

RECOMMANDATIONS

de la Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales (CDAS)

RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DE L'AVANCE SUR CONTRIBUTIONS D'ENTRETIEN

28 juin 2013

EDITEUR	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
AUTEUR-E-S /	Charlotte Christener-Trechsel, Fürsprecherin / Amtsjuristin, Kantonales Jugendamt, BE;
GRUPE DE TRAVAIL	Christina Ferritto-Keller, Leiterin Rechtsdienst, Kantonales Sozialamt, SH; Daniel Känel, Conseiller juridique, Service de l'action sociale, FR; Felix Nussbaum, Fachspezialist Sozialhilfe, Dienststelle Soziales und Gesellschaft, LU; Sarah Thönen, Leiterin Stab / stv. Amtsleiterin, Amt für Sozialbeiträge, BS; et Veronika Neruda, responsable du domaine CDAS (direction).
DÉCISION	Recommandations approuvées par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) le 28 juin 2013.
RÉDACTION	Secrétariat général de la CDAS
MISE EN PAGE	sofie's Kommunikationsdesign (Zurich)
IMPRESSION	Schaub + Rüedi Druck AG
ADRESSE DE COMMANDE	Secrétariat général de la CDAS – Speichergasse 6 – Case postale – 3000 Berne 7
E-MAIL	office@sodk.ch
WEBSITE	www.sodk.ch
COPYRIGHT	© SODK, juin 2013

RECOMMANDATIONS

de la Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales (CDAS)

RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DE L'AVANCE SUR CONTRIBUTIONS D'ENTRETIEN

28 juin 2013

Table des matières

1	INTRODUCTION	6
1.1	Définition	6
1.2	Compétences	7
1.3	Etat des travaux au niveau de la Confédération (septembre 2012)	8
1.4	Etat des travaux au niveau de la CDAS	9
1.5	Buts et contenu du présent document	10
2	RECOMMANDATIONS DE LA CDAS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DE L'AVANCE SUR CONTRIBUTIONS D'ENTRETIEN	11
2.1	Conditions donnant droit à l'avance	11
2.1.1	Délai de carence	11
2.1.2	Nationalité de l'enfant et statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien	12
2.2	Base et principes de calcul	13
2.2.1	Avance partielle	15
2.2.2	Franchise sur le revenu	16
2.3	Montant de l'avance	17
2.4	Durée de versement de l'avance	18
2.4.1	Début des versements	18
2.4.2	Fin des versements	19
3	ANNEXE	21
3.1	Aperçu des variantes cantonales d'aménagement de l'ACE	21
3.2	Vue d'ensemble des recommandations de la CDAS	22
3.3	Ouvrages de référence et complémentaires	23

1 INTRODUCTION

De plus en plus d'enfants en Suisse grandissent dans des foyers monoparentaux en raison de l'augmentation du taux de divorces. Ces enfants sont particulièrement exposés à la pauvreté.¹ Les femmes élevant seules plusieurs enfants ne disposent souvent que de moyens financiers très limités.² Les chiffres de l'aide sociale rendent compte de la condition financière précaire des foyers monoparentaux: en 2009 par exemple, plus de la moitié des personnes tributaires de l'aide sociale âgées de moins de 18 ans vivaient dans un foyer monoparental.³ L'avance sur contributions d'entretien (ACE) joue un rôle important dans la sauvegarde des conditions d'existence de ces familles. Environ un foyer monoparental sur cinq dépend de cette aide publique du fait que l'un des parents néglige son obligation d'entretien.⁴ L'avance sur contributions d'entretien a donc un impact important sur le revenu disponible libre des foyers monoparentaux; elle contribue à la lutte contre la pauvreté et au bien-être de l'enfant dans une mesure potentiellement importante.⁵

L'ACE est aménagée de façon fort différente selon les cantons, ce qui entraîne des inégalités importantes entre les personnes concernées.

1.1 DÉFINITION

Les pouvoirs publics peuvent avancer les contributions destinées à l'entretien de l'enfant lorsque les parents ne satisfont pas à leurs obligations en la matière. Le versement de l'avance est régi par le droit public⁶ (ACE pour enfant). L'avance a pour but d'assurer le paiement des prestations d'entretien auxquelles l'enfant a droit et dont dépend son entretien courant.

1 Le taux de pauvreté des foyers monoparentaux s'élève à 26 %; il est nettement plus élevé que celui de la population totale (7.8 %) et dépasse celui des familles biparentales (entre 4.1 et 7.2 % selon le nombre d'enfants). Cf. OFS, Taux de pauvreté de certains groupes de population, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/key/07/01.html>, état au 17.4.2012.

2 Cf. l'étude de Philippe Wanner réalisée sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules dans le canton de Berne, Aspects de la sécurité sociale, Genève 2011, p. VII, <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=43118>, état au 17.4.2012.

3 Rapport social statistique suisse 2011, Rapport du Conseil fédéral du 18.05.2011 en réponse au postulat «Législature. Rapport social» (2002 P 01.3788), édité par l'OFS, Neuchâtel 2011, p. 78.

4 Stefanie Arnold et Carlo Knöpfel, *Alleinerziehende zwischen Kinderkrippe, Arbeitsplatz und Sozialamt*, Caritas, Lucerne 2007, p. 41.

5 Cf. Rapport social 2008 du canton de Berne par ex.

6 Art. 293, al. 2, CC (De l'obligation d'entretien des père et mère): «Le droit public règle en outre le versement d'avances pour l'entretien de l'enfant lorsque les père et mère ne satisfont pas à leur obligation d'entretien.»

Depuis 2000, le droit public prévoit également la possibilité de verser des avances lorsque les obligations d'entretien envers l'ancien conjoint sont négligées⁷ (ACE pour conjoint) et, depuis 2004, lorsque les contributions destinées à l'entretien de l'ancien partenaire enregistré ne sont pas acquittées⁸.

Outre l'ACE, les autorités fournissent l'aide au recouvrement, à savoir une assistance pour obtenir l'exécution des prestations d'entretien allouées par un juge ou arrêtées par convention dont le débiteur ne s'acquitte pas spontanément⁹. L'avance sur contributions d'entretien et le recouvrement de ces contributions constituent l'ensemble des mesures étatiques d'administration des prestations au titre du recouvrement et de l'exécution des créances d'entretien.¹⁰

ACE et aide au recouvrement sont étroitement liées: l'avance nécessaire sera d'autant plus faible que l'aide au recouvrement est couronnée de succès. Plus les autorités compétentes parviennent à recouvrer une part importante des contributions d'entretien en souffrance et à convaincre le créancier de s'acquitter pleinement de ses obligations dans le futur, moins les pouvoirs publics doivent consacrer d'argent à l'ACE.

1.2

COMPÉTENCES

L'attribution des compétences diffère s'agissant de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement. Le droit fédéral invite les cantons à réglementer l'ACE. La compétence de fixer des règles de droit en la matière échoit donc aux cantons. Tous les cantons se sont dotés d'une base légale pour l'avance sur contributions d'entretien pour enfant. Les cantons de Suisse romande et de Zoug ont également mis en place une ACE pour conjoint. La réglementation de l'aide au recouvrement incombe à la Confédération quant à elle. En matière d'aide au recouvrement, les cantons ont, en général, édicté uniquement des dispositions rudimentaires d'application du droit fédéral.

7 Art. 131, al. 2, CC (Entretien après le divorce, exécution): «Il appartient au droit public de régler le versement d'avances lorsque le débiteur ne satisfait pas à son obligation d'entretien.»

8 Art. 34, al. 4, LPart (Contributions d'entretien): «Au demeurant, les art. 125 al. 3 et 126 à 132 CC concernant l'entretien après le divorce sont applicables par analogie.»

9 Art. 290 CC: «Lorsque le père ou la mère néglige son obligation d'entretien, l'autorité tutélaire ou un autre office désigné par le droit cantonal aide de manière adéquate et gratuitement l'autre parent qui le demande à obtenir l'exécution des prestations d'entretien.»

10 Pour en savoir plus, cf. Rapport du Conseil fédéral du 4.5.2011 sur l'harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement en réponse au postulat (06.3003) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13.1.2006 (ci-après: rapport du CF du 4.5.2011), chap. 1.5 (Définitions et concepts).

Comme nous l'avons mentionné, les législations cantonales régissant l'ACE varient beaucoup. Les modèles cantonaux diffèrent de façon considérable s'agissant en particulier de l'examen des revenus et de la fortune, de la durée du droit à l'ACE ou du montant maximal de l'avance,¹¹ ce qui pose notamment des problèmes en cas de changement de canton.

S'agissant de l'aide au recouvrement, la mise en œuvre varie parfois presque du tout au tout d'un canton à l'autre en raison de l'imprécision du droit fédéral.¹²

1.3

ETAT DES TRAVAUX AU NIVEAU DE LA CONFÉDÉRATION (SEPTEMBRE 2012)

En janvier 2006, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a déposé un postulat (06.3003) chargeant le Conseil fédéral de présenter dans un rapport des propositions visant à harmoniser la législation régissant l'ACE et l'aide au recouvrement. En outre, une initiative parlementaire demandant la création d'un article constitutionnel prévoyant une politique étendue en faveur de la famille a été déposée en mars 2007 (Iv. pa. Hochreutener, 07.419).

Après transmission du postulat de la CSSS-N, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) fut chargé d'établir un rapport sur l'harmonisation de l'ACE et de l'aide au recouvrement. Le rapport du Conseil fédéral a été publié le 4 mai 2011. Il analyse le sujet en profondeur, de même que les problématiques qui y sont liées. Le rapport contient différentes propositions d'harmonisation de l'ACE et de l'aide au recouvrement.

S'agissant de l'initiative parlementaire Hochreutener (07.419), une sous-commission de la CSSS-N a élaboré un projet visant à la concrétiser. Il inclut également une proposition d'harmoniser l'ACE en créant un article constitutionnel. Dans leur majorité, les participants à la procédure de consultation ont accueilli favorablement l'article constitutionnel proposé, de même que le Conseil fédéral, qui a pris position sur la question le 15 février 2012. Toutefois, la proposition visant à harmoniser l'ACE a été rejetée par le Parlement au printemps 2012.

Par ailleurs, deux projets susceptibles d'influencer le développement de l'avance sur contributions d'entretien dans les cantons sont en suspens au niveau fédéral. Il s'agit de l'initiative cantonale 09.301 «Harmonisation des avances et du recouvrement des pensions alimentaires» déposée par le canton de Zurich – à laquelle la CAJ-CE a donné suite le 16.11.2011 et la CAJ-CN le 31.8.2012 – et d'un projet de révision du droit en matière de contributions d'entretien (mise en consultation à l'au-

11 Cf. rapport du CF du 4.5.2011.

12 Cf. rapport du CF du 4.5.2011, p. 4.

tomne 2012). Vu l'horizon de concrétisation lointain de ces projets et des incertitudes quant à leur teneur définitive, il n'en est pas tenu compte pour les présentes recommandations.

1.4

ETAT DES TRAVAUX AU NIVEAU DE LA CDAS

Sur le principe, la CDAS s'est prononcée à plusieurs reprises en faveur de l'harmonisation de l'ACE pour les motifs indiqués ci-dessus. Elle a confirmé cette position en l'inscrivant dans son programme du 25 juin 2010 concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les paramètres concrets d'une éventuelle harmonisation de l'ACE n'ont pas encore fait l'objet d'une discussion approfondie au sein de la CDAS.

Le 14 septembre 2010, dans le cadre des travaux d'élaboration du rapport du Conseil fédéral sur l'harmonisation des contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement, le chef du DFI, le conseiller fédéral Didier Burkhalter, avait invité la CDAS à exprimer son point de vue. Le projet de rapport avait alors été mis en consultation auprès des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales par le secrétariat général de la CDAS. La CDAS a finalement pris position le 16 décembre 2010, invitant la Confédération à utiliser la marge de manœuvre dont elle dispose pour optimiser l'aide au recouvrement.

Par ailleurs, le secrétariat général de la CDAS a élaboré à l'intention du comité directeur un rapport contenant une série de propositions concrètes en vue d'une harmonisation éventuelle de l'ACE. Le document se base sur le rapport du Conseil fédéral et les résultats de la consultation menée auprès des cantons à propos du projet de rapport et a été réalisé en collaboration avec des spécialistes des cantons (Charlotte Christener-Trechsel, Fürsprecherin / Amtsjuristin, kantonales Jugendamt, BE; Christina Ferritto-Keller, Leiterin Rechtsdienst, Kantonales Sozialamt, SH; Daniel Känel, Conseiller juridique, Service de l'action sociale, FR; Felix Nussbaum, Fachspezialist Sozialhilfe, Dienststelle Soziales und Gesellschaft, LU; Sarah Thönen, Leiterin Stab / stv. Amtsleiterin, Amt für Sozialbeiträge, BS).

La commission consultative (CoCo) du comité directeur de la CDAS a débattu de ce rapport en novembre 2011 et le comité directeur en décembre 2011. Le comité directeur a pris acte du rapport du groupe de travail et de l'avis de la CoCo. A titre de première mesure, il a chargé le SG CDAS de préparer des recommandations aux cantons quant à l'aménagement de l'avance sur contributions d'entretien. Ces recommandations sont exposées dans le présent document.

1.5 BUTS ET CONTENU DU PRÉSENT DOCUMENT

Les recommandations suivantes ont pour but

- de stimuler dans les cantons une discussion politique et technique portant sur l'ACE
- de soutenir par ces suggestions les projets cantonaux en cours ou en préparation en matière d'ACE
- de favoriser une certaine coordination / concertation intercantonale s'agissant de l'ACE
- et de contribuer ainsi, à long terme, à l'égalité de traitement des personnes concernées.

Le chapitre 2 détaille les recommandations concrètes. Elles portent sur différents aspects de l'ACE, tels que les conditions donnant droit à l'avance, la base et les principes de calcul (effets de seuil et incitation à réaliser un revenu), le montant de l'avance et la durée du droit à l'avance. Pour chaque aspect, un aperçu des différentes réglementations cantonales est proposé, assorti d'une recommandation et d'un commentaire. Les recommandations doivent être comprises comme des standards minimaux.

L'ACE étant versée sous condition de ressources dans 24 cantons, les recommandations concernant la base de calcul sont axées sur les modèles d'ACE de ce genre.

Un aperçu des variantes cantonales d'aménagement de l'ACE figure en annexe, de même qu'une vue d'ensemble des recommandations de la CDAS et une liste de publications pertinentes.

Les recommandations portent (exclusivement) sur l'avance sur contributions d'entretien, car la compétence de légiférer en la matière est cantonale. Aucune recommandation concrète n'est émise s'agissant de l'aide au recouvrement. D'autre part, le document se concentre sur l'aménagement de l'avance sur contributions d'entretien pour enfant, car tous les cantons se sont dotés d'une base légale en la matière. Aucune recommandation ne concerne l'avance sur contributions d'entretien pour conjoint.

2 RECOMMANDATIONS DE LA CDAS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DE L'AVANCE SUR CONTRIBUTIONS D'ENTRETIEN

Souhaitant que l'ACE soit aménagée de façon aussi efficace et appropriée que possible dans les cantons et que la réglementation fasse l'objet d'une concertation intercantonale afin que les personnes concernées soient traitées sur pied d'égalité, la CDAS adresse aux cantons les recommandations suivantes (elles doivent être comprises comme des standards minimaux):

2.1 CONDITIONS DONNANT DROIT À L'AVANCE

2.1.1 Délai de carence

Contexte

La grande majorité des cantons ne connaissent pas de délai de carence pour l'ACE.

Délai de carence	Correspond à la pratique dans:
Pas de délai de carence. La domiciliation civile de l'enfant en Suisse est seule déterminante.	24 cantons: AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SG, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, ZG, ZH
Domiciliation civile de l'enfant en Suisse + délai de carence (au moins une année de domiciliation dans le canton)	2 cantons: GE, VS

Commentaire

Aux yeux de la CDAS, le délai de carence est contraire à l'esprit et à la finalité de l'aide au recouvrement et de l'ACE, ainsi qu'à l'objectif visé par le CC s'agissant de l'ACE. De plus, il contrecarre la lutte contre la pauvreté et génère des inégalités en cas de changement de canton. Au demeurant, un délai de carence ne se justifie guère dans la mesure où tous les cantons connaissent l'ACE. Pour tous ces motifs, le délai de carence doit clairement être rejeté. Le Conseil fédéral parvient à la même conclusion dans son rapport.

Recommandation de la CDAS concernant le délai de carence

1 Il est renoncé à un délai de carence qui dépende du domicile de l'enfant.

2.1.2 Nationalité de l'enfant et statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien

Contexte

La domiciliation civile de l'enfant en Suisse est une condition à l'octroi de l'ACE dans tous les cantons. En revanche, le droit à l'avance ne dépend ni de la nationalité de l'enfant, ni du statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien dans la grande majorité des cantons:

Nationalité de l'enfant et du statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien	Correspond à la pratique dans
La domiciliation civile de l'enfant en Suisse est une condition à l'octroi de l'ACE	<i>tous les cantons</i>
L'ACE ne dépend pas du statut / lieu de séjour du débiteur des contributions.	<i>23 cantons: AG, AR, BE, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SG, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZG, ZH</i>
Pour les enfants de nationalité suisse: l'ACE ne dépend pas du statut / lieu de séjour du débiteur des contributions.	<i>3 cantons: AI, BL, GR</i>
Pour les enfants de nationalité étrangère: l'ACE n'est octroyée que si le débiteur des contributions d'entretien est établi ou séjourne en Suisse.	

Commentaire

La CDAS est d'avis que, pour assurer l'égalité de traitement entre les personnes concernées et par analogie avec les normes de l'aide au recouvrement¹³, l'ACE ne doit dépendre que de la domiciliation civile de l'enfant en Suisse. Le droit de l'enfant ne doit dépendre ni de sa nationalité, ni du statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien. Pour peu que l'enfant soit domicilié en Suisse, il doit pouvoir bénéficier de l'ACE quels que soient sa nationalité et le statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien.

13 Cf. aussi la Convention du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger (Convention de New York; RS 0.274.15).

Recommandation de la CDAS concernant la nationalité de l'enfant et du statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien

2 Le droit à l'ACE doit dépendre du domicile civil de l'enfant, mais ni de sa nationalité, ni du statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien.

2.2

BASE ET PRINCIPES DE CALCUL

Contexte

Les bases de calcul de l'ACE varient beaucoup d'un canton à l'autre. Deux cantons versent l'avance indépendamment de l'existence d'un besoin, les autres tiennent compte du revenu et de la fortune du ménage en s'inspirant du régime des PC AVS/AI (application par analogie) ou d'après des limites variables, définies au niveau cantonal:

Prise en compte du revenu et de la fortune	Correspond à la pratique dans
Le revenu et la fortune ne sont pas pris en compte	2 cantons: BE, TI (mais limitation de l'ACE à 5 ans au maximum au TI)
Prise en compte du revenu et de la fortune:	24 cantons: AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, ZG, ZH
a) en s'inspirant du régime des PC AVS/AI (application par analogie)	7 cantons: AI, AR, NW, OW, SZ, TG, UR
b) d'après des limites de revenu et de fortune	17 cantons: AG, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, VD, VS, ZG, ZH

Commentaire

Dans les cantons de Berne et du Tessin, l'ACE est octroyée indépendamment de l'existence d'un besoin. Ces systèmes présentent l'avantage de ne pas produire d'effet de seuil. De plus, ils permettent de maintenir à bas niveau les frais administratifs puisqu'il n'est pas nécessaire de vérifier si les conditions donnant droit à l'avance sont (encore) remplies et, le cas échéant, d'examiner quel doit être le montant de l'avance. L'inconvénient lorsque l'avance sur contributions d'entretien est octroyée indépendamment de l'existence d'un besoin est que cette aide peut également être demandée par les personnes jouissant d'un revenu et d'une fortune importants. Cela nuit à la faisabilité politique de tels régimes. De plus, ces systèmes peuvent engendrer des coûts plus importants au titre de l'ACE. Les expériences faites dans le can-

ton de Berne montrent que les ménages vraiment privilégiés représentent une part de plus en plus faible des bénéficiaires de l'ACE. Par ailleurs, le recouvrement est plus aisé auprès des ménages à revenu élevé. Des estimations réalisées dans le canton de Lucerne montrent que l'introduction d'un modèle d'ACE octroyée indépendamment de l'existence d'un besoin y entraînerait une hausse des coûts de 10 % au plus.¹⁴

La grande majorité des cantons tiennent compte du revenu et de la fortune pour déterminer le droit à l'ACE; ils s'adossent pour cela au régime des PC AVS/AI ou définissent des limites propres de revenu et de fortune. C'est pourquoi les recommandations de la CDAS concernant la base de calcul sont axées sur les modèles d'ACE octroyée sous condition de ressources.

Lorsqu'il est tenu compte du revenu et de la fortune, il est souhaitable de privilégier un modèle s'adossant au régime des PC AVS/AI. Ces modèles présentent l'avantage de s'inspirer d'un système existant. Cela dit, les besoins vitaux définis pour les PC semblent plutôt bas; les contributions d'entretien auxquelles l'enfant a droit dans le régime de l'ACE dépassent dans le meilleur des cas le simple minimum vital. Dès lors, il convient d'examiner l'opportunité de procéder à certaines adaptations (en particulier des besoins vitaux des enfants) lorsqu'il a été opté pour un modèle adossé au régime des PC AVS/AI. Une solution consiste à s'inspirer des solutions ayant cours pour l'aide aux victimes; celles-ci s'adossent aux PC mais incluent certains aménagements.¹⁵

La prise en compte ou non du revenu du nouveau concubin / de la nouvelle concubine est une autre question importante. Les expériences faites dans l'aide sociale montrent que la prise en compte du revenu du / de la partenaire est une source potentielle importante de conflits, ce qu'il s'agit d'éviter pour le bien de l'enfant. La question de savoir si un enfant peut se prévaloir envers des tiers du droit à des contributions d'entretien demeure contestée bien que le Tribunal fédéral se soit prononcé à ce sujet¹⁶. Au demeurant, le revenu du nouveau concubin / de la nouvelle concubine n'est pas pris en compte dans la décision d'allouer des PC. Dans ces conditions, la CDAS recommande de ne pas tenir compte du revenu du nouveau concubin / de la nouvelle concubine lors de la détermination du droit à l'ACE.

14 Cf. Arbeit muss sich lohnen. Existenzsicherung im Kanton Luzern. Rapport du groupe de projet du 29 novembre 2010 à l'attention du Conseil d'Etat du canton de Lucerne, p. 86.

15 Cf. art. 1 de l'ordonnance du 27 février 2008 sur l'aide aux victimes.

16 ATF 129 I 1, consid. 3.2.4, p. 6.

Recommandation de la CDAS concernant la base de calcul

3 Il est tenu compte du revenu et la fortune en s'inspirant du régime des PC AVS/AI (application par analogie) mais en examinant l'opportunité de définir les besoins vitaux (en particulier ceux des enfants) de façon plus large.

4 Il n'est pas tenu compte du revenu du concubin / de la concubine.

2.2.1 Avance partielle

Contexte

La majorité des régimes cantonaux connaissent l'avance partielle sur contributions d'entretien.¹⁷ La finalité de l'avance partielle est de réduire voire d'éliminer les effets de seuil. Dans les cantons de Berne et du Tessin, la question ne se pose pas, ces cantons octroyant l'ACE indépendamment de l'existence d'un besoin.

Avance partielle	Correspond à la pratique dans
Régime connaissant l'avance partielle	18 cantons: AG, AI, AR, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, VD, ZG, ZH
Pas d'avance partielle	6 cantons: BL, GL, LU, SO, UR, VS
Avance partielle inutile car l'ACE n'est pas octroyée sous condition de ressources	2 cantons: BE, TI

Commentaire

La prévention des effets de seuil est un élément important à prendre en considération lors de l'aménagement des prestations sociales. Afin d'éviter les effets de seuil dans les régimes d'ACE, la CDAS est favorable à la mise en place de l'avance partielle, ce que la majorité des cantons ont déjà fait au demeurant.

¹⁷ Dans les systèmes d'ACE avec avance partielle, le principe de base est que, lorsque le revenu augmente d'un montant déterminé, la prestation fournie à titre d'avance est réduite du même montant. (cf. Ehrler, Franziska, Caroline Knupfer und Yann Bochsler (2012) Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen, p. 71). La prestation est donc réduite graduellement. Dans un système sans avance partielle, la pension alimentaire n'est versée à l'avance que jusqu'à un revenu seuil déterminé. Il n'y a pas d'avance dès lors que les recettes calculées dépassent ce seuil.

Aux yeux de la CDAS, il est opportun de combiner l'avance partielle avec une franchise sur le revenu pour éviter qu'elle ne réduise l'incitation à travailler.¹⁸

Recommandation de la CDAS concernant l'avance partielle

5 Un régime d'avances partielles doit être mis en place.

6 L'avance partielle est à combiner avec une franchise sur le revenu.

2.2.2

Franchise sur le revenu

Contexte

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est opportun de combiner l'avance partielle avec une franchise sur le revenu afin de ne pas compromettre la volonté de travailler. Un peu moins de la moitié des cantons ont introduit une franchise sur le revenu. Certains d'entre eux ont défini leurs propres franchises, d'autres s'inspirent de la LPC:

18 Pour une analyse approfondie des effets de seuil dans les régimes d'ACE, nous renvoyons au rapport «La protection sociale du travail de care non rémunéré. Les besoins d'adaptation de l'Etat social liés à l'évolution du partage du travail entre femmes et hommes», éd: Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), 2012, pp. 93-99, et au rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Hêche 09.3161 «Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil» du 21 novembre 2012.

Franchise sur le revenu	Correspond à la pratique dans
Pas de franchise sur le revenu	<i>14 cantons:</i> AG, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SO, VS, ZG, ZH Pas nécessaire à BE et au TI car l'ACE y est octroyée indépendamment de l'existence d'un besoin.
Régime prévoyant une franchise sur le revenu	<i>10 cantons:</i> AI, AR, BS, NW, OW, SH, SZ, TG, UR, VD
a) selon la LPC (1/3 du revenu du travail)	<i>5 cantons:</i> AI, AR, OW, SZ, UR
b) selon des critères cantonaux	<i>5 cantons:</i> BS: franchise se montant à 30 % du revenu net tiré de l'activité lucrative NW. 1500 francs SH: différentes franchises selon la forme du ménage (ménage monoparental, concubinat ou communauté d'habitat), composées d'un montant fixe et d'un montant proportionnel au revenu tiré de l'activité lucrative TG: franchise de 400 francs par mois et par ménage VD: 15% du revenu net

Commentaire

La franchise sur le revenu de l'activité lucrative incite à travailler davantage puisque l'argent supplémentaire gagné n'entraîne pas de réduction correspondante de l'ACE. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, la franchise sur le revenu est, aux yeux de la CDAS, un instrument judicieux pour éviter les effets pervers sur l'activité lucrative, en particulier lorsque l'avance partielle est introduite en parallèle. La franchise doit être suffisamment élevée et dépendre du revenu du travail sous peine d'être inefficace. La CDAS estime que la franchise sur le revenu doit se monter au moins à 30 % du revenu du travail pour être efficace. Mais le montant approprié dépend aussi de l'interaction avec d'autres prestations sociales cantonales (la réduction individuelle des primes par ex.), les frais de garde des enfants et les impôts cantonaux. A titre d'exemple, il a été calculé que, dans le canton de Lucerne, une franchise de 40 % serait nécessaire pour ne pas compromettre la volonté de travailler.¹⁹ Dans le canton de Bâle-

19 Cf. Arbeit muss sich lohnen, op. cit., pp. 84s et en particulier graphique à la p. 85.

Ville, la franchise avait été fixée à 30 % du revenu du travail lors de son introduction en 2009 sur la base de calculs.²⁰

L'adossement de la franchise aux barèmes de la LPC présente l'avantage que l'on s'inspire d'un système déjà en place. Cette façon de procéder est particulièrement indiquée lorsque le revenu pris en compte pour déterminer le droit à l'avance s'inspire lui-même de la LPC (application par analogie). L'inconvénient des modèles basés sur la LPC est qu'ils compliquent légèrement les calculs lors de leur application à des cas d'espèce par rapport aux systèmes dans lesquels la franchise est un pourcentage fixe.

Recommandation de la CDAS concernant la franchise sur le revenu

7 La franchise sur le revenu se monte à 30 % au moins du revenu de l'activité lucrative ou, au minimum, correspond aux barèmes de la LPC.

2.3

MONTANT DE L'AVANCE

Contexte

Dans plus de la moitié des cantons, le montant maximum de l'avance correspond à la rente d'orphelin simple maximale (928 francs par enfant et par mois en 2011/12). Les autres cantons fixent leurs propres plafonds, la fourchette allant de 1228 francs (ZG) à 400 francs (FR):

Montant maximum de l'avance	correspond à la pratique dans
Rente d'orphelin simple maximale	16 Kantonen: AG, AI, AR, BL, BS, BE, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, ZH
Montant maximal par enfant et par mois variable, arrêté par le canton	10 cantons: FR, GE, GR, JU, NE, SO, TI, VD, VS, ZG

Commentaire

L'alignement sur la rente d'orphelin simple maximale²¹ présente l'avantage que l'on s'adosse à un système déjà en place. Pour ce motif, une majorité claire s'était prononcée en faveur de cette variante lors de la consultation menée auprès des cantons. Toutefois, la mise en œuvre de cette solution entraînerait une augmentation des coûts dans certains cantons n'appliquant pas ce système pour le moment.

20 Pour une analyse approfondie de cette question, nous renvoyons aussi au rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Hêche 09.3161 «Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil» du 21 novembre 2012.

21 Sur cette question, voir aussi le rapport «La protection sociale du travail de care non rémunéré. Les besoins d'adaptation de l'Etat social liés à l'évolution du partage du travail entre femmes et hommes», éd: Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), 2012, pp. 93-99.

Recommandation de la CDAS concernant le montant maximum de l'avance

8 Le montant maximum avancé au titre de l'ACE correspond au minimum au montant de la rente d'orphelin simple maximale

2.4 DURÉE DE VERSEMENT DE L'AVANCE

2.4.1 Début des versements

Contexte

S'agissant du début du versement de l'avance, les cantons appliquent trois solutions différentes:

Versement de l'avance	Correspond à la pratique dans
Avec effet rétroactif	<i>9 cantons:</i> AR, BL: 1 mois GR, ZG: 2 mois AG, SG, SO, UR: 3 mois GL: 6 Monate
A partir du dépôt de la demande	<i>10 cantons:</i> BS, BE, FR, JU, NE, SH, TI, VD, ZH, SZ
Après le dépôt de la demande	<i>7 cantons:</i> AI, LU, NW, OW, TG, VS, GE (1 mois après le dépôt de la demande)

Commentaire

Par rapport aux deux autres variantes, l'administration des preuves est plus délicate lorsque le versement de l'avance débute rétroactivement. En effet, l'aide au recouvrement porte sur toutes les contributions d'entretien en souffrance, y compris en cas de rétroactivité. Aux yeux de la CDAS, il n'est pas indispensable que l'avance soit versée avec effet rétroactif car on peut partir du principe que les personnes dont le débiteur ne satisfait pas ou plus à son obligation d'entretien et qui ont impérieusement besoin d'une avance déposent une demande sans tarder. La consultation menée auprès des cantons a montré qu'une majorité privilégie la variante du versement à partir du dépôt de la demande.

Recommandation de la CDAS concernant le début du versement de l'ACE

9 L'ACE est versée à partir du moment où la demande est déposée.

2.4.2 Fin des versements

Contexte

Les cantons ont réglé la durée maximale du versement de l'avance de façon fort différente:

Durée maximale de versement de l'avance	Correspond à la pratique dans
Conformément au titre d'entretien	<i>10 cantons:</i> BE, FR, GL, JU, LU, NW, OW, VD, ZG, ZH
Conformément au titre d'entretien, avec une limite d'âge qui varie selon le canton	<i>13 cantons:</i> GR, SG, SH, SO: jusqu'à 25 ans AG, AR, BL, UR, VS: jusqu'à 20 ans AI, BS, SZ, TG: jusqu'à 18 ans
Conformément au titre d'entretien, avec une limite dans le temps qui varie selon le canton (aide à caractère transitoire)	<i>3 cantons:</i> GE: 36 mois au maximum. Extension possible à 48 mois si l'enfant n'est pas encore en âge de scolarité infantile. TI: 60 mois au maximum NE: 24 contributions d'entretien mensuelles au maximum

Commentaire

Le rapport du Conseil fédéral allègue que les solutions cantonales qui limitent dans le temps le versement de l'ACE et qui constituent, par conséquent, des aides à caractère transitoire ne sont pas compatibles avec l'objectif visé par le CC s'agissant de l'ACE.²² La législation fédérale stipule que le droit à la rente d'orphelin²³ et le droit à l'allocation de formation professionnelle²⁴ s'éteignent au plus tard à l'âge de 25 ans révolus. Aux yeux de la CDAS, la reprise de cette limite d'âge pour l'ACE serait appropriée.

Recommandation de la CDAS concernant la fin du versement de l'ACE

10 L'ACE est versée conformément au titre d'entretien et au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus.

22 Cf. rapport du CF du 4.5.2011, p. 39.

23 Cf. art. 25 LAVS: «Pour les enfants qui accomplissent une formation, le droit à la rente s'étend jusqu'au terme de cette formation, mais au plus jusqu'à l'âge de 25 ans révolus. Le Conseil fédéral peut définir ce que l'on entend par formation.»

24 Cf. art. 3, al. 1, let. b de la loi sur les allocations familiales: «l'allocation de formation professionnelle; elle est octroyée à partir du mois qui suit celui au cours duquel l'enfant atteint l'âge de 16 ans jusqu'à la fin de sa formation, mais au plus tard jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 25 ans.»

3

ANNEXE

3.1

APERÇU DES VARIANTES CANTONALES D'AMÉNAGEMENT DE L'ACE

CONDITIONS DONNANT DROIT À L'AVANCE		BASE ET PRINCIPES DE CALCUL	MONTANT MAXIMUM	DURÉE DE VERSEMENT	
Domiciliation de l'enfant	Délai de carence	Nationalité de l'enfant et statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien		Début Fin	
A) Domicile civil	A) Pas de délai de carence B) Régime prévoyant un délai de carence	A) L'ACE ne dépend ni de la nationalité de l'enfant, ni du statut / lieu de séjour du débiteur B) L'ACE dépend de la nationalité de l'enfant et du statut / lieu de séjour du débiteur	A) Rente d'orphelin simple maximale B) Varie selon le canton	A) Effet rétroactif B) A partir du dépôt de la demande C) Après le dépôt de la demande	A) Conformément au titre d'entretien B) Conformément au titre d'entretien, avec une limite d'âge qui varie selon le canton C) Conformément au titre d'entretien, avec une limite dans le temps qui varie selon le canton (aide à caractère transitoire)
		A) Le revenu et la fortune ne sont pas pris en compte (ACE indépendante de l'existence d'un besoin) B) Prise en compte du revenu et de la fortune B.1) selon des critères cantonaux B.2) selon la LPC C) Avance partielle C.1) régime connaissant l'avance partielle C.2) pas d'avance partielle D) Franchise sur le revenu D.1) pas de franchise sur le revenu D.2) régime prévoyant une franchise sur le revenu D.2.1) selon des critères cantonaux D.2.2) selon la LPC			

3.2

VUE D'ENSEMBLE DES RECOMMANDATIONS DE LA CDAS

ASPECT	RECOMMANDATION
Conditions donnant droit à l'avance	
Délai de carence	1 Il est renoncé à un délai de carence qui dépende du domicile de l'enfant.
Nationalité de l'enfant et statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien	2 Le droit à l'ACE doit dépendre du domicile civil de l'enfant, mais ni de sa nationalité, ni du statut / lieu de séjour du débiteur des contributions d'entretien.
Base et principes de calcul de l'ACE octroyée sous condition de ressources	
Modèle selon les PC AVS/AI	3 Il est tenu compte du revenu et de la fortune en s'inspirant du régime des PC AVS/AI (application par analogie) mais en examinant l'opportunité de définir les besoins vitaux (en particulier ceux des enfants) de façon plus large.
Revenu du concubin / de la concubine	4 Il n'est pas tenu compte du revenu du concubin / de la concubine.
Avance partielle	5 Un régime d'avances partielles doit être mis en place.
Avance partielle combinée à une franchise sur le revenu	6 L'avance partielle est à combiner avec une franchise sur le revenu.
Franchise sur le revenu	7 La franchise sur le revenu se monte à 30 % au moins du revenu de l'activité lucrative ou, au minimum, correspond aux barèmes de la LPC
Montant de l'avance	
Rente d'orphelin	8 Le montant maximum avancé au titre de l'ACE correspond au minimum au montant de la rente d'orphelin simple maximale.
Durée de versement de l'avance	
Début des versements	9 L'ACE est versée à partir du moment où la demande est déposée.
Fin des versements	10 L'ACE est versée conformément au titre d'entretien et au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus.

3.3

OUVRAGES DE RÉFÉRENCE ET COMPLÉMENTAIRES

«Aide au recouvrement et avance sur contributions d'entretien», Sécurité sociale CHSS 4/2011, Office fédéral des assurances sociales.

«Arbeit muss sich lohnen. Existenzsicherung im Kanton Luzern», Rapport du groupe de projet du 29 novembre 2010 à l'attention du Conseil d'Etat du canton de Lucerne.

«Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement», Rapport du Conseil fédéral du 4 mai 2011 en réponse au postulat (06.3003) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006.

«La protection sociale du travail de care non rémunéré. Les besoins d'adaptation de l'Etat social liés à l'évolution du partage du travail entre femmes et hommes», éd: Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), 2012.

«Pertes financières pour les ménages dues aux modalités des prestations et des contributions sous condition de ressources», Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (09.3161) Hêche Claude, 21 novembre 2012.

«Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme», Ehrler Franziska, Caroline Knupfer und Yann Bochsler, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen, 2012.

