiée aux familles réfugiées pour environ 1 million de francs et des allocations de maternité en cas de besoin pour environ 1.300 million de francs, soit au total 8.400 millions de francs.

³⁷ Chiffre fourni par l'OFS.

Concernant l'aide matérielle LASoc, la répartition actuelle est de 3.660 millions de francs à la charge des communes (60%) et de 2.440 millions de francs à la charge de l'Etat (40%). L'aide sociale pour les personnes réfugiées est aujourd'hui prise en charge à 100% par l'Etat (environ 1 million de francs). Pour les allocations de maternité en cas de besoin (1.300 million de francs selon projection pour l'année 2023), l'Etat assume 100% des coûts.

Dépenses actuellement assumées pour l'aide matérielle LASoc, l'aide sociale pour les familles réfugiées et les allocations de maternité en cas de besoin :

Communes	3.660 millions de francs
Etat	4.740 millions de francs

A noter que pour les services sociaux régionaux, la charge administrative correspondant au suivi d'environ 800 familles représente une masse salariale estimée à 1 million de francs. Ce montant correspond à l'estimation des coûts faite précédemment au point 5.3 pour les différents volets de l'accompagnement social (y compris les mesures d'insertion sociale) pour environ la moitié des 1200 familles bénéficiaires de PC familles.

En ce qui concerne les personnes réfugiées, Caritas s'occupe déjà de l'accompagnement social des familles. L'introduction des PC familles n'engendrera donc pas de coûts supplémentaires pour l'Etat qui finance déjà cet accompagnement effectué par Caritas.

Quant aux frais de gestion que l'Etat rembourse à la Caisse de compensation pour les allocations cantonales de maternité (mères dans le besoin), l'économie s'élèvera ici à environ 200 000 francs, qui sont actuellement entièrement à charge de l'Etat.

Frais de gestion actuels

Communes	1.000 million de francs
Etat	0.200 million de francs
Total	1.200 million de francs

Total prestations et frais de gestion actuels

Communes	4.660 millions de francs
Etat	4.940 millions de francs
Total	9.600 millions de francs

5.5 Nouvelles dépenses consécutives à l'introduction des PC familles

	Total	Etat	Communes
PC familles (1 200 ménages x 10 000 francs)	12.000 mio		
Frais de gestion Caisse de compensation	1.125 mio		
Accompagnement social	1.000 mio		
Coûts bruts	14.125 mio		
Dépenses actuelles (-) :	9.600 mio	4.940 mio	4.660 mio
Aide matérielle LASoc		2.440 mio	3.660 mio
Aide sociale familles réfugiées		1.000 mio	
Allocations de maternité		1.300 mio	
Frais de gestion		0.200 mio	1.000 mio
Coûts nets (nouvelles dépenses)	4.525 mio		

5.6 Répartition des dépenses

Les dépenses liées aux prestations seront réparties à 50% à charge de l'Etat et 50% à charge des communes.

Le financement des frais occasionnés à la caisse de compensation sont à 100% à charge de l'Etat. L'accompagnement social pour les familles réfugiées effectué par Caritas reste comme actuellement également à 100% à charge de l'Etat.

Le financement des frais occasionnés pour l'accompagnement social est pris en charge à 100% par les communes.

	Etat	Communes
Prestations	6.000 mio	6.000 mio
Frais de gestion	1.125 mio	1.000 mio
Sous-Total	7.125 mio	7.000 mio
Dépenses actuelles	-4.940 mio	-4.660 mio
Coûts nets	2.185 mio	2.340 mio
Montant pour référendum financier	10.925 mio	

6 Commentaire des articles

6.1 Dispositions générales et principes

Art. 1 *Objet et but*

L'objectif de cette loi est de réaliser le mandat stipulé à l'article 60 alinéa 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 : « Il [l'Etat] octroie des prestations complémentaires pour les enfants en bas âge des familles dont les moyens financiers sont insuffisants ».

Il est également stipulé que la présente loi, outre l'aspect financier des prestations, vise à accompagner socialement les ayants droits pour favoriser leur autonomie financière, sociale et professionnelle.

Dans un contexte plus global, les prestations complémentaires pour familles ont pour but d'améliorer la situation des familles avec des enfants en bas âge afin que ces dernières ne soient plus contraintes de choisir entre avoir un enfant et exercer une activité lucrative. Les montants octroyés dans le cadre des PC familles représentent une prévention au recours à l'aide sociale ou une solution de sortie. Finalement, la déstigmatisation des ayants droit se trouve renforcée par le fait que les personnes accèdent à ces prestations par une autre porte que l'aide sociale.

Art. 2 *Principes*

Cet article fixe plusieurs principes de la nouvelle loi, à savoir notamment l'application par analogie des législations fédérales (LPGA et LPC). Il traite également de la question de l'imposition des prestations et précise que les prestations ne sont pas imposables. En effet, selon la loi sur l'harmonisation des impôts directs (LHID), les subsides ne sont pas imposables.

Les prestations ayant pour but de couvrir les besoins vitaux des membres de la famille sont incessibles et insaisissables.

Art. 3 *Subsidiarité*

Il est précisé ici que les PC familles sont versées de manière subsidiaire à celles des assurances sociales cantonales ou fédérales ainsi qu'aux autres éléments de revenu et de fortune de la famille. Il est donc à considérer que toute ressource financière perçue par la famille doit être prise en compte dans le calcul.

Les contributions d'entretien de la parenté font partie intégrante du soutien familial et du principe de solidarité et priment par conséquent les prestations. L'obligation d'entretien réciproque est applicable en ligne directe ascendante et descendante (enfants - parents - grands-parents).

L'alinéa 3 mentionne également l'obligation qu'ont les personnes d'entreprendre toute démarche utile auprès des personnes ou des organismes concernés afin de faire valoir un droit prioritaire visant à éviter ou limiter la perception des prestations.

Art. 4 Conditions personnelles

L'article 4 énumère l'ensemble des conditions personnelles à remplir afin de pouvoir bénéficier des prestations. L'ayant droit doit être domicilié dans le canton de Fribourg depuis une année au moins, la date de l'annonce au contrôle des habitants de la commune faisant foi. De plus, son domicile et sa résidence habituelle doivent être dans le canton de Fribourg, le domicile étant au lieu où la personne réside avec l'intention de s'y établir conformément à l'article 13 LPGA. Cette disposition est volontairement plus restrictive que les dispositions fédérales du fait qu'un lien étroit et durable avec le canton de Fribourg est exigé pour être considéré comme ayant-droit.

Il est en outre exigé que l'ayant droit vive durablement en ménage commun avec au moins un enfant âgé de moins de 8 ans qui a un lien de filiation selon le Code civil suisse avec l'un des membres de la famille. Lors de la consultation, l'âge de 12 voire 16 ans a été majoritairement proposé (en lieu et place de 8 ans) au motif que l'école primaire se termine à cet âge et qu'il est également pris en compte dans la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour. L'âge de 8 ans retenu correspond cependant à la Constitution du canton de Fribourg qui stipule que des PC familles sont accordées pour des enfants en bas âge à des familles dont les moyens financiers sont insuffisants.

L'ayant droit doit également faire partie d'une famille dont les dépenses reconnues sont supérieures aux revenus déterminants au sens de la présente loi. Il s'agit ici du principe général de calcul. L'article précise cependant que les dépenses et les revenus de toute la famille au sens de la présente loi sont prises en compte dans le calcul.

Les enfants recueillis sont également considérés comme des enfants au sens de l'alinéa 1, let. c LPCFam. Cette condition se base sur l'application de l'article 4 al. 1, let. c. de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam), disposition qui a fait ses preuves et dont l'application est claire et bien réglementée.

Les personnes résidant dans le canton de Fribourg dont le statut de réfugié a été reconnu par la Suisse, pour autant que les conditions personnelles soient remplies ont également droit aux prestations. En revanche, les personnes qui sont encore en procédure d'attribution d'un éventuel statut de réfugié n'ont pas droit aux prestations. Le principe est que les personnes avec un statut de réfugié peuvent prétendre à des PC familles, tandis que les requérants d'asile ne peuvent prétendre à ces prestations. Le domaine de la législation en matière d'asile étant en constante évolution, il se justifie que seul le principe soit réglé au niveau de la loi. Conformément à l'alinéa 5, le Conseil d'Etat fixera les différentes catégories concernées par les alinéas 3 et 4 dans le règlement d'exécution. Il tiendra également compte des éventuelles subventions fédérales afin de ne pas avantager ou désavantager certaines catégories de personnes par rapport à d'autres (notamment du fait que pour les personnes réfugiées reconnues, la Confédération verse aux cantons une indemnité forfaitaire pour l'aide sociale pour une durée maximale de cinq ans).

Le Conseil d'Etat s'inspire de la pratique exercée en matière de droit aux allocations familiales pour définir les catégories de personnes réfugiées pouvant bénéficier d'un droit aux prestations.

Art. 5 Concours de droits

Un seul et même enfant ne saurait permettre à plus d'une personne d'être éligible à l'octroi des PC familles. De ce fait, cet article émet des règles de priorité.

Afin d'éviter que deux calculs ne soient effectués pour le même ménage, il est précisé que si plusieurs personnes vivant durablement en ménage commun pouvant chacune faire valoir un droit aux prestations (par ex. dans les situations de familles recomposées), l'ayant droit est celle qui dépose la première une demande de prestations.

Lors de garde partagée équivalente, le Conseil d'Etat règle les modalités de calcul et d'octroi de la prestation.

Art. 6 Membres de la famille

Les personnes considérées comme membre de la famille au sens de la présente loi sont énumérées dans cet article.

Dans le cadre de l'application de la présente disposition, la notion de la famille ne se définit pas selon la législation applicable en matière du droit de la famille (cf. CC). Elle doit au contraire s'appuyer sur la réalité quotidienne. C'est pourquoi la référence proposée est celle du ménage commun.

La famille peut ainsi être comprise aussi bien au sens traditionnel que comme famille monoparentale, recomposée (patchwork) ou couples vivant en union libre avec enfant(s).

Les précisions concernant le ménage commun figurent dans le règlement d'application.

Art. 7 Composantes des prestations

Les PC familles sont composées de la prestation complémentaire annuelle qui correspond à l'aide matérielle. Les prestations complémentaires comprennent également des remboursements d'une part pour les frais de garde des enfants et d'autre part des frais de maladie.

Un accompagnement social des familles est également prévu.

Les familles bénéficiaires sont donc soutenues financièrement mais également accompagnées pour favoriser leur autonomie financière, sociale et professionnelle.

6.2 Prestation complémentaire annuelle

Art. 8 Calcul

Le montant annuel de la prestation correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants. Ont ainsi droit aux prestations les familles dont les revenus annuels déterminants (définis à l'article 10) ne couvrent pas les dépenses reconnues du ménage (définies à l'article 9). Ce principe de calcul est analogue à celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI.

En effet, les besoins spécifiques des familles ne justifient pas de s'écarter de ces principes qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Art. 9 Les dépenses reconnues

Les éléments de dépenses reconnus pour le calcul de la prestation sont exposés dans cet article. Ils suivent, en principe, la systématique de l'article 10 LPC et comprennent :

- > La couverture des besoins vitaux des membres de la famille ;
- > Le loyer ;
- > les frais d'obtention du revenu ;
- > les frais d'entretien des bâtiments et les intérêts hypothécaires ;
- > les cotisations aux assurances sociales de la Confédération, à l'exclusion des primes d'assurance-maladie;
- > le montant pour l'assurance obligatoire des soins ;
- > les pensions alimentaires versées en vertu du droit de la famille.

Les frais de garde pour enfants et les frais de maladie ne font pas partie des dépenses reconnues, mais font l'objet d'un remboursement défini aux articles 12 et 13 LPCFam.

Les dépenses de tous les membres du ménage sont intégrées dans le calcul des dépenses reconnues.

Le règlement d'exécution fixera les montants et les modalités concernant certaines catégories de dépenses, toujours dans le but d'améliorer, respectivement de faciliter l'incitation au travail.

Art. 10 Revenus déterminants

L'article 10 définit les éléments de revenus reconnus pour le calcul de la prestation. Ils suivent, en principe, la systématique de l'article 11 LPC et comprennent :

- > les ressources en espèces ou en nature provenant de l'exercice d'une activité lucrative, sous réserve d'une franchise de 20% pour la part dépassant le revenu hypothétique;
- > un cinquième de la fortune nette dans la mesure où elle dépasse 25 000 francs pour une famille comprenant une seule personne majeure et 40 000 francs pour les autres;

-
- > les pensions alimentaires et les avances sur pensions alimentaires;
 - > les bourses;
 - > les prestations d'assurances;
 - > les autres revenus dans la mesure où ils sont également pris en considération selon la LPC.

La franchise a été fixée à 20% dans le but de créer une incitation positive au travail. Cette pratique plus restrictive que dans les PC AVS/AI qui ne retiennent quant à elles que les deux tiers des ressources se justifie dans la mesure où l'on vise à inciter les parents à poursuivre l'exercice d'une activité lucrative alors que, par définition, les possibilités des bénéficiaires de PC AVS/AI dans ce domaine sont restreintes.

Les dépenses de tous les membres du ménage sont intégrées dans le calcul des dépenses reconnues.

Il est également tenu compte de tous les dessaisissements de revenu ou de fortune des membres de la famille.

Les montants et les modalités sont fixés par le Conseil d'Etat.

Cet article confirme en outre le principe de subsidiarité des prestations complémentaires pour familles énuméré à l'article 3 à l'égard des prestations des assurances sociales, cantonales ou fédérales (par exemple indemnités de chômage, subsides de formation, indemnités forfaitaires pour proches aidants) ainsi qu'aux autres éléments de revenu et de fortune de la famille.

Art. 11 Revenu hypothétique

Cet article indique qu'un revenu hypothétique est pris en compte dans le calcul de la prestation complémentaire pour familles. Le montant est fixé dans le règlement.

Un revenu hypothétique trop élevé peut exclure les personnes qui en ont besoin (working poor) tandis qu'un revenu hypothétique trop bas risque d'entraver le mécanisme inhérent à ce modèle, à savoir l'incitation au travail. A l'entrée en vigueur de la loi, le montant figurant dans le règlement est de 12'500 francs par année et par personne majeure qui n'est pas en formation.

Il est en outre précisé que le Conseil d'Etat peut adapter ce montant et exclure sa prise en compte pour une période donnée. Le Conseil d'Etat précise également la notion de formation.

6.3 Remboursement des frais de garde pour enfants et des frais de maladie

Art. 12 Remboursement des frais de garde pour enfants

Les bases du remboursement des frais de garde pour enfants sont décrites dans le présent article.

Il est important de relever que ces frais ne sont remboursés que s'ils ont un lien de causalité direct avec l'exercice d'une activité lucrative, le suivi d'une formation ou d'une mesure dans le cadre de l'accompagnement social ou encore en lien avec une atteinte à la santé. Ces critères encouragent les ayant droit à exercer une activité lucrative ou à suivre une formation ou une mesure améliorant les perspectives d'emploi et de revenu. Les atteintes à la santé sont également considérées comme des événements de vie pouvant engendrer des frais de garde.

Seuls les frais effectifs et dûment prouvés sont remboursés et ce, pour un montant annuel limité. Le Conseil d'Etat règle les modalités d'octroi du remboursement et fixe le montant maximum annuel remboursé pour chaque enfant.

En outre, lorsque les dépenses reconnues sont égales ou inférieures aux revenus déterminants, la part des frais de garde dépassant l'excédent de revenu de la famille peut être remboursée, si les autres conditions d'octroi des prestations sont remplies.

Art. 13 Remboursement des frais de maladie

L'article 13 expose les bases du remboursement des frais de maladie pour les bénéficiaires d'une prestation complémentaire annuelle.

Les modalités pour les PC AVS/AI sont reprises par analogie. Il s'agit principalement de l'Ordonnance (cantonale) du 6 septembre 2010 relative au remboursement des frais de maladie et d'invalidité en matière de prestations complémentaires (RSF 841.3.21). En effet, cette ordonnance a fait ses preuves et répond de façon adéquate aux

problèmes financiers pouvant survenir lorsque des frais de maladie, par exemple, ne sont pas pris en charge par l'assurance- maladie.

Il est à relever que les frais remboursés sont ceux de l'ayant droit ainsi que de tous les membres de la famille.

Seuls les frais effectifs et survenus durant un droit à une prestation complémentaire sont pris en compte et ce, pour un montant annuel limité. Cette condition est cependant élargie lorsque les dépenses reconnues sont égales ou inférieures aux revenus déterminants. En effet, la part des frais de maladie dépassant l'excédent de revenu de la famille peut être remboursée, si les autres conditions d'octroi des prestations sont remplies.

Le Conseil d'Etat règle les modalités d'octroi du remboursement et fixe des limites au remboursement.

Il n'est pas possible de prévoir des forfaits pour les frais de maladie comme pour d'autres dépenses reconnues, car ils sont beaucoup trop volatils et imprévisibles. Des frais dentaires par exemple peuvent très vite déséquilibrer un budget familial.

6.4 Accompagnement social

Art. 14 Objectif

L'accompagnement social poursuit deux objectifs : la prévention et l'insertion socioprofessionnelle. La prévention est menée à différents niveaux : social, personnel, professionnel ou financier. Si les difficultés sont déjà existantes, l'accompagnement doit aider à les surmonter. Il est également important que cet accompagnement favorise l'intégration sociale et professionnelle et améliore cette intégration lorsque les personnes sont déjà insérées sur le marché du travail. Ce volet de prévention et d'aide à l'intégration vient donc compléter l'aide matérielle fournie par la prestation complémentaire annuelle afin d'éviter dans la mesure du possible que lors de la fin de l'octroi des PC familles, les familles doivent s'orienter vers l'aide sociale. Cet accompagnement peut être offert à tous les membres de la famille bénéficiaire de prestations. Cela peut être un accompagnement d'un parent pour améliorer ses perspectives professionnelles comme l'orientation d'un jeune vers les professionnels compétents dans les moments de transitions entre l'école, la formation professionnelle et le marché du travail.

Art. 15 Contenu

L'accompagnement social se décline à différents niveaux afin d'informer, d'orienter et de suivre les familles selon leur situation et leurs capacités.

Il permet, de manière large, d'accéder aux informations relatives aux offres de prestations, de soutiens et de conseils destinées aux familles. Ces offres sont souvent décrites par les professionnels et les bénéficiaires comme peu visibles et lisibles. Des informations sur les offres permettent de renforcer la prévention et la prise en charge de certaines difficultés parfois détectées et annoncées tardivement aux professionnels pouvant venir en aide aux familles.

Un conseil personnalisé peut également être fourni dans le but de renforcer les capacités d'intégration des membres de la famille, en tenant compte de la spécificité de leur situation et des perspectives possibles, principalement au niveau de l'insertion professionnelle.

Certaines familles peuvent aussi avoir besoin d'une aide spécifique. Les parcours de vie devenant de plus en plus complexes, différentes thématiques et problématiques peuvent s'entremêler et demander un suivi particulier à certains moments charnières de la vie familiale. L'accompagnement social permet d'orienter les familles vers les organismes compétents en la matière. Toutefois, l'orientation n'est pas toujours suffisante, les personnes se sentant parfois démunies face aux démarches administratives, aux procédures de demandes, aux informations à fournir pour obtenir l'aide auxquelles elles ont droit. L'accompagnement social peut alors également consister en une intervention auprès des organismes concernés afin de s'assurer que les personnes puissent bénéficier de l'aide.

Enfin, l'accompagnement social peut également mener à une mise en place et un suivi de mesures visant à améliorer les perspectives d'emploi et de revenus. Il peut s'agir par exemple d'un bilan de compétences, d'une évaluation de l'employabilité, d'un stage professionnel.

Art. 16 Compétence et organisation

Les communes ont pour tâche de mettre en place des guichets familles compétents en matière d'accompagnement social. L'attribution de cette tâche aux communes se justifie au vu de leur expérience de l'aide personnelle dans le cadre de l'aide sociale. Toutefois, ce ne sont pas les services sociaux régionaux qui effectuent l'accompagnement social, mais des guichets ad hoc. Un point central de ces nouvelles prestations complémentaires est de permettre aux familles concernées de ne pas être affiliées à l'aide sociale. Si l'accompagnement social des PC familles se fait sans distinction de lieu avec l'aide personnelle de l'aide sociale, l'objectif de déstigmatisation n'est pas atteint. Ainsi, les guichets familles sont pensés comme un volet distinct des services sociaux, même si l'organisation territoriale de ces guichets se fait selon les mêmes modalités que celles connues dans l'aide sociale. Concrètement, la commune ou l'association de communes met en place deux entités distinctes, à savoir le service social et le guichet familles. Cela n'empêche pas que physiquement les deux entités partagent les mêmes locaux, mais avec des bureaux distincts. Les guichets familles étant mis en place par les communes, ces dernières sont libres de leur attribuer d'autres tâches en lien avec l'information et le conseil aux familles.

A noter que les personnes réfugiées ne sont pas accompagnées par les guichets familles. Leur accompagnement est assuré par l'organe désigné par l'Etat, à savoir Caritas, comme c'est déjà actuellement le cas.

Art. 17 Surveillance et coordination

Le Service de l'action sociale (SASoc) est en charge de la surveillance de l'exécution de l'accompagnement social. Il veille à son application uniforme et peut, à cet effet, donner aux communes, respectivement aux guichets familles, des instructions sur l'application des dispositions en général et dans des cas d'espèce.

Le SASoc établit une liste des mesures pouvant être utilisées pour l'accompagnement social. Le catalogue de mesures d'insertion défini dans le cadre de la loi sur l'aide sociale (LASoc) sert de base pour élaborer cette liste, mais n'est pas entièrement mis à disposition, les mesures proposées aux familles devant être ciblées avant tout sur l'amélioration de l'intégration professionnelle. Cette liste sera adaptée aux besoins et à l'évolution de l'accompagnement social, en s'étendant également à d'autres mesures et partenariats au-delà de ce qui est appliqué dans l'aide sociale.

Art. 18 Obligation de collaborer des membres de la famille

Cet article pose le principe de l'obligation de collaborer aux mesures d'accompagnement social.

Bien que le principe de l'obligation de collaborer s'applique par renvoi à la LPGA, à LPC et à son ordonnance d'exécution (art. 2 LPCFam), il est important de rappeler que celle-ci s'applique également aux mesures d'accompagnement social et que, dans le règlement d'exécution, la procédure d'information, de communication auprès de la Caisse de compensation sera définie plus en détail afin qu'une décision puisse être prononcée en conséquence.

6.5 Organisation, dispositions communes et financement

Art. 19 Organe d'application

La caisse de compensation est désignée en tant qu'organe d'application des prestations en ce qui concerne la prestation complémentaire annuelle, le remboursement des frais de garde pour enfants ainsi que le remboursement des frais de maladie. Elle est compétente pour réceptionner et examiner les demandes de prestations, calculer le montant des prestations, rendre les décisions et les notifier, procéder au versement des prestations et réclamer la restitution des prestations indûment perçues.

Une approche pragmatique est prévue dans le traitement des demandes. A dossier complet et si une personne est dans l'attente d'une décision de prestations prioritaires de la part d'un organe tiers, la Caisse cantonale de compensation rend une décision provisoire. Cette décision est émise avec des avis de compensation afin que les PC familles accordées provisoirement soient compensées avec les prestations prioritaires. Elle s'assure également que ces démarches soient bien menées à terme.

Art. 20 Echange des données et système d'information

Cet article règle les aspects d'échange des données et d'accès au système d'information.

La caisse de compensation étant la porte d'entrée des PC familles, elle transmet aux guichets familles toutes les informations concernant les familles pour lesquelles une décision d'octroi de prestations a été rendue. Il est important que le maximum d'informations sur la situation personnelle et la situation financière soit transmis afin que l'analyse de la nécessité de l'accompagnement social débute directement sans que les personnes concernées doivent fournir à nouveau ces éléments. Toute personne requérant des PC Familles est orientée systématiquement vers les guichets familles pour qu'une évaluation de la nécessité d'un accompagnement social soit effectuée.

Inversement les guichets familles transmettent à la caisse de compensation tout changement de situation ou toute nouvelle information pouvant avoir des répercussions sur le calcul des prestations. Tout manquement à cette obligation est communiqué par l'organe d'application de l'accompagnement social à la Caisse de compensation afin qu'une réduction, suspension ou suppression des prestations puisse être, conformément à l'article 25 de la présente loi, prononcée.

Les guichets familles bénéficient d'un accès en ligne aux données de la caisse de compensation via AVS Easy. Cette plateforme permet aux guichets familles de consulter et de transmettre des informations en ligne ainsi que de consulter les décisions relatives aux prestations complémentaires pour familles. L'accès à cette plateforme est établi à l'aide d'une convention qui garantit l'utilisation à des fins strictement professionnelles ainsi que la protection des données envers les assurés.

Une convention entre la caisse de compensation et les utilisateurs en charge des guichets familles règlera que les données consultées doivent uniquement être utilisées dans un cadre strictement professionnel et dans le respect de l'obligation de garder le secret conformément à l'article 24 de la présente loi.

Art. 21 Naissance et extinction du droit

Selon l'alinéa 1, le droit prend naissance au début du mois au cours duquel la demande a été déposée pour autant que toutes les conditions soient remplies. Un versement rétroactif avant la date de la demande n'est pas prévu.

L'alinéa 2 indique que le droit aux prestations s'éteint à la fin du mois au cours duquel une des conditions d'octroi n'est plus remplie. La principale raison pour laquelle une condition d'octroi pourrait ne plus être remplie serait un changement de la situation économique ou l'atteinte de l'âge de 8 ans du plus jeune enfant membre de la famille.

Art. 22 Obligation de renseigner - ayant droit et tiers

Cet article rappelle les principes généraux applicables quant à l'obligation de renseigner, de collaborer, de communiquer, ainsi qu'aux conséquences d'un défaut de collaborer à l'instruction comme cela se pratique selon la LPGA, la LPC et son ordonnance d'exécution (cf. également article 2 LPCFam).

Pour ce qui à trait en particulier à l'art. 22, l'al. 2 permettra d'intégrer dans le formulaire de demandes de prestations une procuration générale pour tous les tiers désignés dans le formulaire de demande, tels que les établissements bancaires ou postaux, assurances privées et sociales. Cette autorisation ne concerne que les informations relatives à l'ayant-droit. L'obligation de renseigner s'étend aussi aux membres de la famille.

Art. 23 Assistance administrative

Cet article constitue une base légale suffisante au sens des articles 10ss. de la loi cantonale sur la protection des données pour que les autorités chargées d'appliquer la présente loi puissent obtenir et communiquer des données personnelles dans le cadre de l'examen des conditions d'octroi d'une prestation. Ainsi, les services de l'Etat, les communes, les assurances sociales et les caisses de compensation ne pourront pas refuser aux autorités chargées d'appliquer la présente loi – sous prétexte de la protection des données – de fournir (gratuitement) des renseignements sur des personnes qui demandent, reçoivent ou ont reçu une prestation.

Il rappelle en outre les principes généraux applicables quant à l'obligation de renseigner, de collaborer, de communiquer selon la LPGA, la LPC et son ordonnance d'exécution (art. 2 LPCFam).

L'alinéa 2 précise encore que le Service cantonal des contributions (SCC) peut donner un accès à leur base de données à des collaborateurs/trices désigné-e-s. Un tel accès est déjà octroyé à des collaborateurs/trices de la caisse de compensation pour le calcul des PC AVS/AI et des réductions de primes de caisse maladie. Des conditions

identiques régleront encore plus spécifiquement les devoirs des collaborateurs/trices en matière de protection des données.

Art. 24 Obligation de garder le secret

Il est garanti que toutes les personnes qui sont chargées d'appliquer la présente loi soient soumises à l'obligation de garder le secret. Il s'agit à nouveau d'un rappel des articles applicables selon la LPGA (article 33).

Art. 25 Réduction, suspension ou suppression des prestations

Cet article définit qui est compétent et à quelles conditions pour prononcer une décision de réduction, suspension ou suppression lors d'un manquement de l'ayant droit ou un des membres de sa famille à l'obligation de collaborer aux mesures d'accompagnement social organisées par l'organe d'application de l'accompagnement social.

Les autres circonstances pouvant entraîner une réduction, suspension ou suppression des prestations selon la LPGA, la LPC et son ordonnance d'exécution (article 2 LPCFam) demeurent réservées (cf. notamment l'art. 22 al. 4).

Art. 26 Restitution

Il s'agit d'un principe qui est appliqué dans les régimes d'assurances sociales fédérales, y compris dans les prestations complémentaires fédérales à l'AVS/AI, et qui est consacré par la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales. Toutefois, l'obligation des héritiers de restituer les prestations légalement perçues selon les art. 16a et 16b LPC ne s'applique pas aux prestations perçues selon la présente loi.

Art. 27 Compensation

Il est prévu que les créances découlant de la présente loi peuvent être compensées avec des prestations échues ou avec des prestations échues en vertu de lois régissant d'autres assurances sociales. Le principe de la compensation « multilatérale » des prestations d'une branche d'assurance sociale avec des créances ou fractions de créances d'autres assureurs sociaux a été introduit de plus en plus fréquemment dans les différentes lois sociales (article 20 al. 2 LPC, article 25 LAFam, article 94 LACI, article 20, al. 2 LAVS) et étendu en vertu de la LPGA (article 22 al. 2) à toutes les branches des assurances sociales ainsi qu'aux créances y relatives.

Quant à l'alinéa 3, il pose le principe de la subrogation légale, qui permet au service social compétent d'obtenir directement auprès de la Caisse de compensation le remboursement des avances versées.

Art. 28 Garantie d'un emploi des prestations conformes à leur but

Tous les assureurs sociaux prévoient que les prestations en espèces peuvent être payées à un tiers au cas où le bénéficiaire ne serait pas en état de les utiliser judicieusement. Cette règle est ancrée à l'article 20 LPGA. Il paraissait opportun de le rappeler.

Art. 29 Contrôle périodique des dossiers

Afin de vérifier que les calculs ainsi que les versements des prestations complémentaires pour familles ont été effectués en bonne et due forme, la caisse de compensation procédera à des contrôles périodiques et réguliers.

Le Conseil d'Etat fixe les modalités de ce contrôle.

Art. 30 Couverture financière des prestations

Cet article ainsi que le suivant abordent les questions de couverture financière. Afin de démontrer de manière plus claire et précise la répartition des charges, les couvertures financières des prestations et de l'organisation ont été séparées.

Le concept de répartition vise à maintenir une certaine continuité dans le financement tout en prenant en compte les spécificités des prestations complémentaires pour famille. En effet, les dépenses d'aide matérielle LASoc sont actuellement financées à raison de 60% par les communes et de 40% par l'Etat. Les allocations cantonales de maternité en cas de besoin ainsi que l'aide sociale pour les familles réfugiées, qui seront remplacées par les prestations complémentaires pour familles, sont quant à elles actuellement financées à 100% par l'Etat. La répartition 50/50 résulte donc du cumul de ces deux composantes.

D'autre part, cet article indique comment la répartition doit être réglée entre les communes.

Art. 31 Couverture financière de l'organisation

Il est mentionné que les frais d'organisation occasionnés à la caisse de compensation sont pris en charge par l'Etat tout comme les frais occasionnés pour les personnes réfugiées résidant en Suisse et reconnues par elle est pris en charge par l'Etat.

Le financement des frais occasionnés pour l'accompagnement social est quant à lui pris en charge par les communes.

Il est à relever que la répartition des coûts entre communes est du ressort des communes. En principe, cette répartition sera identique à celle en vigueur pour la répartition des coûts des Services sociaux régionaux (SSR).

6.6 Dispositions pénales

Art. 32 Dispositions pénales

Les dispositions pénales correspondent, tant en ce qui concerne les faits punissables que les peines applicables, à l'art. 31 LPC. La répression des infractions incombe aux cantons. Il est juridiquement nécessaire de les mentionner expressément dans la présente loi.

Il est à relever que les art. 43a et ss LPGA en matière notamment d'observations s'appliquent par analogie à la présente loi selon le renvoi figurant à l'art. 2 al. 2 LPCFam.

6.7 Voies de droit

Art. 33 Voies de droit

Il s'agit d'une disposition identique à celle en vigueur dans d'autres assurances sociales.

6.8 Dispositions finales

Art. 34 Evaluation

Afin de déterminer si les prestations complémentaires pour famille atteignent le but souhaité, le Conseil d'Etat présentera au Grand Conseil un rapport d'évaluation.

La mise en œuvre des dispositions sera évaluée sous l'angle de leur efficacité. Afin d'avoir le recul et l'expérience nécessaires à une vision globale des éventuelles problématiques, l'évaluation sera effectuée une première fois après un délai de 5 ans.

Sur la base de ce rapport, le Conseil d'Etat proposera d'éventuelles modifications de la loi et de son règlement d'exécution afin d'améliorer les dispositions pour que ces dernières répondent au plus près et au mieux au souhait du législateur.

Art. 35 Exécution

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il édicte les dispositions nécessaires. Comme la loi règle uniquement les principes généraux, le règlement sera plus détaillé. Des adaptations annuelles (par ex. minimum vital) seront probablement nécessaires.

6.9 Modification d'autres actes

Loi sur les allocations de maternité (LAMat)

Les articles 1 lettre b, et 6, 7, 8, 9,10 de la loi sur les allocations de maternité du 9 septembre 2010 sont abrogés. Suite à l'introduction des prestations complémentaires pour familles, cette prestation n'a plus de raison d'être, du fait qu'elle est octroyée aux femmes dont le revenu et la fortune déterminants, – personnels et familiaux – n'atteignent pas les limites applicables. On se retrouve donc avec deux prestations pratiquement identiques, tout en précisant que les prestations prévues selon la présente loi couvrent les objectifs des allocations cantonales de maternité en cas de besoin.

Les allocations cantonales de maternité complémentaires et d'adoption restent quant à elles en vigueur. En effet, ces prestations visent à octroyer une allocation de maternité complémentaire à l'allocation de maternité fédérale en cas de naissance ou d'adoption et peuvent donc être octroyées à un cercle d'ayants droit différent. Si ces prestations venaient

à être octroyées à des bénéficiaires de prestations complémentaires pour familles, elles seraient alors prises en compte comme revenus déterminants dans le calcul.

6.10 Dispositions transitoires

Les communes sont autorisées à déléguer la mise en place des guichets familles aux services sociaux régionaux jusqu'à la fin du délai transitoire dévolu à la mise en place des modalités d'organisation définies dans la LASoc.

7 Effets sur le développement durable

Le projet de loi a été analysé à l'aide de la Boussole 21. Selon cette analyse, les points forts se situent dans la dimension société, notamment en termes :

- > de lutte contre la pauvreté ;
- > d'insertion dans le monde du travail ;
- > d'intégration de personnes marginalisées dans la société ;
- > de promotion de la mixité sociale ;
- > de renforcement de la cohésion sociale ;
- > d'amélioration de l'égalité des chances et de la lutte contre toute forme de discrimination ;
- > d'amélioration de la stabilité sociale.

Les PC familles constituent un outil efficace et ciblé de lutte contre la pauvreté des familles.

8 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Le projet de loi est conforme au droit fédéral et ne présente pas d'incompatibilité avec le droit européen.

9 Référendum financier et législatif

Les montants déterminants pour de nouvelles dépenses sont :

- > Pour un référendum financier obligatoire : 47 455 818 francs
- > Pour un référendum financier facultatif : 11 863 954 francs

Conformément à l'article 25 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE ; RSF 610.1), le montant déterminant d'une dépense périodique correspond au total des nouvelles dépenses estimées pour les cinq premières années.

Il s'agit donc du montant de $2\,185\,000 \text{ francs} \times 5 = 10\,925\,000 \text{ francs}$.

La loi n'est donc pas soumise au référendum financier. Elle est en revanche soumise au référendum législatif.

10 Conclusion

En vertu des motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat vous invite à adopter ce projet de loi.