

MESSAGE 2021-DSAS-
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant l'avant-projet de loi sur les prestations complémentaires
pour les familles (LPCFam)

Table des matières

1.	Introduction.....	2
2.	Le contexte social, politique et économique.....	3
2.1	La pauvreté en Suisse.....	3
2.2	Les familles sont davantage exposées au risque de pauvreté.....	4
2.3	La situation est similaire dans le canton de Fribourg.....	6
2.4.	Politique familiale : tendances et développements.....	8
2.5.	Orientations au niveau fédéral.....	8
2.6.	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.	Les grandes lignes de l'avant-projet.....	13
4.2.	Le mode de calcul et les paramètres du modèle	14
4.2.1.	Généralités.....	14
4.2.2.	Dépenses reconnues.....	14
4.2.3.	Revenus annuels déterminants	16
4.2.4.	Cercle des bénéficiaires et conditions d'octroi.....	16
4.2.5.	Calcul du montant de la prestation	17
4.2.6.	Revenu hypothétique.....	17
4.2.7.	Pas d'exportation.....	18
4.2.8.	Gestion administrative.....	18
4.2.9.	Aide sociale	18
5.	Incidences financières	19
5.1	Nombre de ménages potentiels.....	19
5.2	Coûts moyens par ménage.....	19
5.3	Frais de gestion.....	20
5.4	Dépenses actuelles.....	20
5.5.	Nouvelles dépenses consécutives à l'introduction des PC familles	21
6.	Commentaire des articles.....	21
7.	Effets sur le développement durable	26
8.	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	26

9. Référendum législatif et financier	26
10. Conclusion	27

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 qui traversent notre société, car elles répondent à de nouveaux risques sociaux auxquels sont confrontées les familles. 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 les nouveaux 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. La crise économique consécutive à la pandémie due au Covid-19 confirme ce bilan et montre qu'une partie de la population risque dans ces circonstances de décrocher et d'être plongée du jour au lendemain dans la pauvreté, la marginalité et la précarité. Les prestations complémentaires pour les familles (ci-après PC familles) s'insèrent donc pleinement dans cette problématique et se placent à la croisée de trois politiques, familiale, sociale et économique :

- En tant que politique familiale, les PC familles reconnaissent le 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 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. Les prestations pour les familles à faible revenu sont immédiatement destinées à la consommation pour les besoins courants.

Le présent rapport expose la situation générale dans laquelle s'inscrit l'avant-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, car cette réalité constitue 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 a 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 sur appel, ainsi qu'une demande accrue de flexibilité des employés et employées, et ceci particulièrement dans les domaines peu rémunérateurs. Dès lors, les travailleurs et travailleuses peu qualifiés exercent parfois de concert plusieurs emplois précaires, sans toutefois atteindre le minimum vital.

Selon les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS), le taux de pauvreté en Suisse est de 8.7% soit quelque 735 000 personnes. Parmi la population âgée de 18 à 64 ans, 364 000

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'acquiescer 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).

personnes se trouvent en situation de pauvreté. Ceci correspond à un taux de pauvreté de 6.7%. 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 155 000 personnes.⁵

2019	Taux de pauvreté	Nombre de personnes concernées
Population suisse	8,7 %	735 000
Population de 18 à 64 ans	6,7 %	364 000
Personnes actives occupées	4,2 %	155 000

2.2 Certaines familles sont davantage exposées au risque de 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 2.4% parmi les couples sans enfant, il monte à 3,5% chez les couples avec enfants. Les personnes actives occupées à la tête d'un ménage monoparental présentent le taux de pauvreté le plus élevé (8.3%).⁶

- Avoir des enfants accroît le risque 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, 13.5% 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, 15.3% d'entre elles vivent en-dessous du seuil de pauvreté.⁷

A l'heure actuelle, avoir un enfant peut constituer un risque 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 tout 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, 53,9% des

⁵ OFS, Site Internet : Taux de pauvreté et part de la population, selon différentes caractéristiques, 2007-2019, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/enquetes/silc.assetdetail.15344705.html>, consulté le 26.02.21

⁶ OFS, Site Internet : Taux de pauvreté des actifs occupés, selon différentes caractéristiques 2007-2019 : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/enquetes/silc.assetdetail.15344710.html>, consulté le 26.02.21

⁷ OFS, Site Internet : Taux de pauvreté selon différentes caractéristiques 2007-2019, *op. cit.*, consulté le 26.02.21

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

partenaires sont tous deux actifs à 100%, cette proportion tombe à 11.7% pour les couples dont le plus jeune enfant a entre 0 et 3 ans et 13,1% 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 (29.2%) 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 la précarisation matérielle croissante des enfants et des jeunes qu'elle qualifie de « bombe sociale à retardement »¹⁴. La CFEJ 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 (cf. graphique ci-dessous), 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 est encore plus marqué pour les couples avec enfants soutenus par l'aide sociale, car 54.6% d'entre eux y ont recours pour compléter le revenu de leur travail (cf. graphique ci-dessous).¹⁷ Se trouver dans l'obligation de demander l'aide sociale peut être vécu comme une humiliation et

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 18.01.21.

¹⁰ OFS, Taux de pauvreté selon différentes caractéristiques 2007-2019, *op. cit.*, consulté le 26.02.21

¹¹ OFS, Site Internet : ASE : Bénéficiaires de l'aide sociale et taux par classe d'âge 2005-2019 : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale.assetdetail.14607270.html>, consulté le 18.01.21

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, *op. cit.*, p. 80-81

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

¹⁵ Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, Communiqué de presse, *La CFEJ fait peau neuve : nouveaux visages, nouveau site et nouvelles priorités*, <https://ekkj.admin.ch/fr/medias/communiqués-de-presse/details/la-cfej-fait-peau-neuve-nouveaux-visages-nouveau-site-et-nouvelles-priorites/>: consulté le 22.01.20

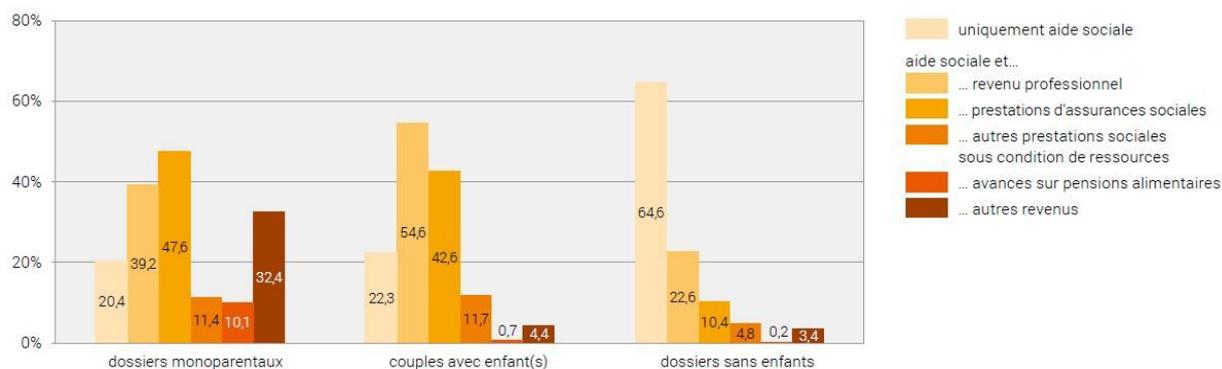
¹⁶ Gøsta Esping-Andersen, *A Welfare State for the 21st Century*, Report to the Portuguese Presidency of the European Union, prepared for the Lisbon Summit, 2000

¹⁷ OFS, Les familles en Suisse, Rapport statistique 2017, Neuchâtel 2017, p.55

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, peuvent alors relever leur taux d'occupation et reprendre le chemin de l'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 revenus des unités d'assistance de l'aide sociale, selon la structure des dossiers, en 2014

G 8.3



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: 39,2% des dossiers monoparentaux disposent, en sus de l'aide sociale, d'un revenu provenant de l'activité professionnelle.

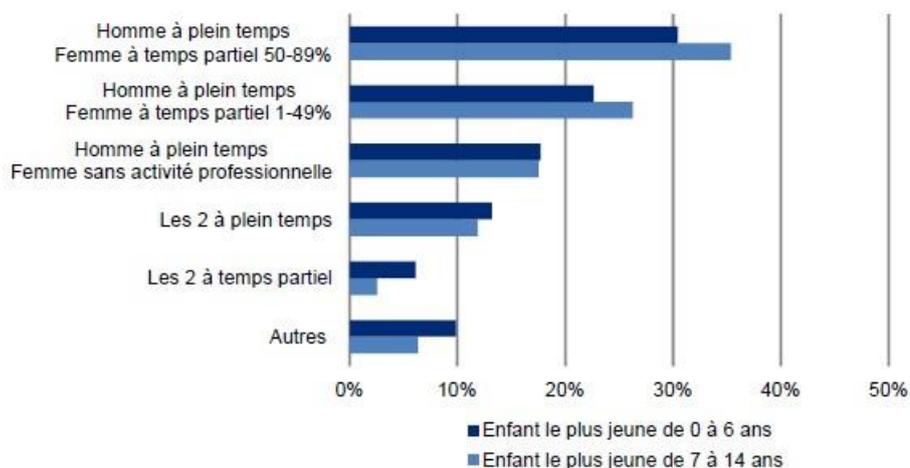
Source: OFS – Statistique de l'aide sociale (SAS) 2014

© OFS 2017

2.2.1 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 des couples avec enfant(s)



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

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

²⁰ Service de la statistique du canton de Fribourg, Structure des ménages et formes de vie familiale dans le canton de Fribourg, 2015-2017, Infographie.

Selon le rapport sur la situation sociale et la pauvreté, 3% de la population fribourgeoise se trouvent en situation de pauvreté en 2011.

Au niveau de la pauvreté des personnes actives occupées, le rapport montre que la moitié des Fribourgeois et Fribourgeoises en situation de pauvreté se trouve dans un ménage où la source de revenu provient d'une activité professionnelle (salariés : 42.3% et indépendants : 7.8%).²¹

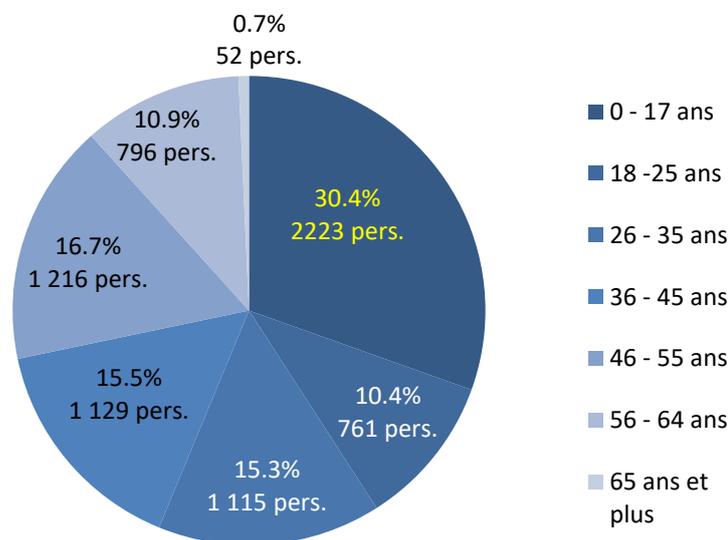
En 2011, le taux de pauvreté des familles monoparentales du canton de Fribourg était de 16%. Les couples ayant trois enfants et plus présentent quant à eux un taux de pauvreté légèrement supérieur à la moyenne de 3.3%. Cette même année, plus de 2 000 enfants étaient en situation de pauvreté dans le canton de Fribourg.²²

Au niveau de l'aide sociale, l'OFS indique qu'en 2019, dans le canton de Fribourg, 7 301 personnes réparties dans 4 135 ménages ont bénéficié d'une aide matérielle, soit un taux de 2.3% par rapport à la population résidante permanente.²³

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 2019, 1 276 familles ont eu recours à l'aide sociale, soit 31.4% 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 40,8%, dont 30.4% 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 56.5% de toutes les personnes vivant dans ce type de ménage.

Bénéficiaire de l'aide sociale par classe d'âge, Fribourg, 2019



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

²¹ Direction de la santé et des affaires sociales, *op. cit.*, p. 68

²² *Idem*, pp. 42 et 80

²³ OFS, ASE, Aide sociale économique, FR Fribourg, 2019, Neuchâtel, 2020

le canton de Fribourg, le revenu moyen provenant d'une activité professionnelle pour une famille monoparentale aidée par l'aide sociale est de 1 757 francs par mois et celui d'un couple avec enfants de 2 532 francs.

2.4. *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 des familles. 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 qui leur convient.²⁴ 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 l'adoption par la Suisse en 1997 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, a peu à peu gagné en importance.²⁵

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 le travail. Ainsi est née une volonté de développer une politique familiale globale, permettant de répondre aux besoins pluriels de cette part de la population.

2.5. *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, le soutien au développement de structures d'accueil de la petite enfance et

²⁴ Département fédéral de l'intérieur, Rapport sur les familles 2004, Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins, Berne, 2004.

²⁵ 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

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.

2.6. *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
- Allocations familiales fribourgeoises au-dessus des minima 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
- 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 infantine, loi sur la scolarité obligatoire instaurant notamment les conseils de parents ou

encore 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)
- Prix pour l'égalité
- 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 (en préparation 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 déjà 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 au 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 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 (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 déjà, 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, elles 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 2018, le Tessin comptait 2281 dossiers bénéficiant d'allocations complémentaires pour les enfants et 451 dossiers bénéficiant d'allocations pour enfants en bas âge²⁶, soit respectivement environ 7700 et 1500 personnes. Les dépenses nettes du canton du Tessin pour ces prestations s'élèvent à 31.1 millions de francs en 2018.²⁷

²⁶ 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&proId=94>, consulté le 11.02.21.

²⁷ OFS, Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large : <https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, consulté le 11.02.2021.

- **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 3^e 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.²⁸ 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 2018, environ 1 000 situations ont bénéficié de PC familles dans le canton de Soleure pour un montant de 7.8 millions²⁹.

- **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 2018, 2097 familles (soit 7260 personnes) ont perçu des PC familles dans le canton de Genève.³⁰ Les dépenses nettes pour l'année 2018 se sont élevées à 17.1 millions de francs.³¹

²⁸ 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/publikationen/soziale-sicherheit/securite-sociale-chss-6-2014---politique-sociale---prestations-c.html>

²⁹ OFS, Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large, *op. cit.* consulté le 04.02.2021

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 04.02.21

³¹ *Idem*, consulté le 04.02.21.

- **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. 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 1^{er} octobre 2011. Le nombre de familles bénéficiant de cette prestation a progressivement augmenté pour atteindre 5 311 ménages en 2018³², pour un montant total net de 78,4 millions de francs.³³

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.

4. Le projet fribourgeois

4.1. Les grandes lignes de l'avant-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 cinq principes centraux, englobant des questions cruciales pour les familles à l'heure actuelle.

Prestations destinées à l'enfant

Elles permettront, 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 dignes.

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 professionnelle. 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 cet avant-projet, ont confirmé que le fait d'exercer une activité lucrative vaut toujours la peine (incitation au travail) et est dans l'ensemble

³² 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 11.02.21.

³³ OFS, Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large, *op. cit.*, consulté le 11.02.21.

financièrement plus favorable que l'aide matérielle accordée dans le cadre de la loi sur l'aide sociale (LASoc).

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 ceux des PC à l'AVS/AI, le personnel de la Caisse cantonale de compensation AVS ayant déjà l'expérience de telles opérations.

4.2. Le mode de calcul et les paramètres du modèle

4.2.1. Généralités

Il est proposé que les PC familles soient 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 par contre 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.

4.2.2. 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 2019, le montant dudit forfait s'élève à 19 450 francs pour une personne seule, à 29 175 francs pour un couple. 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.

- Impôts

Les impôts ne figurent pas au rang des dépenses reconnues dans le calcul des PC AVS/AI, puisque ces prestations ne sont pas imposables. L'exonération fiscale des PC familles n'est en revanche pas prévue dans les dispositions cantonales (cf. article 2 alinéa 4). Toutefois, la façon de prendre en considération l'imposition dans le calcul des PC familles doit encore être déterminée suite à la consultation.

L'imposition de tous les revenus (revenus d'une activité lucrative et prestations de transferts sociaux) tient compte du principe de la capacité économique contributive et assure une égalité de traitement. Elle permet en outre d'éviter les effets de seuil. En revanche, l'imposition des PC familles engendre davantage de charges administratives et financières. Il faut notamment inscrire les impôts dans la liste des dépenses reconnues afin de préserver le niveau des revenus disponibles et d'éviter que des ménages ne se trouvent à nouveau en dessous des normes d'aide sociale. Le thème de l'imposition des prestations en cas de besoin ou de l'aide sociale a fait l'objet d'une motion aux Chambres fédérales traitée par la Commission de l'économie et des redevances (CER-CE 10.3340). Un rapport intermédiaire a été publié en 2014, sans toutefois donner de résultats probants. Les Chambres fédérales ont finalement classé cette motion sans suite lors de la session d'été 2015.

Il y a principalement deux solutions envisageables pour traiter les impôts. La première consiste à prévoir un montant forfaitaire en tant que dépense reconnue pour pouvoir payer les impôts sur le montant des PC familles. Dans la deuxième solution, un pourcentage précis et unique pour les PC familles est prévu puis directement versé aux autorités fiscales. Cette deuxième solution s'inspire de la pratique du décompte simplifié utilisé pour le personnel de maison, qui prévoit pour les impôts un montant de 5% du salaire versé. Une analyse plus en détails par rapport aux exigences de la législation fédérale sur l'harmonisations des impôts sera encore entreprise pendant la période de la consultation.

- Loyer

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

- 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.

- 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.

4.2.3. 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 15% sur l'ensemble des ressources prises en compte (cf. article 8 al. 1 let. a de l'avant-projet). 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 15% est donc pertinente.

Les conditions relatives à la fortune introduites dans la réforme PC à l'AVS/AI du 22 mars 2019 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 (112 000 francs et 300 000 francs).

4.2.4. 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 dans le ménage soit une condition pour l'examen d'un droit aux PC familles. Cette limite d'âge permet d'une part d'assurer à la

famille une situation stable lors de l'entrée à l'école de l'enfant, étape à la fois cruciale et délicate pour le futur parcours scolaire de l'enfant qu'il s'agit d'accompagner au mieux. 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.³⁴

Il est également nécessaire qu'au moins un des deux parents réside dans le canton de Fribourg depuis au moins deux ans et qu'il partage son domicile avec l'enfant. Les PC familles visent principalement le bien-être de l'enfant. 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. La date de l'annonce au contrôle des habitants fait foi (cf. art. 3 al. 1 let. a). 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.

4.2.5. *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).

4.2.6. *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)).

Les montants retenus dans l'avant-projet pour le revenu hypothétique, soit 12 500 ou 25 000 francs par année selon la composition du ménage, tiennent compte des coûts actuels de la vie du ménage. Afin de garantir que ces montants correspondent au plus près à la réalité, il est proposé que le Conseil d'Etat puisse les adapter par voie d'ordonnance. 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.

³⁴ 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/publikationen/soziale-sicherheit/secureite-sociale-chss-6-2014---politique-sociale---prestations-c.html>

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 plus grande.

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.

4.2.7. 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.

Il y a lieu d'examiner pour cela si les PC familles peuvent être assimilées à une prestation d'assistance ou à une prestation à caractère non contributif. Dans ce cas, en vertu du règlement no 1408/71 du Conseil des Communautés européennes, les prestations ne sont pas exportables. En revanche, si on doit assimiler les PC familles à des prestations familiales (avec un élément contributif) au sens de l'article 4 du règlement cité, elles deviennent exportables.

4.2.8. 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).

Toutefois, si l'aspect du suivi social devait être renforcé, il y aurait lieu de charger une autre entité publique de l'exécution de cette tâche.

4.2.9. 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. Le dispositif d'aide sociale quant à lui économisera env. 6.1 millions³⁵ de francs grâce à ces prestations.

Toutefois, il faut souligner que les collaboratrices et collaborateurs de la Caisse de compensation ne seront pas en mesure d'assurer un accompagnement social comme le font les services sociaux

³⁵ Calcul effectué sur la base des données 2019.

régionaux (SSR). Il y a donc lieu de prévoir une disposition légale qui ouvre la possibilité de signaler des situations qui pourraient être problématiques à des instances spécialisées comme les SSR, le Service de l'enfance et de la jeunesse, ou à des instances judiciaires (cf. art. 20 al. 2). En effet, pour certaines familles ayant été suivies jusqu'à présent intégralement par un SSR, la Caisse de compensation n'assurera à l'avenir qu'un traitement administratif de leur demande. Quelques familles auront néanmoins encore besoin d'une aide personnelle. Dans ces situations, les SSR pourraient être appelés à prolonger leur intervention conformément à l'article 4 al. 1 LASoc. Toutefois, il ne s'agit probablement que d'une petite minorité de cas et seules les familles en difficultés nécessitant ce type de soutien bénéficieraient encore de l'aide personnelle d'un SSR.

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.

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 tendanciellement 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 7 662 francs en 2019.

Avec l'incitation à exercer une activité lucrative par le biais du revenu hypothétique (cf. ci-dessus chap. 4.2.6), 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 7 400 et 15 000 francs (Soleure : env. 7 400, Tessin : env. 9 500 francs, Vaud : env. 14 700 francs). Compte tenu de la limite d'âge de 8 ans prévue dans l'avant-projet de loi et de l'application d'un revenu hypothétique, un coût moyen par ménage de 10 000 francs est donc effectivement retenu pour estimer les incidences financières de ce projet.

³⁶ Chiffres fournis par l'OFS.

5.3 *Frais de gestion*

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 2 500 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.

Récapitulation :

Prestations	12.000 millions de francs (1 200 ménages x 10 000 francs)
Frais de gestion	1.125 million de francs
Coûts bruts	13.125 millions de francs

5.4 *Dépenses actuelles*

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 800 familles (env. 6.1 millions de francs) et des allocations de maternité en cas de besoin pour environ 2.3 millions de francs, soit au total 8.4 millions de francs.

Concernant l'aide matérielle, la répartition actuelle est de 3.677 millions de francs à la charge des communes (60%) et de 2.451 millions de francs à la charge de l'Etat (40%). Pour les allocations de maternité en cas de besoin (2.314 millions, selon les comptes 2019), l'Etat assume 100% des coûts.

Dépenses actuellement assumées pour l'aide matérielle LASoc et les allocations de maternité :

Communes	3.677 millions de francs
Etat	4.765 millions de francs

A noter que les services sociaux régionaux pourront économiser la charge administrative correspondant au suivi d'environ 800 familles, ce qui représente une masse salariale estimée à 1 million de francs (en tenant compte du fait que dans quelques situations l'aide personnelle fournie par les SSR demeurera nécessaire). Il en va de même pour les 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'élève ici à environ 200 000 francs, qui sont actuellement entièrement à charge de l'Etat.

Frais de gestion actuels

Communes	1 million de francs
Etat	0.2 million de francs
Total	1.2 million de francs

Total prestations et frais de gestion actuels

Communes	4.677 millions de francs
Etat	4.965 millions de francs
Total	9.642 millions de francs

5.5. Nouvelles dépenses consécutives à l'introduction des PC familles

	TOTAL	Etat	Communes
Prestations (1 200 ménages x 10 000 francs)	12.000 mio		
Frais de gestion	1.125 mio		
Coûts bruts	13.125 mio		
Dépenses actuelles (-) :	9.642 mio	4.965 mio	4.677 mio
– aide matérielle LASoc		2.451 mio	3.677 mio
– allocations de maternité		2.314 mio	
– frais de gestion		0.200 mio	1.000 mio
Coûts nets (nouvelles dépenses)	3.483 mio		

6. Commentaire des articles

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 ».

Art. 2 Principes

Cet article fixe plusieurs principes de la nouvelle loi. A savoir notamment l'applicabilité des législations fédérales (LPGA et LPC) mais traite également de la question de l'imposition des prestations.

Les prestations ne sont exportables ni dans d'autres cantons ni à l'étranger. Les prestations sont destinées aux parents domiciliés dans le canton de Fribourg depuis au moins deux ans pour l'entretien des enfants (cf. aussi chap. 4.2.7).

Art. 3 Conditions personnelles

L'article 3 énumère l'ensemble des conditions personnelles à remplir afin de pouvoir bénéficier des PC familles telles que : domicile, ménage commun avec l'enfant, limite d'âge des enfants.

La notion de domicile a été reprise des dispositions de la LAMat.

Art. 4 Membres de la famille

La notion de famille proposée ici vise une définition large.

Art. 5 Composants des prestations

Les prestations complémentaires se composent :

- a. De la prestation annuelle pour familles
- b. Du remboursement des frais de garde pour enfant(s)
- c. Du remboursement des frais de maladie

Art. 6 Calcul

L'alinéa 1 pose le principe du 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 tiré de l'activité après déduction de la franchise de 15%	Dépenses reconnues	PC reconnues
45 000.- francs/an	50 000.- francs/an	5 000.- francs/an

Les personnes adultes travaillent et gagnent ensemble, après déduction de la franchise de 15%, 45 000.- francs par an.

Les dépenses reconnues se montent à 50 000.- francs par an.

Les PC familles correspondraient à 5 000.- francs par an.

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

Revenu tiré de l'activité	Dépenses reconnues	PC reconnues
10 000.- francs/an	30 000.- francs/an	20 000.- francs/an
Déduction du revenu hypothétique		
12 500.- francs/an 10 000.- francs/an		2 500.- francs/an
		17 500.- francs/an

La personne adulte travaille et gagne 10 000.- francs par an.

Les dépenses reconnues se montent à 30 000.- francs par an.

Dans ce cas, les PC familles correspondraient à 20 000.- francs par an.

Toutefois, comme le ménage n'a pas atteint le montant du revenu hypothétique (12 500.- francs), la différence entre ce dernier et le revenu effectivement gagné (soit 2500.- francs) est déduite des PC familles.

Les prestations se limitent dans ce cas à 17 500.- francs par an.

Art. 7 Les dépenses reconnues

L'article 7 de l'avant-projet de loi rappelle le principe général de l'application du droit fédéral s'agissant des dépenses reconnues pour le calcul des prestations. Ainsi, les dépenses reconnues pour le calcul des prestations complémentaires pour les familles suivent la systématique figurant à l'article 10 LPC.

Le remboursement des frais de garde d'enfant est également une composante de la prestation, destinée à encourager le maintien ou la reprise d'une activité professionnelle et à réduire ainsi le risque de pauvreté. Seuls les frais de garde de structures d'accueil (mamans de jour, crèches, etc.) ayant une autorisation du Service compétent selon la loi sur les structures d'accueil extrafamilial (LStE), disposant d'une convention avec les communes et pratiquant un tarif dégressif sont reconnus et remboursés.

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

Art. 8 Le revenu et la fortune déterminants

Le revenu déterminant tient compte de toutes les ressources de la famille, allocations familiales comprises. Les PC familles interviennent de façon subsidiaire aux autres prestations individuelles, mais avant l'aide sociale. Le revenu d'activité lucrative total de la famille est pris en compte sous réserve d'une franchise de 15%. Cette dernière est calculée sur la part de revenu qui dépasse le revenu hypothétique du ménage et est portée en diminution du revenu d'activité. Il s'agit ici, avec le revenu hypothétique, d'inciter les familles à maintenir voire à augmenter une activité lucrative.

De plus, 20% de la fortune qui dépassent 25 000 francs (familles monoparentales), respectivement 40 000 francs seront pris en compte en tant que revenu annuel. Le règlement fixera aussi la limite maximale des fortunes pour pouvoir bénéficier des prestations

complémentaires pour les familles. A l'instar de la législation sur les allocations familiales, le Conseil d'Etat peut adapter ces limites par voie d'ordonnance.

Exemple : Le ménage est constitué de deux personnes adultes et de trois enfants

Revenu tiré de l'activité	Dépenses reconnues	PC reconnues
55 000.- francs/an (revenu hypothétique de 25 000.- francs/an inclus)	60 000.- francs/an	
Franchise de 15% sur le solde de 30 000.- francs/an 4 500.- francs/an		
50 500.- francs/an (revenu déterminant)		9 500.- francs/an

Les personnes adultes travaillent et gagnent ensemble 55 000.- francs par an.

25 000.- francs (= revenu hypothétique) sont pris en compte à 100%, tandis que pour le solde de 30 000.- francs, le 15% (soit 4 500.- francs) sera déduit.

Les dépenses reconnues se montent à 60 000.- francs par an.

Le revenu déterminant est de 50 500.- francs (55 000.- – 4500.-)

Les prestations correspondent à 9 500.- francs par an (60 000.- – 50 500.-).

Art 9 Revenu hypothétique

Se référer aux explications sous 4.2.6 ci-dessus.

Art. 10 Durée, début et extinction du droit

Cet article règle les dispositions relatives à la naissance et l'extinction du droit aux prestations.

Art. 11 Contrôle périodique des dossiers

Etant donné que la situation financière des ayants droit est susceptible de changer rapidement, un contrôle périodique des dossiers par l'organe d'application est prévu dans la loi.

Les ayants droit doivent participer au contrôle. Ils fournissent à l'organe d'application tous les documents dont il a besoin pour effectuer ce contrôle (certificats de salaire, déclaration d'impôts etc.).

Le règlement d'exécution en fixera les modalités.

Art. 12 Exclusion du cumul

Les personnes qui peuvent faire valoir un droit aux PC à l'AVS/AI sont exclues du dispositif cantonal de PC familles. Cela se justifie par le principe de la force dérogatoire du droit fédéral.

Celui qui vit dans l'aisance est tenu de soutenir ses parents en ligne directe ascendante et descendante. L'obligation d'entretien en vertu du droit de la famille prime les PC familles. Les articles 328 et 329 du Code civil suisse sont réservés. La jurisprudence relative à ces articles est

applicable. Cela signifie que les prestations sont subsidiaires à l'obligation d'entretien envers la famille.

Les PC familles sont subsidiaires à toutes les autres formes d'aide financière, à l'exception de l'aide sociale qui peut compléter les prestations. Il convient de préciser que, selon les simulations, l'aide sociale ne devrait pas intervenir lorsqu'une famille bénéficie de PC familles. Néanmoins, il convient de laisser la sécurité de l'aide sociale dans des cas exceptionnels qui pourraient se présenter.

En cas de versement rétroactif des PC familles, l'avant-projet de loi renvoie à la LPGA (art 22 al 2 LPGA) et introduit ainsi une cession légale.

Art. 13 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.

Art. 14 à art. 20

Ces dispositions sont, moyennant quelques adaptations rédactionnelles, reprises textuellement de la LAMat et n'appellent pas de remarques particulières.

Art. 21 Couverture financière

Pour rappel, les coûts bruts du dispositif sont estimés à 13 125 000.- francs (cf. chapitre 5 ci-dessus).

Les coûts bruts du dispositif sont assumés à raison de 50% par l'Etat et 50% par l'ensemble des communes, soit 6 562 500.- de francs chacun.

Pour rappel, les communes assument déjà actuellement des dépenses de 4.677 millions de francs et l'Etat de 4.965 millions de francs dans ce domaine (cf. chapitre 5 ci-dessus). Pour les communes il y aura donc de nouvelles dépenses d'env. 1.886 million de francs et pour l'Etat de 1.598 million de francs.

	TOTAL	Etat 50%	Communes 50%
Prestations (1200 ménages x 10 000 francs)	12.000 mio	6.000 mio	6.000 mio
Frais de gestion	1.125 mio	0.563 mio	0.563 mio
Coûts bruts	13.125 mio	6.563 mio	6.563 mio
Dépenses actuelles (-) :	9.642 mio	4.965 mio	4.677 mio
- aide matérielle LASoc		2.451 mio	3.677 mio
- allocations de maternité		2.314 mio	
- frais de gestion		0.200 mio	1.000 mio
Coûts nets (<i>nouvelles</i> dépenses)	3.483 mio	1.598 mio	1.886 mio

Art. 22 Restitution

Il ne sera pas exigé de la succession qu'elle restitue les prestations légalement perçues.

Art. 25 Abrogation

Les allocations de maternité en cas de besoin, qui existent depuis plus de trente ans dans le canton de Fribourg, fonctionnent selon la même systématique que les PC familles. Selon une première analyse, il ne devrait pas y avoir de situation où les bénéficiaires seraient différents. Toute bénéficiaire d'allocations de maternité en cas de besoin serait aussi en droit de demander des PC familles. Par souci de simplification, il est proposé de ne garder qu'une seule prestation : les PC familles. Les allocations de maternité étant reprises par les PC familles, il y a lieu de les abroger.

La loi sur les allocations de maternité demeure en vigueur, en revanche, elle ne connaît plus que deux types d'allocations, à savoir les allocations de maternité complémentaires à l'assurance de maternité fédérale et les allocations d'adoption (cf. RSF 836.3).

Art. 26 Entrée en vigueur

La mise en place du dispositif s'avérera complexe du point de vue organisationnel : élaboration d'un règlement d'exécution, adaptation voire programmation d'un système informatique, engagement et formation de plus de 10 collaborateurs et collaboratrices. De ce fait, une entrée en vigueur ne pourrait pas intervenir avant un délai d'au moins 12 mois après l'adoption de la loi.

7. Effets sur le développement durable

L'avant-projet de loi a été analysé à l'aide de la Boussole 21. Selon cette analyse, les points forts de l'avant-projet de loi 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

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

9. Référendum législatif et financier

Les montants déterminants pour de nouvelles dépenses en 2021 sont :

- Pour un référendum financier obligatoire : 38 708 522 francs
- Pour un référendum financier facultatif : 9 677 130 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.

La loi n'est 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.
