



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration
Departement für Sicherheit, Sozialwesen und Integration

*Rapport accompagnant l'avant-projet de
modification de la loi d'application de la loi
fédérale sur les allocations familiales
(LALAFam) : prestations complémentaires pour
les familles avec enfant(s) en Valais*

Juin 2012

Plan du Travail

Synthèse	3
1. Introduction	4
2. Explications sur les prestations complémentaires pour les familles avec enfant(s)	5
2.1. Définition	5
2.2. Objectifs des PCFam	5
2.3. Situation des PCFam dans les cantons	5
2.4. Les différents principes des PCFam	6
3. Recommandations de la CSIAS pour la mise en place des PCFam	6
3.1. L'exercice d'une activité lucrative comme condition du droit à la prestation	6
3.2. Age des enfants	6
3.3. Montant des besoins vitaux	6
3.4. Incitation à l'exercice d'une activité lucrative	6
3.5. Dépenses reconnues	7
3.6. Revenus déterminants	7
3.7. Exemple de calcul mensuel des PCFam	7
4. Décisions de principe pour la mise en place des PCFam	8
4.1. Age des enfants pour l'obtention des PCFam	8
4.2. Revenu minimum de l'activité lucrative	8
4.3. Revenu hypothétique	8
4.4. La franchise	9
4.5. L'allocation ménage	10
4.6. La fortune	10
4.7. Les dépenses reconnues	10
4.8. Les besoins vitaux	10
4.9. Le loyer	10
4.10. Les primes d'assurance-maladie	11
4.11. Récapitulatif	11
5. Simulations financières	12
5.1. Transfert de l'aide sociale vers les PCFam	13
6. Financement	14
6.1. Utilisation du fonds pour la famille	14
6.2. Transfert des montants de l'aide sociale	15
6.3. Financement du solde	15
7. Coût de la mise en place	16
7.1. Coûts administratifs	16
8. Commentaires sur le projet de modification de la loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales	16
9. Conclusion	18

Synthèse

Les PCFam sont des contributions financières destinées aux familles à faible revenu, dont les recettes provenant d'une activité lucrative ne suffisent pas à couvrir les besoins.

Avec cet instrument, les objectifs à atteindre sont le renforcement et le soutien des familles à faible revenu, d'une part, la prévention et la lutte contre la pauvreté des familles d'autre part.

Les PCFam s'adressent donc aux familles dont l'un des parents au moins exerce une activité lucrative, mais qui se trouvent cependant en situation économique précaire, qu'elles bénéficient ou non de l'aide sociale.

En fonction de la variante retenue, le coût lié aux PCFam dans notre canton s'élèverait entre 13.4 et 33.7 millions de francs.

S'agissant du financement, il est proposé une nouvelle affectation du fonds pour la famille pour payer en partie les PCFam (13 millions de francs de contributions par année).

Contrairement au fonds pour la famille qui distribue le même montant à toutes les personnes remplissant les critères d'attribution, l'introduction de PCFam permettrait de mieux cibler l'aide aux familles dans le besoin.

Par ailleurs, avec ce système, le Service de l'action sociale « économiserait » entre 1 et 2 millions de francs par année (le montant dépendra de la variante retenue), car des personnes de l'aide sociale seraient transférées vers les PCFam.

Le solde du financement incomberait aux pouvoirs publics et devrait être réparti entre le canton et les communes sur la base de la loi sur l'harmonisation des régimes sociaux et d'insertion professionnelle.

L'avant-projet de modification de la loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales, avec le présent rapport explicatif portent ainsi sur l'introduction d'une mesure de sécurité sociale ciblée qui, en résumé :

- apporte un soutien efficace au pouvoir d'achat des familles en complétant leurs revenus du travail ;
- permet à des familles de sortir de l'aide sociale ;
- permet une prévention efficace contre des phénomènes de marginalisation des enfants en leur garantissant des conditions de vie dignes.

La mise en consultation de cet avant-projet de modification de la loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales a été autorisée par le Conseil d'Etat jusqu'au 15 octobre 2012.

1. Introduction

L'aide sociale soutient environ 4'000 personnes en Valais, soit 1.3% de la population. Ce taux est le plus bas des cantons romands. Toute une série de prestations sont mises en oeuvre afin de lutter contre la pauvreté. Il s'agit notamment de l'aide sociale, des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC AVS/AI), des subsides pour la réduction des primes d'assurance-maladie et du fonds cantonal pour la famille.

Le coût global de l'aide sociale, ainsi que la part de la population bénéficiant de cette prestation sont restés constants ces deux dernières années dans notre canton. Deux facteurs de pauvreté ont clairement été identifiés : un niveau de formation bas et la situation des familles monoparentales.

Même si le bilan de l'aide sociale valaisanne est encore bon en comparaison inter-cantonale, le Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) entend poursuivre une politique active de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour remédier à l'appauvrissement des familles, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) préconise notamment l'instauration dans les cantons de prestations complémentaires pour les familles (PCFam) basées sur le modèle des PC AVS/AI. Un versement de contributions financières serait ainsi alloué aux familles à faible revenu, dont les recettes provenant d'une activité lucrative ne suffiraient pas à couvrir les besoins élémentaires.

Dans sa réponse à une intervention parlementaire sur ce sujet, le Conseil fédéral indique que la lutte contre la pauvreté est en priorité de la responsabilité des cantons et des communes. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) discute cependant avec les cantons et les communes des moyens de prévenir la pauvreté des familles dans le cadre du Dialogue national sur la politique sociale. De plus, le DFI s'est engagé à trouver des solutions avec les cantons.

A la demande du Service de l'action sociale et du Secrétariat à l'égalité et à la famille, une étude sur les revenus disponibles en Valais a été réalisée par la CSIAS. Cette dernière conclut notamment que l'introduction de PCFam permettrait de faire sortir certaines familles de l'aide sociale et d'améliorer la situation financière des familles à bas salaires sans droit à l'aide sociale.

C'est pourquoi, en date du 1^{er} décembre 2010, le Conseil d'Etat a chargé un groupe de travail d'examiner l'opportunité de mettre en place un système de prestations complémentaires pour les familles avec enfant(s) en Valais et d'en établir un rapport.

La composition de ce groupe de travail, présidé par la Cheffe du Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), est la suivante :

- Mme Esther Waeber-Kalbermatten, Cheffe du DSSI ;
- Mme Graziella Walker Salzmänn, Présidente de la commune de Riederalp et Présidente du Conseil de l'égalité et à la famille;
- Mme Nicole Langenegger Roux, Responsable du Secrétariat à l'égalité et à la famille ;
- M. Stéphane Coppey, Conseiller communal de Monthey ;
- M. Claude Follonier, Directeur de la Caisse cantonale de compensation du Canton du Valais ;
- M. Simon Darioli, Chef du Service de l'action sociale ;
- M. Dominique Germann, Directeur du Centre médico-social de Sierre ;

- M. Philippe Rech, Secrétaire général adjoint au DSSI.

Les travaux de ce groupe ont notamment été les suivants :

- étude des systèmes déjà mis en place dans les cantons de Vaud et de Soleure et des recommandations formulées par la CSIAS ;
- définition et fixation des paramètres pour effectuer les simulations ;
- estimation des incidences financières pour une mise en place des PCFam dans le canton du Valais ;
- élaboration d'un rapport.

En date du 23 novembre 2011, le Conseil d'Etat a pris acte du rapport du groupe de travail et a chargé la Caisse de compensation du canton du Valais et le DSSI d'élaborer un rapport et un avant-projet de modification de la loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales (LALAFam) en vue d'une consultation.

2. Explications sur les prestations complémentaires pour les familles avec enfant(s)

2.1. Définition

Les PCFam sont des contributions financières destinées aux familles à faible revenu, dont les recettes provenant d'une activité lucrative ne suffisent pas à couvrir les besoins élémentaires.

Les prestations complémentaires ont déjà fait leurs preuves au niveau de l'AI et de l'AVS. Elles contribuent à la baisse de la pauvreté chez les personnes en situation de handicap et les personnes âgées en compensant le manque de revenu nécessaire à la couverture des besoins vitaux. Le montant de cette contribution publique correspond ainsi à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants.

C'est donc en s'inspirant de ce modèle que les PCFam ont vu le jour et se sont développées, dans les années 2000 à l'échelon cantonal.

2.2. Objectifs des PCFam

L'instrument des PCFam permet en premier lieu d'atteindre les objectifs suivants :

- renforcer et soutenir les familles à faible revenu ;
- prévenir et lutter contre la pauvreté des familles ;
- décharger l'aide sociale.

Les conditions requises pour pouvoir toucher des PCFam sont les suivantes :

- avoir un (des) enfant(s) ;
- exercer une activité lucrative ;
- être dans une situation économique précaire.

2.3. Situation des PCFam dans les cantons

Dès 1997, le canton du Tessin a introduit les PCFam. Deux ans plus tard, un projet similaire a été initié sur le plan fédéral. Ce dernier ne s'est toutefois pas réalisé à ce jour, si bien qu'entre-temps, différents cantons ont lancé leur propre projet. Après le Tessin, le canton de Soleure a été le deuxième à introduire en 2010 des PCFam, suivi par les cantons de Vaud et de Genève.

Dans d'autres cantons, des projets sont en cours (FR, BE). Dans plusieurs cantons, des motions pour des PCFam ont été déposées.

2.4. Les différents principes des PCFam

Comme déjà mentionné, le premier principe à respecter pour prétendre à l'obtention de PCFam est la nécessité d'exercer une activité lucrative. Ces prestations sont complémentaires au revenu, si celui-ci ne peut couvrir les besoins vitaux d'un ménage.

Le deuxième principe est fortement lié au premier : il s'agit de l'incitation à l'exercice d'une activité lucrative. En effet, les PCFam doivent favoriser le travail et non le pénaliser.

3. Recommandations de la CSIAS pour la mise en place des PCFam

La CSIAS se base sur plusieurs points essentiels pour l'introduction des PCFam.

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

La CSIAS se prononce en faveur de la définition d'un revenu hypothétique pour fixer l'accès à la prestation. Si celui-ci n'est pas atteint par le ménage, il est pris en compte à titre de recette fictive à la place du revenu effectif et la prestation à verser diminue en conséquence.

On exige ainsi implicitement l'exercice d'une activité lucrative, puisque les familles sans revenu restent à l'aide sociale. Il faut fixer le revenu hypothétique à un niveau raisonnable du point de vue de la politique sociale. En regardant les modèles cantonaux déjà introduits, on constate que tous les cantons exigent l'exercice d'une activité lucrative pour au moins une personne du ménage.

3.2. Age des enfants

La CSIAS se prononce en faveur de l'octroi de PCFam aux familles qui ont au moins un enfant en-dessous de 16 ans. La limite d'âge se base ainsi sur la fin de la scolarité obligatoire.

3.3. Montant des besoins vitaux

La CSIAS se prononce en faveur d'une prise en compte des besoins vitaux selon les normes PC à l'AVS/AI, afin que les familles *working poor* se voient appliquer le même minimum vital que les bénéficiaires de PC à l'AVS/AI.

3.4. Incitation à l'exercice d'une activité lucrative

La CSIAS se prononce en faveur de la création d'une incitation à l'exercice d'une activité lucrative par le biais d'une franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative.

Pour assurer une incitation continue à l'exercice d'une activité lucrative sur l'ensemble des segments de revenus, il s'agit de faire en sorte que la franchise sur le revenu augmente continuellement en renonçant à prendre en compte un certain pourcentage du revenu lors du calcul de la PCFam.

3.5. Dépenses reconnues

La CSIAS se prononce en faveur de la prise en compte de toutes les dépenses majeures (à l'exception des impôts) dans le calcul des besoins.

Dans la législation sur les PC AVS/AI, les éléments à prendre en compte lors du calcul des dépenses reconnues sont notamment les suivants :

- besoins vitaux ;
- loyer ;
- frais d'acquisition du revenu jusqu'à concurrence du revenu brut provenant de l'activité lucrative ;
- prime cantonale ou régionale de l'assurance-maladie obligatoire ;
- contributions d'entretien versées en vertu du droit de la famille.

3.6. Revenus déterminants

Il faut tenir compte notamment des revenus suivants :

- revenu du travail ;
- rentes de l'assurance-accidents ou assurance-militaire ou LPP ;
- revenus de la fortune ;
- valeur locative du logement ;
- pensions alimentaires prévues par le droit de la famille ;
- revenus de substitution, tels que les indemnités journalières des caisses-maladie ou de l'assurance-accidents ;
- prestations périodiques versées par des employeurs ;
- quote-part de la fortune avec franchise, etc.

3.7. Exemple de calcul mensuel des PCFam

Une fois connus les dépenses et les revenus, on peut calculer des PCFam conformément à l'exemple ci-après :

Famille biparentale avec deux enfants (3 ½ et 5 ans)

<i>Dépenses mensuelles</i>	
Besoins vitaux	3'848
Loyer	1'250
Primes d'assurance maladie	800
Total dépenses	5'898
<i>Revenus mensuels</i>	
*Revenu net provenant d'une activité lucrative	1'300
*Revenu hypothétique	2'500
Allocations familiales	550
Subside à l'assurance-maladie (80%)	640
Total revenus	3'690
PCFam (dépenses - revenus)	2'208

*Si le revenu net est inférieur au revenu hypothétique, c'est le revenu hypothétique qui est pris en compte à la place du revenu net.

4. Décisions de principe pour la mise en place des PCFam

Le groupe de travail a fixé les paramètres suivants pour effectuer des simulations et pour estimer les coûts liés à l'introduction des PCFam dans notre canton. Les différents principes proposés s'inspirent du modèle mis en place dans le canton de Soleure, à l'exception de l'âge des enfants composant le ménage.

4.1. Age des enfants pour l'obtention des PCFam

Le groupe de travail a décidé, dans un premier temps et pour effectuer les différentes simulations, qu'il fallait au minimum un enfant de moins de 16 ans pour pouvoir bénéficier des PCFam.

4.2. Revenu minimum de l'activité lucrative

Comme déjà mentionné, les ménages doivent obtenir un revenu minimum de l'activité lucrative, les PCFam étant par définition complémentaires à des ressources insuffisantes.

En fonction de l'âge de l'enfant le plus jeune et de la composition du ménage, un revenu minimum annuel net a été fixé pour prétendre à l'obtention de PCFam. Le choix de la limite d'âge tient compte des frais occasionnés par les enfants. L'âge limite de 3 ans (avec des revenus de l'activité lucrative inférieure) s'explique par la nécessité pour l'un des parents d'être à la maison pour s'occuper de l'enfant en bas âge.

	Ménage monoparental	Ménage biparental
enfant ≥ 3 ans	15'000.-	30'000.-
enfant < 3 ans	7'500.-	30'000.-

Explication pour déterminer le revenu annuel minimum de l'activité lucrative :

1. Une famille monoparentale avec un enfant de 2 ans doit au minimum obtenir fr. 7'500.-- de revenu salarié par an pour prétendre à des PCFam.
2. Une famille biparentale ayant trois enfants, dont le plus jeune est âgé de 4 ans, devra au minimum avoir un revenu de fr. 30'000.-- par an pour prétendre à des PCFam.

Si le revenu minimum de l'activité lucrative n'est pas atteint et/ou s'il n'y a pas d'enfant dans le ménage en-dessous de 16 ans, l'obtention de PCFam est automatiquement exclue et l'examen de la demande ne sera pas poursuivi. Le cas échéant, la personne ou la famille sera dirigée vers l'aide sociale.

4.3. Revenu hypothétique

Il est important de définir le revenu hypothétique. Il correspond à un revenu plancher qui est automatiquement pris en compte si les revenus nets effectifs de l'activité lucrative sont inférieurs à celui-ci. Le but étant d'inciter les personnes avec des revenus inférieurs à augmenter leur activité lucrative. Afin qu'un tel système soit équitable envers toutes formes de familles, un échelonnement en fonction du type de ménage et de l'âge des enfants est prévu.

Les revenus hypothétiques suivants ont été fixés en se basant sur le modèle de Soleure :

	Ménage monoparental	Ménage biparental
enfant ≥ 3 ans	20'000.-	40'000.-
enfant < 3 ans	10'000.-	40'000.-

Comme pour les limites de revenu de l'activité lucrative (ch. 4.2), l'âge de l'enfant le plus jeune et le type de ménage font varier le revenu hypothétique.

4.4. La franchise

Afin de maintenir l'incitation à travailler, une franchise sur le revenu de l'activité lucrative est également introduite. Cela signifie qu'un dépassement limité du revenu hypothétique est encouragé. Cette ressource financière supplémentaire sera ainsi prise en compte à hauteur de 80%, si elle est comprise dans les limites suivantes :

	Ménage monoparental	Ménage biparental
Franchise	10'000.-	20'000.-
Prise en compte du dépassement	80%	80%

Si le revenu effectif de l'activité lucrative dépasse le revenu hypothétique d'un montant supérieur à la franchise définie ci-dessus, le 100% de ce revenu sera pris en considération.

Exemples de 3 situations avec revenu hypothétique et franchise:

1. Une famille composée de deux parents et d'un enfant de moins de 3 ans, dont le revenu de l'activité lucrative s'élève à fr. 32'000.--.
Revenu de l'activité lucrative (fr. 32'000.--) < revenu hypothétique (fr. 40'000.--), c'est donc le montant de fr. 40'000.-- qui sera pris en compte.
2. Une famille monoparentale avec un enfant de plus de 3 ans, dont le revenu s'élève à fr. 27'000.--.
Revenu de l'activité lucrative (fr. 27'000.--) > revenu hypothétique (fr. 20'000.--), fr. 7'000.-- de dépassement sur fr. 10'000.-- autorisés. Alors, fr. 7'000.-- × 80% = fr. 5'600.--, c'est donc fr. 25'600.-- (fr. 20'000.-- + fr. 5'600.--) qui seront pris en compte.
3. Une famille monoparentale avec deux enfants de plus de 3 ans, dont le revenu de l'activité lucrative s'élève à fr. 35'000.--.
Revenu de l'activité lucrative (fr. 35'000.--) > revenu hypothétique (fr. 20'000.--), fr. 15'000.-- de dépassement sur fr. 10'000.-- autorisés. C'est le 100% du revenu qui sera pris en compte, soit fr. 35'000.--.

	Type de famille	Nbre enfant ≤ 3 ans	Nbre enfant ≤ 16 ans	Revenu act. lucr.	Revenu hypo.	Dépas. autorisé (franchise)	Prise en compte du rev. act. lucr. (80%)
1	biparentale	1	1	32'000.-	40'000.-	20'000.-	40'000.-
2	monoparentale		1	27'000.-	20'000.-	10'000.-	25'600.-
3	monoparentale		2	35'000.-	20'000.-	10'000.-	35'000.-

4.5. L'allocation ménage

Dans la mesure où une famille obtient l'allocation de ménage du fonds pour la famille de fr. 1'350.-- en 2010, ce montant fait partie du revenu déterminant.

4.6. La fortune

La fortune est un élément aussi pris en compte dans le calcul des ressources de la famille. La partie de la fortune prise en compte et ajoutée aux revenus déterminants correspond au surplus dépassant la franchise multipliée par la quote-part.

Franchise	Quote-part
40'000.-	10%

Exemple de prise en compte de la fortune :

1. Une famille dispose d'une fortune de fr. 50'000.--.

Fortune (fr. 50'000.--) – franchise (fr. 40'000.--) = fr. 10'000.-- de dépassement de franchise à hauteur de 10%, soit fr. 1'000.-- à ajouter aux revenus.

Fortune	Franchise	Part fortune (10%)
50'000 .-	40'000.-	1'000.-

4.7. Les dépenses reconnues

Les dépenses reconnues comprennent notamment les besoins vitaux, le loyer et les primes nettes d'assurance-maladie.

4.8. Les besoins vitaux

Le premier élément composant les dépenses reconnues est le montant destiné à la couverture des besoins vitaux. Les dépenses de base sont en effet les premières dépenses auxquelles les familles doivent faire face. Les dépenses engendrées par la couverture des besoins vitaux sont fixées par analogie aux montants prévus dans le cadre des prestations complémentaires AVS/AI (PC AVS/AI).

4.9. Le loyer

Le loyer est la seconde charge prise en compte dans le calcul des dépenses d'une famille. Comme précédemment, les forfaits prévus dans le cadre des PC AVS/AI constituent la référence. Les montants varient suivant le nombre de personnes composant le ménage.

Ménage 2 personnes	Ménage ≥ à 3 personnes
13'200.-	15'000.-

Exemples :

1. Une famille monoparentale avec 1 enfant.
2. Un couple avec 3 enfants.

Type de famille	Nombre d'enfant(s)	Besoins vitaux (2008*)	Loyer
1 parent	1	27'620.-	13'200.-
2 parents	3	52'490.-	15'000.-

*Les données de 2008 ont été choisies pour le calcul des estimations basées sur les données fiscales 2008.

4.10. Les primes d'assurance-maladie

La différence entre la prime effective annoncée pour la réduction de primes de l'assurance de base et la subvention publique accordée représente également des frais reconnus.

Primes d'assurance-maladie	Subventions à la réduction de primes	Primes nettes d'assurance-maladie
8'440.-	7'334.-	1'106.-
6'569.-	5'894.-	675.-

4.11. Récapitulatif

Récapitulatif au niveau du calcul du revenu

1. Un couple ayant 2 enfants, dont un âgé de moins de 3 ans, au bénéfice d'une allocation ménage et une fortune s'élevant à fr. 60'000.--.

Calcul du revenu de l'activité lucrative

Revenu de l'activité lucrative (fr. 62'729.--) > revenu hypothétique (fr. 40'000.--), fr. 22'729.-- de dépassement sur fr. 20'000.-- autorisés. 100%, soit fr. 62'729.-- sont donc pris en compte.

Calcul de la fortune

Fortune (fr. 60'000.--) > franchise (fr. 40'000.--), fr. 20'000.-- de dépassement à 10%, soit fr. 2'000.-- à imputer.

2. Une famille monoparentale avec un enfant de moins de 6 ans, dont la fortune s'élève à fr. 50'000.--.

Calcul du revenu de l'activité lucrative

Revenu de l'activité lucrative (fr. 26'934.--) > revenu hypothétique (fr. 20'000.--), fr. 6'934.-- de dépassement sur fr. 10'000.-- autorisés. Alors, fr. 6'934.-- x 80% = 5'547, c'est donc fr. 25'547.-- (fr. 20'000.-- + fr. 5'547.--) qui sont imputés.

Calcul de la fortune

Fortune (fr. 50'000.--) > franchise (fr. 40'000.--), fr. 10'000.-- de dépassement à 10%, soit fr. 1'000.-- à imputer.

3. Un couple ayant 3 enfants âgés entre 6 et 16 ans, dont la fortune s'élève à fr. 15'000.--.

Calcul du revenu de l'activité lucrative

Revenu de l'activité lucrative (fr. 31'432.--) < revenu hypothétique (fr. 40'000.--), c'est donc fr. 40'000.-- qui sont pris en compte.

La famille est ainsi pénalisée par rapport à sa situation effective où elle gagne moins, mais c'est une incitation à augmenter le taux d'activité.

Calcul de la fortune

Fortune (fr. 15'000.--) < franchise (fr. 40'000.--), rien n'est à imputer.

	Revenu act. lucrative	Prise en compte act. lucrative	Allocation Ménage	Part Fortune	Revenus déterminants
1	62'729.-	62'729.-	1'350.-	2'000.-	66'079.-
2	26'934.-	25'547.-	-	1'000.-	26'547.-
3	31'432.-	40'000.-	-	-	40'000.-

Récapitulatif au niveau du calcul des dépenses reconnues

Les dépenses reconnues d'une famille correspondent à l'addition des éléments suivants:

Besoins vitaux
+ loyer
+ primes nettes d'assurance maladie
= Dépenses reconnues

Exemples :

1. Un couple ayant 2 enfants de moins de 16 ans
2. Une famille monoparentale avec un enfant de moins de 16 ans
3. Un couple ayant 3 enfants de moins de 16 ans

Ex.	Type de famille	Nombre d'enfant(s)	Besoins vitaux	Loyer	Primes as. mal. nettes	Dépenses reconnues
1	2 parents	2	46'170.-	15'000.-	1'105.-	62'275.-
2	1 parent	1	27'620.-	13'200.-	674.-	41'494.-
3	2 parents	3	52'490.-	15'000.-	975.-	68'465.-

Enfin, la prestation complémentaire s'obtient par la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants calculés pour la famille.

Dépenses reconnues	Revenus déterminants	PCFam (an)	PCFam (mois)
62'275.-	66'079.-	.-	.-
41'494.-	26'547.-	14'947.-	1'246.-
68'465.-	40'000.-	28'465.-	2'372.-

5. Simulations financières

Le DSSI et la Caisse cantonale de compensation ont travaillé sur différents modèles de simulations. Ces modèles sont basés sur les données utilisées pour la

réduction des primes 2010 de l'assurance-maladie (données les plus pertinentes à disposition). Cela signifie que les estimations ci-après sont basées sur les données fiscales.

Les données ont ensuite été traitées en fonction de tous les paramètres définis précédemment concernant à la fois le revenu et les dépenses afin de déterminer le montant de PCFam pour chaque bénéficiaire.

Les calculs ont été effectués en faisant varier la limite de l'âge de l'enfant le plus jeune pour bénéficier des PCFam, ainsi que du taux de couverture des besoins vitaux. Les résultats sont récapitulés dans le tableau suivant :

Variante	Age max. enfant	Coût total annuel	Nbre de familles bénéficiaires	PC par famille	Nbre de personnes bénéficiaires	PC par personne
A Besoins vitaux : 100%	6-16	30'081'260	3'169	9'492	11'131	2'702
B Besoins vitaux : 100%	6-12	24'893'625	2'517	9'890	8'949	2'782
C Besoins vitaux : 100%	6	14'503'996	1'308	11'089	4'699	3'087
D Besoins vitaux : 95%	6	12'069'255	1'149	10'504	4'079	2'959

- **variante A** : couverture des besoins de base de la famille lorsqu'elle compte au moins un enfant en-dessous de 6 ans. Pour les familles ayant un enfant entre 6 et 16 ans, les PCFam ne couvrent que les besoins de base de(s) l'enfant(s) (variante à 30.1 mios).
- **variante B** : couverture des besoins de base de la famille lorsqu'elle compte au moins un enfant en-dessous de 6 ans. Pour les familles ayant un enfant entre 6 et 12 ans, les PCFam ne couvrent que les besoins de base de(s) l'enfant(s) (variante à 24.9 mios).
- **variante C** : couverture des besoins de base de la famille lorsqu'elle compte au moins un enfant en-dessous de 6 ans (variante à 14.5 mios), mais en tenant compte des besoins vitaux à hauteur de 100%.
- **variante D** : couverture des besoins de base de la famille lorsqu'elle compte au moins un enfant en-dessous de 6 ans (variante à 12.1 mios), mais en tenant compte des besoins vitaux à hauteur de 95%.

5.1. Transfert de l'aide sociale vers les PCFam

Certaines familles qui pourraient bénéficier de ces prestations sont actuellement à l'aide sociale. Les deux prestations n'étant pas cumulables, au lieu de percevoir un montant de l'aide sociale, ces familles recevraient une PCFam.

Les estimations de cette catégorie de personnes figurent dans le tableau suivant pour la variante avec l'âge de l'enfant le plus jeune entre **6 et 16 ans**.

Coût total annuel	env. 2 millions de francs
Nombre de familles bénéficiaires	175 familles
Nombre de personnes	env. 540 personnes

Il y aurait donc un transfert de prestations de l'aide sociale vers les PCFam pour un montant d'environ 2 millions de francs. 175 familles pourraient ainsi sortir de l'aide sociale, soit 540 personnes correspondant à env. **13.5%** des personnes de l'aide sociale (4'000 personnes bénéficiaient de l'aide sociale en 2010).

En fixant l'âge de **12 ans** pour l'enfant le plus jeune, env. 1.6 million de francs d'aide sociale seraient transférés vers les PCFam, soit 416 personnes correspondant à env. **10.4%** des personnes de l'aide sociale.

Coût total annuel	env. 1.6 million de francs
Nombre de familles bénéficiaires	139 familles
Nombre de personnes	env. 416 personnes

Dans la variante avec l'âge de **6 ans** pour l'enfant le plus jeune, env. 0.9 million de francs d'aide sociale seraient transférés sur les PCFam, soit 220 personnes correspondant à env. **5.5 %** des personnes de l'aide sociale.

Coût total annuel	env. 0.9 million de francs
Nombre de familles bénéficiaires	70 familles
Nombre de personnes	env. 220 personnes

Dans la variante avec l'âge de **6 ans** pour l'enfant le plus jeune, mais en tenant compte des **besoins vitaux à hauteur de 95%**, env. 0.8 million de francs d'aide sociale seraient transférés sur les PCFam, soit 190 personnes correspondant à env. **4.75 %** des personnes de l'aide sociale.

Coût total annuel	env. 0.8 million de francs
Nombre de familles bénéficiaires	63 familles
Nombre de personnes	env. 190 personnes

6. Financement

Le financement nécessaire devrait être trouvé principalement dans :

- une nouvelle affectation du fonds pour la famille ;
- le transfert des dépenses liées à l'aide sociale des familles bénéficiaires des PCFam
- le solde à charge des pouvoirs publics.

6.1. Utilisation du fonds pour la famille

Il faut rappeler que ce fonds a été créé en vue d'allouer un appui financier supplémentaire aux personnes seules ou aux couples à bas revenu avec enfant(s) en Valais. Il revêt la forme d'une allocation de ménage, versée chaque année au mois de décembre, s'élevant à fr. 1'350.-- (art.10 al.2 LALAFam).

Les limites de revenu donnant droit à l'allocation de ménage étaient les suivantes pour l'année 2011 :

- Personne seule avec enfant	fr. 52'862.--
- Complément par enfant supplémentaire	fr. 11'826.--
- Couple avec enfant	fr. 57'421.--
- Complément par enfant supplémentaire	fr. 11'826.--

Les familles remplissant les critères reçoivent un montant de fr. 1'350.--. Il n'est ainsi tenu compte que de manière partielle du niveau de pauvreté d'un ménage.

Le droit à cette allocation annuelle est attribué comme pour le subventionnement des primes d'assurance-maladie sur la base du revenu fiscal et de la fortune déterminante. Les limites de revenu donnant droit à cette prestation sont déterminées tous les ans par le Conseil d'Etat (art. 45 al.1 LALAFam et art. 45 al. 2 OcAFam).

Le nombre de familles touchant cette aide s'élève à env. 10'000. Le fonds pour la famille, financé par les caisses d'allocations familiales, perçoit actuellement auprès des caisses d'allocation familiales des contributions d'environ **13 millions de francs** par année.

Le financement de ce fonds se fait, en effet, par les caisses d'allocations familiales admises en Valais, via une contribution maximale de 0,2% des salaires (art.46 al.2 LALAFam). Le Conseil d'Etat a maintenu le taux de 0.17% pour toutes les années depuis 1994.

Il est proposé d'utiliser ce fonds et son mode de financement pour financer en partie les PCFam.

La nouvelle affectation des ressources de ce fonds au profit des PCFam aurait pour conséquence de ne plus considérer l'allocation de ménage comme un revenu dans le calcul des PCFam. Cette diminution des revenus des ménages engendrerait des dépenses annuelles supplémentaires de l'ordre de **1.5** million de francs pour la variante C et de **3** millions de francs pour la variante B.

Ainsi, l'introduction de PCFam permettrait de mieux cibler l'aide aux familles dans le besoin, alors que le fonds pour la famille distribue le même montant à toutes les personnes remplissant les critères d'attribution.

6.2. Transfert des montants de l'aide sociale

Le versement de PCFam à des familles bénéficiaires de l'aide sociale permettrait d'alléger les dépenses du Service de l'action sociale de 0.8 à 2 millions de francs par année.

6.3. Financement du solde

Le solde du financement incombe aux pouvoirs publics et devrait être réparti entre le canton et les communes sur la base de la loi sur l'harmonisation des régimes sociaux et d'insertion professionnelle.

Le tableau ci-après indique le coût et le financement en millions de francs.

Variante	Coûts				Financement				
	Age max. enfant	Coût en mois	Suppres. all. ménage	Total des coûts	Fonds pour la famille	Transfert aide sociale	Solde	Canton	Communes
A	6-16 ans (besoins vitaux à 100%)	30.10	3.60	33.70	13.00	2.00	18.70	11.78	6.92
B	6-12 ans (besoins vitaux à 100%)	24.90	3.00	27.90	13.00	1.60	13.30	8.38	4.92
C	6 ans (besoins vitaux à 100%)	14.50	1.50	16.00	13.00	0.90	2.10	1.32	0.78
D	6 ans (besoins vitaux à 95%)	12.10	1.30	13.40	13.00	0.80	-0.40	--	--

7. Coût de la mise en place

7.1. Coûts administratifs

Il convient de rappeler que les PCFam seront déterminées sur la base d'une demande de prestations déposée par les familles. Sur la base des pièces justificatives, l'organe d'application déterminera les prestations et procédera à des révisions en cours d'année.

La gestion des PCFam doit donc être confiée à la Caisse de compensation du canton du Valais qui gère déjà les PC AVS/AI et d'autres tâches pour le canton du Valais en facturant ses prestations au prix coûtant.

Des ressources supplémentaires vont être nécessaires pour pouvoir mettre en place, puis gérer les PCFam. Il a ainsi été demandé aux cantons de Vaud et de Soleure les estimations quant au nombre de postes de travail nécessaires et au coût de mise en place des infrastructures.

Compte tenu du fait que les PCFam demandent un suivi plus important que les PC AVS/AI, au minimum 2 révisions par année au lieu d'une révision chaque 3 ans, le coût annuel est de l'ordre de fr. 300.-- par dossier.

Dans un premier temps, fort de l'expérience soleuroise qui a vu le nombre de demandes être inférieures à celles escomptées, il est estimé que pour la phase d'introduction de ce système en Valais l'engagement d'un équivalent plein temps devrait suffire. Compte tenu du statut d'établissement autonome de droit public de la Caisse de compensation du canton du Valais, l'engagement du personnel nécessaire relève de sa compétence.

Dans un deuxième temps, un réajustement des équivalents plein temps nécessaires s'effectuera en fonction du nombre de demandes. A cet effet, la Caisse de compensation mettra en place une organisation adéquate.

Il y a lieu de prévoir en plus des frais de gestion, des frais initiaux de mise en œuvre (formation du personnel, développement ou acquisition d'un applicatif informatique) estimés à environ fr. 300'000.--.

8. Commentaires sur le projet de modification de la loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales

Des modifications légales doivent être effectuées pour l'introduction des PCFam. Il s'agit de modifier la législation existante (Loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales) avec le changement d'affectation du fonds pour la famille.

Titre

Avec l'introduction de prestations complémentaires pour les familles, il n'est plus possible de conserver la dénomination de loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales, puisque les PCFam n'y sont pas prévues.

Art. 3 Bénéficiaires

A l'alinéa 2, il faut ajouter les dispositions qui concernent les PCFam.

Art. 4 Définition, but et genre d'allocations

A l'alinéa 4 lettre f, il faut enlever l'allocation de ménage du fonds pour la famille qui n'existe plus et il n'y a pas lieu d'ajouter les PCFam qui ne constituent pas un genre d'allocations familiales.

Art. 10 Prestations complémentaires pour les familles

L'alinéa 1 définit les premières conditions pour déposer une demande de PCFam : exercer une activité lucrative et avoir des ressources insuffisantes.

L'alinéa 2 prévoit la création d'un fonds à cet effet qui peut disposer des ressources du fonds pour la famille créé en 1993.

Art. 44 But

L'ancien article 44 est adapté pour les besoins des PCFam.

Art. 45 Conditions

Les conditions pour obtenir des PCFam sont définies à l'alinéa 1 :

- Domicile en Valais depuis 2 ans afin d'éviter d'attirer des familles dans le canton à la seule fin d'obtenir des PCFam.
- Ménage commun avec des enfants de moins de 16 ans (variante A), moins de 12 ans (variante B) et moins de 6 ans (variantes C et D).
- Nécessité d'avoir une activité lucrative avec des limites fixées en fonction du type de famille (monoparentale ou biparentale) et de l'âge de l'enfant le plus jeune. Les enfants de moins de 3 ans requièrent une présence plus importante d'un des parents, d'où l'exigence d'un revenu d'activité lucrative moins élevé.
- Le principe même des PCFam est de couvrir la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. Cela signifie que si les revenus dépassent les dépenses, aucune PCFam n'est accordée.

L'alinéa 2 définit les enfants qui sont pris en considération, de façon analogue à l'octroi des allocations familiales.

Art. 45bis Exclusion du cumul

Dans la hiérarchie des droits, viennent en premier les PC AVS/AI, puis les PCFam et enfin l'aide sociale. Aucun cumul de montants versés par plusieurs de ces instances n'est accepté.

Art. 45ter Concours de droit

Il peut arriver que pour le même enfant, des demandes de PCFam soient déposées par des personnes qui ne vivent pas en ménage commun. Le principe de la garde de l'enfant, ou en cas de garde conjointe de la personne chez laquelle vit l'enfant de manière prépondérante, est appliqué.

Art. 45quater Calcul de la prestation complémentaire annuelle pour les familles

La prestation complémentaire résulte de la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. Cependant, pour des raisons financières, il convient de limiter la PCFam à la couverture des besoins vitaux de la famille, lorsque qu'elle comprend au moins un enfant de moins de 6 ans, et à la couverture des besoins des enfants, lorsque la famille est composée d'enfants de 6 ans et plus. Cette différenciation résulte du fait qu'il est plus aisé pour les parents

d'augmenter leur activité lucrative lorsque les enfants sont en âge de scolarité obligatoire.

L'alinéa 2 précise que la PCFam est calculée sur la base du total des revenus et des dépenses de chacun des membres de la famille.

Art. 45quinquies Dépenses reconnues

La référence reste la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI, ce qui évite de devoir mentionner tous les montants dans la loi. Sont ainsi définis :

- Les montants pour la couverture des besoins vitaux.
- Les loyers maximums pris en compte pour les familles avec deux personnes et celles avec plus de deux personnes.
- Les autres dépenses, soit les frais d'obtention du revenu, les frais d'entretien des bâtiments et les intérêts hypothécaires, les cotisations aux assurances sociales (sans la LAMal), les pensions alimentaires versées, sont pris en considération comme pour le calcul des PC AVS/AI.
- Les cotisations de l'assurance obligatoire des soins sous déduction de la réduction des primes obtenue.

L'alinéa 2 attribue une marge de manœuvre au Conseil d'Etat qui peut réduire les montants destinés à la couverture des besoins vitaux et des loyers d'au maximum 20 %. Ainsi, la variante D pourrait être décidée directement par le Conseil d'Etat.

Art. 46 Financement

L'alinéa 1 prévoit le financement :

- par les caisses d'allocations familiales y compris la Caisse des agriculteurs indépendants, comme actuellement pour le fonds pour la famille.
- par la contribution des pouvoirs publics selon la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle, de façon analogue au financement des régimes avec limite de revenu (PC AVS/AI, aide sociale, allocations aux personnes sans activité lucrative).
- par les revenus du fonds, les dons et les legs.

L'alinéa 2 limite, comme actuellement, la contribution des caisses d'allocations familiales à 0.2 % des salaires AVS déclarés.

L'alinéa 3 définit la part résiduelle à charge des pouvoirs publics.

Art. 47 Fonds de réserve

Le fonds de réserve minimum est fixé à 20 % des dépenses de l'année précédente de façon analogue aux prescriptions de la législation fédérale pour les caisses d'allocations familiales. L'Etat du Valais doit avancer les fonds nécessaires pour le paiement périodique des PCFam.

Art. 48 Gestion

Comme la Caisse de compensation gère actuellement les PC AVS/AI et le fonds pour la famille, elle dispose des compétences « métier » pour assumer cette nouvelle tâche cantonale amenée à remplacer le fonds pour la famille.

9. Conclusion

Afin de soutenir les familles valaisannes dans leur tâche éducative et de les préserver de la pauvreté, il existe, en plus de l'aide sociale, comme dans chaque canton suisse, d'autres prestations de soutien public disponibles, telles que la réduction de primes d'assurance-maladie par des subventions aux assurés et les allocations familiales. Le fonds pour la famille est une spécificité de notre canton.

Avec la mise en place des PCFam, notre canton se doterait d'un outil supplémentaire social moderne et performant qui améliorerait le niveau de vie de

nombreuses familles et permettrait à certaines d'entre elles de sortir de l'aide sociale.

Tout le dispositif est construit pour inciter les parents à exercer une activité lucrative et à valoriser leurs efforts consentis pour tendre vers une indépendance financière. Tout d'abord, il est réservé aux familles dont l'un des parents au moins travaille ; ensuite, le mode de calcul des prestations tient compte du « revenu hypothétique », de manière à s'assurer que les bénéficiaires conservent toujours un intérêt à augmenter leurs revenus du travail.

Ce système est plus adéquat que l'actuel fonds pour la famille dans la mesure où il prend mieux en compte la situation financière des familles avec les revenus les plus modestes.

Les prestations complémentaires familiales constituent une mesure de sécurité sociale ciblée qui, en résumé :

- apporte un soutien efficace au pouvoir d'achat des familles en complétant leurs revenus du travail ;
- permet à des familles de sortir de l'aide sociale ;
- permet une prévention efficace contre des risques de marginalisation des enfants en leur garantissant des conditions de vie dignes.