

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 24 novembre 2009*

## **Projet de loi**

### **modifiant la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité (LPCC) J 7 15**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

#### **Art. 1 Modifications**

La loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité (LPCC), du 25 octobre 1968, est modifiée comme suit :

**Intitulé de la loi :**

### **Loi sur les prestations complémentaires cantonales (LPCC) (nouvel intitulé de la loi)**

#### **Art. 1 (nouvelle teneur, sans modification de la note)**

<sup>1</sup> Les personnes âgées, les conjoints ou partenaires enregistrés survivants, les orphelins et les invalides ont droit à un revenu minimum cantonal d'aide sociale, qui leur est garanti par le versement de prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (ci-après : prestations complémentaires AVS/AI).

<sup>2</sup> Les familles avec enfant(s) ont droit à un revenu minimum cantonal d'aide sociale, qui leur est garanti par le versement de prestations complémentaires cantonales pour les familles (ci-après : prestations complémentaires familiales).

**Art. 1A (nouveau teneur, sans modification de la note)**

<sup>1</sup> En cas de silence de la présente loi, les prestations complémentaires AVS/AI sont régies par :

- a) la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et in validité (loi sur les p restations complémentaires) du 6 octobre 2006 (ci-après : loi fédérale), et ses dispositions d'exécution fédérales et cantonales;
- b) la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000 (ci-après : LPGA), et ses dispositions d'exécution.

<sup>2</sup> Les prestations complémentaires familiales sont régies par :

- a) les dispositions figurant aux titres IIA et III de la présente loi;
- b) les dispositions de la loi fédérale auxquelles la présente loi renvoie expressément, ainsi que les dispositions d'exécution de la loi fédérale désignées par règlement du Conseil d'Etat;
- c) la LPGA et ses dispositions d'exécution.

**Titre II                      Prestations complémentaires AVS/AI  
(nouvel emplacement du Titre II avec  
nouvelle teneur, le Titre II actuel situé après  
l'art. 3 étant supprimé)****Chapitre I                Bénéficiaires (nouveau, les chapitres I à III  
devenant chapitres II à IV)****Art. 2                    Conditions personnelles (nouvel intitulé, la teneur de l'art. 2  
restant inchangée)****Titre IIA                Prestations complémentaires familiales  
(nouveau)****Art. 36A                Conditions personnelles (nouveau)**

<sup>1</sup> Ont droit aux prestations complémentaires familiales les personnes qui, cumulativement :

- a) ont leur domicile et leur résidence habituelle sur le territoire de la République et canton de Genève;
- b) vivent en ménage commun avec des enfants de moins de 18 ans, respectivement 20 ans si l'enfant poursuit une formation donnant droit à une allocation de formation professionnelle au sens de l'article 3,

alinéa 1, lettre b, de la loi sur les allocations familiales du 24 mars 2006 (ci-après : loi sur les allocations familiales);

- c) exercent une activité lucrative salariée;
- d) ne font, en principe, pas l'objet d'une taxation d'office par l'administration fiscale cantonale;
- e) répondent aux autres conditions prévues par la présente loi.

<sup>2</sup> Les conditions de durée de séjour minimale dans le canton sont celles prévues à l'article 2, alinéas 2 et 3, de la présente loi.

<sup>3</sup> Sont considérés comme enfants au sens de l'article 36A, alinéa 1, lettre b :

- a) les enfants avec lesquels existe un lien de filiation en vertu du code civil;
- b) les enfants du conjoint ou du partenaire enregistré de l'ayant droit;
- c) les enfants recueillis donnant droit à des allocations familiales en application de l'article 4, alinéa 1, lettre c, de la loi sur les allocations familiales.

<sup>4</sup> Lorsque les circonstances le justifient, le Conseil d'Etat peut prévoir un droit aux prestations même si la condition du ménage commun au sens de l'alinéa 1, lettre b est suspendue en raison notamment d'un séjour prolongé hors du canton ou dans un home médicalisé ou dans un internat.

<sup>5</sup> Pour bénéficier des prestations, le taux de l'activité lucrative mentionnée à l'article 36A, alinéa 1, lettre c, doit être, par année, au minimum de :

- a) 40 % lorsque le groupe familial comprend une personne adulte;
- b) 90 % lorsque le groupe familial comprend deux personnes adultes.

<sup>6</sup> Aux fins de la présente loi, les personnes qui touchent des indemnités en application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982, sont assimilées aux personnes exerçant une activité lucrative.

### **Art. 36B Définition du revenu minimum cantonal d'aide sociale (nouveau)**

<sup>1</sup> Le revenu minimum cantonal d'aide sociale garanti aux familles, destiné à la couverture des besoins vitaux, est basé sur le montant fixé à l'article 3, alinéa 1, de la présente loi.

<sup>2</sup> Ce montant est multiplié, selon le nombre de personnes comprises dans le groupe familial, par le coefficient prévu par la législation sur l'aide sociale individuelle et fixé par règlement du Conseil d'Etat.

**Art. 36C Exclusion du cumul et concours de droits (nouveau)**

<sup>1</sup> Le droit à des prestations complémentaires fédérales au sens de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, du 6 octobre 2006, ou à des prestations complémentaires cantonales, au sens du titre II de la présente loi, ainsi que la renonciation à un tel droit, excluent le droit à des prestations complémentaires familiales.

<sup>2</sup> Sous réserve des situations prévues à l'alinéa 4, un seul et même enfant ne peut donner droit aux prestations que pour un seul groupe familial.

<sup>3</sup> Le droit aux prestations est reconnu :

- a) au parent qui a la garde de l'enfant, attribuée par un jugement;
- b) à la personne qui touche des allocations familiales en vertu de l'article 4, alinéa 1, lettre c, de la loi sur les allocations familiales.

<sup>4</sup> En cas de garde partagée fixée par un jugement, lorsque l'enfant vit alternativement chez son père et sa mère, chacun des parents a droit aux prestations. Le Conseil d'Etat fixe le calcul des prestations.

**Art. 36D Principes et calcul de la prestation complémentaire annuelle (nouveau)**

<sup>1</sup> Le montant annuel des prestations complémentaires familiales correspond à la part des dépenses reconnues au sens de l'article 36F qui excède le revenu déterminant au sens de l'article 36E, mais ne doit pas dépasser le montant prévu à l'article 15, alinéa 2, de la présente loi.

<sup>2</sup> Les dépenses reconnues et les revenus déterminants des membres du groupe familial sont additionnés.

<sup>3</sup> Font partie du groupe familial :

- a) l'ayant droit;
- b) les enfants au sens de l'article 36A, alinéa 3;
- c) le conjoint non séparé de corps ni de fait ou le partenaire enregistré non séparé de fait au sens de la loi fédérale;
- d) toutes les autres personnes qui ont, à l'égard des enfants, un lien de filiation ou la qualité de parents nourriciers au sens de l'article 36A, alinéa 3, lettre c, et font ménage commun avec eux.

**Art. 36E Revenu déterminant (nouveau)**

<sup>1</sup> Le revenu déterminant est calculé conformément à l'article 11 de la loi fédérale, moyennant les adaptations suivantes :

- a) les ressources en espèces ou en nature provenant de l'exercice d'une activité lucrative sont intégralement prises en compte;

- b) le revenu déterminant est augmenté d'un cinquième de la fortune calculée en application de l'article 7 de la présente loi;
- c) les bourses d'études et autres aides financières destinées à l'instruction sont prises en compte;
- d) les ressources de l'enfant ou de l'orphelin à charge provenant de l'exercice d'une activité lucrative régulière sont prises en compte à raison de 50 %.

<sup>2</sup> En cas d'activité lucrative exercée à temps partiel, il est tenu compte, pour chacun des adultes composant le groupe familial, d'un revenu hypothétique qui correspond à la moitié de la différence entre le revenu effectif et le montant qui pourrait être réalisé par la même activité exercée à plein temps.

<sup>3</sup> Lorsque l'un des adultes composant le groupe familial n'exerce pas d'activité lucrative, il est tenu compte d'un gain hypothétique qui correspond à la moitié du montant destiné à la couverture des besoins vitaux de deux personnes selon l'article 36B, alinéa 2.

<sup>4</sup> Il n'est pas tenu compte d'un gain hypothétique lorsque le groupe familial est constitué d'un seul adulte faisant ménage commun avec un enfant âgé de moins d'un an.

<sup>5</sup> Lorsque l'ayant droit, son conjoint ou son partenaire enregistré renonce à faire valoir un droit à une pension alimentaire, pour lui-même ou en faveur d'un enfant, il est tenu compte d'une pension alimentaire hypothétique, dont le montant correspond aux avances maximales prévues par la législation cantonale en matière d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires.

### **Art. 36F Dépenses reconnues (nouveau)**

Les dépenses reconnues sont celles énumérées par l'article 10 de la loi fédérale et ses dispositions d'exécution, à l'exclusion des montants suivants :

- a) le montant destiné à la couverture des besoins vitaux est remplacé par le montant destiné à garantir le revenu minimum cantonal d'aide sociale défini à l'article 36B;
- b) le loyer ainsi que les charges sont fixés par règlement du Conseil d'Etat.

### **Art. 36G Remboursement des frais de garde d'enfants et de soutien scolaire (nouveau)**

<sup>1</sup> Les bénéficiaires de prestations complémentaires familiales ont droit au remboursement des frais, dûment établis, qu'ils ont engagés pour :

- a) la garde des enfants âgés de moins de 13 ans;
- b) les frais de soutien scolaire des enfants âgés de moins de 16 ans, dans la mesure où ils supportent eux-mêmes ces frais.

<sup>2</sup> Les frais de garde d'enfants et de soutien scolaire sont des prestations en nature au sens de la LPGA.

<sup>3</sup> Les personnes qui, en raison de revenus excédentaires, n'ont pas droit à des prestations complémentaires familiales, ont droit au remboursement des frais de garde des enfants et de soutien scolaire qui dépassent la part des revenus excédentaires.

<sup>4</sup> Le remboursement s'élève, pour chaque enfant, à 6 300 F par année au maximum.

<sup>5</sup> Le Conseil d'Etat précise par règlement les frais qui peuvent être remboursés en vertu de l'alinéa 1, définit les tarifs pris en compte ainsi que le délai de présentation des factures.

### **Art. 36H Demande, début et fin, insaisissabilité des prestations (nouveau)**

<sup>1</sup> Les articles 10, 18, alinéa 1, et 21 de la présente loi sont applicables aux prestations complémentaires familiales.

<sup>2</sup> Le droit aux prestations complémentaires familiales s'éteint à la fin du mois au cours duquel l'enfant donnant droit à la prestation atteint sa 18<sup>e</sup> année, respectivement sa 20<sup>e</sup> année s'il poursuit une formation, ou lorsque l'une des autres conditions dont il dépend n'est plus remplie.

### **Art. 36I Modification des prestations complémentaires familiales (nouveau)**

Les modalités de révision du montant de la prestation complémentaire annuelle sont fixées par règlement du Conseil d'Etat.

## **Titre III Dispositions communes (nouvelle teneur, les titres IV - VI étant supprimés, devenant chapitres II - IV)**

### **Chapitre I Organisation (nouveau, comprenant les art. 37 à 41)**

**Art. 38, al. 3 (nouveau, l'ancien al. 3 devenant al. 4), al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>3</sup> En cas de modification de la situation économique ou personnelle, le service rend sa décision dans un délai de 60 jours dès réception de l'annonce du changement par l'ayant droit, ses proches ou les tiers auxquels une prestation est versée. Le service ne peut pas réclamer le remboursement des prestations versées indûment pendant la période dépassant ce délai.

<sup>4</sup> Le droit aux prestations mensuelles, le droit au remboursement des frais de maladie, ainsi que le droit au remboursement des frais de garde d'enfants et de soutien scolaire font l'objet de décisions séparées.

**Art. 39B Contrôle périodique des dossiers (nouveau)**

Le département des finances est autorisé à communiquer au personnel du service chargé du contrôle périodique des dossiers les renseignements nécessaires pour effectuer ce contrôle, soit en particulier les éléments composant le revenu soumis à l'impôt et la fortune imposable, selon la législation genevoise sur l'imposition des personnes physiques. Il peut être procédé par échange informatique de données.

**Chapitre II Voies de droit, remise, assistance juridique gratuite, suspension des délais (nouveau, art. 42 à 44 inchangés)**

**Chapitre III Dispositions pénales (nouveau, art. 45 et 46 inchangés)**

**Chapitre IV Dispositions finales et transitoires (nouveau, art. 47 et 48 inchangés)**

## **Art. 2 Modifications à d'autres lois**

<sup>1</sup> La loi de procédure fiscale (LPFisc), du 4 octobre 2001 (D 3 17), est modifiée comme suit :

### **Art. 12, al. 1, phrase introductive (nouvelle teneur), lettre n (nouvelle teneur)**

*Suppression de* « de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 octobre 1968 », *remplacé par* « de la loi sur les prestations complémentaires cantonales, du 25 octobre 1968 »;

- n) au personnel du service des prestations complémentaires chargé d'appliquer la législation sur les prestations fédérales et cantonales complémentaires à l'AVS-AI, ainsi que sur les prestations complémentaires familiales;

\* \* \*

<sup>2</sup> La loi sur l'organisation judiciaire (LOJ), du 22 novembre 1941 (E 2 05), est modifiée comme suit :

### **Art. 56V, al. 2, lettre a (nouvelle teneur, sans modification de la note)**

<sup>2</sup> Le Tribunal cantonal des assurances sociales connaît également :

- a) des contestations prévues à l'article 43, de la loi cantonale sur les prestations cantonales complémentaires, du 25 octobre 1968;

\* \* \*

<sup>3</sup> La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal), du 29 mai 1997 (J 3 05), est modifiée comme suit :

### **Art. 20, al. 1, lettre b (nouvelle teneur, sans modification de la note)**

<sup>1</sup> Sous réserve des exceptions prévues par l'article 27, les subsides sont destinés :

- b) aux assurés bénéficiaires des prestations complémentaires à l'AVS/AI ou de prestations complémentaires familiales accordées par le service des prestations complémentaires (ci-après : service).



**Art. 22, al. 6 (nouvelle teneur), al. 7 (nouveau, l'ancien al. 7 devenant al. 8)**

<sup>6</sup> Les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI ont droit à un subside égal au montant de leur prime d'assurance obligatoire des soins, mais au maximum au montant correspondant à la prime moyenne cantonale fixée par le département fédéral de l'intérieur.

<sup>7</sup> Les bénéficiaires de prestations complémentaires familiales ont droit à un subside dont le montant est déterminé par le service. Il correspond à l'excédent des dépenses, mais au maximum à la prime moyenne cantonale incluse dans les dépenses reconnues pour le calcul des prestations complémentaires familiales.

**Art. 23A (nouvelle teneur, sans modification de la note)**

<sup>1</sup> Le service communique régulièrement au service de l'assurance-maladie le nom des bénéficiaires de ses prestations, la date d'ouverture du droit aux subsides et, cas échéant, le montant, ainsi que la date de fin du droit aux subsides.

<sup>2</sup> Lorsqu'un subside est octroyé en cours d'année à un bénéficiaire des prestations du service, il peut exceptionnellement couvrir la prime effective facturée par l'assureur jusqu'au prochain terme de résiliation du contrat d'assurance. Passé ce délai, le subside est limité au montant correspondant à la prime moyenne cantonale fixée par le département fédéral de l'intérieur.

<sup>3</sup> Lorsqu'un subside est octroyé avec effet rétroactif, le montant du subside rétroactif couvre la prime effective facturée par l'assureur.

<sup>4</sup> Le service de l'assurance-maladie transmet régulièrement à chaque assureur par fichier informatique la liste de ses assurés bénéficiaires d'un subside à déduire sur le montant de leurs primes.

<sup>5</sup> En cas de remboursement de l'arriéré de primes par l'Etat, conformément à l'article 10, alinéas 4 et 5, de la présente loi, l'assureur, dont l'assuré est bénéficiaire des prestations du service et qui est en demeure pour le paiement de la différence entre la prime moyenne cantonale déterminée par le département fédéral de l'intérieur et la prime effectivement versée, ne peut pas prétendre au remboursement de cette différence.

<sup>4</sup> La loi sur l'aide sociale individuelle (LASI), du 22 mars 2007 (J 4 04), est modifiée comme suit :

**Art. 3, al. 2 (nouvelle teneur, sans modification de la note)**

<sup>2</sup> Le service des prestations complémentaires gère et verse les prestations d'aide sociale pour les personnes :

- a) en âge AVS;
- b) au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité, au sens de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), du 19 juin 1959;
- c) au bénéfice de prestations complémentaires familiales.

\* \* \*

<sup>5</sup> La loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (LRD), du 19 mars 2005 (J 4 06), est modifiée comme suit :

**Art. 2, al. 2, lettre b (nouvelle, l'ancienne lettre b devenant lettre c)**

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut provisoirement exclure :

- b) les prestations cantonales complémentaires familiales;

**Art. 4, lettre p (nouvelle teneur)**

Le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales comprend l'ensemble des revenus, notamment :

- p) les revenus perçus en vertu des législations fédérale et cantonale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité au sens de l'article 27, lettre i, LIPP, ainsi que les revenus perçus au titre des prestations cantonales complémentaires familiales;

**Art. 3      Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

### **I. INTRODUCTION**

A Genève, comme dans le reste du pays, la pauvreté touche plus particulièrement les familles, d'autant plus à partir de trois enfants ou si elles sont composées d'un seul parent. Actuellement, près de 3 000 familles se trouvent en situation de précarité.

Ces familles n'ont d'autre choix que de recourir à l'aide sociale, démarche fréquemment ressentie comme humiliante. L'aide sociale ne constitue en effet pas le moyen adéquat pour améliorer réellement et durablement leur situation. Ces ménages, bien que pauvres, sont socialement et professionnellement intégrés et n'ont en général pas besoin d'un accompagnement social, mais seulement d'une aide financière.

Ce projet de loi vise précisément à améliorer la condition économique des familles pauvres. La prestation complémentaire familiale qui leur est destinée, ajoutée au revenu du travail, leur permettra d'assumer les dépenses liées à leurs besoins de base. Grâce au caractère temporaire de cette aide financière et aux mesures d'incitation à l'emploi qu'elle associe, le risque d'enlèvement dans le piège de l'aide sociale à long terme et de l'endettement sera largement écarté. En effet, le revenu hypothétique étant pris en compte dans le calcul des prestations, il constitue un encouragement très fort à reprendre un emploi ou augmenter son taux d'activité.

Le calcul des prestations complémentaires familiales se rapproche du modèle fédéral proposé en 2004 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), à l'exception d'un point central. Le présent projet ne concerne que les familles actives professionnellement.

Tout comme le Tessin en 1996 déjà, le canton de Soleure a récemment franchi le pas : le 17 mai 2009 le peuple a accepté, en votation populaire, l'introduction de prestations complémentaires cantonales destinées aux familles qui travaillent, par 57,4 % des votes. A noter encore que le canton de Schwyz a lancé une procédure de consultation sur un tel projet en février 2009, de même que le canton de Vaud le 25 août 2009.

## II. OBJECTIFS VISES PAR LE PRESENT PROJET

Les objectifs principaux du présent projet sont les suivants :

- soutenir financièrement les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé et dont le revenu d'une activité lucrative ne leur procure pas de ressources suffisantes;
- éviter à ces familles de demander l'aide sociale auprès de l'Hospice général;
- réaliser une économie en remplaçant les prestations d'aide sociale par des prestations complémentaires dont le coût, en termes de frais d'administration, est moins élevé;
- encourager le maintien, la reprise d'un emploi ou l'augmentation du taux d'activité par la prise en compte d'un revenu hypothétique dans le calcul des prestations complémentaires familiales;
- couvrir le déficit de revenus de toute la famille en prenant en compte le loyer et les primes d'assurance-maladie, deux postes très importants des dépenses d'un ménage;
- s'aligner sur le concept des prestations complémentaires à l'AVS/AI parce qu'il s'agit de prestations liées au besoin;
- offrir aux familles la possibilité d'améliorer leur employabilité en favorisant l'accès à des mesures d'insertion professionnelle;
- permettre une intégration de ces prestations dans le dispositif du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (revenu déterminant unifié – RDU) et en faciliter ainsi la mise en application.

Le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité d'apporter un soutien financier aux familles proches de la pauvreté, car il est adapté au contexte économique et social actuel. Il est avéré que lorsqu'il y a un accroissement du taux de chômage, le recours à l'aide sociale augmente également dans une même mesure, mais avec un léger décalage. Les conséquences prévisibles de la crise économique actuelle doivent donc être anticipées. Elles frapperont inmanquablement les familles et, parmi elles, celles qui constituent une population à risque. **Investir pour l'avenir, telle est donc l'idée phare du projet de loi qui vous est soumis.**

### 1. Le contexte social, politique et économique

#### *1.1. La pauvreté en Suisse*

Durant ces dix dernières années, la répartition des ressources entre les ménages s'est modifiée. La situation des retraités s'est améliorée et la

pauvreté a quasiment disparu dans cette couche de la population. Leurs revenus, basés sur les trois piliers de la sécurité sociale (AVS, prévoyance professionnelle, épargne individuelle), remplissent en effet toujours mieux leur rôle. En revanche, selon une observation faite par l'office fédéral des assurances sociales<sup>1</sup> (ci-après OFAS), le risque de précarité menace toujours davantage les jeunes actifs. Cette évolution aura inévitablement une incidence sur la solidarité intergénérationnelle dont le poids repose, encore aujourd'hui, sur les personnes actives. Une redistribution des cartes se dessine, combinant les effets du vieillissement de la population et la nouvelle répartition des ressources entre les générations<sup>2</sup>.

Plusieurs études<sup>3</sup> ont démontré qu'avoir des enfants accroît le risque de pauvreté. Les personnes élevant seules des enfants sont beaucoup plus menacées par la pauvreté (en Suisse, environ 15 % des familles sont monoparentales) et, pour les couples, ce risque augmente avec le nombre d'enfants (en particulier dès 3 enfants et plus).

Les difficultés que les familles rencontrent sont accrues par le fait que le revenu du travail ne permet pas toujours d'assumer les dépenses élémentaires nécessaires à la couverture des besoins vitaux. La catégorie des working poor se situe à l'intersection entre le groupe des personnes actives et celui des personnes en grande pauvreté. Selon la définition de l'office fédéral de la statistique (OFS), un travailleur (personne entre 20 et 59 ans) est considéré comme pauvre lorsque l'ensemble des revenus du ménage, pour un volume d'activité cumulé, égal ou supérieur à 36 heures par semaine, est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil, selon les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), s'établit à 2 600 F par mois pour une

---

<sup>1</sup> « La situation économique des actifs et des retraités », Philippe Wanner, Alexis Gabadinho, 27 février 2008.

<sup>2</sup> « Une stratégie d'investissement social ciblée sur les enfants », Giuliano Bonoli, IDHEAP, avril 2008.

<sup>3</sup> « La pauvreté des personnes en âge de travailler » Taux de pauvreté et de working poor parmi les personnes âgées de 20 à 59 ans, en Suisse, entre 2000 et 2005, office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2.4.2007;

« Mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus », Büro für arbeits-und sozialpolitische Studien (BASS), Bern, janvier 2003;

« Les bas salaires dans le canton de Genève de 2000 à 2004 », Office cantonal de la statistique (OCSTAT), août 2004.

personne seule, à 3 800 F pour une famille monoparentale avec 2 enfants et à 4 586 F pour un couple avec 2 enfants<sup>4</sup>.

### ***1.2. « La pauvreté des personnes en âge de travailler »<sup>5</sup>***

Dans son communiqué du 2 avril 2007, l'OFS relevait que :

- 1 personne en âge de travailler sur 11 est touchée par la pauvreté monétaire;
- 1 personne active occupée sur 25 est working poor.

L'analyse, publiée par l'OFS le 12 février 2008<sup>6</sup>, démontre que le taux de pauvreté en 2006 demeure proche de ce qu'il était en 2000, à savoir 9 % quand bien même la conjoncture économique de cette période a été très favorable. Par ailleurs, le taux de working poor est passé entre 2005 et 2007 de 4,2 % à 4,4 %.

Les groupes les plus exposés restent les familles monoparentales et les familles nombreuses, auxquelles il convient d'être particulièrement attentif dans la période de dégradation conjoncturelle que nous traversons.

Selon les chiffres les plus récents, du 21 avril 2009 :

---

<sup>4</sup> La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) détermine le seuil de pauvreté en tenant compte du forfait pour l'entretien (selon les normes CSIAS), du montant du loyer, de la prime d'assurance-maladie obligatoire et ajoute 100 F par membre du ménage de 16 ans révolus.

<sup>5</sup> « La pauvreté des personnes en âge de travailler », office fédéral de la statistique, Neuchâtel, mars 2007.

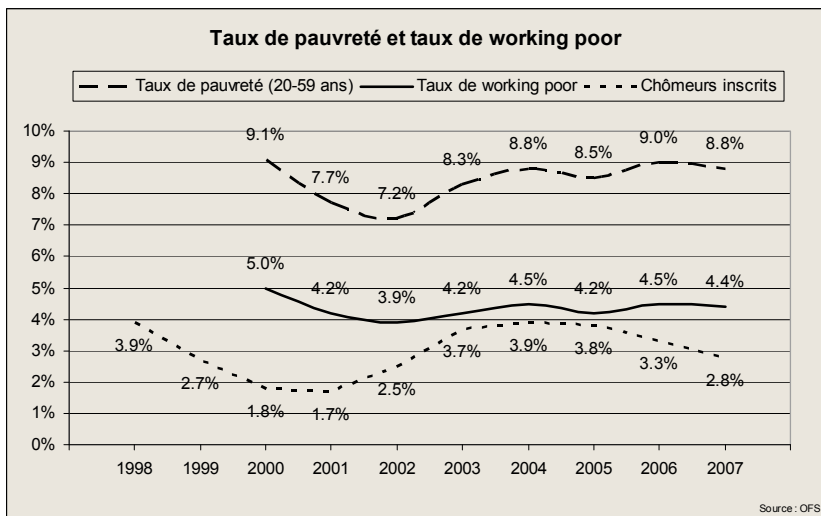
<sup>6</sup> « Taux de pauvreté en 2006 : au même niveau qu' en 2000 », communiqué de presse de l'OFS du 12.2.2008.

« Ressources financières et pauvreté des familles », Rapport statistique 2008 - Familles, ménages.

Tableau 1 : taux de pauvreté et taux de working poor

<b>Année 2007</b>	<b>Taux de pauvreté</b>	<b>Taux de working poor</b>
<b>Total</b>	<b>8.8</b>	<b>4.4</b>
Personne seule	8.7	1.9
Ménage monoparental	26.3	9.9
Couple sans enfant	6.0	2.2
Couple avec 1 enfant	9.1	5.1
Couple avec 2 enfants	11.4	7.6
Couple avec 3 enfants ou plus	23.9	18.0

Tableau 2 : taux de pauvreté et taux de working poor



### 1.3. Rapport de la commission du Conseil national sur la pauvreté en Suisse<sup>7</sup>

Le rapport de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSN-N) du 13 janvier 2006, portant sur trois interventions parlementaires relatives à la lutte contre la pauvreté, donne un éclairage de la politique fédérale en la matière. Les points ci-après sont notamment mis en évidence :

- l'aide sociale doit de plus en plus combler les lacunes des prestations des assurances sociales de premier niveau comme l'AVS, l'AI et l'assurance-chômage;
- pour certains groupes sociaux, le minimum vital n'est pas ou plus garanti en Suisse par le travail rémunéré;
- il faut mettre en place des systèmes d'incitation, tant dans le domaine de l'aide sociale que dans le régime fiscal (il doit valoir la peine de

<sup>7</sup> 06.3001 n Mo CSSS-CN Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté;

06.3002 n Mo CSSS-CN Statistiques sur la pauvreté;

06.3003 n Po CSSS-CN Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation.



travailler). En effet, il est démontré que le travail et la formation professionnelle réduisent sensiblement la probabilité d'avoir un revenu inférieur au seuil de pauvreté et d'être un working poor.

#### **1.4. « La pauvreté des enfants et des jeunes »<sup>8</sup>**

La Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) a dénoncé, en termes très forts, la précarisation matérielle croissante des enfants et des jeunes : « une bombe sociale à retardement ! ».

Aujourd'hui, 45 % des personnes à l'aide sociale sont des personnes de moins de 25 ans, contre 1,5 % pour les plus de 65 ans. Ce chiffre préoccupant amène la CFEJ à présenter la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes comme priorité nationale « numéro un ».

Pour une famille, il est démontré qu'une insuffisance de revenus s'accompagne, en règle générale, de carences dans de nombreux domaines vitaux, qui peuvent mener à l'isolement social, à des problèmes de santé, à des difficultés de logement. Les familles pauvres ont alors recours au soutien apporté par l'aide sociale, souvent vécu comme une humiliation qui peut encore aggraver leur situation économique et personnelle.

En particulier, la restriction des possibilités d'action et d'épanouissement des jeunes membres de la famille peut conduire à une augmentation de leur potentiel d'agressivité, à des difficultés scolaires et à un risque de marginalisation.

#### **1.5. La situation à Genève**

Pour illustrer le contexte genevois, les chiffres communiqués par l'OFS le 23 mars 2009 « Statistique de l'aide sociale dans le canton de Genève » démontrent que 16'615 personnes ou 3,8 % de la population ont bénéficié de l'aide sociale en 2007. Parmi elles :

- les enfants et adolescents de 0 à 17 ans sont surreprésentés (31 % sont à l'aide sociale, alors qu'ils ne représentent que 20 % de la population genevoise);
- la même proportion (32 %) se retrouve parmi les enfants et adolescents pouvant bénéficier, via leurs parents, de l'aide aux chômeurs en fin de droit (revenu minimum cantonal d'aide sociale - RMCAS);

---

<sup>8</sup> Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, « Jeunes et pauvres : un tabou à briser », Berne, août 2007.

- près de la moitié des enfants à l'aide sociale vit dans des ménages monoparentaux;
- un quart des enfants dépendant de l'aide sociale vit dans des ménages formés d'un couple et de 3 enfants et plus.

La structure des ménages bénéficiant de l'aide sociale et les montants versés par l'Hospice général en 2008 sont les suivants :

Tableau 3 : structure des ménages bénéficiant de l'aide sociale

Type de ménage	Nombre	%	Montants versés par ménage (somme des médianes mensuelles)
<b>Personne seule sans enfant</b>	<b>5'200</b>	<b>61.6</b>	<b>25'123</b>
<b>Couple sans enfant</b>	<b>443</b>	<b>5.2</b>	<b>34'334</b>
Monoparental - 1 enfant	1036	12.3	29'457
Monoparental - 2 enfants	468	5.5	31'187
Monoparental - 3 enfants	186	2.2	37'503
Couple - 1 enfant	425	5.0	36'001
Couple - 2 enfants	380	4.5	38'439
Couple - 3 enfants	303	3.6	39'307
<b>Total des ménages</b>	<b>8'441</b>	<b>100</b>	<b>26'999</b>

## 2. Politique familiale : les mesures envisagées et en cours de développement

### 2.1. A Genève

La Commission cantonale de la famille a dressé une liste de suggestions pour l'instauration d'une politique familiale cantonale structurée.

L'amélioration de la situation économique des familles est l'objectif majeur de la commission. Différentes mesures ont été proposées par la Commission cantonale de la famille, dans un rapport présenté à la presse le 15 septembre 2009 (« Sept projets concrets pour doter les familles genevoises »), notamment dans le domaine de l'emploi, de la formation et du logement.

Tous les avis convergent vers la même conclusion : le dispositif en place (allocations familiales, allocations et bourses d'études, allocations logement, prestations accordées aux chômeurs en fin de droit (revenu minimum cantonal d'aide sociale – RMCAS)) n'est pas suffisant pour lutter contre la pauvreté des familles.

Un consensus se dégage sur la nécessité d'étendre les prestations complémentaires aux familles.

Ces prestations sont efficaces et ciblées. Elles permettent aux familles qui travaillent, mais se trouvent dans la précarité en raison de la présence d'enfants, de sortir de l'aide sociale. Les prestations complémentaires permettent de concilier la vie professionnelle et la vie familiale et contribuent à l'intégration des familles en leur octroyant des ressources financières qui garantissent des conditions de vie décentes et dignes. L'objectif est de leur permettre de faire face à des difficultés temporaires tout en encourageant une évolution positive du revenu du ménage par le biais de l'emploi.

Relevons par ailleurs que des travaux sont actuellement en cours en vue de perfectionner le dispositif d'insertion professionnelle pour les personnes au bénéfice de l'aide sociale, les chômeurs en fin de droit ainsi que pour les membres d'un ménage de working poor, qui souhaiteraient améliorer leur situation professionnelle.

## ***2.2. Au niveau fédéral***

Parmi les mesures envisagées au niveau fédéral, on relève notamment le renforcement de l'allègement fiscal des bas revenus et des familles (exonérer le minimum vital, augmenter les déductions pour les familles, prendre en compte les frais de garde d'enfants extra-familiale au titre de frais d'acquisition du revenu).

En matière de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, les mesures suivantes sont évoquées : le développement massif des capacités d'accueil extra-familial, le renforcement des mesures de l'Etat en matière d'insertion des jeunes dans le monde professionnel, ainsi que l'introduction de prestations complémentaires pour les familles modestes dans l'ensemble des cantons suisses.

### **2.3. Le projet fédéral de prestations complémentaires pour les familles**

A la suite de deux initiatives parlementaires<sup>9</sup>, visant à étendre à l'ensemble de la Suisse le modèle tessinois<sup>10</sup>, le département fédéral de l'intérieur (DFI) a mis en consultation, en 2004, un projet de loi concernant des prestations complémentaires pour les familles, élaboré par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N).

Une majorité de cantons, partis et organismes consultés se sont montrés favorables aux propositions de la CSSS-N, comprenant trois modèles différents de prestations pour les familles.

Les partisans du projet ont considéré l'octroi de prestations complémentaires comme un instrument performant, permettant de lutter durablement contre la précarité, en faisant sortir les familles bénéficiaires de l'aide sociale d'une impasse qui ne fait qu'aggraver leur situation économique et personnelle.

Pour leur part, les opposants ont mis en évidence les coûts d'un tel projet, incompatibles avec les difficultés financières des pouvoirs publics. Ils ont également relevé que la lutte contre la pauvreté n'est pas du ressort de la Confédération, qui doit tenir, dans ce domaine, un rôle subsidiaire. Les opposants estiment, en outre, que d'autres mesures devraient être prises, telles que l'amélioration de la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle.

Suite à la consultation, le délai accordé au Conseil national pour déposer un projet définitif au Conseil fédéral a été prolongé à plusieurs reprises.

La CSSS-N a d'abord souhaité attendre les résultats de la votation populaire de novembre 2004 sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), puis

---

<sup>9</sup> « Prestations complémentaires pour des familles - modèle tessinois » (00.436 n, Jacqueline Fehr et 00.437 n, Lukrezia Meier-Schatz), initiative parlementaire déposée le 18.09.2000.

<sup>10</sup> Le Tessin connaît deux formes de prestations complémentaires pour les familles depuis 1996 :

- les allocations pour enfants en bas âge, jusqu'à 3 ans : elles couvrent les besoins de la famille;
- l'allocation complémentaire (pour les enfants jusqu'à 15 ans) : elle couvre les besoins vitaux de l'enfant.

Dans les deux cas, l'allocation correspond à la différence entre le revenu déterminant au sens de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI et la limite de revenu inférieure donnant droit à des prestations complémentaires.

ceux de la votation populaire du 26 novembre 2006, portant sur la nouvelle loi sur les allocations familiales. Ensuite ont eu lieu les élections aux Chambres fédérales et le renouvellement de leurs membres.

Après ces années de mise en veille, la CSSS-N est à nouveau entrée en matière sur le projet en novembre 2008, reprenant l'idée d'un coup de pouce à l'échelle nationale pour lutter contre la pauvreté des familles. La commission a étudié la question en février 2009. Pour l'instant cependant, les familles pauvres ne peuvent pas espérer l'introduction de prestations complémentaires familiales au niveau fédéral. En effet, la commission a encore une fois suspendu le projet, estimant notamment que l'introduction de prestations complémentaires pour les familles dans le besoin incombait aux cantons.

### **3. Introduction dans le canton de Genève de prestations complémentaires cantonales destinées aux familles**

#### ***3.1. Les grandes lignes du projet***

A l'instar du projet fédéral, qui prévoit d'introduire les prestations complémentaires pour les familles dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires AVS/AI (ci-après : LPC), il est proposé, par identité de motifs, de faire entrer les prestations complémentaires familiales dans la LPCC. Il convient de préciser que ces dernières correspondent elles-mêmes – à très peu de détails près – aux prestations fédérales complémentaires à l'AVS/AI.

Dans les grandes lignes, le présent projet est calqué sur les principes envisagés pour le modèle fédéral de prestations complémentaires familiales. Toutefois, selon l'évolution d'un futur dispositif fédéral, un alignement du régime cantonal pourrait s'avérer nécessaire. A noter que le projet fédéral mis en consultation réserve expressément la compétence des cantons de créer ou maintenir leurs propres prestations complémentaires familiales cantonales, indépendantes de celles prévues dans la loi fédérale.

Au niveau cantonal, les éléments du calcul des prestations complémentaires familiales doivent permettre, à terme, leur intégration dans le dispositif du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (RDU).

#### ***3.2. Méthode de travail***

Plusieurs modèles de prestations complémentaires familiales cantonales ont été envisagés. Une étude a été confiée au Professeur José Ramirez de la

Haute école de gestion (ci-après : HEG), dont les objectifs étaient les suivants :

- évaluer l'adéquation globale de différentes variantes aux objectifs poursuivis pour l'introduction de prestations complémentaires familiales;
- estimer l'impact financier de la mise en place de telles prestations;
- mesurer l'adéquation des modèles sous l'angle de la rationalité économique pour des questions spécifiques (telles les conditions posées aux bénéficiaires potentiels en matière de fortune mobilière et/ou immobilière ou le niveau de gain minimal que l'on peut raisonnablement exiger d'un ayant droit adulte (gain hypothétique).

Les variantes étudiées se distinguaient par les conditions personnelles requises (exigence – ou non – d'exercer une activité lucrative, d'un taux d'activité minimal), le niveau des dépenses reconnues (montant des besoins vitaux couverts, montant du loyer des ménages), ainsi que par la prise en compte des ressources des ayants droit (revenu d'une activité lucrative, revenu hypothétique, part de fortune prise en compte, limite d'exclusion pour la fortune). Selon les variantes, le nombre de familles comprises dans le cercle des bénéficiaires et, de ce fait, le coût des prestations différaient considérablement.

Le modèle retenu est celui qui réunit le plus d'avantages par rapport aux objectifs poursuivis, c'est-à-dire le plus efficace pour sortir les familles de l'aide sociale et le plus mesuré du point de vue de son coût (cf. point 5).

### ***3.3. Le calcul des prestations complémentaires familiales***

Le principe retenu pour le calcul des prestations complémentaires familiales est le même que celui des prestations fédérales et cantonales complémentaires à l'AVS/AI : le montant de la prestation correspond à la part des dépenses reconnues non couverte par les revenus déterminants. Un plafond du montant de prestations pouvant être versé est prévu, c'est-à-dire un maximum absolu, quel que soit le nombre de bénéficiaires dans un groupe familial.

La définition du groupe familial pour les prestations complémentaires familiales est différente de celle des prestations complémentaires à l'AVS/AI. En effet, il est prévu d'intégrer dans le calcul des prestations les revenus et les dépenses de toutes les personnes qui vivent dans le ménage et qui, selon le droit de la famille, doivent contribuer à l'entretien de la famille ou des enfants. À part l'ayant droit, il s'agit donc notamment de son conjoint, de son partenaire enregistré, des enfants de moins de 18 ans, respectivement 20 ans

s'ils poursuivent une formation, ainsi que de l'autre parent, si le père et la mère de l'enfant ne sont pas mariés. Les couples consensuels sont traités sur un pied d'égalité avec les couples mariés s'ils ont un enfant commun.

Les principaux éléments du calcul des prestations sont les suivants :

- le cercle des bénéficiaires des prestations complémentaires familiales correspond à des familles ayant de 1 à 3 enfants de moins de 18 ans, respectivement 20 ans si l'enfant poursuit une formation donnant droit à des allocations de formation professionnelle au sens de la loi fédérale sur les allocations familiales, du 24 mars 2006, ci-après LAFam;
- l'octroi des prestations complémentaires familiales est soumis à des conditions personnelles, à savoir :
  - avoir son domicile et sa résidence à Genève (les prestations ne sont pas exportées);
  - attester d'une durée de séjour minimale pour ouvrir un droit aux prestations (5 ans de séjour ininterrompu (en Suisse ou sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre échange) dans un délai de 7 années précédant immédiatement la demande de prestations pour les ressortissants suisses, européens ou de l'AELE; 10 ans de séjour à Genève pour les ressortissants étrangers d'autres pays), ce qui limite l'attrait de notre canton pour des familles domiciliées ailleurs;
  - exercer une activité lucrative d'au moins 40 % si le groupe familial comporte une personne adulte et d'au moins 90 % s'il est composé de deux adultes;
  - ne pas faire, en principe, l'objet d'une taxation d'office par l'administration fiscale cantonale, dans la mesure où il n'est pas possible d'établir, en l'absence de données actuelles, la situation économique des personnes concernées;
- les conditions économiques déterminent le montant de la prestation versée et la loi définit exhaustivement les dépenses reconnues :
  - partant du montant de base pour les prestations complémentaires à l'AVS/AI (forfait d'entretien de 24 906 F par an pour une personne, soit 2 075 F par mois), le montant prévu pour la couverture des besoins vitaux des familles est déterminé au moyen des multiplicateurs utilisés dans la législation sur l'aide sociale individuelle (J 4 04 – LASI et son règlement d'application J 4 04.01 – RASI). De la sorte, on évite une augmentation exponentielle des prestations versées aux familles de plus de deux enfants;

- le loyer est pris en compte selon les normes de l'aide sociale;
- la prime effective d'assurance-maladie est retenue, au maximum à hauteur de la prime moyenne cantonale;
- les ressources de tous les membres du groupe familial considéré composent le revenu déterminant. Sont notamment pris en compte :
  - le revenu de l'activité lucrative, compté à 100 % pour les adultes et à 50 % pour les enfants (pour ces derniers, uniquement les gains réguliers, tels que des salaires d'apprentissage). L'objectif est de refléter au mieux le revenu effectivement gagné par les ménages, tout en évitant d'exiger d'un enfant qu'il contribue dans la même mesure que les adultes à l'entretien de la famille;
  - un revenu hypothétique est compté lorsqu'un ayant droit aux prestations ne met pas à profit sa pleine capacité de gain. Il crée une incitation pour les ménages à consentir un effort de travail au moins égal au montant fixé. En d'autres termes, il sanctionne ceux dont l'effort de travail est inférieur à celui que l'on peut raisonnablement attendre d'eux.
  - la fortune est prise en compte, comme pour les prestations cantonales complémentaires à l'AVS : un cinquième de la part de fortune qui excède 40 000 F (plus 15 000 F par enfant) est ajouté au revenu déterminant.

A l'instar du modèle fédéral, le présent projet prévoit le remboursement des frais de garde d'enfants et de soutien scolaire, à concurrence de 6 300 F par an et par enfant. L'objectif est d'améliorer la situation financière de la famille en permettant à l'un des parents d'exercer une activité lucrative sans voir ses revenus servir quasi-exclusivement au financement des frais de garde d'enfants. Le remboursement de ces frais représente une véritable incitation à poursuivre ou à reprendre une activité lucrative, réduisant d'autant le risque de pauvreté.

Il convient en outre de relever que la prise en compte d'un revenu hypothétique, c'est-à-dire fictif, constitue également un encouragement au travail. Le gain hypothétique peut cependant, dans certaines situations particulières, avoir pour conséquence que les revenus des familles se situent en dessous des normes de l'aide sociale, en particulier lorsque l'un des conjoints n'exerce pas d'activité lucrative. Lorsque le montant des prestations complémentaires familiales est diminué en raison de la prise en compte d'un revenu fictif, le revenu déterminant peut être complété par des prestations d'aide sociale, versées par le même service que les prestations complémentaires familiales.



### ***3.4. La mise en consultation du projet***

Le présent projet de loi est aussi le fruit des prises de position reçues lors de la procédure de consultation ouverte par le Conseil d'Etat auprès des milieux intéressés, entre le 15 juin et le 1<sup>er</sup> octobre 2009 (voir liste de distribution et d'enregistrement des réponses reçues, ci-après : annexe 1).

La quasi-totalité des avis exprimés sur l'opportunité de créer des prestations complémentaires pour les familles est favorable au projet. Les vues plus sceptiques reprochent au projet de ne pas englober tous les ménages en difficulté (en particulier les familles sans activité lucrative ou dont le taux d'activité ne répond pas aux conditions) ou de ne pas remplacer un revenu minimum garanti permettant de vivre décemment.

Les réponses obtenues ont permis d'affiner certains points, dont les principaux sont les suivants :

- la limite d'âge des enfants, permettant d'accorder des prestations, a été fixée à 20 ans, si l'enfant poursuit des études. L'idée avancée est de permettre aux familles d'assurer l'entretien des jeunes jusqu'à la fin de la formation post-obligatoire. Cet âge correspond, d'une manière générale, à la fin de la formation professionnelle. Au-delà, il s'agit de formations supérieures, pour lesquelles des bourses d'études peuvent être accordées;
- en cas de garde conjointe des enfants, le droit aux prestations est ouvert aux deux parents s'ils vivent séparés à Genève, considérant que les charges liées à l'enfant pèsent de manière équivalente dans les deux ménages;
- le gain d'activité lucrative des enfants est pris en compte, à raison de 50 %, uniquement s'il s'agit d'une activité régulière. L'objectif est de ne pas démotiver un jeune de se lancer dans une activité accessoire ou ponctuelle (job d'été par exemple);
- le gain hypothétique est suspendu pour les familles monoparentales qui ont des enfants âgés de moins d'un an. Tout en sauvegardant le rôle incitatif important du gain hypothétique, on tient compte des contraintes organisationnelles des familles monoparentales et du temps nécessaire à l'éducation des enfants. On pallie aussi indirectement le manque de structures de prise en charge des enfants en bas âge;
- les frais de soutien scolaire des enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, soit jusqu'à l'âge de 16 ans, sont ajoutés au dispositif;
- certaines règles de gestion sont précisées : pour éviter des doublons au niveau des dossiers, le même service est chargé du versement des prestations aux personnes vivant sous le même toit. Sont visées les

situations où toutes les personnes ne peuvent pas être englobées dans le calcul des prestations complémentaires familiales, mais nécessitent des prestations d'aide sociale (par exemple les enfants de plus de 20 ans ou les concubins sans lien de filiation avec les enfants, voir ci-après : point 4). Dans le même souci de rationalisation de la gestion, un délai de 60 jours est fixé au service chargé du versement des prestations pour enregistrer les changements de situation annoncés par les ayants droit. On gagne en sécurité pour les bénéficiaires, en évitant de les prêter en raison d'un retard qui ne leur incombe pas. Par ailleurs, l'avantage est de limiter les calculs rétroactifs des prestations, souvent fastidieux, les demandes de restitution du « trop-versé » au-delà des 60 jours et la gestion des débiteurs qui en découle.

#### 4. Organisation

La détermination du droit et le versement des prestations complémentaires familiales requièrent avant tout des compétences administratives. Pour cette raison, comme pour sa proximité du calcul des prestations complémentaires à l'AVS/AI, le service des prestations complémentaires (ci-après : SPC) est l'organe indiqué pour cette mission.

Le traitement des dossiers s'effectuerait comme suit :

- le SPC instruit les demandes des familles, calcule, verse et modifie les prestations. Il communique le droit à un subside au service de l'assurance-maladie, qui verse ce dernier directement aux assureurs, sur le modèle des prestations complémentaires à l'AVS/AI;
- les dossiers des familles bénéficiaires de prestations complémentaires familiales et d'un éventuel complément de prestations d'aide sociale (en raison d'un gain hypothétique) sont aussi gérés par le SPC;
- lorsque toutes les personnes faisant ménage commun ne sont pas englobées dans le calcul des prestations complémentaires familiales, c'est-à-dire des enfants de plus de 20 ans, des concubins ou des cohabitants sans lien de filiation avec les enfants donnant droit aux prestations complémentaires familiales, le SPC détermine le droit aux prestations d'aide sociale revenant à ces dernières;
- les dossiers des familles sans droit à des prestations complémentaires familiales, notamment celles dont le ou les adultes n'exercent aucune activité lucrative sont traités par l'Hospice général (ci-après : HG).

Il convient de préciser qu'outre le dispositif d'aide financière assuré par le SPC, les familles qui le souhaitent ou dont la situation le justifie, peuvent

s'adresser à l'HG, compétent pour la mise en place de mesures favorisant leur insertion sociale et/ou professionnelle. L'opportunité d'aménager une antenne sociale située dans les locaux du SPC est à l'étude. A relever également, la possibilité de faire appel aux structures existantes, comme par exemple le dispositif pour aider les jeunes à trouver un premier emploi (projet « Jeunes@Work ») ou l'aide à l'insertion des jeunes en rupture (antenne d'insertion de la Ville de Genève « Vers l'intégration et l'autonomie » (VIA), récemment mise en place).

D'un point de vue administratif, les économies réalisées sur la subvention de fonctionnement de l'HG à la suite de la diminution du nombre de dossiers permettront d'accorder au SPC les postes nécessaires à la mise en place des prestations complémentaires familiales.

## 5. Effets financiers

L'étude élaborée par la HEG a également porté sur les effets financiers de l'introduction de prestations complémentaires familiales. L'évaluation a été réalisée en deux temps (voir ci-après : annexe 2) :

- premièrement, le coût brut des nouvelles prestations a été déterminé au moyen d'un ratio entre l'estimation effectuée sur la base des données de l'administration fiscale cantonale (ci-après : AFC) et l'évaluation d'après les données d'expérience de l'aide sociale de l'HG;
- deuxièmement, leur coût net a été déterminé en tenant compte de l'économie sur les prestations d'aide sociale de l'HG, remplacées par les prestations complémentaires familiales.

Compte tenu de différentes données non recensées ou non précisées dans la base de données de l'AFC, il est important de relever que le rapport de la HEG précise que le nombre de bénéficiaires potentiels a été surestimé<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Le nombre de familles concernées et le coût des prestations qui leur seraient versées ont été évalués à 1'770 dossiers, pour un montant de 20 millions. Sur la base du nombre de familles de working poor effectivement aidées par l'Hospice général, soit 536 dossiers, on peut, dès lors, pondérer l'estimation du rapport et considérer qu'un millier de ménages serait potentiellement concerné par des prestations complémentaires familiales (le coût des prestations étant réduit proportionnellement).

Tableau 4 : estimation du coût des prestations

Coûts	Situation avant l'introduction des PC familiales	Situation après l'introduction des PC familiales	Différence
Aide sociale <sup>12</sup>	55.5	44.8	-10.7
PC familiales	---	30.7	+30.7
Total	55.5	75.5	+20.0

(en million de francs)

Il convient de préciser que le coût des frais de garde d'enfants et de soutien scolaire, dont le remboursement est prévu, en plus des prestations mensuelles, n'a pas pu être évalué, en l'absence d'informations concernant l'âge des enfants dans la base de données de l'AFC<sup>13</sup>.

A noter encore que le coût des prestations complémentaires familiales, prévues par la législation adoptée le 17 mai 2009 dans le canton de Soleure, a été estimé à 15 millions par an, pour 1 100 familles. L'économie réalisée sur les prestations d'aide sociale a été chiffrée entre 2,3 et 3 millions.

### III.COMMENTAIRE PAR ARTICLE

#### Intitulé de la loi

Il convient d'adapter l'intitulé de la loi, afin de tenir compte des nouvelles prestations proposées par le présent projet.

#### Article 1

Il est précisé que la loi sur les prestations complémentaires cantonales (ci-après : LPCC) régira d'une part les prestations cantonales complémentaires à l' AVS/AI (ci-après : prestations complémentaires à l'AVS/AI) et, d'autre part, les prestations complémentaires pour les familles (ci-après : prestations complémentaires familiales). Pour ces dernières, il est créé un nouveau titre IIA. A l'instar des prestations complémentaires à

<sup>12</sup> Sur la base des comptes de l'Hospice général au 31 décembre 2007.

<sup>13</sup> Les coûts actuels des frais de garde d'enfants (crèches, mamans de jour, activités parascolaires et cuisines scolaires), pris en charge par l'Hospice général au titre de l'aide sociale, s'élèvent à 1,2 million pour près de 400 familles, soit une moyenne de 3 000 F par famille et par an.

l'AVS/AI, les nouvelles prestations ont pour but de combler des ressources insuffisantes et de garantir un revenu minimum cantonal d'aide sociale à une catégorie de la population définie par le législateur. Il s'agit des personnes qui font ménage commun avec au minimum un enfant de moins de 18 ans, respectivement 20 ans si le jeune est en formation, à l'égard duquel elles ont un devoir d'entretien. Le but est de garantir à ces familles un minimum d'existence afin de leur éviter de recourir aux prestations prévues par la loi sur l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007 (J 4 04 – LASI).

L'introduction de ces prestations nécessite des aménagements au niveau de la systématique de la loi. Ainsi, les articles 37 et suivants s'appliquent à l'ensemble des prestations prévues par la loi et figurent, en tant que dispositions communes, dans le titre III.

### **Article 1A**

En lien avec l'introduction des prestations complémentaires familiales, la disposition définissant le droit applicable doit être complétée.

#### **Article 1A, alinéa 1**

Cet alinéa correspond à l'article 1A actuellement en vigueur, définissant le droit applicable. Le seul changement consiste à ajouter « à l'AVS/AI » aux termes « prestations complémentaires cantonales ».

#### **Article 1A, alinéa 2**

Si les prestations complémentaires familiales ont également pour but de garantir un revenu minimum d'aide sociale, le cercle des bénéficiaires est distinct de celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI. De ce fait, les prestations complémentaires familiales ne peuvent pas se calquer sans autre sur le droit fédéral en matière de prestations complémentaires à l'AVS/AI. Il s'agit d'un nouveau régime nécessitant des dispositions spécifiques. Pour cette raison, la lettre b) précise que la loi fédérale sur les prestations complémentaires AVS/AI s'applique seulement dans la mesure où le droit cantonal y renvoie de manière explicite, ce qui est le cas pour le calcul du revenu déterminant (l'article 36E renvoie à l'article 11 de la loi fédérale) et pour le calcul des dépenses (l'article 36F renvoie à l'article 10 de la loi fédérale). Le règlement du Conseil d'Etat déterminera les dispositions de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (OPC) qui seront applicables aux prestations complémentaires familiales.

Quant à la LPGA, elle s'applique dans son intégralité aux prestations complémentaires familiales par le renvoi de la lettre c).

### **Article 36A**

Le projet énumère les conditions personnelles à remplir afin de bénéficier des prestations complémentaires familiales. Certaines de ces conditions sont les mêmes que pour les prestations complémentaires à l'AVS/AI (domicile et résidence, durée de séjour préalable), d'autres sont spécifiques. Ainsi et en principe, ne peuvent toucher des prestations complémentaires familiales que les personnes qui ne font pas l'objet d'une taxation d'office par l'AFC. Le contrôle des conditions économiques d'un demandeur ou d'un ayant droit aux prestations complémentaires familiales est largement fondé sur les données fiscales. Une taxation d'office, établie en l'absence de données précises sur la situation réelle d'un contribuable, ne doit pas autoriser l'ouverture d'un droit à des prestations sociales. Les personnes qui sont taxées d'office ont souvent besoin d'un accompagnement social pour régulariser leur situation administrative et financière. Dans ce cas, il est judicieux qu'elles soient suivies par l'Hospice général. Au besoin, le règlement du Conseil d'Etat précisera les exceptions à cette règle.

La condition du ménage commun est définie en relation avec les enfants : peuvent bénéficier de prestations complémentaires familiales les personnes vivant en communauté domestique avec au moins un enfant de moins de 18 ans, respectivement 20 ans si l'enfant poursuit une formation donnant droit à des allocations de formation professionnelle, au sens de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam). La limite ultime est fixée à 20 ans car elle correspond, d'une manière générale, à la fin de la formation post-obligatoire. Elle tient compte des avis exprimés dans la procédure de consultation. Les études qui s'étendent au-delà sont des formations supérieures, pour lesquelles des bourses d'études peuvent être sollicitées. Une exception au principe du ménage commun n'est prévue que si cette communauté ne peut pas être maintenue en raison de justes motifs, tels qu'un séjour prolongé à l'hôpital ou une formation exigeant un séjour en dehors du canton (cf. alinéa 4).

L'alinéa 1, lettre c) pose l'exigence de l'exercice d'une activité lucrative salariée pour les ayants droit aux prestations, c'est-à-dire les adultes. Les personnes exerçant une activité à titre indépendant ne font pas partie du cercle des personnes visé par le présent projet.

Le taux d'activité minimal exigé selon la composition du groupe familial (alinéa 5) est fondé sur la définition reconnue par l'OFS, qui fixe à 90 % le taux d'activité de référence d'un ménage dont les revenus du travail le placent

en dessous du seuil de pauvreté. Pour ses besoins statistiques, l'OFS ne fait pas de distinction selon le nombre de personnes adultes actives dans le ménage. Pour déterminer le montant des prestations complémentaires familiales, il est en revanche nécessaire de fixer une exigence inférieure pour les ménages monoparentaux.

Le taux d'activité minimal exigé s'entend par année. Ainsi, en cas de contrat de travail à durée déterminée, l'annualisation de la durée du contrat permet de déterminer si la condition du taux d'activité minimal est remplie sur l'année (exemple : un contrat à durée déterminée de 6 mois à plein temps ouvre un droit aux prestations complémentaires familiales, pour une famille monoparentale, car il correspond à un taux d'activité annuel de 50 %). Les prestations complémentaires familiales s'adressent à des familles dont la situation est relativement stable. Les personnes dont l'activité salariée est de très courte durée, fractionnée ou très irrégulière peuvent faire appel aux prestations d'aide sociale de l'Hospice général, mieux adaptées pour les personnes en continuel changement de situation économique.

Dans un souci d'égalité de traitement, le règlement du Conseil d'Etat précisera que le taux d'activité se fonde sur une semaine de 40 heures de travail.

Les personnes au bénéfice d'indemnités de chômage ont également le droit aux prestations complémentaires familiales (alinéa 6), dans la mesure où le taux d'activité antérieur répond aux exigences de l'alinéa 5.

### **Article 36B**

Les prestations complémentaires familiales se fondent sur le montant qui est garanti par le revenu minimum cantonal d'aide sociale aux bénéficiaires des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Le montant de ce revenu minimum s'élève au 1<sup>er</sup> janvier 2009 à 24 906 F pour une personne. Selon la composition du groupe familial, il est multiplié par les coefficients prévus par l'article 2, alinéa 1, du règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale individuelle (RASI). Ces coefficients sont ceux appliqués en matière d'aide sociale pour le calcul du forfait mensuel d'entretien d'un groupe familial (voir document ci-après : annexe 3, « Tableau des points-clés et montants du projet d'introduction de prestations complémentaires familiales »). Pour les familles nombreuses, l'application de ces coefficients permet une adaptation mesurée du montant de base.

### Article 36C

Une seule et même personne peut simultanément remplir les conditions du droit à des prestations complémentaires familiales et à des prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI. Des règles de coordination sont donc nécessaires. Ainsi, un rentier AVS ou AI, bénéficiaire de prestations fédérales et/ou cantonales complémentaires à l'AVS/AI ne pourra pas bénéficier de prestations complémentaires familiales. Il en va de même lorsqu'un rentier AVS ou AI renoncerait à un tel droit.

Vu la définition du groupe familial (cf. article 36D, alinéa 3), plusieurs personnes peuvent théoriquement faire valoir un droit aux prestations pour le même enfant. Dès lors, il est indispensable de déterminer la personne ayant droit à la prestation. Si les deux parents font ménage commun avec l'enfant et exercent conjointement la garde ou l'autorité parentale, la prestation est accordée à celui des parents qui en fait la demande. Elle est calculée en tenant compte des revenus et dépenses de toute la famille. Si les parents vivent séparés, le droit aux prestations est en priorité reconnu au parent qui a la garde de l'enfant, car c'est lui qui, en règle générale, vit avec l'enfant et subvient à son entretien. Si un parent vit séparé et/ou en ménage commun avec une personne sans lien de filiation avec l'enfant, cette dernière n'est pas englobée dans le calcul des prestations (mais sa contribution aux frais du ménage est prise en compte par une participation au loyer).

Lors de la procédure de consultation, la nécessité de tenir compte des situations de garde conjointe a été soulignée. Dans le cas où l'enfant vit alternativement chez sa mère et chez son père (équivalent à une répartition qui sera précisée dans le règlement, de 50 - 50 %, pour le moins 40 - 60 %, du temps passé chez l'un et l'autre parent), les deux ménages doivent pouvoir bénéficier, en cas de besoin, des prestations complémentaires familiales. L'alinéa 4 tient compte de cette préoccupation.

### Article 36D

L'alinéa 1 pose le principe du calcul. Ont ainsi droit aux prestations complémentaires familiales les personnes dont le revenu annuel déterminant (défini à l'article 36E ci-après) ne couvre pas les dépenses reconnues (définies à l'article 36F ci-après). Cet alinéa fixe également un plafond du montant de prestations pouvant être versé, calqué sur celui en vigueur pour les prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI (voir document ci-après : annexe 3, « Tableau des points-clés et montants du projet d'introduction de prestations complémentaires familiales »). Il s'agit d'un



maximum absolu, quel que soit le nombre de bénéficiaires dans un groupe familial.

Les alinéas 2 et 3 déterminent les personnes dont les revenus et dépenses doivent être pris en considération pour le calcul de la prestation. Sont intégrés dans le calcul des prestations les revenus et les dépenses de toutes les personnes qui vivent dans le ménage et qui, selon le droit de la famille, doivent contribuer à l'entretien de la famille ou des enfants. A côté de l'ayant droit, il s'agit notamment de son conjoint, des enfants de moins de 18 ans, respectivement 20 ans si l'enfant est en formation, ainsi que de l'autre parent, si le père et la mère des enfants ne sont pas mariés. Par conséquent, si les parents font ménage commun avec leurs enfants, c'est toujours le revenu des deux parents qui est pris en compte pour le calcul de la prestation, peu importe que les parents soient mariés ou vivent en union libre. Si le groupe familial fait ménage commun avec des enfants majeurs, les revenus de ces derniers ne sont pas pris en compte dans le calcul de la prestation. Le cas échéant, un enfant majeur peut toucher des prestations d'aide sociale.

### **Article 36 E, alinéa 1**

Comme c'est le cas pour les prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI, le calcul des prestations complémentaires familiales s'aligne sur celui des prestations fédérales complémentaires à l'AVS/AI. Par conséquent, le revenu déterminant est calculé conformément à la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI, par un renvoi explicite à l'article 11 de celle-ci, sous réserve des adaptations spécifiques figurant aux lettres a à d. Ces adaptations permettent en outre de rendre compatible le calcul des prestations complémentaires familiales avec celui du revenu déterminant unifié (RDU) :

- la lettre a) déroge à l'article 11, alinéa 1, lettre a), de la loi fédérale, selon lequel les revenus ne sont pas intégralement pris en compte;
- la lettre b) déroge à l'article 11, alinéa 1, lettre c), et fixe le taux de conversion de la fortune en revenu à 1/5<sup>e</sup>. En revanche, les franchises sur la fortune mobilière et immobilière figurant à l'article 11, alinéa 1, lettre c), de la loi fédérale s'appliquent aux prestations complémentaires familiales. En ce qui concerne l'évaluation de la fortune, il est renvoyé à l'article 7 de la présente loi dans la mesure où les mêmes règles s'appliquent pour les prestations familiales;
- contrairement à ce qui est prévu par l'article 11, alinéa 3, lettre e), de la loi fédérale, le projet prévoit à la lettre c) que les bourses d'études et autres aides financières destinées à l'instruction sont prises en compte;

- enfin, la lettre d ) traite des ressources de l'enfant ou de l'orphelin provenant d'une activité lucrative régulière et précise que celles-ci sont prises en compte à 50 %. Les revenus provenant d'une activité occasionnelle (job d'été par exemple) n'entrent pas en ligne de compte.

Conformément à l'article 1 A, alinéa 2, du projet, le règlement du Conseil d'Etat déterminera les dispositions de l'OPC qui sont applicables pour le calcul du revenu en matière de prestations familiales.

### **Article 36E, alinéas 2 et 3**

Il est important de prévoir dans le dispositif des incitations au maintien ou à la reprise d'une activité lucrative. A défaut, les prestations complémentaires familiales pourraient constituer une trappe de pauvreté, étant donné qu'elles ne peuvent pas être accordées pour une durée indéterminée, mais uniquement pour la période pendant laquelle les enfants n'ont pas encore atteint 18 ans, respectivement 20 ans si l'enfant poursuit sa formation.

En cas d'activité lucrative à temps partiel, le gain hypothétique fixé à l'alinéa 2 crée une incitation pour les ménages à obtenir une rémunération de l'activité lucrative au moins égale au montant ainsi fixé, respectivement sanctionne les ménages dont l'effort de travail est inférieur à cette exigence. Le gain hypothétique dépend du taux d'activité et du salaire effectif de la personne qui travaille et correspond à la moitié de la différence entre le revenu effectif et le montant qui pourrait être réalisé par la même activité exercée à plein temps. Lorsque l'un des adultes n'exerce pas d'activité lucrative (alinéa 3), le gain hypothétique retenu est fixé en lien avec les besoins vitaux de l'article 36B : il correspond à la moitié du montant destiné à la couverture des besoins vitaux de 2 personnes, soit la moitié de 38 106 F (19 053 F ou 1 588 F par mois). Ce montant fait référence au salaire fixé dans la convention collective du canton de Genève, en 2008, pour le secteur du nettoyage, professions d'employé(e) d'entretien non qualifié(e), soit 39 856 F par an net. Le principe de la prise en compte d'un gain hypothétique est également retenu par la législation fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI.

### **Article 36E, alinéa 4**

Cet alinéa permet de moduler la prise en compte d'un gain hypothétique pour les familles monoparentales comptant des enfants âgés de moins d'un an. De la sorte, on tient compte des contraintes organisationnelles de ces familles, tout en respectant un temps nécessaire à l'éducation des enfants.

### **Article 36E, alinéa 5**

En vertu de l'article 11 de la loi fédérale, applicable par le renvoi de l'article 36E, alinéa 1, il faut considérer comme revenus tous les éléments de revenu et de fortune auxquels il a été renoncé, y compris la pension alimentaire. Si une telle pension est fixée par jugement, son montant sera intégré dans le calcul de la prestation. Dans un but incitatif, la présente disposition exige la prise en compte d'une pension alimentaire hypothétique lorsque la personne renonce à en faire fixer une par jugement ou qu'elle renonce à exiger le paiement de sa pension et ne s'adresse pas non plus au service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA). Dans ces cas, le calcul de sa prestation complémentaire familiale prendra en compte une pension hypothétique de 673 F par mois et par enfant et de 833 F par mois pour le conjoint. Cette disposition ne sera bien entendu pas applicable lorsque le créancier d'une pension alimentaire est dans l'impossibilité de la réclamer (par exemple lorsque le débiteur est parti pour une destination inconnue).

### **Article 36F**

Dans le même esprit, l'article 36 F rappelle le principe général de l'application du droit fédéral, s'agissant des dépenses reconnues pour le calcul des prestations complémentaires familiales, tout en réservant la spécificité du régime cantonal familial. Ainsi, les dépenses reconnues pour le calcul des prestations complémentaires familiales sont celles figurant à l'article 10 de la loi fédérale, à l'exception du montant destiné à la couverture des besoins vitaux qui s'élève, selon le droit fédéral, à 18 720 F. Pour le calcul des prestations complémentaires familiales, ce montant est de 24 906 F, calqué sur le montant garanti aux rentiers AVS/AI. Il constitue le montant de base du revenu minimum cantonal d'aide sociale (cf. article 36B, alinéa 1). S'agissant des montants retenus pour le loyer, la lettre b) permet au Conseil d'Etat de déterminer des montants plus élevés qu'en matière de prestations complémentaires à l'AVS/AI et de se fonder sur les normes prévues par la législation sur l'aide sociale individuelle.

Conformément à l'article 1 A, alinéa 2, du projet, le règlement du Conseil d'Etat déterminera les dispositions de l'OPC qui sont applicables pour le calcul des dépenses en matière de prestations familiales.

### **Article 36G**

Le remboursement des frais de garde d'enfants est une composante de la prestation complémentaire familiale, destiné à encourager le maintien ou la reprise d'une activité lucrative et à réduire ainsi le risque de pauvreté.

Comme prévu dans le projet fédéral, le montant remboursable est fixé à 6 300 F par an et par enfant. Le règlement du Conseil d'Etat précisera le type de frais remboursables. Il s'agira essentiellement des frais pour le parascolaire et les cuisines scolaires, ainsi que les frais de crèche, de garderie et pour mamans de jour, à concurrence du montant fixé par le service d'évaluation des lieux de placement de l'office de la jeunesse. Par ailleurs, les frais de soutien scolaire sont également remboursables pour les enfants âgés de moins de 16 ans. Ces frais seront détaillés dans le règlement, selon les tarifs fixés par l'Association des répétiteurs AJETA (ARA). La limite d'âge ainsi prévue correspond à la fin de la scolarité obligatoire. Une qualification des prestations s'impose (alinéa 2), dans la mesure où, aux termes de la LPGA, le statut juridique des prestations en espèces (articles 15 - 20 LPGA) n'est pas le même que celui des prestations en nature (article 14 LPGA) par exemple, s'agissant des règles permettant le versement des prestations en mains de tiers pour en assurer un emploi conforme à leur but.

### **Article 36H**

Grâce aux renvois prévus par cette disposition, les conditions du début et de la fin du droit aux prestations complémentaires familiales sont définies. Il en est de même de la notion d'insaisissabilité des prestations complémentaires familiales.

### **Article 36I**

En matière de prestations complémentaires à l'AVS/AI, la modification de la prestation annuelle est régie par l'article 25 OPC. Ce dernier définit les situations entraînant un recalcul d'une prestation en cours et la date à partir de laquelle le changement de situation économique ou personnelle doit être pris en compte. Dans les grandes lignes, cette disposition sera reprise dans le règlement du Conseil d'Etat. La charge de travail nécessitée par la mise en place de prestations complémentaires familiales doit rester dans un cadre raisonnable. En d'autres termes, il s'agit de procéder aux rectifications des prestations versées, pour être au plus près de la situation financière réelle des bénéficiaires, mais sans générer un travail disproportionné. Ces situations seront définies par le règlement.

**Art. 38, al. 3 et 4**

Cet article fait partie des dispositions communes.

Comme les prestations complémentaires sont des prestations destinées à garantir un revenu minimum, elles sont subsidiaires aux autres ressources et doivent être adaptées dès qu'il y a une modification de la situation financière ou familiale (alinéa 3). Il est dès lors important que tout changement de situation ayant une incidence sur la prestation soit rapidement annoncé au SPC et traité aussitôt par ce dernier, de manière à éviter que les bénéficiaires continuent à toucher des montants qu'ils devront rembourser par la suite. En effet, ces demandes de remboursement entraînent des procédures fastidieuses et fâcheuses tant pour les bénéficiaires que pour le SPC. La présente modification a pour but la mise en place d'une organisation qui évite ces procédures.

L'alinéa 4 est complété par le remboursement des frais de garde d'enfants et de soutien scolaire, qui feront l'objet d'une décision distincte de la prestation annuelle.

**Art. 39B**

Le service des prestations complémentaires doit procéder à des révisions périodiques des dossiers. Ce contrôle doit être effectué de manière simple, rationnelle et efficace. Il est proposé de procéder par des échanges informatiques de données avec l'AFC.

Pour le principe, l'article 12, alinéa 1, lettre n, de la loi sur la procédure fiscale, du 4 octobre 2001, autorise le département des finances à transmettre les renseignements nécessaires à l'application de la législation sur les prestations complémentaires au personnel du service des prestations complémentaires chargé de l'application de cette loi. Le nouvel article 39B a pour but de définir de manière plus précise ces renseignements, afin de créer une base légale claire. Il s'agit de garantir la transparence tout en permettant au service des prestations complémentaires de procéder à un contrôle rationnel des dossiers.

## **Autres lois à modifier – Article 2 souligné,**

### **Alinéa 1 : loi sur la procédure fiscale**

Il s'agit d'une adaptation purement formelle.

### **Alinéa 2 : loi sur l'organisation judiciaire**

Il s'agit d'une adaptation purement formelle.

### **Alinéa 3 : loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie**

La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie doit préciser que les bénéficiaires de prestations complémentaires familiales bénéficieront de subsides. Le subside sera versé par le service de l'assurance-maladie (SAM) directement aux assureurs. Son montant est communiqué par le SPC au SAM et correspond à l'excédent de dépenses calculé pour les prestations complémentaires, mais au maximum à concurrence de la prime moyenne cantonale. Cette méthode de calcul évite les effets de seuil induits par le système d'octroi prévu par la législation sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (pour illustrer le calcul, voir les exemples ci-après : annexe 4).

### **Alinéa 4 : Loi sur l'aide sociale individuelle**

Les compétences du service des prestations complémentaires dans le domaine de l'aide sociale doivent être définies clairement. Il est dès lors précisé que ce service est chargé de verser les prestations d'aide sociale aux personnes en âge AVS ou au bénéfice d'une rente AI (séjournant à domicile ou en home) ainsi qu'aux bénéficiaires de prestations complémentaires familiales. Il est important d'éviter que des prestations puissent être versées pour les mêmes personnes par deux services différents.

### **Alinéa 5 : Loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (LRD)**

#### **Art. 2, al. 2, let. b**

Pour le moment, et dans la mesure où le calcul des prestations complémentaires familiales (revenus et dépenses) est calculé sur celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI, il convient de prévoir la possibilité

de les exclure de l'application de la LR D. Elles pourront être intégrées ultérieurement, suite à la réforme du RDU, dans ce dispositif.

#### **Art. 4, let. p**

En revanche, pour le calcul d'une autre prestation ou revenu soumis à la LRD, les prestations complémentaires familiales doivent être comptées comme revenu. La modification proposée tient compte de la nouvelle loi sur l'imposition des personnes physiques, du 12 juin 2009 (D 3 08), acceptée en votation le 27 septembre 2009, et dont l'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

### **IV. CONCLUSION**

De nos jours, les situations de précarité ne sont plus seulement liées au chômage ou à des difficultés sociales ou personnelles. Elles se retrouvent aussi - et c'est un phénomène relativement récent - chez des personnes qui, tout en étant professionnellement actives, ne disposent cependant pas d'un revenu du travail suffisant pour assumer leurs besoins vitaux.

Les prestations complémentaires destinées aux familles ayant un ou plusieurs enfants apportent une réponse efficace et ciblée à ce problème. Elles confèrent à la fois la sécurité économique nécessaire à une vie décente et constituent le levier nécessaire pour s'affranchir à terme de cette aide, grâce aux mesures d'incitation au travail qui sont prévues. Elles contribuent enfin à éviter les conséquences désastreuses de la « bombe à retardement » évoquée par la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ), que représentent la précarité matérielle croissante des enfants et des jeunes, ainsi que leur marginalisation.

Les adultes d'aujourd'hui portent la responsabilité de créer les conditions adéquates pour que les adultes de demain soient intégrés de la meilleure manière possible dans le contexte social, professionnel et économique qui sera le leur.

Pour ces raisons, nous vous proposons d'approuver ce projet de loi qui rend leur dignité aux working poor et porte en lui la cohésion sociale de demain.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Procédure de consultation : liste de distribution et prises de position*
- 2) *Rapport final « Mesures destinées à venir en aide aux familles sous forme de prestations complémentaires », Haute école de gestion de Genève (HEG), José Ramirez et Véronique Merckx, mai 2009*
- 3) *Tableau des points-clés et montants du projet d'introduction de prestations complémentaires familiales*
- 4) *Exemples de calcul*
- 5) *Planification des charges financières (amortissements et in téréts) en fonction des décaissements prévus*
- 6) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*



## ANNEXE 1

Projet de loi modifiant la LPCC

## LISTE DE DISTRIBUTION - PRISES DE POSITION

**Procédure de consultation sur  
les prestations complémentaires destinées à venir en aide aux familles**

<b>Départements</b>	<b>Prise de position reçue</b>	
	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI)		X
Département de l'économie et de la santé (DES)	X	
Département des finances (DF)		X
Département de l'instruction publique (DIP)		X
Département des institutions (DI)		X
Département du territoire (DT)		X

<b>Partis politiques représentés au Grand Conseil</b>	<b>Prise de position reçue</b>	
	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Parti Libéral	X	
Parti socialiste	X	
Parti Les Verts	X	
Parti Radical	X	
Parti Démocrate-chrétien		X
Parti Union démocratique du centre		X
Parti Mouvement Citoyens Genevois		X

<b>Partenaires sociaux</b>	<b>Prise de position reçue</b>	
	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)	X	
Union des associations patronales genevoises (UAPG)	X	

<b>Association des communes genevoises</b>	<b>Prise de position reçue</b>	
	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Association des communes genevoises	X	

<b>Etablissements rattachés au DSE</b>	<b>Prise de position reçue</b>	
	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Hospice général	X	
Commission du personnel de l'Hospice général	X	
Office cantonal des assurances sociales (OCAS)	X	
Etablissements publics pour l'intégration (EPI)	X	

<b>Associations et service faisant partie de la commission cantonale de la famille</b>	<b>Prise de position reçue</b>	
	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Mouvement populaire des familles		X
Fédération genevoise de services privés de consultations conjugales et familiales - Couple et Famille	X	
Office protestant de consultations conjugales et familiales		X
Association des familles monoparentales	X	
Antenne genevoise du mouvement ATD Quart Monde	X	
Pro Juventute		X
Service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme	X	

<b>Commission cantonale de la famille</b>	<b>Prise de position reçue</b>	
	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Commission cantonale de la famille	X	

<b>Services sociaux et organismes actifs dans l'insertion professionnelle</b>	<b>Prise de position reçue</b>	
	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Centre social protestant (CSP)	X	
Caritas Genève	X	
Service social de la Ville de Genève (SSVG)	X	
Croix Rouge genevoise	X	
Emmaüs		X
Réalise		X
L'Orangerie	X	
Intégration pour Tous (IPT)		X
Association pour le patrimoine industriel (API)	X	
Avenir Social	X	

<b>Cantons membres de la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS)</b>	<b>Prise de position reçue</b>	
	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Berne		X
Fribourg		X
Jura		X
Neuchâtel	X	
Tessin		X
Valais	X	
Vaud		X

Projet de loi modifiant la LPCC

---

## **Mesures destinées à venir en aide aux familles sous forme de prestations complémentaires**

***Rapport final***

***José Ramirez***

***Véronique Merckx***

***Genève, mai 2009***

## Table des matières

Titres	Pages
<b>1. Situation</b>	3
<b>2. Objectifs du mandat, déroulement et organisation du projet</b>	4
2.1. Objectifs du mandat et modèle d'analyse	4
2.2. Déroulement	4
2.3. Organisation et durée du projet	5
<b>3. Les prestations complémentaires familiales</b>	6
3.1. Descriptif général	6
3.2. Les quatre modèles de PC familiales	7
3.3. Les dépenses reconnues	8
3.3.1. Besoins vitaux	8
3.3.2. Loyer	8
3.3.3. Assurances-maladie	8
3.4. Le revenu déterminant	9
3.4.1. Gain hypothétique	9
3.4.2. Revenu de l'activité lucrative	9
3.4.3. Conditions de fortune	10
<b>4. Estimations des effets financiers des quatre modèles sur la base des données de l'administration fiscale cantonale</b>	10
4.1. Base de données AFC 2006	10
4.2. Limites de la base de données AFC	11
4.2.1. Cercle des bénéficiaires potentiels des PC familiales	11
4.2.2. Problèmes dans la qualité des données	12
4.2.3. Variables manquantes	12
4.3. Estimations des modèles	13
4.3.1. Modèle 1 : "modèle fédéral"	13
4.3.2. Modèle 2 : "modèle PCC"	13
4.3.3. Modèle 3 : "modèle PCC - LASI - futur SI RDU"	14
4.3.4. Modèle 4 : "modèle RDU actuel"	14
4.3.5. Comparaison des quatre modèles	15
4.4. Estimation corrigée sur la base des valeurs d'expérience de l'aide sociale	16
4.5. Exemple de l'effet financier du modèle 3 sur l'aide sociale	16
<b>5. Modèle 3 "PCC - LASI - futur SI RDU pour les working poor"</b>	17
5.1. Calibrage du modèle retenu	17
5.1.1. Exigence d'un taux d'activité minimum différencié selon le type de famille	17
5.1.2. Gain hypothétique	17
5.1.3. Prise en compte de la fortune	18
5.2. Estimations du coût financier	18
<b>Annexe 1 Les 4 modèle des PC familles</b>	20
<b>Annexe 2 Revenu effectif de l'activité lucrative, PC versées et revenu effectif avec PC (famille monoparentale avec deux enfants)</b>	23
<b>Annexe 3 Variantes concernant la prise en compte de la fortune</b>	24

## 1. Situation

La direction générale de l'action sociale (DGAS) étudie depuis plusieurs mois les possibilités et modalités d'introduction de mesures d'aide aux familles touchées par la pauvreté.

Aujourd'hui, Genève compte un nombre non négligeable de familles en situation de précarité, en particulier des familles monoparentales et des familles nombreuses. On trouve, entre autres parmi ces familles, des ménages dont les membres travaillent mais ne parviennent pas à couvrir leurs besoins élémentaires et sont amenés à faire appel à l'Hospice général pour combler leur déficit en ressources.

L'aide sociale est une solution insatisfaisante pour lutter contre la paupérisation de cette catégorie de personnes, en particulier les "working poor" intégrés socialement et professionnellement. Elle a un effet stigmatisant indésirable. Par ailleurs, il est inadéquat que les enfants constituent un risque de pauvreté pour les familles.

En vue d'améliorer la situation économique des familles en situation de précarité, d'assurer une répartition adaptée et équitable des prestations sociales, le département de la solidarité et de l'emploi (DSE) envisage, dès lors, d'introduire des prestations complémentaires cantonales destinées aux familles. Ces prestations complémentaires constitueraient une aide temporaire permettant aux ménages avec enfants de faire face à leurs dépenses et d'éviter d'avoir recours à l'aide sociale. Sur le principe, ces prestations complémentaires devraient se rapprocher du modèle de prestations complémentaires étudié à l'échelon fédéral par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique au Conseil national (CSSS-N).

La charge financière pour l'État, engendrée par la mise en place des prestations complémentaires cantonales, doit faire l'objet d'une estimation chiffrée. Le présent rapport présente les résultats de cette évaluation.

## 2. Objectifs du mandat, déroulement et organisation du projet

### 2.1 Objectifs du mandat et modèle d'analyse

La présente étude a pour objectif principal *d'estimer l'impact financier de la mise en place de prestations complémentaires (PC) destinées aux familles* dans différentes variantes étudiées par la direction générale de l'action sociale (DGAS).

L'étude poursuit également l'objectif *d'évaluer l'adéquation globale des variantes analysées par la DGAS aux objectifs poursuivis par l'introduction des prestations complémentaires*, soit :

- compléter les revenus du travail lorsqu'ils ne permettent pas de couvrir les besoins vitaux de la famille;
- favoriser les familles monoparentales dont le risque de pauvreté est le plus élevé;
- couvrir le déficit de revenus de toute la famille en prenant en compte le loyer (poste très important des dépenses d'une famille);
- se rapprocher le plus possible du concept des PC AVS / AI pour en faciliter la mise en application;
- pallier les effets de seuil subis par les familles dont les revenus se situent juste au-dessus des barèmes de l'aide sociale, grâce au principe de comblement des prestations complémentaires;
- encourager le maintien ou la reprise d'un emploi, par la prise en compte d'un revenu hypothétique dans le calcul des prestations,

ainsi que *d'évaluer l'adéquation des variantes proposées par la DGAS sous l'angle de la rationalité économique* pour des questions spécifiques (telles les conditions posées aux bénéficiaires potentiels en matière de fortune mobilière et/ou immobilière).

### 2.2 Déroulement

Le projet s'est déroulé en quatre phases résumées ci-dessous :

Phase 1 : *Analyse du dispositif, définition d'un outil de mesure des impacts financiers et clarification des données disponibles*

Il s'est agi, dans un premier temps, d'analyser le dispositif de prestations complémentaires proposé et, sur cette base, de définir un outil de mesure de l'impact financier qu'aura l'introduction de prestations complémentaires pour les familles. Les variables à quantifier ont été déterminées et les données statistiques cantonales disponibles ont été identifiées.

Quatre modèles de prestations complémentaires familiales ont été esquissés par la DGAS (voir ci-après, chapitre 3). L'outil de mesure a été conçu de manière à quantifier l'impact financier dans chacune de ces variantes. Diverses solutions ont été développées – selon les problèmes spécifiques rencontrés – lorsque des données n'étaient pas disponibles.

L'outil de mesure a été défini en collaboration étroite avec le mandant. Il a été conçu de manière suffisamment souple pour estimer l'impact financier également en faisant varier quelques éléments du calcul.

### Phase 2 : Analyse quantitative des impacts financiers

Il a été procédé à une estimation des impacts financiers de l'introduction des PC familiales et du complément de prestations d'aide sociale (voir ci-après, chapitre 4) :

1) coût des prestations complémentaires familiales : des calculs ont été effectués au moyen des données de l'administration fiscale cantonale, pour déterminer le coût potentiel maximal des prestations complémentaires familiales et de l'aide sociale, dans l'hypothèse où l'ensemble des familles considérées demandait de telles prestations (partant du constat que toutes les familles ne les demandent pas). Le coût possible a ensuite été calculé au moyen du rapport entre le coût potentiel maximal des prestations et le coût effectif des prestations versées par l'Hospice général aux familles qui les ont sollicitées.

2) économies sur les prestations d'aide sociale : les effets financiers des PC (y inclus les prestations d'aide sociale) ont été comparés aux coûts des prestations de l'Hospice général, de manière à mettre en évidence la diminution du coût de l'aide sociale grâce à la mise en place des PC familiales.

### Phase 3 : Détermination du modèle adéquat et évaluation de son coût

Sur la base de l'analyse des revenus des familles identifiées comme étant potentiellement bénéficiaires de prestations complémentaires et des calculs effectués pour déterminer le coût des différentes variantes, le modèle 3 a été retenu comme étant le plus adéquat (pour la description des modèles, voir ci-après, chapitre 3.2).

Partant de ce modèle, le cercle des bénéficiaires a été déterminé afin de répondre aux objectifs de politique sociale. Une condition d'accès aux prestations a été ajoutée : l'exercice d'une activité lucrative (à un taux d'activité minimal de 40 % pour les familles monoparentales et de 90 % pour les familles comprenant deux adultes). Le coût des PC familiales a ainsi pu être déterminé pour ce modèle nommé "modèle 3 pour les working poor" (voir ci-après, chapitre 5).

### Phase 4 : Rapport final

Dans une quatrième phase, un rapport final a été rédigé et soumis au mandant.

## **2.3 Organisation et durée du projet**

L'étude a été réalisée du côté de la Haute école de gestion par Monsieur José Ramirez (direction de projet) et Madame Véronique Merckx.

Du côté du mandant, le projet a été supervisé par Madame Anja Wyden, directrice générale, Monsieur Marc Maugué, directeur en charge des assurances sociales et du handicap et Madame Francine Amos, adjointe de direction.

L'étude s'est déroulée de février à avril 2008. Une analyse complémentaire a été demandée de février à mai 2009.

### 3 Les prestations complémentaires familiales

#### 3.1 Descriptif général

La DGAS a élaboré quatre modèles distincts de prestations complémentaires cantonales pour les familles. Ces modèles suivent, dans les grandes lignes, les mécanismes de calcul des prestations complémentaires à l'AVS / AI et sont les suivants :

- le cercle des bénéficiaires des PC familiales correspond à des familles avec enfants (de moins de 16 / 18 ans) vivant en communauté domestique avec au moins un des parents;
- l'octroi des prestations complémentaires est soumis à certaines conditions personnelles :
  - domicile et résidence à Genève;
  - non-exportabilité des prestations;
  - délai de carence concernant la résidence à Genève;
  - conditions de fortune;
- le calcul des prestations varie selon le nombre d'adultes (famille mono- ou biparentale) et d'enfants dans le ménage;
- la prestation complémentaire cantonale versée correspond à la différence entre les dépenses reconnues (voir graphique 1) - comprenant : les besoins vitaux des membres du ménage, les primes d'assurance-maladie et le loyer - et le revenu déterminant qui inclut : le revenu effectif de l'activité lucrative ou un gain hypothétique du ménage, les prestations sociales (par ex. les bourses d'études, les avances sur pensions alimentaires), le gain d'activité lucrative des enfants, la fortune mobilière et immobilière.

L'analyse et l'estimation des effets de ces quatre modèles sur le revenu des familles recensées dans la base de données de l'administration fiscale cantonale permettent de comparer les modèles entre eux et de déterminer lequel est le plus efficace en regard des objectifs poursuivis.



**Graphique 1 : Mode de calcul de la prestation complémentaire familiale**

<i>Dépenses reconnues</i>	+ Besoins vitaux des membres du ménage + Primes d'assurance-maladie + Loyer
<i>Revenu déterminant</i>	- Gain hypothétique / revenu effectif de l'activité lucrative - Prestations sociales - Gain d'activité lucrative des enfants - Revenu de la fortune - Autres éléments de revenu
<i>Prestation complémentaire</i>	= Excédent de dépenses (jusqu'à concurrence du plafond autorisé)

**3.2 Les quatre modèles de PC familiales**

Partant de la base de calcul mentionnée ci-dessus, quatre modèles de PC familiales sont étudiés par la DGAS, tout en combinant les différentes variables du calcul. L'objectif est de comparer l'impact de ces variables et de rechercher la meilleure adéquation entre "effet de la prestation pour les bénéficiaires" et coût de la prestation :

- le modèle 1, "modèle fédéral", est basé sur l'un des modèles étudiés à l'échelon fédéral par la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national (CSSS-N). Il repose notamment sur le montant garanti par les prestations fédérales complémentaires à l'AVS/AI pour la couverture des besoins vitaux;
- le modèle 2, "modèle PCC", se calque sur le montant des besoins vitaux garantis par les prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI;
- le modèle 3, "modèle PCC-LASI-futur SI RDU", est une version mixte, dont la base repose sur le montant garanti par les prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI et se décline, selon le nombre de personnes dans le ménage, au moyen des coefficients prévus par la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI); par ailleurs, il pourrait s'inscrire dans le dispositif, en cours d'élaboration, du revenu déterminant unifié (futur SI RDU);
- le modèle 4, "modèle RDU actuel", prend les mêmes éléments que le modèle 3 pour les dépenses reconnues, mais se base sur le revenu déterminant unifié actuel (RDU) s'agissant du revenu déterminant.

Les variables prises en compte dans les quatre modèles sont présentées sommairement dans un tableau (annexe 1), en mettant l'accent avant tout sur leurs différences.

### **3.3. Les dépenses reconnues**

#### **3.3.1 Besoins vitaux**

Les besoins vitaux sont calculés de manière différente selon les modèles :

L'estimation des besoins vitaux devrait refléter, autant que possible, les besoins effectifs d'une famille. Dans la mesure où tous les modèles fixent les besoins vitaux au niveau du minimum vital reconnu par le droit fédéral ou cantonal pour les rentiers AVS/AI, on peut affirmer qu'ils sont convenables à ce titre.

#### **3.3.2 Loyer**

Le loyer pris en compte dans les 4 modèles correspond au loyer effectif du ménage, charges comprises (sans le garage), jusqu'à concurrence des montants maximaux fixés selon les variantes.

D'un point de vue économique, le loyer considéré pour le calcul des PC devrait, autant que possible, refléter le poids de ce poste budgétaire, tout en créant des incitations adaptées pour les familles à choisir un logement au prix du marché, respectivement sans créer des incitations indésirables à accepter des logements à prix inadapté. De ce point de vue, la prise en compte du loyer effectif, jusqu'à un montant plafond, nous paraît une solution adéquate, pour autant que le montant plafond reflète la situation du marché du logement.

Selon les statistiques disponibles (base : données de l'enquête sur les loyers, office cantonal de la statistique, OCSTAT 2005), le loyer annuel moyen à Genève pour un appartement de 3 pièces variait selon les communes<sup>1</sup> entre CHF 9'871.- et CHF 15'219.- en 2005. Le loyer moyen de la grande majorité des communes oscillait entre CHF 10'000.- et CHF 12'000.-. Pour un appartement de 4 pièces, les loyers moyens par commune oscillaient en 2005 entre CHF 12'294.- et CHF 15'840.-, contre des valeurs situées entre CHF 15'339.- et CHF 19'891.- pour les 5 pièces.<sup>2</sup>

#### **3.3.3 Assurance-maladie**

L'assurance-maladie considérée dans les 4 modèles est le montant effectif de la prime d'assurance jusqu'à un montant plafond (prime moyenne cantonale).

D'un point de vue économique, cette prise en compte est adaptée.

---

<sup>1</sup> A noter que les données 2005 de l'OCSTAT ne présentent pas de données pour toutes les communes du canton. La statistique présente toutefois les données des communes les plus importantes en termes de population de locataires (échantillon annuel d'environ 18'000 objets).

<sup>2</sup> Notons que ces moyennes incluent autant les appartements ayant un contrat de bail « ancien » que ceux dont le niveau de loyer a été fixé plus récemment. Si l'on ne considérait que ces derniers appartements, les loyers moyens seraient nettement supérieurs à ceux englobant l'ensemble des appartements.

### 3.4. Le revenu déterminant

#### 3.4.1 Gain hypothétique

Le gain hypothétique fixé par les 4 modèles crée une incitation pour les ménages à consentir un effort de travail au moins égal au montant ainsi fixé, respectivement, sanctionne les ménages dont l'effort de travail est inférieur à ce montant. Le gain hypothétique devrait, dès lors, refléter autant que possible le potentiel de gain effectif d'un ménage, compte tenu de ses compétences professionnelles ainsi que de l'effort de travail qu'on peut raisonnablement attendre de lui :

- le montant du gain hypothétique devrait, si possible, refléter le taux d'activité attendu des personnes du ménage. Ce taux d'activité dépend vraisemblablement du nombre d'adultes du ménage et de l'âge des enfants;
- le montant du gain hypothétique devrait pouvoir être modulé en fonction des qualifications professionnelles des membres du ménage : le gain hypothétique d'un universitaire ou d'un ouvrier qualifié, par exemple, se situe en-dessus de celui d'une personne sans qualification attestée.

L'identification des qualifications professionnelles et de l'effort qu'on peut attendre d'un ménage selon sa situation spécifique pourrait entraîner la mise en place d'un appareil administratif important. Les modèles n'imposant pas un taux d'activité minimal comme condition du droit aux prestations répondent à cette préoccupation : les montants des gains hypothétiques sont fixés forfaitairement et modulés, dans le modèle 1, en fonction de l'âge des enfants. Cette méthode a cependant l'inconvénient de ne pas refléter la réelle capacité de gain des familles. Dans le modèle 3, le gain hypothétique des personnes non-actives correspond au salaire annuel de base de la convention collective dans le secteur du nettoyage (i.e. CHF 39'856). Ce niveau de salaire minimum conventionné est également considéré comme gain hypothétique pour les personnes actives dont le revenu salarial annuel est inférieur. Pour les autres personnes, le gain hypothétique correspond par conséquent au salaire effectif.

#### 3.4.2 Revenu de l'activité lucrative

Le revenu de l'activité lucrative retenu dans le calcul des PC devrait refléter au mieux le revenu effectivement gagné par les ménages – ou le revenu qu'ils pourraient atteindre potentiellement – et créer des incitations adaptées pour qu'ils maintiennent ou accroissent leur effort de travail. Dans les 4 modèles, le mode de prise en compte du revenu dans le calcul des PC ne semble pas créer de cassures dans le montant des revenus pris en compte, respectivement de désincitation à travailler à partir d'un certain montant (voir le graphique, annexe 2), qui présente les relations entre le revenu effectif de l'activité lucrative, le montant versé des PC<sup>3</sup> et le revenu effectif après versement des PC pour une famille monoparentale avec deux enfants).

---

<sup>3</sup> Dans l'hypothèse d'un loyer et d'une assurance-maladie correspondants au montant plafond autorisé et d'un revenu composé, outre du revenu de l'activité lucrative, des deux revenus suivants : allocations familiales CHF 4'800.- et avances pension alimentaire CHF 16'152.-.

### 3.4.3 Conditions de fortune

Les conditions de fortune posées aux ménages peuvent prendre deux formes :

- une prise en compte de la fortune dans le calcul du revenu disponible, reflétant l'idée que les familles qui disposent d'un certain montant de fortune doivent également couvrir une partie de leurs dépenses en puisant dans ladite fortune;
- une exclusion de l'accès aux PC des ménages qui dépassent un certain montant de fortune. L'application de ce principe permet de cibler l'octroi des PC à des ménages en situation modeste. Les conditions de fortune ainsi posées ne devraient toutefois pas être trop restrictives et éviter d'avoir des effets contre-productifs sur le comportement des ménages, par exemple en matière d'épargne ou de possession de biens mobiliers de première nécessité, qui mettraient en définitive ces ménages dans une situation de précarité accrue.

Sur la base du modèle 3, différentes variantes ont été étudiées, combinant les critères (limites d'exclusion, franchises, taux de transformation de la fortune en revenu). Le tableau (annexe 3) présente les principaux résultats de nos estimations. On peut ainsi voir que :

- les variantes introduisant un seuil d'exclusion sur la base de la fortune n'affectent finalement que fort peu la probabilité de faire partie des familles bénéficiaires;
- le taux de transformation de la fortune en termes de revenus n'affecte que peu la probabilité de faire partie des familles bénéficiaires;
- en ce qui concerne le montant moyen des PC, il n'y a quasiment pas de différence entre les variantes considérées.

En conclusion, on observe des différences très marginales entre les variantes considérées, que ce soit en termes de probabilité de faire partie des familles bénéficiaires de PC, de montant moyen des PC, de coût total des PC ou de structure des familles bénéficiaires.

## 4. Estimations des effets financiers des quatre modèles sur la base des données de l'administration fiscale cantonale

### 4.1 Base de données AFC 2006

L'estimation des montants prévus des PC a été effectuée sur la base des données de la déclaration fiscale 2006 des ménages dans le canton de Genève (ci-après : base de données AFC). La base de données AFC présente un certain nombre de limites pour les simulations à effectuer, développées ci-dessous au chapitre 4.2.

Le nombre de ménages déclarant au moins un enfant à charge, s'établissait en 2006, à 55'008. Pour chacun des 4 modèles nous avons, dans un premier temps, estimé sur la base des données AFC, la probabilité (moyenne) que ces ménages avec enfant(s) puissent bénéficier des PC familiales, ainsi que le montant des PC et le coût total «potentiel» de la

prestation pour le DSE, compte-tenu également des imprécisions dans l'estimation discutées ci-dessous.

Dans un deuxième temps, nous avons revu l'estimation ainsi effectuée compte-tenu des données d'expérience de l'aide sociale : pour l'aide sociale il est possible de comparer le nombre de ménages avec enfants qui, sur la base des données AFC, pourraient potentiellement bénéficier de l'aide sociale avec le nombre de ménages effectivement bénéficiaires.

Le ratio entre les bénéficiaires effectifs et potentiels s'établit à environ 35 % (2423 familles effectivement bénéficiaires, contre 6931 potentiellement bénéficiaires selon les données de l'AFC). La différence reflète en particulier le fait qu'une partie des bénéficiaires potentiels de prestations renonce en pratique à faire valoir leur droit; elle reflète également en partie la surestimation du cercle potentiel de bénéficiaires sur la base des données AFC en raison de ses limites décrites ci-dessous (la situation fiscale ne révèle pas toujours la situation réelle, en particulier pour les personnes vivant en concubinage ou les travailleurs au noir, par exemple). La différence reflète sans doute aussi le fait que, lors du traitement individuel des dossiers par l'aide sociale, les éléments du revenu des ménages sont vérifiés de manière plus approfondie que lors de leur déclaration fiscale. Il n'est pas possible de déterminer actuellement si le rapport entre bénéficiaires potentiels selon les données de l'AFC et bénéficiaires effectifs sera le même pour les prestations complémentaires que pour l'aide sociale – l'effet stigmatisant pour les ménages du recours à l'aide sociale devrait, en particulier, être absent dans les PC et pourrait amener davantage de bénéficiaires potentiels à demander ces prestations. Les estimations effectuées pour les PC sur la base des valeurs d'expérience de l'aide sociale sont, dès lors, à considérer avec prudence.

Les résultats des modèles sont présentés ci-après au chapitre 4.3. Les estimations maximales sur la base de l'AFC sont présentées en premier lieu, les estimations corrigées compte-tenu des valeurs d'expérience de l'aide sociale sont présentées dans un deuxième temps, au chapitre 4.4. Les effets financiers des PC familiales sur l'aide sociale (transfert de charges) sont développés au chapitre 4.5. Enfin, s'agissant du modèle 3, voir le chapitre 5 ci-dessous.

## **4.2. Limites de la base de données AFC**

La base de données AFC présente un certain nombre de limites pour les simulations à effectuer :

### **4.2.1 Cercle des bénéficiaires potentiels de PC familiales**

Les données de l'AFC ne permettent pas parfaitement d'identifier les bénéficiaires potentiels de PC :

- elles n'incluent pas les ménages imposés à la source dont certains – détenteurs de permis B – font partie du cercle de bénéficiaires potentiels de PC;
- elles ne donnent que des informations partielles sur la durée de résidence dans le canton. Seules les personnes arrivées dans l'année peuvent être identifiées sur la base du nombre de jours de taxation (< 360 jours);

- elles ne donnent pas d'information sur l'âge des enfants et incluent également dans les enfants à charge de leurs parents, des enfants majeurs jusqu'à 25 ans mais dont le revenu ne dépasse pas un montant plafond;
- elles ne donnent pas d'informations précises sur certaines prestations perçues par les contribuables (par exemple : PC AVS / AI) qui excluent les ménages du cercle des bénéficiaires de PC familles;
- elles incluent des contribuables qui sont domiciliés hors du canton.

#### 4.2.2 Problèmes dans la qualité des données

Les données de l'AFC 2006 ne sont pas encore définitives et n'ont pas encore fait l'objet d'un contrôle de qualité approfondi de la part de l'administration :

- un certain nombre de déclarations sont en cours et les données des ménages concernés sont manquantes;
- il est possible que certains enfants fassent l'objet d'un double comptage car ils ont été déclarés par leurs deux parents (séparés ou divorcés);
- la qualité des données n'est pas toujours bonne, comme en témoigne, par exemple, une proportion importante de ménages avec enfants ne déclarant pas d'allocations familiales ou de primes d'assurance-maladie.

#### 4.2.3 Variables manquantes

Certaines variables ne sont pas disponibles dans la base de données AFC :

- pas d'information sur l'âge des enfants (nécessaire pour déterminer le droit aux PC et pour calculer le gain hypothétique dans le modèle 1);
- pas d'information concernant le revenu de l'activité lucrative des enfants, qui peut seulement être inféré compte tenu qu'à partir d'un certain montant de gain les enfants sont considérés comme des demi-charges pour le ménage;
- pas d'information sur le loyer effectif payé par les ménages;
- pas d'information sur le taux d'activité des personnes (nécessaire pour calculer le revenu effectif de l'activité lucrative dans les modèles 2 et 3);
- informations lacunaires sur les primes d'assurance-maladie payées par les ménages : environ 8 % des ménages avec enfants laissent cette rubrique sans réponse.

Compte tenu des remarques faites ci-dessus, le nombre de bénéficiaires de PC familiales, comme le montant des dites PC, calculés sur la base des données de l'AFC, doivent être considérés avec prudence. Le manque d'information sur la durée de résidence, l'inclusion d'enfants majeurs et le double comptage éventuel d'enfants, le manque d'information sur les autres prestations sociales perçues, le manque d'information sur le revenu des enfants et sur le loyer, devraient amener à une surestimation du nombre de bénéficiaires potentiels de PC. A l'inverse, certains ménages au bénéfice de permis B et les dossiers en cours, peuvent entraîner une sous-estimation des bénéficiaires. **Si l'on prend la somme de ces différents**

effets, le nombre de bénéficiaires potentiels de PC familles calculé sur la base des données AFC tend clairement à être surestimé.

### 4.3. Estimations des modèles

#### 4.3.1 *Modèle 1 : "modèle fédéral"*

L'estimation précise du modèle 1 exigerait de connaître l'âge des enfants des ménages dans la base de données AFC. En l'absence de cette information, nous avons estimé deux variantes extrêmes de ce modèle : la plus chère, si tous les ménages comptaient au moins un enfant de moins de trois ans et la moins chère, si tous les ménages comptaient uniquement des enfants de plus de trois ans. Il en résulterait un coût total oscillant entre 146.9 et 176.4 millions de francs. Compte tenu de la pyramide des âges dans le canton de Genève (cf. «Population résidante selon le sexe et l'âge en 2006», OCSTAT et Statistique cantonale de la population) et, en particulier, de la proportion des enfants de moins de 3 ans (qui représentaient 11 % des personnes de moins de 25 ans et 18 % de celles de moins de 18 ans) on peut en déduire que le coût total maximum s'établirait probablement autour de CHF 150 millions pour ce modèle.

Hormis son coût très élevé, ce modèle est peu adapté, pour les raisons suivantes :

- le montant maximum retenu pour le loyer nous semble calculé de manière trop indifférenciée (même montant quel que soit le nombre de personnes dans le groupe familial) et certainement trop bas pour les familles de 4 personnes et plus;
- le gain hypothétique est, par définition, fixé au niveau estimé des besoins vitaux. Il ne tient pas compte du salaire que pourrait théoriquement obtenir le ménage;
- le calcul du revenu de l'activité lucrative autorise une déduction (en % du revenu) avec pour objectif de créer des incitations au travail. Ces incitations sont toutefois très faibles. Diverses études scientifiques sur ce thème ont montré que les ménages ne modifient que très peu leur comportement sur le marché du travail suite à une variation de leur revenu. En d'autres termes, les incitations financières ont peu d'effet.

Le modèle 1 est à notre avis – en particulier pour les raisons citées ci-dessus - un modèle favorisant peu les familles monoparentales et les familles nombreuses. Eloigné des PC AVS/AI, le calcul du gain hypothétique ne prend pas en compte les réalités du marché du travail. Il s'agit de la moins avantageuse des quatre variantes étudiées. Il s'agit également de la variante la plus chère.

#### 4.3.2 *Modèle 2 : "modèle PCC"*

Le calcul des PC familiales, dans le modèle 2, est modulé en fonction du taux d'activité des ménages. En l'absence de données concernant cette variable, nous avons estimé quatre variantes du modèle (supposant que le taux d'activité par personne adulte de tous les ménages s'établit entre 0 et 29 %, alternativement entre 30 et 59 %, entre 60 et 79 % ou au-delà de 80 %). Sur la base des données statistiques de l'OCSTAT et de l'office fédéral de la statistique (OFS, cf. «Enquête suisse sur la population active»), il paraît plausible de retenir

l'hypothèse dite médiane (soit un taux d'activité des personnes adultes du ménage s'établissant entre 60 et 79 %, ce qui correspond par exemple à une personne à plein-temps et une personne à temps partiel d'au moins 20 % pour un ménage biparental) pour le calcul des effets financiers des PC.

On constate que le taux d'activité retenu a une influence nette sur le nombre de ménages bénéficiaires, qui varie entre 7'966 et 8'899 selon l'hypothèse retenue. Le taux d'activité n'affecte par contre que très marginalement le montant moyen des PC. Dans l'hypothèse médiane, où tous les ménages ont un taux d'activité de 60 à 79 % en moyenne, le coût total de ce modèle s'établit à CHF 102.2 millions.

A souligner que la contrainte d'exclusion sur la base de la fortune a un effet important sur le nombre des bénéficiaires de PC dans ce modèle. Sans cette contrainte, le coût total des PC familiales, dans ce modèle, augmente d'environ 40 % (passant de CHF 102.2 millions à CHF 141.3 millions dans l'hypothèse médiane). En liant l'accès des ménages aux PC à des conditions de fortune restrictives, le modèle 2 entraîne l'exclusion de près d'un quart des ménages qui en rempliraient sinon les conditions d'accès.

Nous sommes peu favorables à ce modèle. La variante 2 est également comparativement chère. Elle favorise davantage que les autres variantes les familles biparentales avec 1 ou 2 enfants. Sa spécification montre certaines faiblesses, en particulier en matière de déductions sur le revenu de l'activité lucrative et de conditions de fortune pour l'accès aux PC. La correction de ces faiblesses l'amènerait à ressembler en tous points (sauf pour le calcul des besoins vitaux) à la variante 3.

#### **4.3.3 Modèle 3 : "modèle PCC - LASI - futur SI RDU"**

Les estimations effectuées pour le modèle 3 montrent que le nombre de bénéficiaires de PC s'établit dans ce modèle à 6491, pour un montant moyen de CHF 10'768.-. Le coût total de cette variante est de 69.9 millions.

La variante 3, en particulier, a l'avantage d'être proche des PC AVS/AI dans sa spécification, d'avantager particulièrement les familles monoparentales et nombreuses, d'offrir des incitations au travail adaptées par la prise en compte d'un gain hypothétique correspondant autant que possible aux réalités du marché du travail et de créer également des incitations adéquates en matière de fortune.

Ce modèle a été retenu et fait l'objet d'un développement ci-après au chapitre 5.

#### **4.3.4 Modèle 4 : "modèle RDU actuel"**

Le nombre de bénéficiaires de PC s'établit dans le modèle 4 à 5'995 pour un montant moyen de CHF 11'800.- par famille. Le coût total du modèle s'établit à CHF 70.7 millions.

Une variante du modèle 4 a également été estimée, où les besoins vitaux retenus dans le modèle sont les mêmes que dans le modèle 3<sup>4</sup>. Dans ce cas, la probabilité de bénéficier de

<sup>4</sup> En pratique, cette variante retient dès lors des besoins vitaux nettement plus élevés que dans le modèle 3, dans la mesure où le RDU implique déjà des déductions de dépense des ménages.



PC familles s'élève nettement : elle inclut 17,3 % des ménages avec enfants, soit 9'526 personnes pour un montant moyen des PC de CHF 12'799.- soit un coût total de CHF 121.9 millions.

Le modèle 4 offre, en partie, les mêmes avantages que la variante 3, avec les faiblesses suivantes : les conditions de fortune qu'elle pose aux ménages sont vraisemblablement trop restrictives et devraient être modifiées sur le modèle de la variante 3. Par ailleurs cette variante ne calcule pas de manière transparente les besoins vitaux pris en compte des familles.

A la différence des autres variantes, celle-ci semble offrir l'avantage d'une procédure de calcul simple puisqu'elle se base sur le revenu déterminant unique actuellement en vigueur. Paradoxalement cette variante comporte un obstacle majeur, car les éléments composant le RDU devraient être actualisés et vérifiés. Le RDU étant basé sur la taxation fiscale, il reflète la situation économique antérieure de deux ans, ce qui est incompatible pour le calcul des prestations complémentaires, qui repose sur le principe d'une aide calibrée, destinée à compléter les besoins actuels. Ceci implique, en outre, que les données sur le RDU soient d'une qualité adéquate – la qualité de ces données est en conséquence à examiner et améliorer, le cas échéant. Pour le moment, le RDU actuel n'est donc pas compatible avec la détermination d'un droit à des PC familiales. Cependant, des travaux sont en cours en vue de permettre l'intégration dans le RDU, qui deviendra alors "SI RDU", des prestations de comblement (notamment les PC AVS/AI et, le cas échéant, les PC familiales).

#### 4.3.5 Comparaison des quatre modèles

Les estimations des quatre modèles sont comparées ci-dessous pour leurs dimensions essentielles, soit la proportion de l'ensemble des ménages avec enfants qui bénéficient des PC, le nombre de ménages concernés, le montant moyen des PC versées et le coût total des prestations.

**Graphique 2 : comparaison des PC dans les 4 modèles**

	probabilité* (en %)	Nombre de ménages	montant moyen des PC **	coût total PC (en millions de CHF 2006)
modèle 1***	19.0	10471	SFr. 14'033	146.9
modèle 2****	15.9	8728	SFr. 11'711	102.2
modèle 3*****	11.8	6491	SFr. 10'767	69.9
modèle 4	10.9	5995	SFr. 11'800	70.7

Note: \* probabilité observée déterminée à partir de l'échantillon totale des familles: 55'008 ménages; \*\* avec correction plafond et exclusion sur la base de la fortune; \*\*\* dans l'hypothèse où tous les ménages ont des enfants de plus de 3 ans; \*\*\*\* dans l'hypothèse où tous les ménages ont un taux d'activité compris entre 60 et 79%; \*\*\*\*\* avec un seuil d'exclusion sur la base de la fortune de CHF 25'000.-

#### 4.4. Estimation corrigée sur la base des valeurs d'expérience de l'aide sociale

Les estimations des quatre modèles ont été revues sur la base du rapport entre le nombre effectif de ménages avec enfants bénéficiaires de prestations d'aide sociale dans les comptes de l'Hospice général en 2007, soit 2423 familles et leur nombre potentiel selon les données AFC (soit 6931 familles), soit un rapport d'environ 35 %. Si l'on applique le même ratio aux estimations des PC présentées ci-dessus, le nombre de ménages bénéficiaires et le coût total des PC se modifient comme suit :

**Graphique 3 : comparaison des PC dans les 4 modèles (sur la base des valeurs d'expérience de l'Hospice général)**

	probabilité* (en %)	Nombre de ménages	montant moyen des PC **	coût total PC (en millions de CHF 2006)
modèle 1***	6.7	3665	SFr. 14'033	51.4
modèle 2****	5.6	3055	SFr. 11'711	35.8
modèle 3*****	4.1	2272	SFr. 10'767	24.5
modèle 4	3.8	2098	SFr. 11'800	24.8

Note: \* probabilité observée déterminée à partir de l'échantillon totale des familles: 55'008 ménages; \*\* avec correction plafond et exclusion sur la base de la fortune; \*\*\* dans l'hypothèse où tous les ménages ont des enfants de plus de 3 ans; \*\*\*\* dans l'hypothèse où tous les ménages ont un taux d'activité compris entre 60 et 79%; \*\*\*\*\* avec un seuil d'exclusion sur la base de la fortune de CHF 25'000.-

En termes de coût total des prestations, le rapport entre les 4 modèles reste le même par rapport au graphique 2. En termes absolus, le coût total associé au modèle 3 ou au modèle 4 se réduit pour atteindre un montant inférieur à CHF 25 millions.

#### 4.5 Exemple de l'effet financier du modèle 3 sur l'aide sociale

Les effets de transfert entre PC et aide sociale ont été estimés pour le modèle 3. Il apparaît que sur l'ensemble des familles avec enfants bénéficiaires (potentielles) de l'aide sociale, 58 % voient après l'introduction des prestations complémentaires, leurs besoins d'assistance couverts entièrement par les PC familiales. 32 % des familles verraient leurs besoins couverts partiellement et continueraient, dès lors, à bénéficier de l'aide sociale et 20 % verraient leurs besoins d'assistance entièrement couverts par l'aide sociale. Sur la base des données AFC 2006, l'économie potentielle pour l'Hospice général s'élève à environ 28 % du total des dépenses d'aide sociale pour des ménages avec enfants.

En transposant ces calculs sur les prestations d'aide sociale octroyées aux familles par l'Hospice général en 2007, on peut estimer que la diminution de dépenses pour l'Hospice général suite à l'introduction des PC devrait avoisiner les CHF 15.5 millions (sur un total de dépenses d'aide sociale pour les familles de CHF 55.5 millions, selon les comptes de l'Hospice général au 31 décembre 2007).

## 5. Modèle 3 "PCC - LASI - futur SI RDU pour les working poor"

Le modèle 3 réunit le plus d'avantages par rapport aux éléments économiques décrits ci-dessus. Pour cette raison, une analyse approfondie a été réalisée sur le cercle des bénéficiaires répondant à la définition de "working poor".

### 5.1 Calibrage du modèle retenu

Pour répondre aux objectifs de politique sociale, le modèle 3 a été recentré sur les ménages composés de personnes actives professionnellement. La principale modification apportée au modèle 3, décrit ci-dessus au chapitre 4, est la fixation d'un taux de participation minimum des personnes sur le marché du travail. Les autres modifications concernent le calcul du gain hypothétique et la prise en compte de la fortune dans le revenu déterminant.

#### 5.1.1 Exigence d'un taux d'activité minimum différencié selon le type de famille

Seuls les ménages avec enfants à charge, qui répondent aux critères suivants, font partie du cercle des ménages bénéficiaires des PC familiales :

- taux d'activité minimum de 40% pour les familles monoparentales ;
- taux d'activité minimum de 90% pour les familles biparentales.

La base de données de l'AFC ne contient aucune information sur le taux d'activité des personnes (voir ci-dessus, chapitre 4.2). Néanmoins, sur la base du salaire considéré dans le modèle 3 et des revenus de l'activité lucrative déclarés par les personnes, nous avons pu déduire des taux d'activité théoriques pour chacune des personnes<sup>5</sup>.

#### 5.1.2 Gain hypothétique

Dans ce cas également, le critère est différencié selon le statut des personnes sur le marché du travail :

- en cas d'activité lucrative exercée à temps partiel, il est tenu compte, pour chacun des adultes composant le groupe familial, d'un revenu hypothétique qui correspond à la moitié de la différence entre le revenu effectif et le montant qui pourrait être réalisé par la même activité exercée à plein temps;
- lorsque l'un des adultes composant le groupe familial n'exerce pas d'activité lucrative, il est tenu compte d'un gain hypothétique qui correspond à la moitié du montant destiné à la couverture des besoins vitaux de deux personnes, soit CHF 1'588 par mois / CHF 19'056 par an.

<sup>5</sup> De cette manière, nous surestimons le taux d'activité des personnes ayant un niveau de salaire horaire relativement plus élevé que le salaire horaire de base selon la convention collective du nettoyage et, à contrario, nous sous-estimons le taux d'activité pour les personnes ayant un salaire horaire plus faible.

Par définition, la condition du taux d'activité restreint le cercle des bénéficiaires. Par contre, parmi les personnes qui remplissent cette condition, le gain hypothétique, tel que prévu par ce modèle, augmente le montant des PC familiales versées. Il permet de mieux tenir compte de la capacité de gain des ménages sur le marché du travail et a pour effet d'accroître le montant estimé des PC familiales. De la sorte, davantage de ménages actifs professionnellement sortent de l'aide sociale.

### **5.1.3 Prise en compte de la fortune**

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, au chapitre 3.4.3, les conditions liées à la fortune (i.e. seuil d'exclusion, franchise, taux de transformation de la fortune en revenu) n'ont que peu d'impact, tant sur le nombre potentiel de bénéficiaires que sur le montant moyen des PC familiales.

Dans ce modèle, les conditions de fortune retenues sont les suivantes :

- pas de critère d'exclusion selon le montant de la fortune;
- prise en compte de la fortune mobilière : 1/5<sup>e</sup> de la fortune nette est prise en compte en tant que revenu, pour la part qui excède (franchise);
  - o familles monoparentales : CHF 25'000 pour l'adulte + CHF 15'000 par enfant;
  - o familles biparentales : CHF 40'000 F pour le couple + 15'000 F par enfant;
- prise en compte de la fortune immobilière : 1/5<sup>e</sup> de la valeur nette supérieure à CHF 112'500 est prise en compte en tant que revenu.

Bien que marginal selon nos estimations, l'élimination du principe d'exclusion basé sur la fortune a pour effet d'accroître le nombre de bénéficiaires des PC familiales.

## **5.2 Estimations du coût financier**

La prise en compte du taux d'activité des personnes a pour effet de réduire la proportion du nombre de bénéficiaires. Cette réduction est d'ailleurs fort semblable dans les familles monoparentales et biparentales. Ainsi, par rapport au nombre estimé de ménages bénéficiaires pour le modèle 3 «de base» (voir graphiques 2 et 3), environ un tiers (31 %) ne fait plus partie du cercle des bénéficiaires, en raison de leur trop faible participation sur le marché du travail.

Sur la base de nos estimations, en tenant compte des données d'expérience de l'aide sociale, le nombre de ménages bénéficiaires, le montant moyen des PC familles que ces ménages seraient en droit de toucher et le coût total annuel sont les suivants :

**Graphique 4 : résultats pour le modèle 3 retenu : "PCC - LASI - futur SI RDU pour les working poor" (sur la base des valeurs d'expérience de l'Hospice général)**

	Nombre de ménages	Montant moyen des PC	Coût total PC (en millions de CHF 2006)
tous les ménages	1770	SFr. 17'336	30.7
familles monoparentales	1356	SFr. 16'066	21.8
familles biparentales	414	SFr. 21'498	8.9

En comparaison avec le modèle 3 «de base» (voir graphique 3), le nombre total de ménages bénéficiaires passe de 2272 à 1770. Le montant annuel moyen des PC familiales augmente de CHF 10'767 à CHF 17'336.

En transposant les résultats du modèle 3 "de base" sur le modèle 3 "working poor" (31 % de ménages en moins), nous pouvons déterminer que la diminution de dépenses de l'Hospice général serait de 10,7 millions.

Le coût total supplémentaire du modèle 3 "working poor" est inférieur à CHF 20 millions, sachant que, comme nous l'avons indiqué au chapitre 4.2 ci-dessus, les résultats sont clairement surestimés.

Dans la mesure où ce modèle 3 "working poor" ne s'adresse qu'aux personnes exerçant effectivement une activité lucrative, il présente une solution simple d'application et peut être considéré comme le plus juste en termes d'incitation par rapport au marché du travail. De plus, il favorise les familles monoparentales, qui sont celles ayant la plus grande probabilité de faire partie de la population des «working poor».

**Annexe 1 : les quatre modèles de PC familles (1/3)**

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
<b>Cercle des bénéficiaires</b>	Familles avec enfants de moins de 16 ans	Familles avec enfants de moins de 18 ans	Comme modèle 2	Comme modèle 2
<b>Conditions personnelles</b>	3 ans de résidence ininterrompue à Genève	Suisses et ressortissants UE/AELE : 5 ans à Genève dans les 7 ans précédant la demande, 10 ans pour les étrangers	Comme modèle 2	Comme modèle 2
<b>Prestation maximale</b>	2 x rente AVS simple minimale	5 x rente AVS simple minimale	Comme modèle 2	Comme modèle 2
<b>Loyer maximum</b>	15'000.- F/an	15'600.-/2 personnes 19'200.-/3 à 5 personnes	Comme modèle 2	Comme modèle 2
<b>Besoins vitaux barème 2008</b>	1 adulte : 18'140.- 2 adultes : 27'210.- Enfants 1 et 2 : 9'480.- Enfants 3 et 4 : 6'320.- Enfants 5ss : 3'160.-	1 adulte : 24'134.- 2 adultes : 36'201.- Enfants 1 et 2 : 12'067.- Enfants 3 et 4 : 7'964.- Enfants 5ss : 3'982.-	1 forfait d'entretien de 24'134.- multiplié par : 2 personnes : 1.53 3 personnes : 1.86 4 personnes : 2.14 5 personnes : 2.42 6 personnes : + 0.28	1 forfait d'entretien de 20'514.- multiplié par : 2 personnes : 1.53 3 personnes : 1.86 4 personnes : 2.14 5 personnes : 2.42 6 personnes : + 0.28

**Annexe 1 : les quatre modèles de PC familles (2/3)**

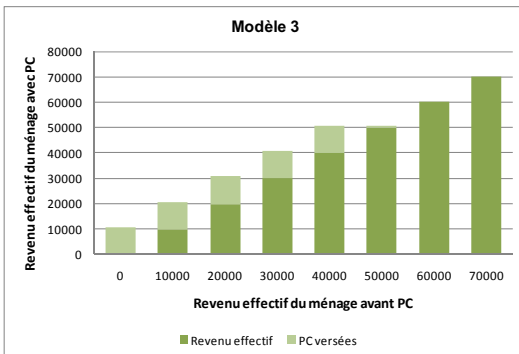
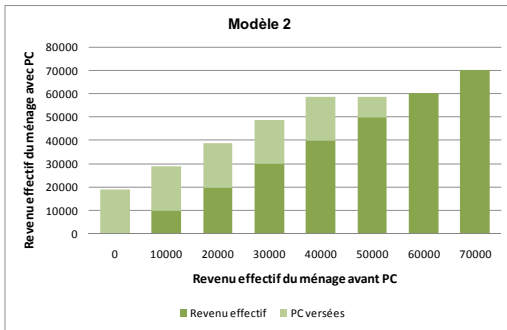
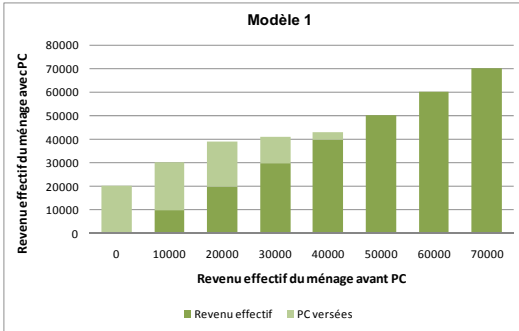
	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
<i>Assurance-maladie</i>	Prime effective, mais au maximum la prime moyenne cantonale : 5'028.- adulte 1'200.- enfant	Comme modèle 1	Comme modèle 1	Comme modèle 1
<i>Gain hypothétique famille biparentale</i>	Enfant jusqu'à 3 ans : 2'7210.-/an Enfant de plus de trois ans : 36'280.-/an	39'856.-/an et par adulte	Comme modèle 2	Comme modèle 2
<i>Gain hypothétique famille monoparentale</i>	Enfant jusqu'à 3 ans : 9'070.-/an Enfant de plus de trois ans : 18'140.-/an	39'856.-/an et par adulte	Comme modèle 2	Comme modèle 2
<i>Revenu effectif de l'activité lucrative</i>	Gain annuel net pris en compte par paliers : 100 % jusqu'à concurrence du gain hypothétique 80 % jusqu'à 46'268.- 100 % au-delà	Gain annuel net déduction des franchises suivantes : 3600.-/an (taux d'activité de 30 % à 59 %) 4800.-/an (taux d'activité de 60 % à 79 %) 6000.-/an dès 80 %	Gain annuel net	Le revenu déterminant pour calculer les PC est le revenu déterminant unique pour subside d'assurance-maladie (en incluant de plus le RMCAS).
<i>Gain d'activité lucrative des enfants</i>	100 % pris en compte	50 % pris en compte	Comme modèle 2	

## Annexe 1 : les quatre modèles de PC familles (3/3)

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
<i>Autres revenus</i>	Tous les revenus en dehors des revenus cités ci-dessus sont intégrés comme ils le sont dans le calcul du revenu déterminant unique	Comme modèle 1	Comme modèle 1	
<i>Fortune mobilière</i>	Fortune nette supérieure à 40'000.- + 15'000.-/enfant est prise en compte à raison de 1/15 <sup>ème</sup> .	Pas de PC familles si fortune supérieure à : 6'000.- pour famille monoparentale avec 1 enfant + 2'000.- / enfant supplémentaire 10'000.- limite absolue	Fortune nette prise en compte à raison de 1/15 <sup>ème</sup> . Pas de PC familles si fortune supérieure à 25'000.-	Comme modèle 2
<i>Fortune immobilière</i>	Valeur fiscale cantonale supérieure à 75'000.-	Pas de PC familles pour propriétaires	-	Comme modèle 2



## Annexe 2 : Revenu effectif de l'activité lucrative, PC versées et revenu effectif avec PC (famille monoparentale avec deux enfants)



**Annexe 3 : variantes concernant la prise en compte de la fortune**

Variantes	Modèle 3	probabilité* (en %)	Nombre de ménages	montant moyen des PC	écart-type des PC	coût total PC (en millions de CHF 2006)
1	Franchise 0 - 1/15 - exclusion 15'000	11.1	6124	Sfr. 10'900	Sfr. 7'936	66.8
2	Franchise 0 - 1/15 - exclusion 20'000	11.5	6338	Sfr. 10'821	Sfr. 7'918	68.6
3	Franchise 0 - 1/15 - exclusion 25'000	11.8	6491	Sfr. 10'767	Sfr. 7'894	69.9
4	Franchise 0 - 1/15 - exclusion 30'000	12	6592	Sfr. 10'719	Sfr. 7'874	70.7
5	Franchise 10'000 / 1/15 - exclusion 60'000	12.9	7102	SFr. 10'099	SFr. 7'597	71.7
6	Franchises ASOC** - 1/5 - exclusion 0	13.0	7145	SFr. 10'047	SFr. 7'587	71.8
7	Franchise 10'000 - 1/15 - exclusion 0	13.0	7172	SFr. 10'061	SFr. 7'591	72.2
8	Franchise 10'000 - 1/10 - exclusion 60'000	13.2	7254	SFr. 10'103	SFr. 7'584	73.3
9	Franchises ASOC** - 1/10 - exclusion 0	13.6	7475	SFr. 9'962	SFr. 7'569	74.5
10	Franchise 10'000 - 1/10 - exclusion 0	13.6	7493	SFr. 9'968	SFr. 7'572	74.7

**Notes :**

\* Probabilité observées déterminée à partir de l'échantillon totale des familles: 55'008 ménages

\*\* Franchises selon montants de l'aide sociale : 4'000 par adulte + 2'000 par enfant, au max. 10'000 quelle que soit la composition de la famille

Tableau des points-clés et montants du projet cantonal d'introduction de prestations complémentaires familiales

<b>Cercle des bénéficiaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Familles de travailleurs pauvres (working poor) avec au moins un enfant de moins de 18 ans, respectivement 20 ans si l'enfant poursuit une formation;</li> <li>les parents en concubinage sont traités comme des couples mariés;</li> <li>si les parents vivent séparés, le droit aux prestations appartient en priorité au parent qui a la garde de l'enfant, en cas de garde conjointe, le droit aux prestations complémentaires familiales est ouvert aux deux parents.</li> </ul>
<b>Conditions personnelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Domicile et résidence à Genève (prestations non exportables);</li> <li>Délai de carence pour les suisses, ressortissants de l'UE/AELE : 5 ans de résidence ininterrompue en Suisse ou dans un pays de l'UE/AELE, dans les 7 années qui précèdent immédiatement la demande de prestations;</li> <li>Délai de carence pour les autres étrangers : 10 ans de résidence ininterrompue à Genève;</li> <li>Taux d'activité minimal de l'adulte, par année : 40 % pour une famille monoparentale, 90 % si le groupe familial comprend 2 adultes;</li> <li>En principe, ne pas faire l'objet d'une taxation d'office par l'administration fiscale.</li> </ul>
<b>Organisation</b>	L'organe compétent pour le calcul et le versement des prestations complémentaires familiales est le service des prestations complémentaires (SPC).
<b>Revenu minimum cantonal d'aide sociale destiné à couvrir les besoins vitaux</b>	Le forfait annuel d'entretien de base : 24'906.- F est multiplié par : 1,53 pour 2 personnes, soit 38'106.- F - 3'176.- F par mois; 1,86 pour 3 personnes, soit 46'325.- F - 3'861.- F par mois; 2,14 pour 4 personnes, soit 53'299.- F - 4'442.- F par mois; 2,42 pour 5 personnes, soit 60'272.- F - 5'023.- F par mois; 0,28, soit 69'73.- F de plus par personne supplémentaire au-delà de 5 personnes (581.- F par mois).
<b>Montant maximum pour le loyer et les charges</b>	Pour 2 personnes : 1'300 F par mois, soit 15'600.- F par an; De 3 à 5 personnes : 1'600 F par mois, soit 19'200 F par an.
<b>Prime d'assurance-maladie</b>	La prime effective est prise en compte dans les dépenses, mais au maximum la prime moyenne cantonale, soit, en 2009 (avec accidents) : 5'028.- F par an par adulte (419.- F par mois) - 4'164.- F par an par jeune adulte (347.- F par mois) 1'152.- F par an par enfant (96.- F par mois).
<b>Prestation annuelle maximale</b>	La prestation complémentaire familiale maximale pouvant être versée, par année, quel que soit le nombre d'enfants est de 68'400.- F.
<b>Gain hypothétique (ou gain potentiel)</b>	Pour une activité à temps partiel : moitié de la différence entre le revenu effectif et le salaire à 100%. Si l'un des adultes du groupe familial n'exerce pas d'activité lucrative : 19'053.- F par an, soit 1'588.- F par mois. Pas de gain hypothétique pour les familles monoparentales avec un enfant âgé de moins de 16 ans.
<b>Revenu de l'activité lucrative</b>	Pour les adultes : le gain annuel net est pris en compte; Pour les enfants : le gain annuel net d'une activité régulière est pris en compte à raison de 50%.
<b>Fortune mobilière et immobilière</b>	Fortune mobilière : 1/5 <sup>e</sup> de la fortune nette est pris en compte, pour la part qui excède : - famille monoparentale : 25'000 F + 15'000 F par enfant; - famille biparentale : 40'000 F + 15'000 F par enfant. Fortune immobilière : la valeur supérieure à 112'500 F est prise en compte à raison de 1/5 <sup>e</sup> . Produit de la fortune mobilière et immobilière : intérêts et valeur locative pris en compte.
<b>Frais de garde d'enfants et de soutien scolaire</b>	Remboursement des : - frais effectifs de garde pour les enfants de moins de 13 ans (crèche, garderie, maman de jour), selon tarifs fixés par le service d'évaluation des lieux de placement; - frais de soutien scolaire pour les enfants de moins de 16 ans, selon les tarifs fixés par l'Association des répétiteurs AJETA (ARA). Maximum 6'300 F par an et par enfant.

**Calcul des prestations complémentaires familiales et du droit au subside pour l'assurance-maladie  
 Famille monoparentale avec 1 enfant / Exédant de dépenses**

	Prestation complémentaire familiale annuelle		Prestation complémentaire familiale mensuelle	
	Francs	Total	Francs	Total
<b>Dépenses reconnues (D)</b>				
Besoins vitaux	38'106.00	53'706.00	3'175.50	4'475.50
Loyer	15'600.00		1'300.00	
<b>Revenus déterminants (R)</b>				
Gain d'activité lucrative	38'106.00	40'506.00	3'175.50	3'375.50
Allocations familiales	2'400.00		200.00	
<b>D - R / excédant de dépenses</b>		<b>13'200.00</b>		<b>1'100.00</b>
<b>PC familiale versée</b>		<b>13'200.00</b>		<b>1'100.00</b>

	Annuel	Mensuel	Total ressources du groupe familial
	<b>Droit au subside LAMal</b>  Le droit au subside et son montant sont communiqués par le SPC au SAM. Ce dernier le verse directement à l'assureur-maladie. Primes moyennes cantonales : adulte : 5'028.00 par an 419.00 par mois enfant : 1'152.00 par an 96.00 par mois Total : 6'180.00 par an 515.00 par mois Le montant du subside correspond aux primes d'assurance du groupe familial (au maximum la prime moyenne cantonale).	6'180.00	515.00

Projet de loi modifiant la LPCC

Calcul des prestations complémentaires familiales et du droit au subside pour l'assurance-maladie  
 Famille monoparentale avec 1 enfant / **Excédent de ressources**

	Prestation complémentaire familiale annuelle		Prestation complémentaire familiale mensuelle	
	Francs	Total	Francs	Total
<i>Dépenses reconnues (D)</i>				
Besoins vitaux	38'106.00	53'706.00	3'175.50	4'475.50
Loyer	15'600.00		1'300.00	
<i>Revenus déterminants (R)</i>				
Gain d'activité lucrative	52'106.00	54'506.00	4'342.20	4'542.20
Allocations familiales	2'400.00		200.00	
<b>D - R / excédant de ressources</b>		<b>- 800.00</b>		<b>- 66.70</b>
<b>PC familiale versée</b>		<b>0.00</b>		<b>0.00</b>

	Annuel	Mensuel	Total ressources du groupe familial	
	<p>Le droit au subside et son montant sont communiqués par le SPC au SAM. Ce dernier le verse directement à l'assureur-maladie.</p> <p>Primes moyennes cantonales :</p> adulte : 5'028.00 par an 4'119.00 par mois enfant : 1'152.00 par an 96.00 par mois Total : 6'180.00 par an 515.00 par mois <p>Le montant du subside correspond aux primes d'assurance du groupe familial (6'180.00 - au maximum la prime moyenne cantonale) <b>après déduction de l'excédent de ressources (800.00)</b>, pour le cas présent : 5'380.00.</p>	5'380.00	448.30	Salaire 4'342.20 Allocations familiales. 200.00 Subside 448.30 <b>Ressources mensuelles 4'990.50</b>

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle d'investissement

**PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIERES (AMORTISSEMENTS ET INTERETS) EN FONCTION DES DECAISSEMENTS PREVUS**  
**Projet de loi modifiant la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité (LPCC)**

Projet présenté par le DSE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Investissement brut	0	0	0	0	0	0	0	0
- Recette d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL des charges financières</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements	0	0	0	0	0	0	0	0
		3.250%						
<b>charges financières récurrentes</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Signature du responsable financier :   
 Date : 15 octobre 2009

## PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DECOULANT DE LA DEPENSE NOUVELLE

## Projet de loi modifiant la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité (LPCC)

## Projet présenté par le DSE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Résultat récurrent
<b>TOTAL des charges de fonctionnement induites</b>	0	0	20'200'000	20'400'000	20'600'000	20'800'000	21'000'000	21'000'000
Charges en personnel [30] (augmentation des charges de personnel, formation, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses générales [51] (meubles, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment (fluides (eau, énergie, combustibles), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33] Intérêts (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] Dedommagement à des collectivités publiques [355 - 356] Provision [338] (préciser la nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
Octroi de subvention ou de prestations [36] (subvention accordée à des tiers, prestation en nature)	0	0	20'200'000	20'400'000	20'600'000	20'800'000	21'000'000	21'000'000
<b>TOTAL des revenus de fonctionnement induits</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] (augmentation de revenus (impôts, amendements, taxes), subventions reçues, dons ou legs)	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] (revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT</b> (charges - revenus)	0	0	20'200'000	20'400'000	20'600'000	20'800'000	21'000'000	21'000'000

Remarques:  
- Effets financiers selon étude élaborée par la HEG en mai 2009 et projetée sur les années suivantes en tenant compte d'une adaptation de 1% au titre de variable d'adaptation, notamment: croissance démographique.

Signature du responsable financier:

Date: 19 octobre 2009