

Incidences de l'imposition des prestations d'assistance sociale sur le revenu disponible libre

à l'exemple des cantons de Berne et de Neuchâtel

Rapport final destiné à l'Administration fédérale des contributions (AFC)

Berne, décembre 2012

Sommaire

1.	SITUATION ET DÉFINITION DU MANDAT	4
2.	MÉTHODOLOGIE	6
2.1	Définition du revenu disponible libre	6
2.2	Définition des types de ménage	7
2.3	Définition de l'effet de seuil et de l'incitation négative à l'emploi	9
2.4	Définition du minimum vital	9
2.5	Données	10
3.	INCIDENCES DE LA LÉGISLATION ACTUELLE SUR LE REVENU DISPONIBLE LIBRE	11
3.1	Canton de Berne	11
3.2	Canton de Neuchâtel	15
3.3	Bilan	18
4.	INCIDENCE DE L'IMPOSITION DES PRESTATIONS DE L'AIDE SOCIALE ET DE LA RÉDUCTION INDIVIDUELLE DES PRIMES	19
4.1	Imposition des prestations de la réduction individuelle des primes	20
4.2	Incidence de l'imposition des prestations de l'aide sociale	24
4.3	Incidence de l'imposition des deux prestations	29
4.4	Bilan	34
5.	EXONÉRATION FISCALE DU MINIMUM VITAL	36
5.1	Moyens d'exonérer le minimum vital	36
5.2	Incidence de l'exonération fiscale du minimum vital social	38
5.3	Bilan	48
6.	CONCLUSIONS	49

1. Situation et définition du mandat

L'inégalité de traitement fiscal des bénéficiaires de l'aide sociale et des ménages à faible revenu sans droit à l'aide sociale génère des injustices dues au système et des incitations négatives à l'emploi. Afin de faire face à ce problème, le Conseil d'Etat du canton de Berne s'est prononcé en faveur de l'imposition des prestations d'aide sociale combinée à l'exonération du minimum vital. L'imposition des prestations d'aide sociale exige toutefois une modification de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) et de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), car ces lois prescrivent l'exonération des prestations de l'aide sociale. C'est pourquoi le canton de Berne a déposé une initiative cantonale en février 2009 demandant une révision de la législation fédérale afin que les cantons puissent assujettir à l'impôt sur le revenu les prestations d'assistance qui remplacent le revenu du travail et sont financées par des fonds publics. Cette initiative cantonale a été examinée et discutée par le Parlement. En mars 2011 enfin, son objet a été adopté sous la forme d'une motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats qui a la teneur suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de modifier la législation fédérale, notamment la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, de sorte que les prestations d'assistance versées sur fonds publics pour suppléer aux revenus du travail (en particulier les prestations d'aide sociale) soient totalement assujetties à l'impôt sur le revenu, afin de garantir l'égalité de traitement en matière fiscale et économique, et que les personnes disposant du minimum vital bénéficient d'allègements (dans la LIFD et la LHID)¹.»

Par la suite, l'Administration fédérale des contributions (AFC) en tant qu'office du Département fédéral des finances a été chargée de rédiger un rapport. Vu le contexte, l'AFC a décidé de confier l'analyse des incidences de l'imposition des prestations d'assistance et de l'exonération du minimum vital à la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

La CSIAS a déjà analysé l'incidence des révisions prévues des législations fiscales sur les faibles revenus pour les cantons suivants: Neuchâtel, Obwald, Soleure Schwyz, Uri, et Zoug. De plus, elle a indiqué aux cantons de Soleure et de Schwyz les moyens d'exonérer fiscalement le minimum vital. La CSIAS dispose par conséquent d'une connaissance approfondie de l'interaction entre les systèmes de transfert et les régimes fiscaux. Elle s'appuie sur des bases méthodologiques et des instruments qui ont été développés en commun avec l'institut d'études politiques Interface en se référant à des études antérieures relatives au revenu disponible libre².

L'AFC s'intéresse d'une part à l'incidence de l'imposition des prestations d'assistance et d'autre part aux moyens d'exonérer fiscalement le minimum vital et à l'incidence de cette exonération. La présente étude apporte une réponse aux questions suivantes:

¹Curia Vista – Base de données des objets parlementaires (2011). Imposition des prestations d'aide sociale et allègement fiscal pour le minimum vital (motion 10.3340). www.parlament.ch – 12.10.2011.

²Knupfer, Pfister, Bieri (2007): Aide sociale, impôts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale; Knupfer, Bieri: Impôts, transferts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale.

- Quelle est l'incidence de l'imposition des prestations d'assistance sur le revenu disponible libre de différents ménages ?
- Quelle est l'incidence de l'imposition des prestations d'assistance sur les injustices produites par le système, tels les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi ?
- Quelle est l'incidence de l'imposition des prestations d'assistance sur l'interaction de ces prestations ?
- Quelle est l'incidence de l'imposition des prestations d'assistance sur le montant du minimum vital ?
- Quelle est l'incidence des mesures d'exonération du minimum vital sur le revenu disponible libre à l'intérieur et à l'extérieur du champ de l'aide sociale ?
- Quels ménages profitent d'une exonération du minimum vital et dans quelle mesure ?

L'analyse de l'imposition des prestations d'assistance porte sur les prestations de l'aide sociale et sur la réduction individuelle des primes. L'étude a un caractère exemplaire en montrant, pour les cantons de Berne et de Neuchâtel, l'incidence de l'imposition de la réduction individuelle des primes et des prestations de l'aide sociale sur le revenu disponible libre.

Les cantons de Berne et de Neuchâtel ont été choisis car des données récentes étaient déjà disponibles pour ces deux cantons et parce que la comparaison intercantonale de 2006 a montré que ces deux cantons imposent relativement lourdement les revenus faibles (Knutfer/Bieri 2007)³. En outre, le canton de Berne est également l'auteur de l'initiative cantonale.

Dans les deux cantons, l'étude porte sur trois types de ménage (famille monoparentale avec un enfant, famille biparentale avec deux enfants et homme seul avec obligation d'entretien) domiciliés dans le chef-lieu de ces cantons. Le rapport commence par la description de la situation actuelle avant d'aborder l'incidence d'une imposition des prestations de la réduction individuelle des primes et de l'aide sociale. Il se termine sur une analyse plus détaillée d'un moyen d'exonérer fiscalement le minimum vital.

³ Knupfer, Bieri: Impôts, transferts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'aide sociale.

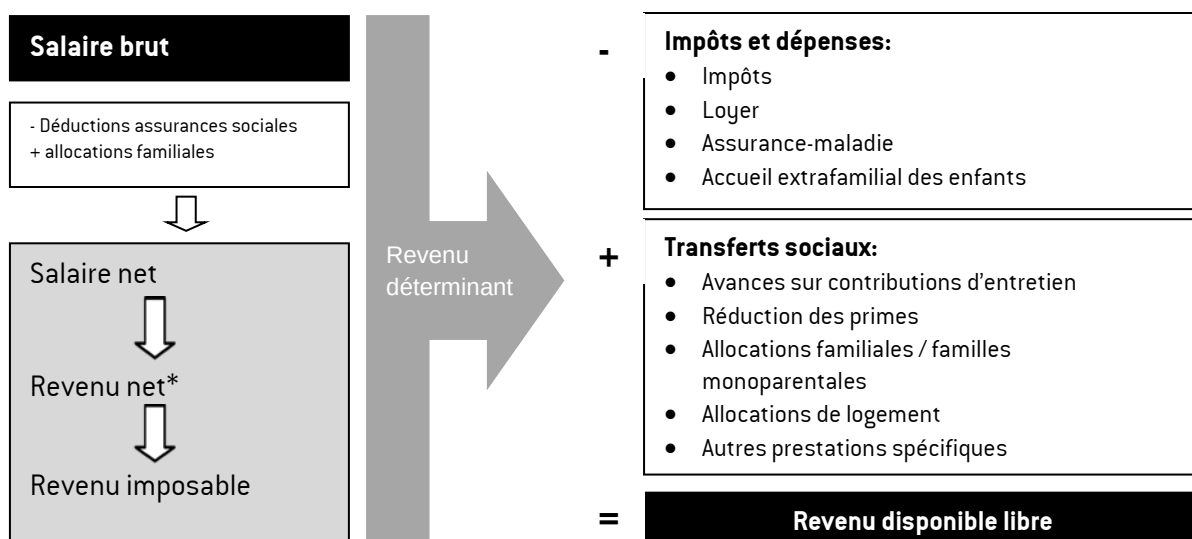
2. Méthodologie

Le modèle de simulation de la CSIAS se prête à l'examen de l'incidence de l'imposition des prestations d'assistance sur la situation des ménages assistés. Ce modèle a été développé en 2007 en collaboration avec l'institut d'études politiques Interface pour deux études⁴ et permet de présenter l'évolution du revenu disponible libre d'un ménage donné pour des salaires bruts compris entre 0 à 120 000 francs. La représentation graphique de l'évolution de ce revenu permet de visualiser les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi. Pour l'analyse, le revenu disponible libre est calculé pour différents types de ménages. Le présent rapport donne tout d'abord la définition des notions et concepts utilisés, avant de faire quelques remarques sur les données utilisées.

2.1 Définition du revenu disponible libre

Le revenu disponible libre désigne le revenu qui reste à disposition du ménage après prise en compte de toutes les recettes (salaires et transferts sociaux) moins les frais fixes (loyer, prime de l'assurance-maladie de base et, le cas échéant, frais de garde extra-familiale des enfants) et les impôts.

G1 Démarche méthodologique pour calculer le revenu disponible libre



Source: Knupfer/Bieri (2007)⁵

* Pour calculer le revenu disponible libre, on utilise le revenu net, c'est-à-dire le revenu que le ménage obtient réellement. Le calcul des transferts sociaux se base en partie sur d'autres revenus. Le revenu net selon la déclaration d'impôt comprend l'ensemble des revenus (de l'activité lucrative dépendante et indépendante, etc.) après les déductions générales (frais professionnels, intérêts passifs, etc.), sans déductions sociales.

Les dépenses pour la nourriture, l'habillement, la mobilité, les loisirs et autres doivent être financées au moyen du revenu disponible libre. Tous les montants ont été calculés pour un an et rendent

⁴ Knupfer, Pfister, Bieri (2007): Aide sociale, impôts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale; Knupfer, Bieri: Impôts, transferts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale.

⁵ Knupfer, Bieri: Impôts, transferts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale.

compte ainsi des fonds annuels disponibles du ménage concerné. Le 1er janvier a été choisi comme date de référence. Cette date est respectée puisque l'analyse est fondée sur les données du canton de Berne au 1er janvier 2010 et sur celles du canton de Neuchâtel au 1er janvier 2011. Initialement, le calcul du revenu disponible libre se référait au premier versement de toutes les prestations, et ce pour ne pas arriver à des calculs sans fin, étant donné que les prestations imposables de l'année précédente déterminent le calcul des prestations de l'année suivante. Toutefois, les prestations ne sont ainsi pas pertinentes pour l'impôt car, pendant l'année en cours, un ménage doit acquitter la facture d'impôts de l'année précédente. Étant donné que la présente analyse porte sur l'imposition des prestations, cette hypothèse a dû être adaptée. Afin d'éviter tout de même des calculs sans fin, les prestations calculées selon l'hypothèse du premier versement sont prises en compte pour les impôts et les prestations actuelles sont calculées ensuite sur la base du revenu imposable ainsi déterminé.

2.2 Définition des types de ménage

La simulation des revenus disponibles libres est effectuée sur la base de trois cas types de ménage. A leur propos, il faut adopter diverses hypothèses. Pour ces trois cas types, les principaux facteurs du coût de la vie sont pris en considération: le budget du ménage des loyers pratiqués localement, la prime moyenne de l'assurance obligatoire des soins et, le cas échéant, les frais de garde des enfants. Les loyers pratiqués localement sont déterminés au moyen de l'enquête de structure sur les loyers de l'Office fédéral de la statistique et indexés selon l'indice des loyers. Les primes moyennes selon les régions de primes de l'Office fédéral de la santé sont utilisées pour déterminer les primes de la caisse-maladie. Pour ce qui est des frais de garde extra-familiale des enfants, ils sont calculés pour Berne selon le tarif réglementaire cantonal et pour Neuchâtel selon le tarif réglementaire de la ville de Neuchâtel. Conformément à ces hypothèses, la situation typique de ces ménages est la suivante:

T1 Situation générale et frais fixes (Berne 2010, Neuchâtel 2011)

Type de ménage, composition du ménage	Situation quant au revenu	Grandeur du logement / loyer	Prime de la caisse-maladie (y.c. accident)	Frais de garde
Cas type 1: Famille monoparentale avec un enfant (3 ans $\frac{1}{2}$)	1 salaire Droit à une pension alimentaire d'un montant de 9079 fr., qui n'est pas versée par le débiteur.	3 pièces BE: 15 631 fr. NE: 12 270 fr.	BE: 6332 fr. NE: 5756 fr.	Garde extra-familiale des enfants (proportionnelle au taux d'occupation)
Cas type 2: Famille biparentale avec deux enfants (3 ans $\frac{1}{2}$ et 5 ans)	1 salaire	4 pièces BE: 18 783 fr. NE: 15 324 fr.	BE: 12 664 fr. NE: 11 513 fr.	Garde des enfants par l'un des parents
Cas type 3: Homme seul avec obligation d'entretien	1 salaire Pension alimentaire pour l'ex-épouse et l'enfant commun de 1200 fr. par mois, soit 14 400 fr. par an.	2 pièces BE: 13 145 fr. NE: 10 437 fr.	BE: 5110 fr. NE: 4680 fr.	–

Pour analyser l'incidence des prestations sous condition de ressources, des dépenses et des impôts sur le revenu disponible libre, il faut également adopter des hypothèses concernant le taux d'occupation et le revenu du travail. Le modèle rend compte tant de la situation des ménages sans emploi que celle des working poors avec des taux d'occupation à plein temps et à temps partiel. Les hypothèses concernant le taux d'occupation servent aussi à la plausibilité, car partir de l'hypothèse qu'une personne se trouvant dans le segment le plus bas du salaire brut travaille à plein temps serait trop éloigné de la réalité. Les salaires pour un taux d'occupation à plein temps sont délibérément bas car il s'agit de montrer la situation des familles à faible revenu. Le tableau suivant donne un aperçu des taux d'occupation choisis et des revenus qu'ils impliquent. Ils sont identiques pour les deux cantons. De plus, il est admis par hypothèse que les types de ménages examinés ne possèdent pas de fortune et n'ont pas de dettes.

T2 Taux d'occupation et revenu

Taux d'occupation en %	Taux d'occupation en jours par semaine	Segment de revenus pour les	
		ménages à un adulte (cas type 1)	ménages à deux adultes (cas type 2 et 3)
Pas d'activité lucrative	Pas d'activité lucrative	0 fr.	0 fr.
20 %	1 jour	8400 fr. à 16 799 fr. par an	9600 fr. à 19 199 fr. par an
40 %	2 jours	16 800 fr. à 25 199 fr. par an	19 200 fr. à 28 799 fr. par an
100 %	5 jours	25 200 fr. à 120 000 fr. par an	28 800 fr. à 120 000 fr. par an

En plus du salaire, certains types de ménage touchent des prestations de transfert qui influencent les interactions entre l'aide sociale et le système de transfert et de la fiscalité situé en amont. Etant donné que le droit à des prestations sous condition de ressources précédant l'aide sociale est souvent soumis à un délai de carence en ce qui concerne la durée de l'établissement, il est admis par hypothèse pour tous les cas types que les ménages soient domiciliés depuis cinq ans au moins dans le canton concerné. D'éventuels délais de carence ne sont donc pas déterminants.

Le calcul des prestations d'aide sociale est basé sur les normes CSIAS qui sont appliquées dans les deux cantons. Ces normes prévoient des franchises sur les revenus (FR) pour favoriser l'intégration professionnelle et sociale et des suppléments d'intégration (SI). La pratique dans le chef-lieu du canton est prise en considération pour calculer les suppléments et les franchises accordées ainsi que la prestation d'aide sociale globale. Le calcul de la réduction individuelle des primes et des avances sur pensions alimentaires est basé sur la législation cantonale.

La législation fiscale à la date de référence est prise en considération pour calculer les impôts. Les impôts de la Confédération, du canton et de la commune ainsi que l'impôt ecclésiastique sont calculés pour chaque ménage. En raison des faibles différences entre les impôts des églises protestante et catholique et pour simplifier, il est admis par hypothèse que les ménages sont catholiques-romains.

2.3 Définition de l'effet de seuil et de l'incitation négative à l'emploi

Les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi constituent des injustices produites par le système lorsque, pour un revenu qui augmente, le revenu disponible libre n'augmente pas, mais stagne ou même diminue.

Effet de seuil: un effet de seuil se produit lorsque le revenu disponible libre d'un ménage diminue brusquement à la suite d'une augmentation minime du revenu. Ce peut être le cas lorsque le revenu supplémentaire a pour conséquence qu'un ménage perd le droit à une prestation de transfert ou que ses dépenses obligées (par exemple ses impôts ou ses frais pour la garde extra-familiale des enfants) augmentent brutalement.

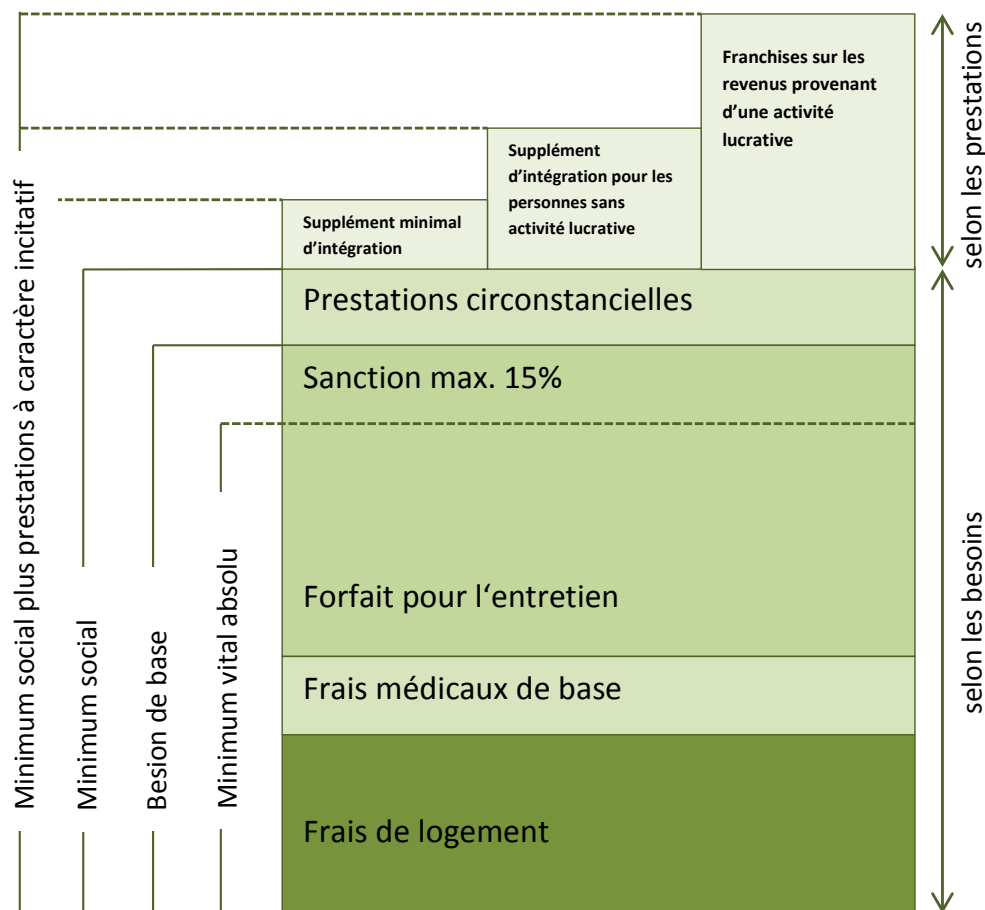
Incitation négative à l'emploi: en revanche, une incitation négative à l'emploi désigne une diminution constante du revenu disponible libre sur une certaine plage de salaires malgré l'augmentation du salaire brut. Ce peut être le cas lorsqu'une prestation est réduite suite à une augmentation de salaire et / ou lorsque les dépenses obligées augmentent plus que le salaire.

2.4 Définition du minimum vital

En Suisse, le minimum vital n'est pas défini d'une manière uniforme. Plusieurs branches de la sécurité sociale ont déterminé leur propre minimum vital. Les minima les plus courants sont le minimum vital de l'aide sociale, le minimum vital selon le droit de la poursuite et le minimum vital selon les prestations complémentaires à l'AVS/AI⁶.

Lorsqu'il est question de minimum vital dans la présente étude, il s'agit du minimum vital social selon les normes CSIAS (norme A.6). Les normes CSIAS font une distinction entre le minimum vital absolu et le minimum vital social. Le minimum vital absolu se rapporte à la couverture minimale des besoins matériels basiques dont un ménage a besoin pour vivre. En plus de la couverture de ces besoins, le minimum vital social comprend des prestations circonstanciées qui découlent de la situation économique, familiale ou de l'état de santé d'une unité soutenue (p. ex. frais de garde des enfants, frais d'obtention du revenu, dépenses dues à la maladie) (norme CSIAS C.1). Il est admis par hypothèse que les ménages types ont droit au minimum vital social. Ils sortent de l'assistance sociale lorsqu'ils sont en mesure de couvrir eux-mêmes leurs besoins correspondant au minimum vital social. La prise en compte en sus des prestations à caractère incitatif dépend des cantons. Ces prestations sont mises en œuvre de manière différente par les cantons et ne sont pas prises en compte dans tous les cantons pour calculer l'octroi et le retrait de l'aide sociale.

⁶ Pour plus d'information sur la définition de la pauvreté et le seuil de pauvreté cf. CSIAS 2012, document de base Pauvreté et seuil de pauvreté, www.csias.ch – 15.10.2012.



Supplément minimal d'intégration: SMI, supplément d'intégration: SI, franchise sur les revenus: FR.

Source: CSIAS [2012, norme A.6]⁷

2.5 Données

Ces dernières années, la CSIAS a procédé à des mises à jour pour les cantons de Berne et de Neuchâtel (Berne 2010, Neuchâtel 2011), ce qui permet d'utiliser les données à disposition. Ces deux cantons ne peuvent cependant pas être comparés directement entre eux, car les données proviennent d'années différentes. De plus, il n'est pas exclu que ces cantons aient apporté des modifications à leur législation fiscale entretemps. Étant donné que la législation fiscale et l'aménagement des prestations sous condition de ressources des cantons sont en général très différentes, une analyse fondée sur les données de 2012 n'aurait aussi qu'un caractère exemplaire.

L'étude ne tient pas compte de la révision de la législation fiscale dans le cadre de la loi fédérale sur le dégrèvement des familles avec enfants. Cette révision est entrée en vigueur le 1er janvier 2011. Étant donné qu'au cours de l'année étudiée, les ménages doivent payer les impôts pour l'année précédente, la révision n'était pas encore pertinente dans les deux cantons pour l'année de référence de l'étude. Cette étude montre que la charge fiscale de l'impôt fédéral direct était très basse pour les revenus situés à la limite du minimum vital. On peut donc admettre qu'après cette révision, cet impôt aura encore moins d'importance pour cette plage de revenus et que l'imposition des prestations d'assistance n'aurait qu'une incidence minime ou pas d'incidence sur l'impôt fédéral direct.

⁷ CSIAS 2012. Concept et normes de calcul de l'aide sociale. www.csias.ch – 15.10.2012.

3. Incidences de la législation actuelle sur le revenu disponible libre

Ce chapitre décrit la situation dans les deux cantons examinés en présentant l'incidence de la législation fiscale actuelle sur le revenu disponible libre pour les trois types de ménage déterminés. Une attention particulière est portée en l'occurrence sur l'interaction avec l'aide sociale et les effets de seuil qui en découlent tels qu'ils sont mentionnés dans la motivation de la réforme envisagée. Les revenus disponibles libres peuvent être représentés graphiquement.

Interprétation des graphiques

<i>Ligne rouge:</i>	revenu disponible libre dans le champ du droit à l'aide sociale
<i>Point rouge:</i>	situation sans activité lucrative (salaire brut = 0)
<i>Ligne rouge pointillée (verticale):</i>	taux d'occupation. Entre les deux lignes, ce taux demeure constant.
<i>Ligne bleue:</i>	revenu disponible libre en dehors de l'aide sociale
<i>Ligne orange pointillée:</i>	minimum vital social pour le ménage concerné selon les normes CSIAS. Le minimum vital social varie avec le taux d'occupation en raison des prestations circonstanciées liées à l'activité lucrative (frais d'acquisition du revenu).
<i>Ligne violette:</i>	charge fiscale globale sur le ménage (impôts fédéral, cantonal, communal et ecclésiastique)
<i>Ligne vert sombre:</i>	charge fiscale due à l'impôt cantonal
<i>Ligne vert clair:</i>	charge fiscale due à l'impôt fédéral direct

3.1 Canton de Berne

Une comparaison des charges fiscales dans les cantons en 2006 a montré que le canton de Berne impose les faibles revenus, en particulier celui des ménages familiaux, relativement lourdement par rapport à d'autres cantons (Knutfer/Bieri 2007⁸). Depuis lors, le canton de Berne a baissé ses impôts, mais la charge fiscale qui grève les personnes vivant à la limite du minimum vital, c'est-à-dire à la sortie de l'aide sociale (fin de la ligne rouge) demeure relativement élevée en 2010 aussi. Les graphiques G3 et G4 montrent que la charge fiscale sur le minimum vital varie en fonction de la situation du ménage.

Ces graphiques montrent aussi que les personnes bénéficiant de l'aide sociale qui exercent une activité lucrative atteignent un revenu disponible libre supérieur au minimum vital social selon la CSIAS, car elles reçoivent des prestations supplémentaires à caractère incitatif (franchises sur les revenus et suppléments d'intégration) pour les encourager financièrement à commencer ou à conserver un travail lucratif.

La personne qui ne peut pas payer ses impôts peut demander leur remise. Dans le canton de Berne, les demandes de remise d'impôt des personnes qui touchent l'aide sociale ne sont pas traitées autrement que celles des autres personnes. Le minimum vital est calculé selon le droit de la

⁸ Knutfer, Caroline, et Bieri, Oliver, (2007): Impôts, transferts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'aide sociale

poursuite⁹ et il est décidé ensuite au vu de la dette d'impôt si le débiteur requérant a droit à la remise de ses impôts. Pour calculer le minimum vital en vue de la remise d'impôt, les prestations de l'aide sociale sont additionnées à titre de revenu, contrairement à la déclaration d'impôt. Les personnes qui touchent l'aide sociale ont exactement les mêmes chances d'obtenir une remise d'impôt que les ménages qui disposent d'un revenu du travail d'un montant identique. Toutefois, il existe des critères d'exclusion à cause desquels des ménages vivant bien au-dessous du minimum vital pourraient ne pas obtenir de remise d'impôt. L'absence de dettes, par exemple, est un critère qui constitue un obstacle pour beaucoup de ménages. En effet, seuls ceux qui n'ont pas d'autres dettes peuvent bénéficier d'une remise d'impôt. L'aide sociale assiste ses bénéficiaires pour déposer leur demande, mais ne prend pas leurs impôts en charge si la demande est rejetée. Dans l'analyse suivante, la situation est présentée sans remise d'impôt, car il faudrait adopter des hypothèses supplémentaires pour simuler la pratique du canton de Berne en matière de remise d'impôt et parce que les autorités disposent d'une certaine marge d'appréciation.

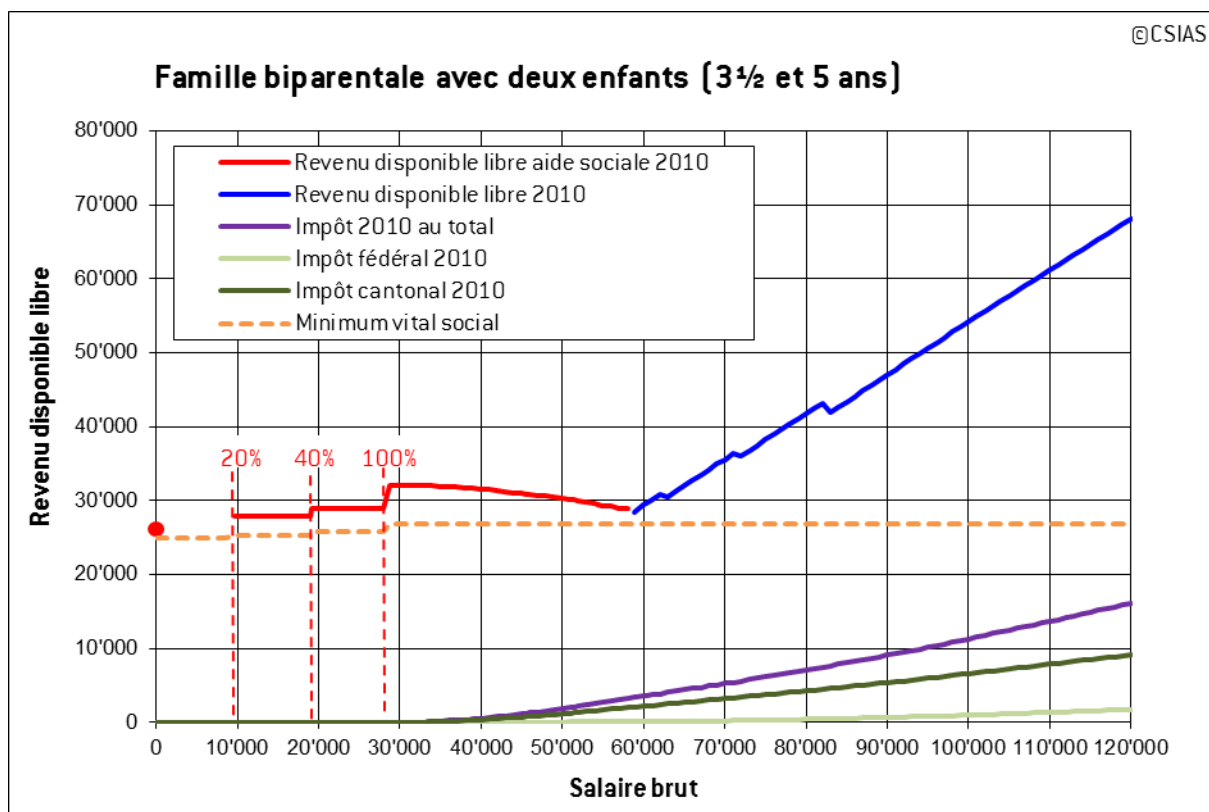
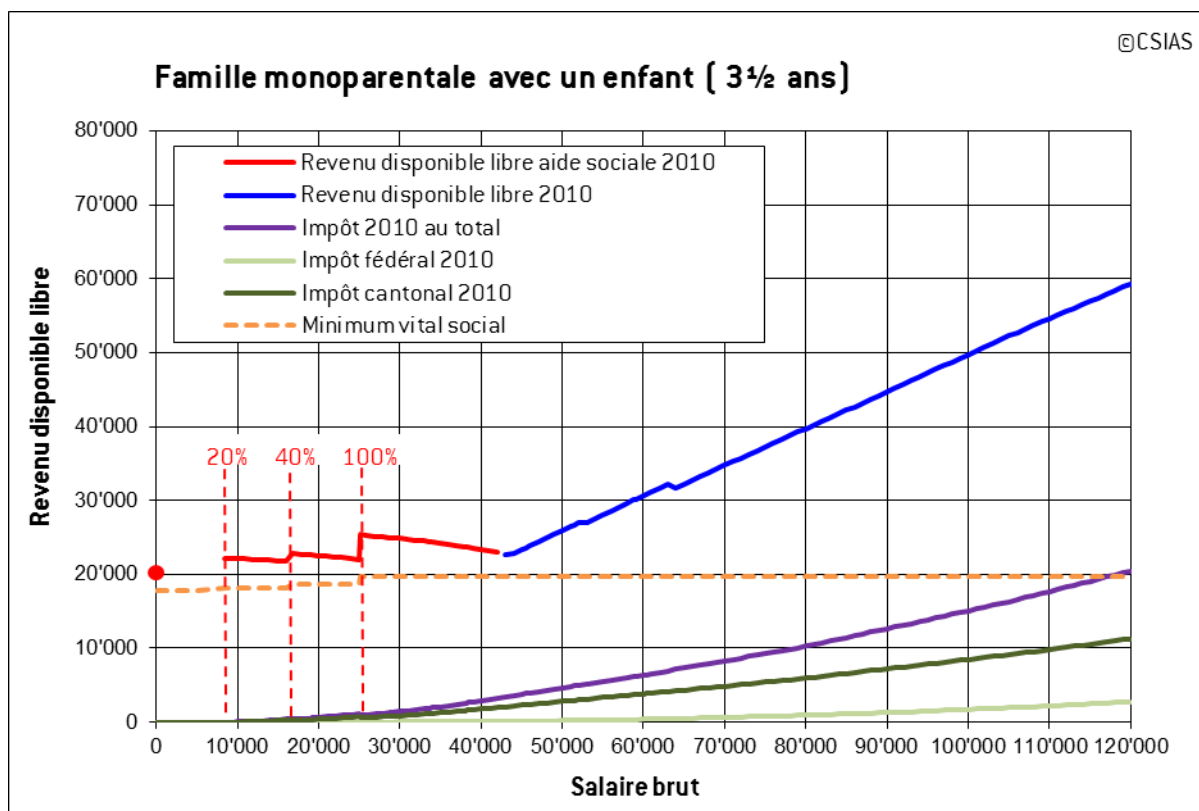
Le graphique G3 indique le revenu disponible libre de la famille monoparentale avec un enfant. La charge fiscale démarre à partir d'un salaire brut de moins de 10 000 francs, car la famille reçoit des avances sur pensions alimentaires qui sont imposables. La famille sort de l'aide sociale à partir d'un revenu brut de 43 000 francs, car elle est en mesure de couvrir elle-même son minimum vital à ce moment-là (minimum vital social et prestations à caractère incitatif). Pour ce revenu, la charge fiscale se monte déjà à 3400 francs, dont les deux tiers doivent être payés au canton. Avec 140 francs par an, l'impôt fédéral direct qui grève les personnes vivant à la limite du minimum vital est négligeable¹⁰.

L'aide sociale ne soustrait aucun impôt. Lorsque le salaire brut augmente, la part du revenu du travail (qui est imposable) augmente par rapport à l'ensemble des recettes, alors que la part des prestations sociales (qui ne sont pas imposables) diminue. Le taux d'imposition marginal sur chaque franc supplémentaire réalisé est supérieur à 100 %, car, d'une part, un franc de revenu supplémentaire entraîne une réduction d'un franc de la prestation de l'aide sociale et, d'autre part, des impôts sont prélevés en plus sur les francs supplémentaires obtenus. Le revenu disponible libre diminue et, dans ces plages de revenus, la ligne rouge présente une pente descendante, ce qui est le signe d'une incitation négative à l'emploi dans le segment de l'aide sociale. Pour la famille monoparentale avec un enfant, l'incitation négative à l'emploi commence déjà à un revenu du travail très faible, car cette famille bénéficie d'un revenu supplémentaire provenant des avances sur pensions alimentaires qui sont également imposées.

Après la sortie de l'aide sociale, le revenu disponible libre augmente constamment car même si le revenu supplémentaire est plus lourdement imposé, il n'est plus soustrait d'une autre prestation. Les petites marches dans la ligne bleue sont dues à la réduction individuelle des primes.

⁹ Le minimum vital selon le droit de la poursuite n'est pas identique au minimum vital au sens de l'aide sociale. Lequel des deux est le plus élevé dépend de la situation individuelle du ménage (v. aussi CSIAS 2012, document de base Pauvreté et seuil de pauvreté, www.csias.ch – 15.10.2012)

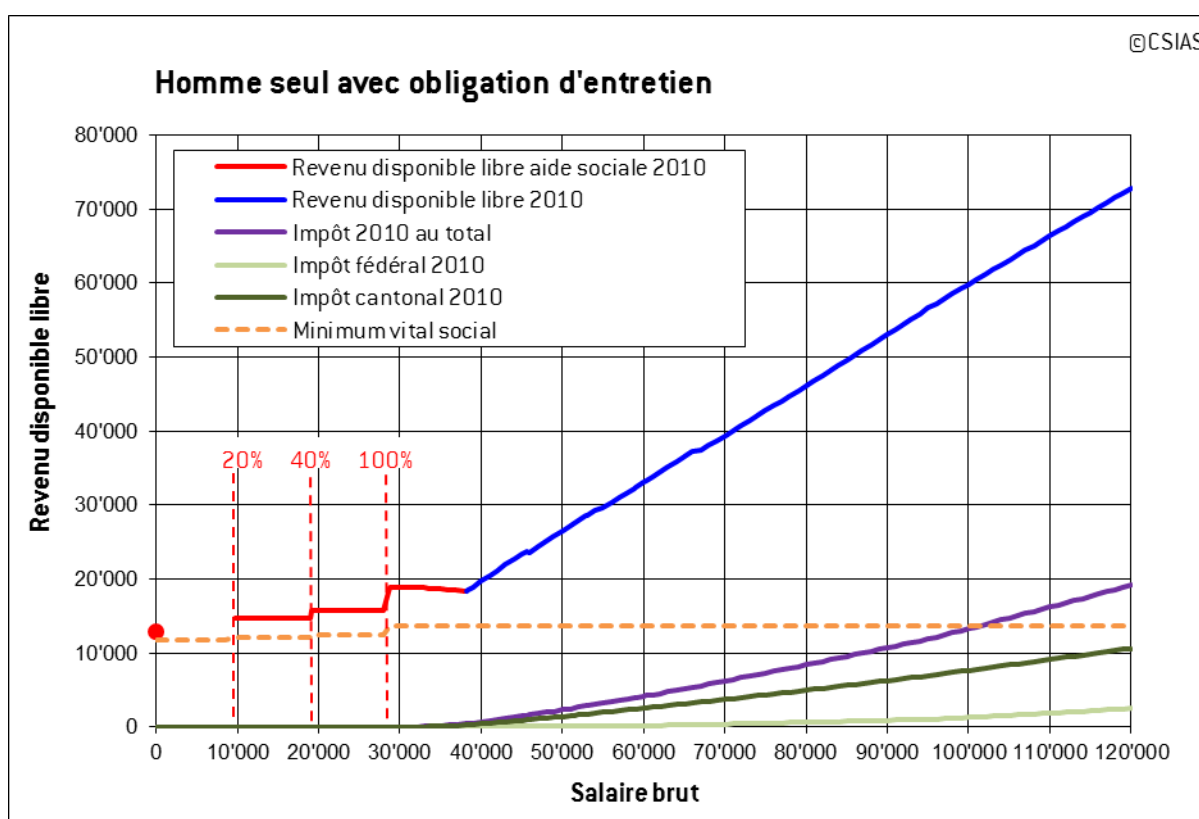
¹⁰ Au niveau fédéral, la révision fiscale dans le cadre de la loi sur le dégrèvement des familles avec enfants est entrée en vigueur le 01.01.2011. Elle prévoit une déduction du montant de l'impôt de 250 francs par enfant. Pour ce qui est de l'impôt fédéral direct, le minimum vital de ce type de ménage serait ainsi exonéré de l'impôt.



Une image semblable se dégage pour la famille biparentale avec deux enfants (graphique G4). Pour ce type de ménage, la charge fiscale démarre à un salaire brut de 33 000 francs. Ici aussi, l'augmentation de la charge fiscale liée à l'augmentation du revenu provoque une incitation négative à l'emploi dans le segment de l'aide sociale. Le ménage sort de l'aide sociale à un salaire brut de 61 000 francs. Pour ce salaire, la charge fiscale se monte à 3700 francs par an, dont les deux tiers sont réclamés par le canton, alors que l'impôt fédéral reste très modeste avec 128 francs par an. Les marches dans le revenu disponible libre en dehors de l'aide sociale sont dues à la réduction individuelle des primes.

Pour l'homme seul avec obligation d'entretien (graphique G5), l'incitation négative à l'emploi se révèle tout à fait minime. Étant donné que cette personne peut déduire la pension alimentaire de ses impôts, sa charge fiscale démarre seulement à un salaire brut de 33 000 francs. À la sortie de l'aide sociale, pour un revenu de 38 000 francs, la charge fiscale se monte à 430 francs par an.

G5 Revenu disponible libre et charge fiscale, Berne 2010



3.2 Canton de Neuchâtel

En 2007, le canton de Neuchâtel a également imposé plutôt lourdement, par rapport aux autres cantons, les ménages vivant à la limite du minimum vital¹¹. Depuis lors, cette charge fiscale a été réduite pour tous les types de ménage analysés, mais dans des mesures différentes. Les graphiques G6 à G8 montrent que, comme dans le canton de Berne, l'homme seul avec obligation d'entretien vivant à la limite du minimum vital doit payer moins d'impôts que les deux autres types de ménage.

Dans le segment de l'aide sociale, tous les ménages disposant d'un revenu du travail bénéficient d'un revenu disponible libre supérieur au minimum vital social, car ils reçoivent en plus des prestations à caractère incitatif. Dans le canton de Neuchâtel, le minimum vital social est plus élevé pour les ménages avec enfants que dans le canton de Berne, notamment parce que le canton de Neuchâtel accorde un supplément pour ménage. Ce supplément est lié à la présence d'enfants et non pas à l'exercice d'une activité lucrative. C'est pourquoi il a été ajouté au minimum vital social dans la présente étude.

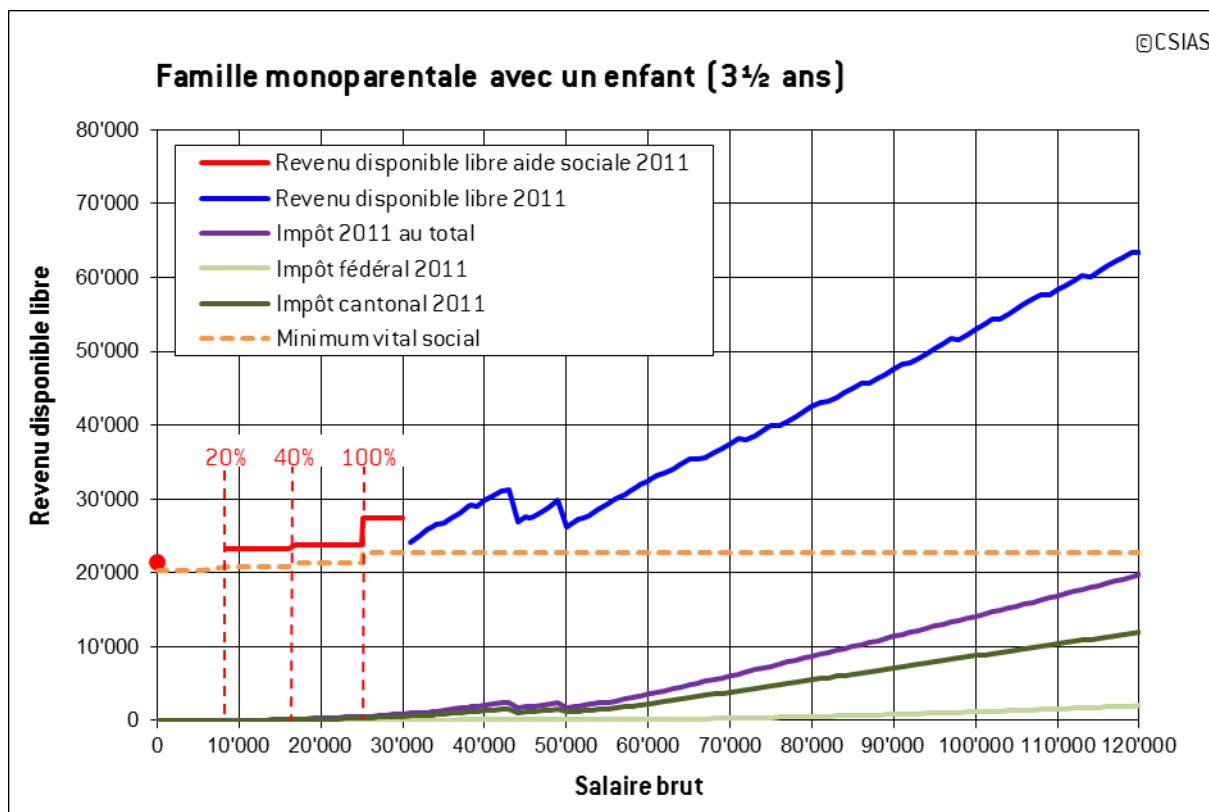
La pratique relative à la remise d'impôt dans le canton de Neuchâtel est comparable à celle du canton de Berne. Les demandes de remise des personnes bénéficiant de l'aide sociale sont traitées de la même manière que toutes les autres demandes, même si elles émanent directement des services sociaux. Les prestations de l'aide sociale sont prises en compte à titre de revenu comme toutes les autres prestations sociales. Dans le canton de Neuchâtel, les bénéficiaires de l'aide sociale sont donc mis sur un pied d'égalité avec les autres demandeurs d'une remise d'impôt. Contrairement au canton de Berne, dans le canton de Neuchâtel l'aide sociale prend les impôts à sa charge si la demande de remise est rejetée. Plus précisément, seule la part des impôts due pendant la durée du versement de l'aide sociale est prise en charge. Les dettes d'impôt antérieures ou postérieures ne sont donc pas prises en charge.

L'analyse du revenu disponible libre de la famille monoparentale avec un enfant (graphique G6) montre que les revenus inférieurs au minimum vital sont aussi imposés, mais dans une faible mesure. La charge fiscale démarre à un salaire brut de 11 000 francs. À la sortie de l'aide sociale, pour un salaire brut de 31 000 francs, le montant annuel des impôts pour ce type de ménage est de 950 francs par an, dont les deux tiers vont au canton, à Neuchâtel aussi. Le ménage à l'aide sociale ne doit pas acquitter lui-même ce montant car il est remis ou pris en charge par l'aide sociale. Toutefois, si le ménage sort de l'aide sociale, il doit acquitter lui-même ses impôts si sa demande de remise est rejetée. Il en résulte un effet de seuil à la sortie de l'aide sociale (fin de la ligne rouge). L'effet de seuil dans le graphique n'est toutefois dû qu'en partie à ce fait. En raison de la charge fiscale, un ménage tout juste sorti de l'aide sociale dispose de 1000 francs de moins qu'avec l'aide sociale. Le reste de l'effet de seuil (2000 francs) est dû à l'application de la réduction des primes de la caisse-maladie au début et à la fin de l'aide sociale: la prime est entièrement réduite pour les bénéficiaires de l'aide sociale alors qu'elle n'est que partiellement diminuée après la sortie de l'aide sociale, bien que le revenu du travail supplémentaire ne soit pas suffisant pour acquitter le solde de la prime. Il y a donc deux effets de seuil qui coïncident et donnent lieu à un effet de seuil important. Les autres effets de seuil en dehors du segment de l'aide sociale sont dus aux avances sur pensions

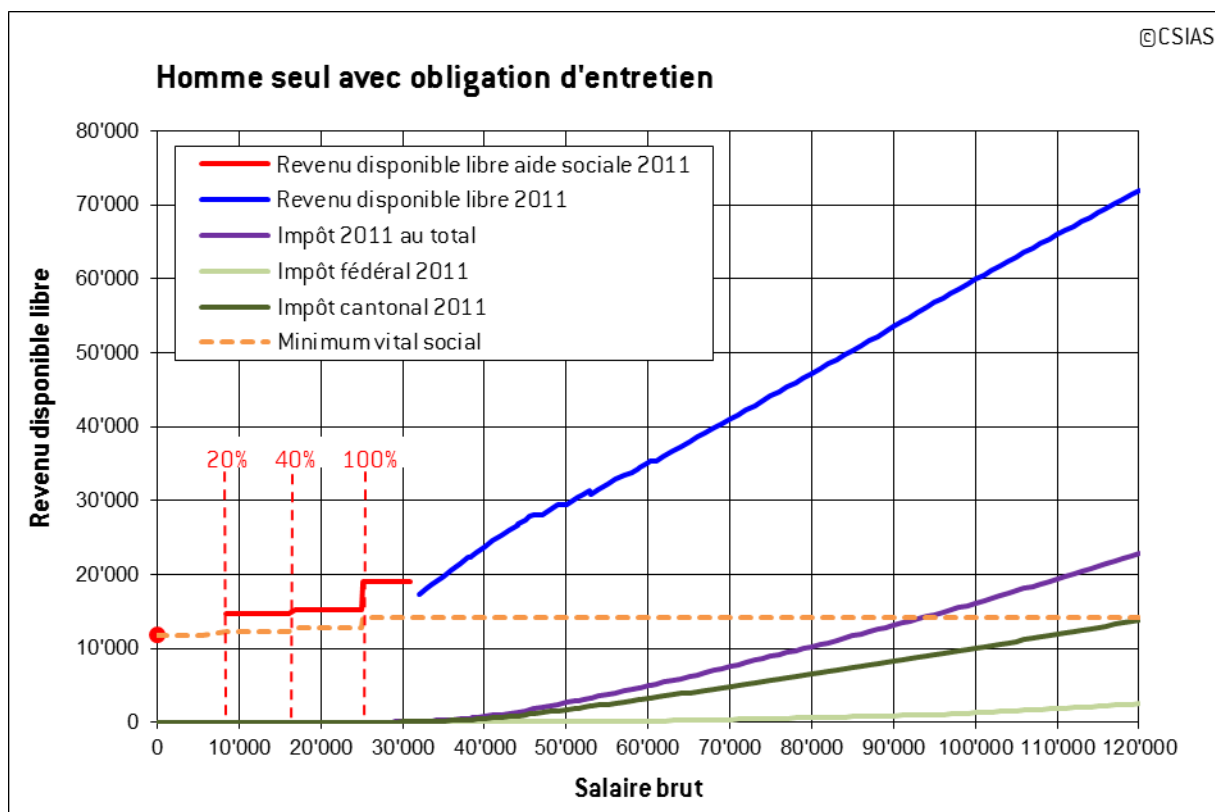
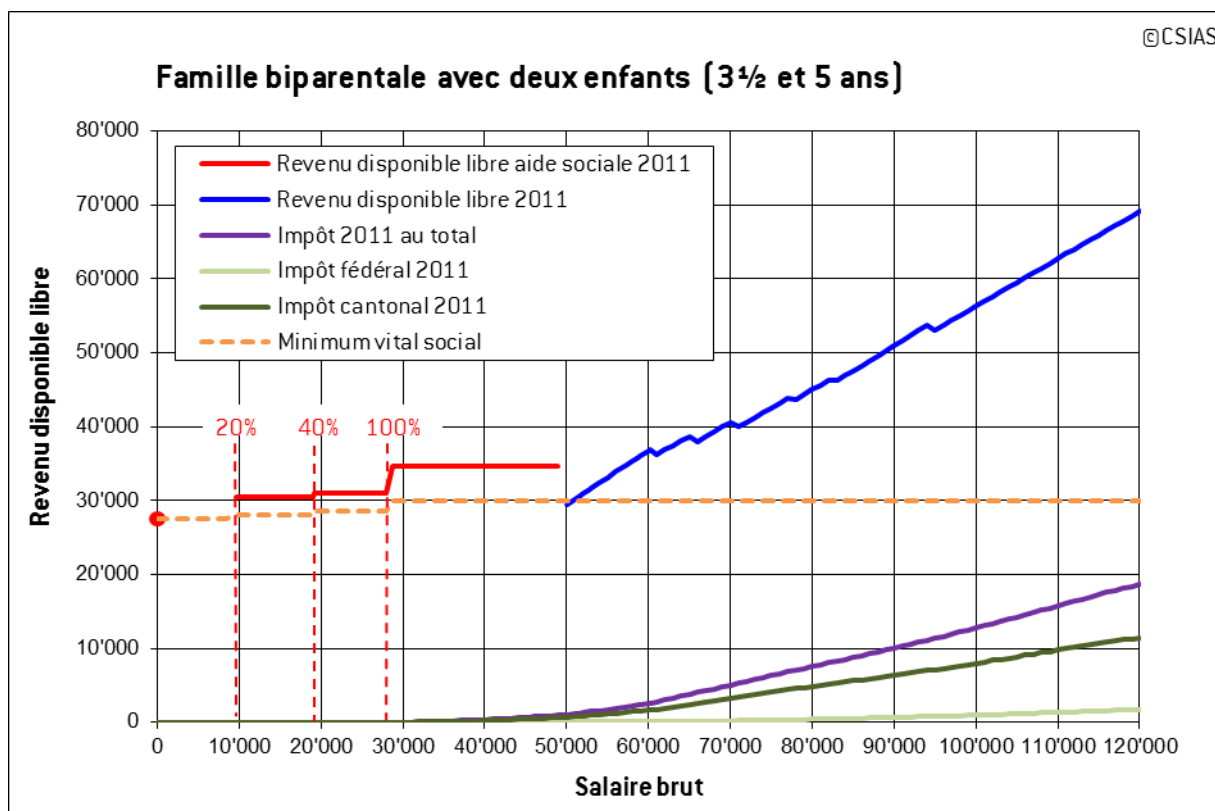
¹¹ Knapfer, Caroline, et Bieri, Oliver, [2007], Impôts, transferts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale

alimentaires, à la réduction individuelle des primes et au tarif de la garde extra-familiale des enfants et n'ont pas de rapport avec les impôts.

G6 Revenu disponible libre et charge fiscale, Neuchâtel 2011



Pour la famille biparentale avec deux enfants (cf. graphique G7), l'effet de seuil est aussi dû en partie aux impôts à acquitter à la sortie de l'aide sociale. La charge fiscale démarre à un revenu de 31 000 francs par an et se monte à 1000 francs à la sortie de l'aide sociale pour un salaire brut de 50 000 francs, dont 700 francs sont perçus par le canton. Lorsqu'il sort de l'aide sociale, ce ménage tombe même en dessous du minimum vital social. Comme indiqué dans le paragraphe précédent, ce phénomène a deux causes: d'une part, l'absence de coordination entre l'aide sociale et la réduction individuelle des primes provoque un effet de seuil, d'autre part, la charge fiscale qui survient provoque un deuxième effet de seuil. Pour ce type de ménage aussi, l'effet de seuil dû à la réduction individuelle des primes (4500 fr.) est nettement plus important que celui dû à la charge fiscale (1000 fr.). Étant donné que ces deux effets de seuil coïncident, ils donnent lieu à un effet de seuil important et, par conséquent, à un empiètement sur le minimum vital social. Les marches dans le revenu disponible libre en dehors de l'aide sociale sont dues à la réduction individuelle des primes, car le canton de Neuchâtel applique un barème échelonné à cette réduction.



Pour l'homme seul avec obligation d'entretien, l'effet de seuil dû à la charge fiscale est moindre [graphique G8]. Étant donné que l'homme peut déduire la pension alimentaire, il ne paie que 100 francs d'impôts lorsqu'il sort de l'aide sociale pour un salaire de 32 000 francs. Pour ce type de ménage, les marches en dehors du segment de l'aide sociale sont également dues à la réduction individuelle des primes.

3.3 Bilan

L'analyse de la situation actuelle montre que, dans les deux cantons, les ménages de working poors qui ont droit aux prestations de l'aide sociale doivent payer des impôts sur le revenu. Le montant de la charge fiscale diffère suivant le canton et la situation du ménage. En l'occurrence, deux tiers de cette charge sont à payer au canton et un tiers à la commune. Dans les deux cantons, les trois types de ménage soit ne doivent pas verser d'impôt à la Confédération, soit doivent lui verser un impôt très faible. Dans les deux cantons examinés, la pratique de la remise d'impôt ne provoque pas d'inégalité entre les ménages de working poors avec ou sans aide sociale.

Berne

- Dans le canton de Berne, la charge fiscale provoque une incitation négative à l'emploi pour les ménages bénéficiant de l'aide sociale.
- Les autres effets de seuil sont dus à l'organisation des transferts sociaux et ne sont pas en rapport avec la charge fiscale.
- Tous les ménages étudiés obtiennent un revenu disponible libre supérieur au minimum vital social car, dans le cadre de l'aide sociale, ils reçoivent en plus des prestations à caractère incitatif [franchises sur les revenus, supplément d'intégration].

Neuchâtel

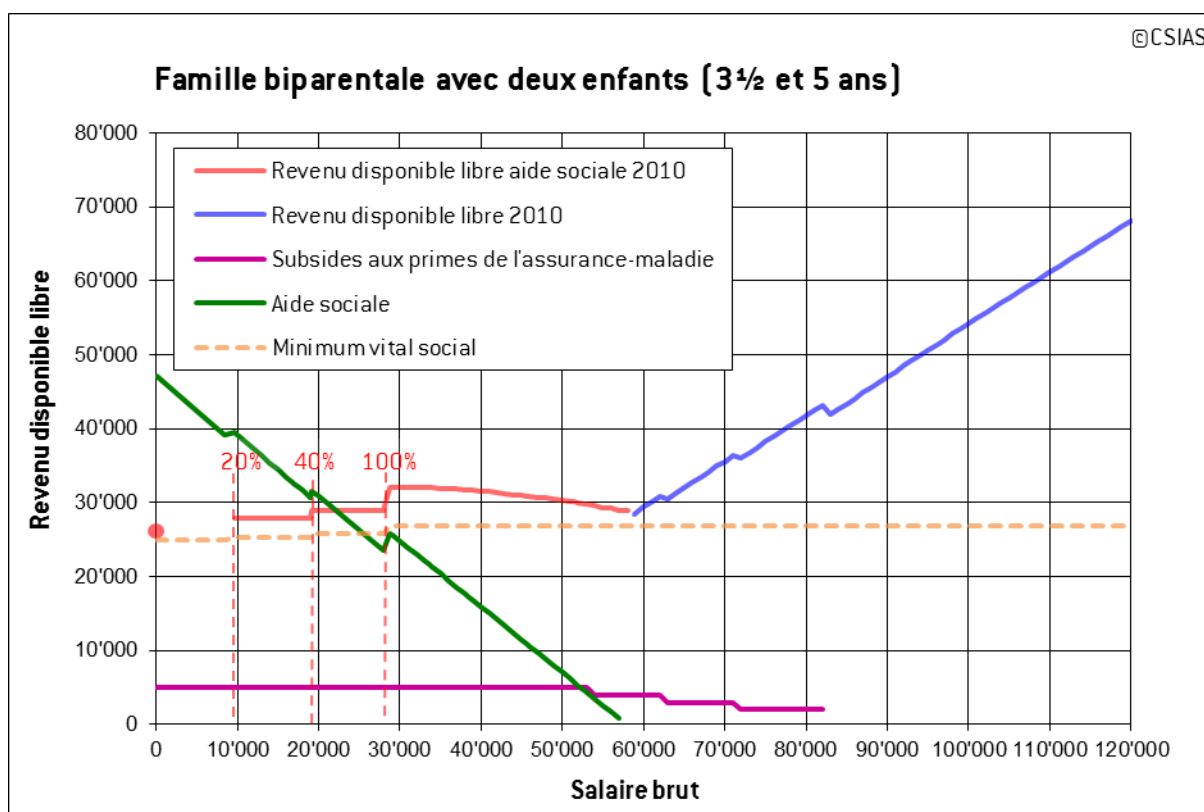
- Dans le canton de Neuchâtel, la charge fiscale ne provoque pas d'incitation négative à l'emploi comme c'est le cas dans le canton de Berne. Toutefois, la charge fiscale provoque un effet de seuil à la sortie de l'aide sociale. Cet effet de seuil coïncide avec un deuxième effet de seuil découlant de l'interaction entre l'aide sociale et la réduction individuelle des primes et n'est pas influencé par la charge fiscale.
- Les effets de seuil en dehors de l'aide sociale sont dus à l'organisation des prestations de transfert et n'ont rien à voir avec la charge fiscale.
- Dans le segment de l'aide sociale, tous les ménages étudiés obtiennent un revenu disponible libre supérieur ou à la limite du minimum vital social.
- Hors du segment de l'aide sociale, l'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale dû en partie à la charge fiscale grignote le minimum vital social d'un type de ménage.

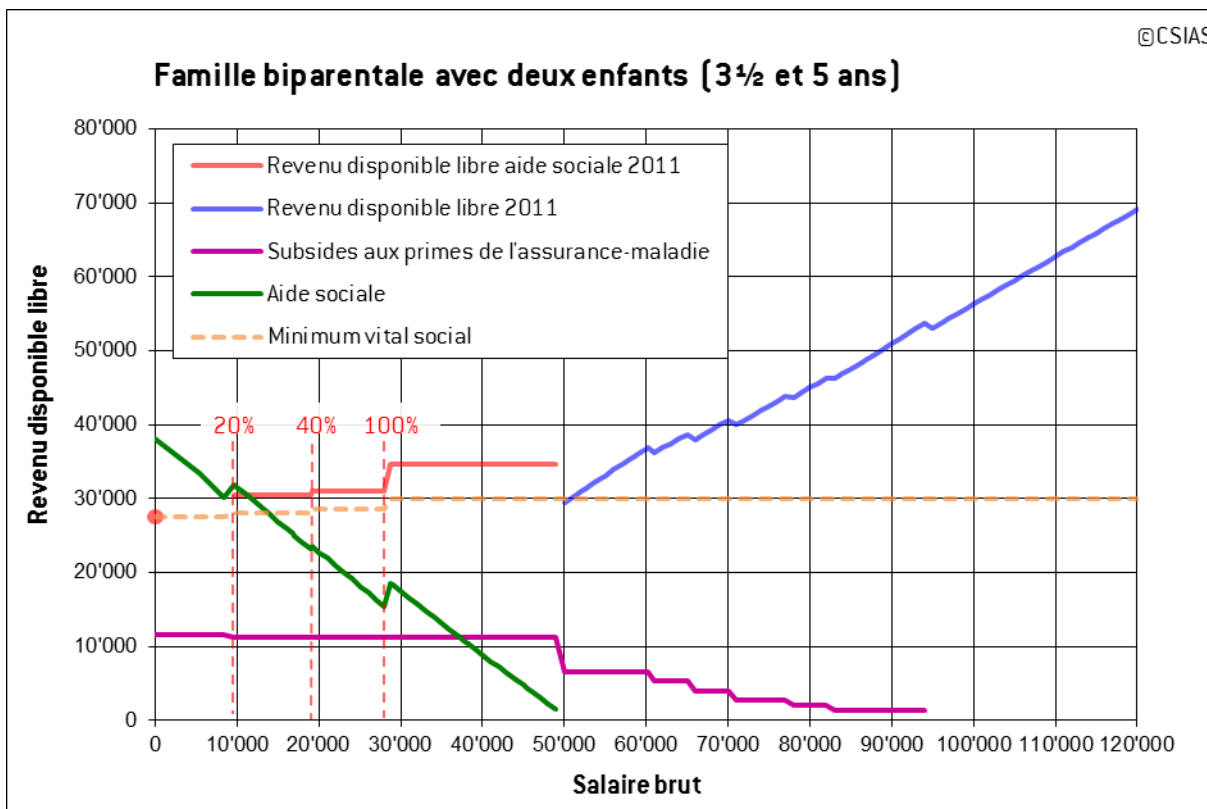
4. Incidence de l'imposition des prestations de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes

Ce chapitre analyse l'incidence de l'imposition des prestations de la réduction individuelle des primes (RIP) et de l'aide sociale (AS). Dans un premier temps, l'incidence de l'imposition est examinée par prestation, puis l'incidence cumulée de l'imposition des deux prestations est indiquée dans un deuxième temps. Dans la légende des graphiques, la prestation imposée est précisée entre parenthèses, par exemple (RIP) signifie «imposition des prestations de la réduction des primes».

Pour commencer, il convient d'examiner l'aménagement et le montant effectif des prestations dans les deux cantons (graphiques G9 et G10). L'organisation de la réduction des primes et de l'aide sociale relève de la compétence des cantons, si bien qu'il existe des différences importantes entre les cantons, comme la comparaison entre les cantons de Berne et de Neuchâtel suffit à montrer. De plus, le montant des prestations d'aide sociale fournies à un ménage dépend directement du montant de la réduction des primes. Dans le canton de Neuchâtel, les ménages bénéficiant de l'aide sociale reçoivent des contributions plus élevées à la réduction des primes qu'à Berne. À Neuchâtel, les ménages sont donc moins dépendants des prestations de l'aide sociale.

G9 Prestations de l'aide sociale et de la réduction des primes, Berne 2010





Ces graphiques montrent que le canton de Neuchâtel et celui de Berne appliquent l'un et l'autre un modèle de réduction échelonnée des primes. En 2010, le canton de Berne appliquait un modèle à quatre échelons de revenu. Pour le canton de Neuchâtel, la première grande marche est due à l'interaction entre l'aide sociale et la réduction individuelle des primes [G10]. Sinon, le modèle du canton de Neuchâtel comporte six échelons pour les familles avec enfants et cinq échelons pour les ménages sans enfant.

4.1 Imposition des prestations de la réduction individuelle des primes

En matière de réduction individuelle des primes (RIP), il existe de grandes différences entre les cantons, tant pour le montant de la réduction que pour son octroi. Dans quelques cantons, il faut déposer une demande; dans d'autres, la prestation est automatiquement payée aux ménages qui y ont droit. Il en résulte des situations différentes pour l'imposition. Le présent rapport se limite à l'incidence financière pour les ménages qui touchent cette prestation. Dans l'analyse de l'imposition des prestations de la RIP, l'examen se concentre d'une part sur l'incidence sur la charge fiscale des ménages et d'autre part sur celle sur le revenu disponible libre.

Incidence sur la charge fiscale

Si les prestations de la RIP sont imposées, la charge fiscale frappe plus tôt et les ménages imposés dans le champ du droit à la RIP doivent payer des impôts plus élevés. L'ampleur de ces incidences dépend cependant de l'aménagement cantonal de la RIP et du régime fiscal. De plus, des effets de seuil de la RIP se reflètent dans la charge fiscale.

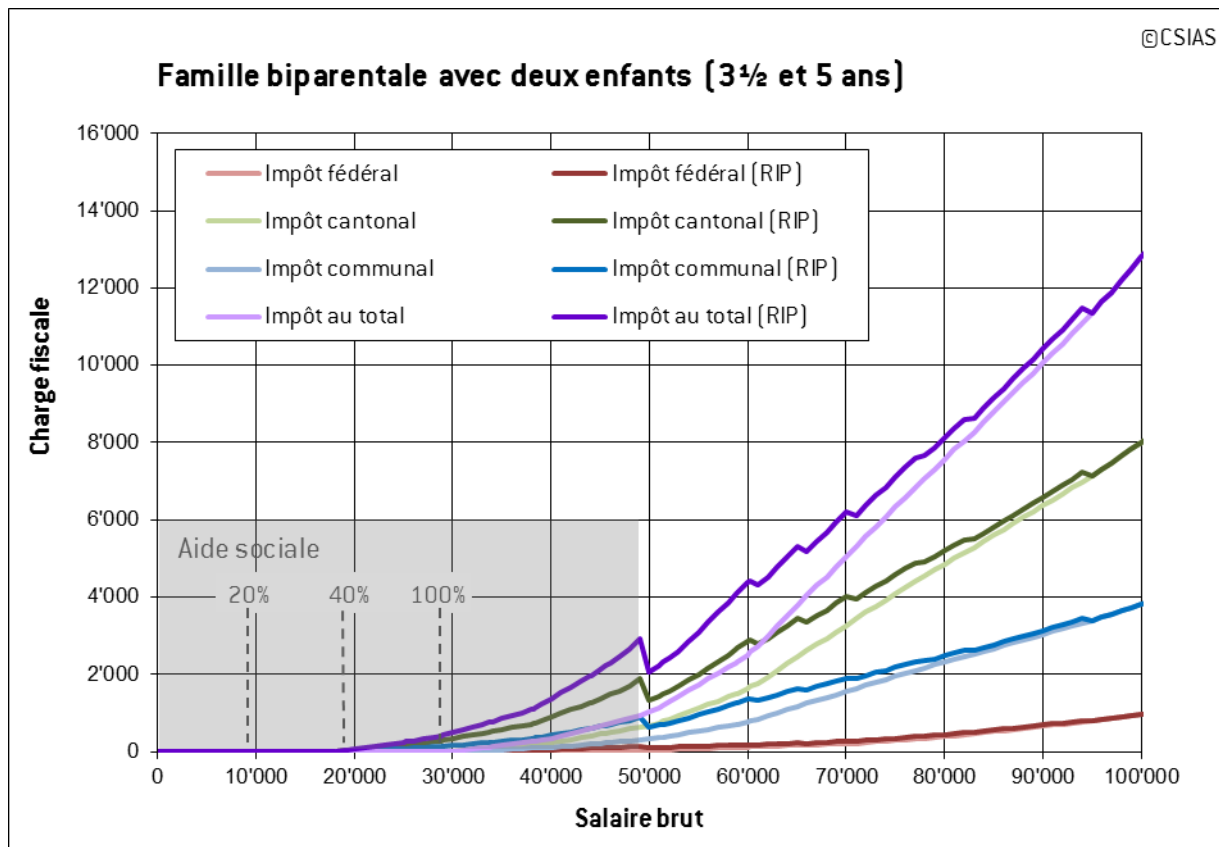
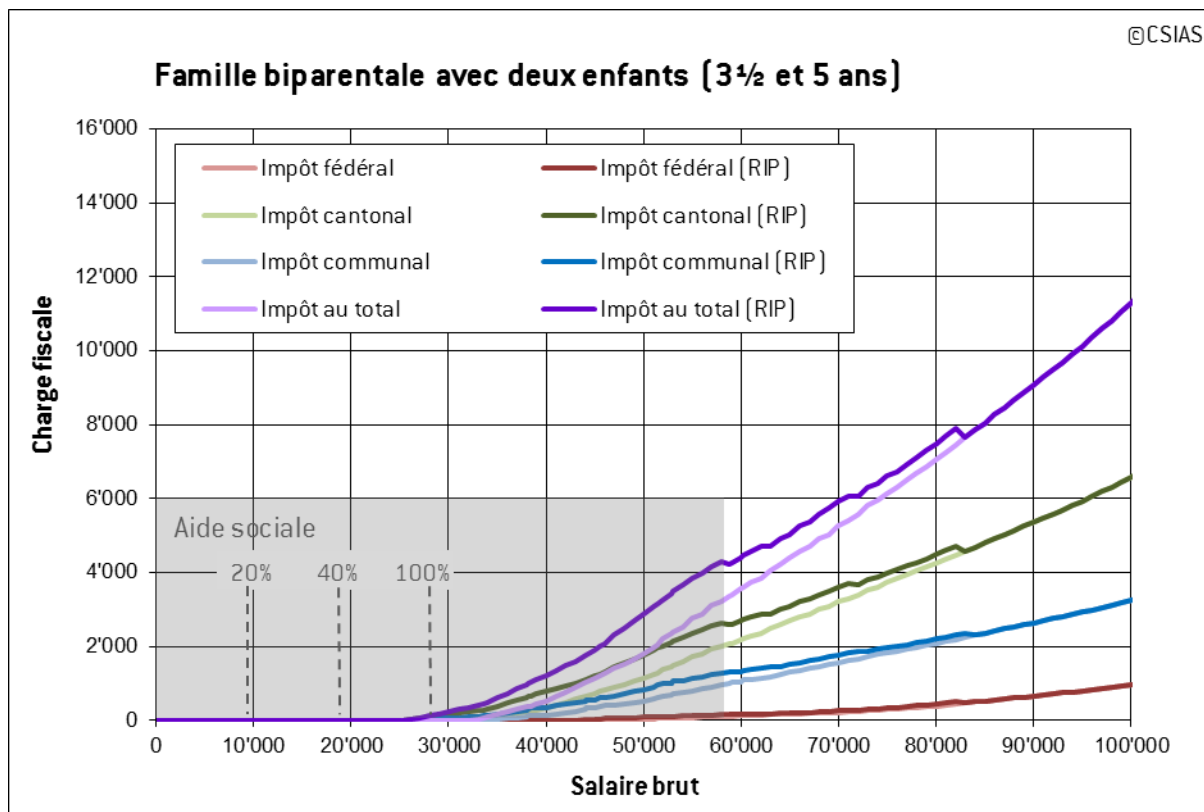
Pour la famille biparentale, le graphique G11 montre comment l'imposition de la RIP se répercute sur la charge fiscale¹². Cette imposition n'a pratiquement pas d'influence sur l'impôt fédéral, mais elle en a sur les impôts cantonal et communal.

Pour ce qui est de la charge fiscale globale, il apparaît que ce type de ménage doit acquitter des impôts à partir d'un salaire brut de 26 000 francs, alors que la charge fiscale démarre seulement à un salaire brut de 33 000 francs lorsque les prestations de la RIP ne sont pas imposées. La charge fiscale augmente ensuite plus fortement et peut atteindre 1100 francs de plus par an qu'avant l'imposition. Pour ce type de ménage, les revenus compris entre 40 000 et 60 000 francs sont les plus fortement touchés par cette charge supplémentaire. Pour un salaire brut de 82 000 francs, la famille perd le droit à la RIP et doit payer moins d'impôts en raison de la baisse du revenu disponible libre. L'effet de seuil relatif à la RIP se reflète dans la charge fiscale. Pour les ménages sans RIP, la charge fiscale ne change pas.

Une image un peu différente se révèle dans le canton de Neuchâtel (graphique G12). Dans ce canton, le montant total de la prime est remboursé par la RIP dans le cadre de l'aide sociale. Dans le canton de Berne en revanche, la RIP rembourse une partie de la prime aux bénéficiaires de l'aide sociale et le reste de celle-ci est pris en charge par l'aide sociale. En cas d'imposition de la RIP, il en résulte donc une charge fiscale bien plus élevée pour les bénéficiaires de l'aide sociale à Neuchâtel, charge qui démarre déjà à partir d'un salaire brut de 18 000 francs pour la famille biparentale. À la sortie de l'aide sociale, pour un salaire brut de 50 000 francs, cette famille ne reçoit plus qu'une partie de la prime à prix réduit. Ici aussi, l'effet de seuil relatif à la RIP se reflète dans l'aide sociale.

Étant donné que les prestations de la RIP sont plus généreuses dans le canton de Neuchâtel que dans celui de Berne, l'incidence sur la charge fiscale est aussi plus forte. En cas d'imposition de la RIP, la famille biparentale doit acquitter des impôts pouvant atteindre 1900 francs de plus que précédemment. Pour ce type de ménage, les revenus compris entre 35 000 et 77 000 francs sont les plus durement touchés. Dans le canton de Neuchâtel, ce type de ménage a droit à des prestations de la RIP jusqu'à un salaire brut de 94 000 francs et doit donc supporter une charge fiscale accrue en cas d'imposition de ces prestations.

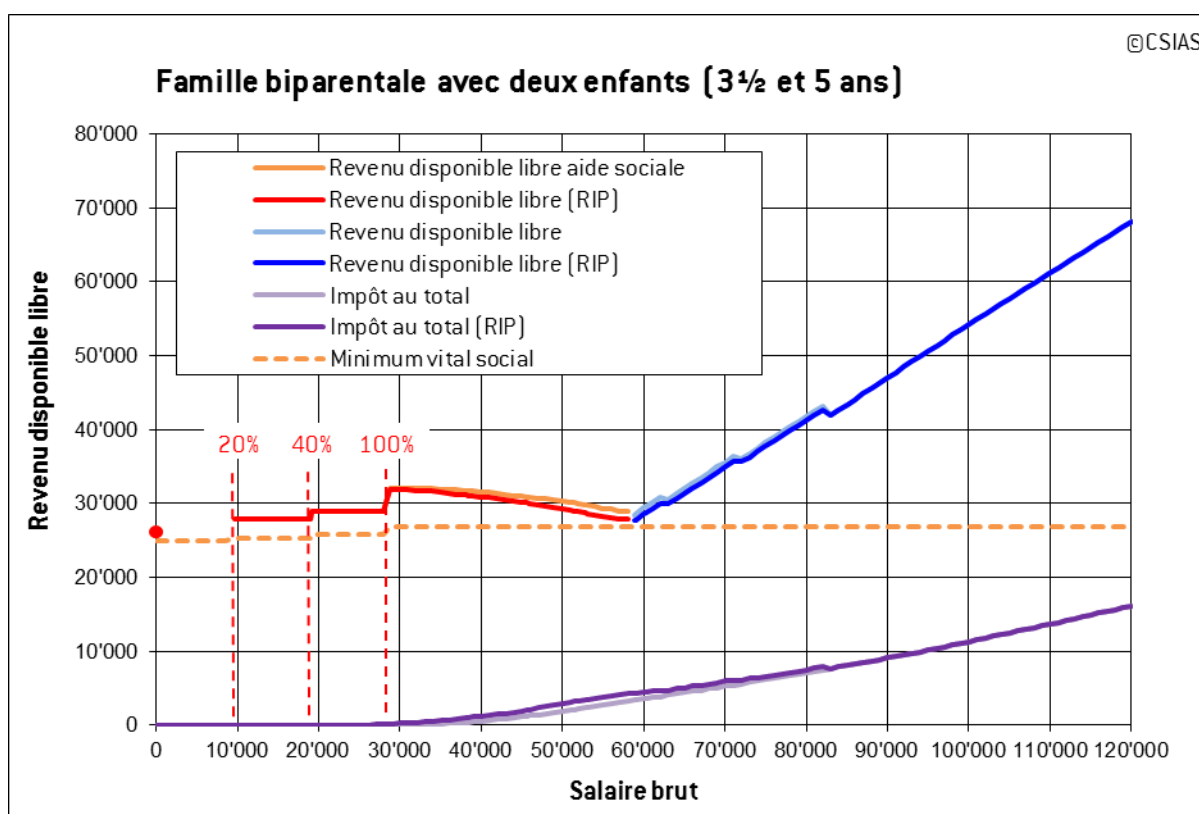
¹² Pour la famille biparentale avec deux enfants, l'effet est plus fort que pour les deux autres types de ménage examinés, parce qu'elle réunit un plus grand nombre de personnes et présente par conséquent la charge de prime la plus élevée. Pour les autres types de ménage, l'effet est cependant analogue, tant à Berne qu'à Neuchâtel.

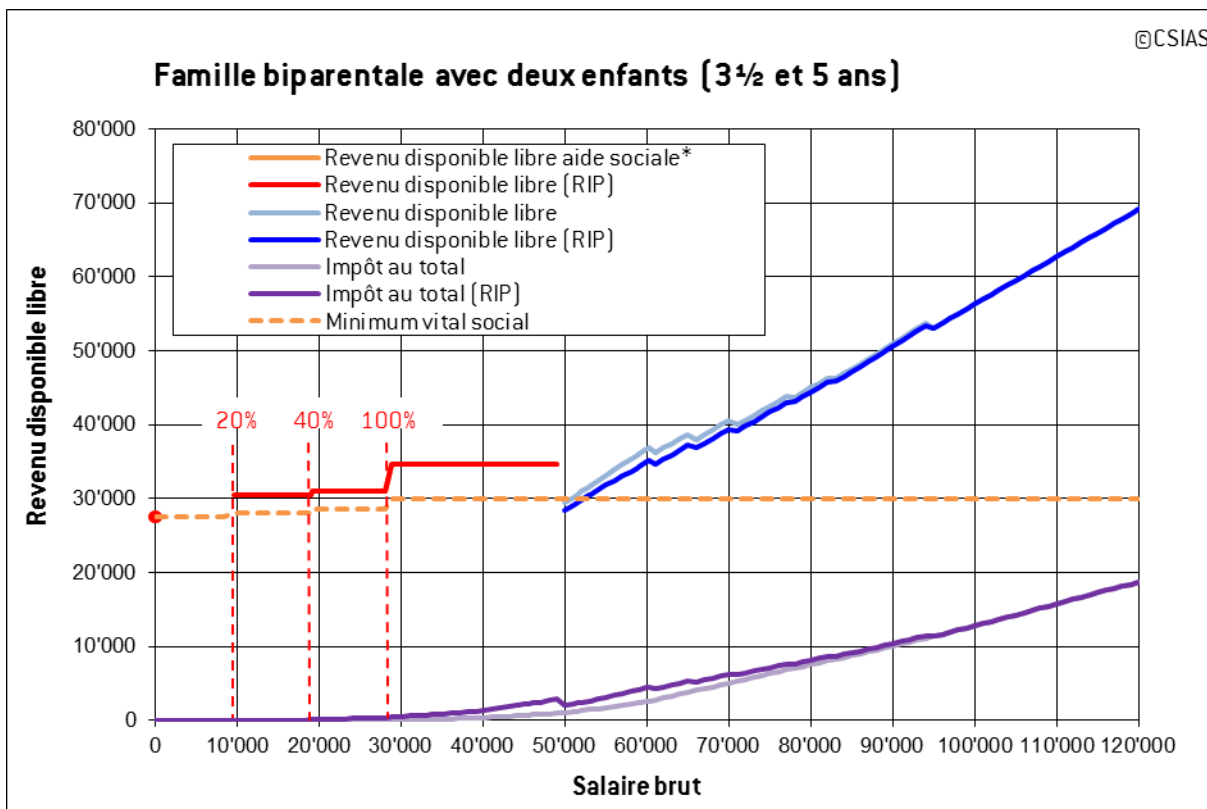


Incidence sur le revenu disponible libre

Les incidences différentes sur les charges fiscales ont également des effets différents sur le revenu disponible libre. Dans le segment de l'aide sociale, le traitement des impôts joue également un rôle dans le calcul des prestations. Dans le canton de Neuchâtel (G14), la charge fiscale accrue n'a pas d'incidence sur le revenu disponible libre des personnes qui touchent l'aide sociale, car les impôts sont pris en charge par l'aide sociale. En revanche, dans le canton de Berne (G13), le revenu disponible libre des ménages touchant l'aide sociale diminue et l'incitation négative à l'emploi est renforcée. En dehors de l'aide sociale, le revenu disponible libre diminue dans les deux cantons suite à l'augmentation de la charge fiscale. L'incidence est plus forte dans le canton de Neuchâtel car la RIP et la charge fiscale qui en découle sont plus élevés. Dans ce canton, l'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale est renforcé (G14). Dans le canton de Neuchâtel encore, le revenu de la famille avec deux enfants qui se trouve juste en dehors du champ de l'aide sociale tombe un peu en dessous du minimum vital social selon la CSIAS, mais la charge fiscale n'est que partiellement responsable de cet effet, dû en majeure partie à l'interaction entre la réduction des primes et l'aide sociale (cf. explications p. 15).

G13 Incidence de l'imposition de la RIP sur le revenu disponible libre, Berne 2010





* La ligne orange et la ligne rouge (revenu disponible libre dans l'aide sociale) se recouvrent, si bien que seule la ligne rouge est visible.

4.2 Incidence de l'imposition des prestations de l'aide sociale

L'imposition des prestations de l'aide sociale a également une incidence différente suivant les cantons, d'une part parce que ces prestations sont organisées différemment et d'autre part parce que les régimes fiscaux sont différents. L'incidence de cette imposition sur la charge fiscale est examinée en premier lieu et son incidence sur le revenu disponible libre est analysée ensuite.

Incidence sur la charge fiscale

L'incidence de l'imposition des prestations de l'aide sociale se limite logiquement au champ du droit à l'aide sociale. La personne qui reçoit l'aide sociale doit payer des impôts plus élevés car l'imposition ne grève plus seulement le revenu du travail, mais aussi les prestations de l'aide sociale. L'analyse montre dans les deux cantons que la charge fiscale ne démarre plus à un revenu déterminé pour augmenter ensuite constamment et progressivement, mais que même les personnes qui n'ont pas de revenu du travail doivent payer des impôts et que la charge fiscale demeure plus ou moins constante pour tous les revenus dans le segment de l'aide sociale.

En principe, on devrait partir de l'idée que la charge fiscale est toujours constante pour tous les revenus dans le segment de l'aide sociale, car l'aide sociale apportée à un ménage est un soutien complémentaire au revenu du travail et qu'elle diminue proportionnellement en fonction de l'augmentation du revenu. Le revenu global à imposer devrait donc rester constant. Ce n'est toutefois pas nécessairement le cas. Dans les deux cantons, les personnes bénéficiant de l'aide sociale qui

exercent une activité lucrative reçoivent une franchise sur les revenus (FR) proportionnelle à leur taux d'occupation. Plus le taux d'occupation est élevé, plus la franchise sur les revenus est élevée. Dans le canton de Berne, la personne travaillant à plein temps reçoit une FR de 400 francs par mois (500 francs pour les familles monoparentales); dans le canton de Neuchâtel, la franchise est également de 400 francs par mois¹³. Ce montant n'est pas déduit de l'aide sociale, mais devrait être imposé en plus, selon la nouvelle réglementation. C'est pourquoi la charge fiscale augmente lorsque le taux d'occupation s'élève, comme le montrent les graphiques G15 à G18. Par ailleurs, les prestations d'aide sociale sont plus élevées dans le canton de Berne que dans le canton de Neuchâtel, parce qu'à Berne une partie de la prime de la caisse-maladie est remboursée par l'intermédiaire de l'aide sociale alors que dans le canton de Neuchâtel, la totalité de cette prime est prise en charge par la RIP.

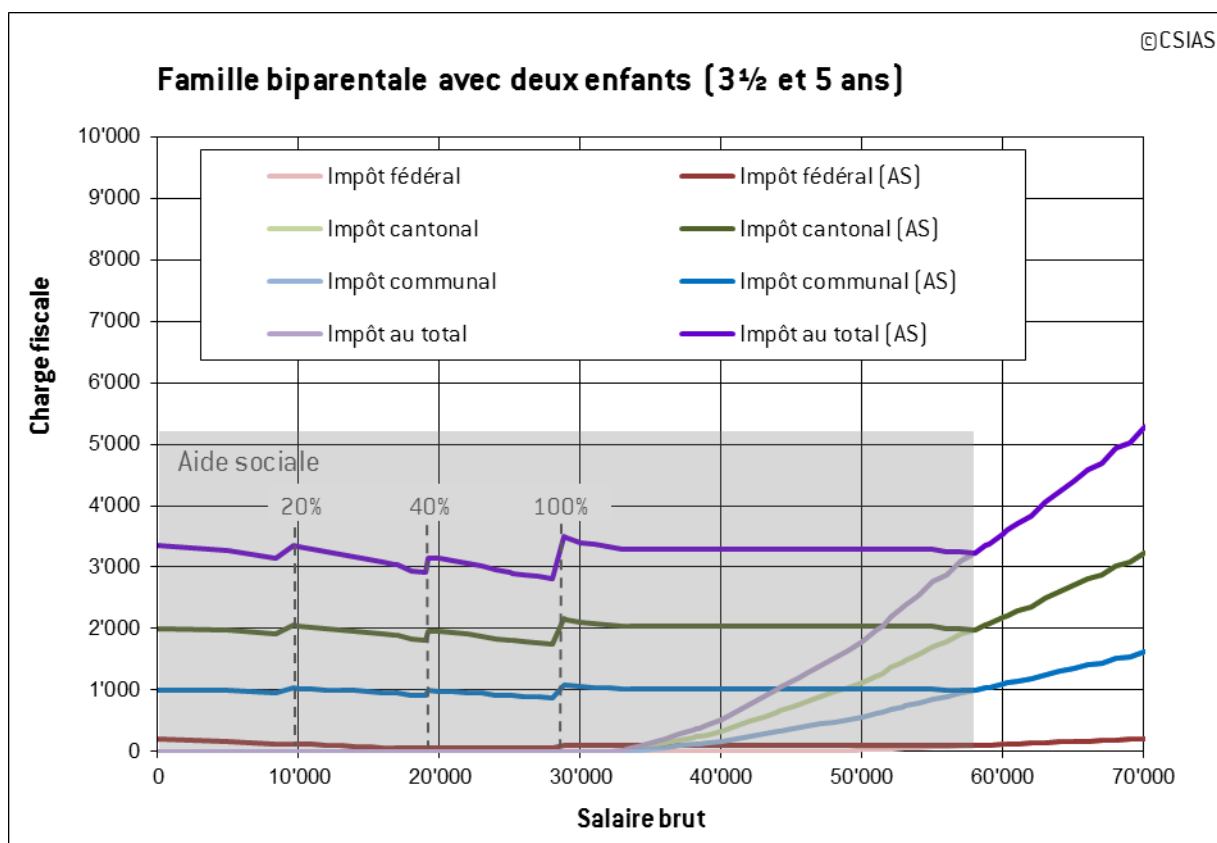
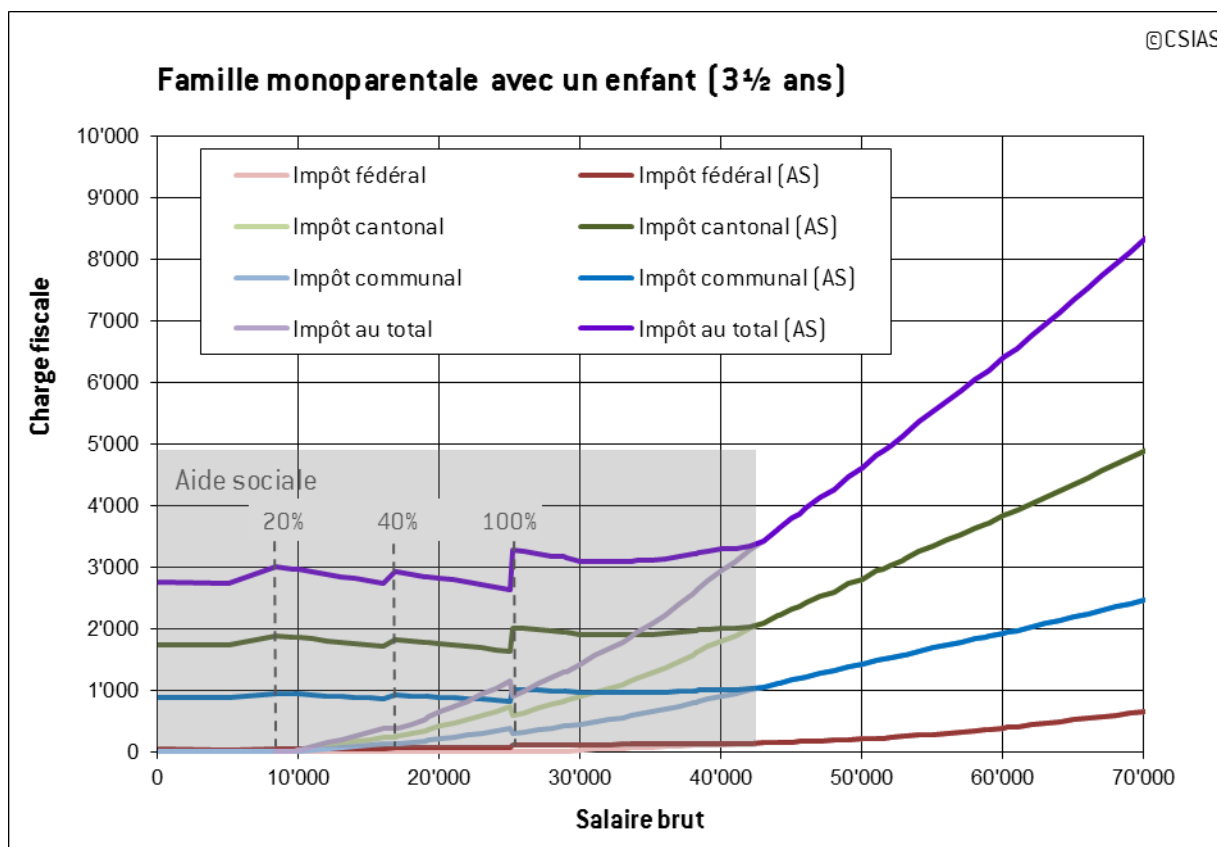
En plus de la différence de calcul des prestations sociales, il y a, entre les deux cantons examinés, des différences d'imposition qui ont une incidence sur la charge fiscale en cas d'imposition des prestations d'aide sociale. Les graphiques montrent qu'en cas d'imposition de ces prestations, la charge fiscale serait plus élevée dans le canton de Berne que dans le canton de Neuchâtel, en raison des taux d'imposition plus élevés du canton et de la ville de Berne sur les bas revenus. Dans le canton de Berne, l'imposition des prestations d'aide sociale en 2010 aurait entraîné une charge fiscale supplémentaire de plus de 3000 francs par an pour les familles monoparentale et biparentale types, alors que dans le canton de Neuchâtel, elle aurait été inférieure à 1000 francs en 2011 pour ces deux types de famille.

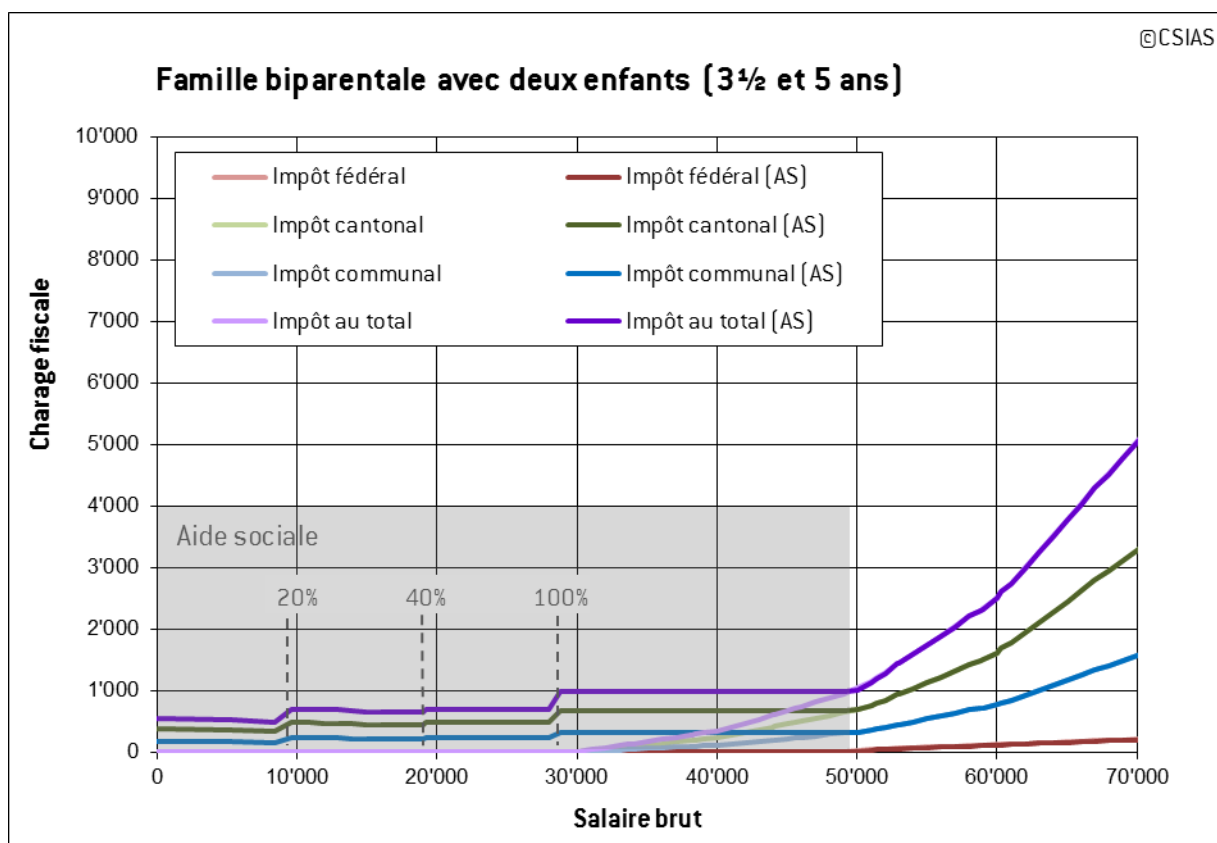
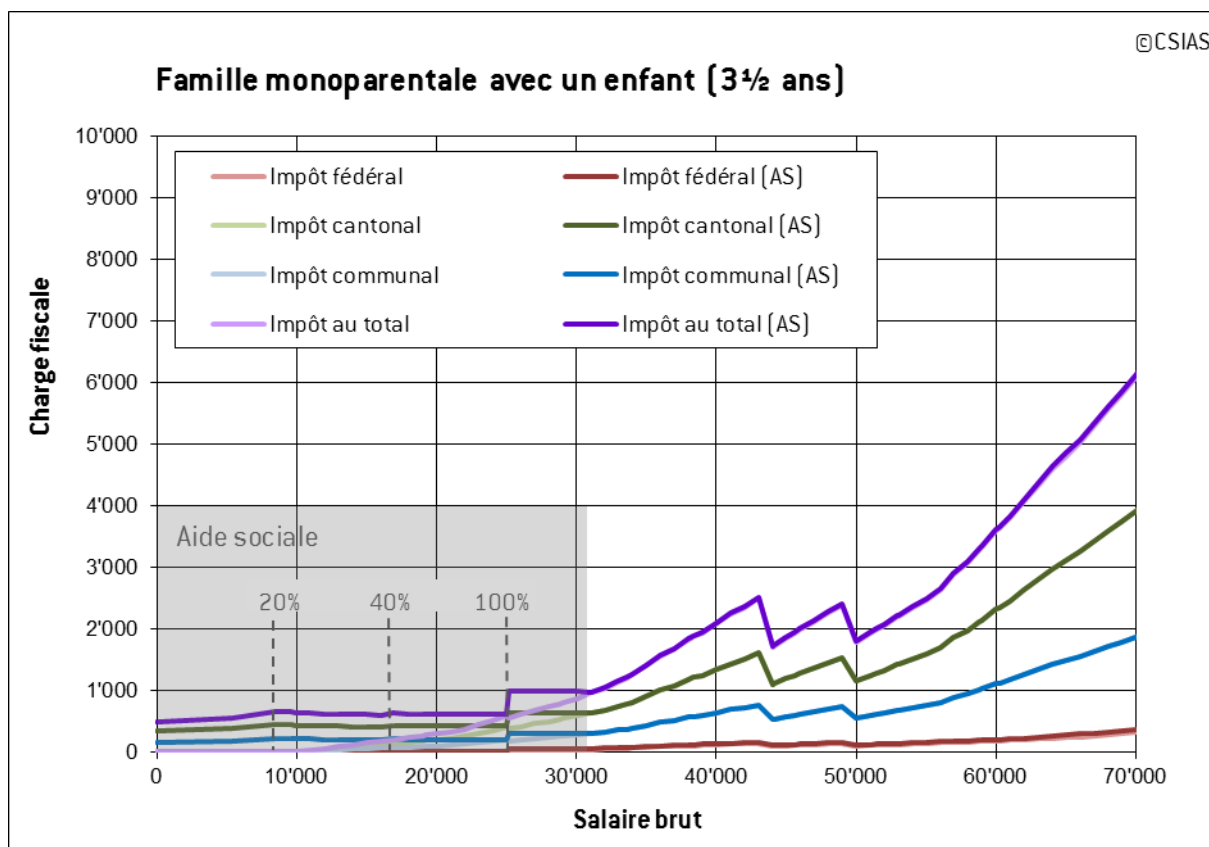
Dans le canton de Berne, la charge fiscale diminue pour un taux d'occupation constant et un revenu en augmentation en raison de la déduction des frais professionnels. Dans ce canton, 20 % du salaire net peuvent être déduits à titre de frais professionnels, mais au moins 2000 francs et au plus 7200 francs. Le canton de Neuchâtel accorde aussi une déduction pour les frais professionnels, mais elle est nettement plus basse et n'exerce donc qu'une incidence minime sur la charge fiscale grevant les faibles revenus.

La situation du ménage type de l'homme seul avec obligation d'entretien a également été examinée dans les deux cantons. En cas d'imposition des prestations d'aide sociale, l'homme ne doit pas acquitter d'impôt ou seulement un montant peu élevé, car il peut déduire la pension alimentaire de ses impôts. On peut supposer toutefois que son obligation d'entretien serait réduite, voire entièrement supprimée si son revenu du travail était très faible ou inexistant.

L'incidence sur la charge fiscale devrait également être étudiée en relation avec la pratique de la remise d'impôt. D'après la pratique actuelle, on peut partir de l'idée que ces ménages pourraient obtenir une remise d'impôt. Cette option n'a pas été examinée dans l'analyse.

¹³ Les normes CSIAS (norme E.1.2) recommandent une franchise comprise entre 400 et 700 francs sur le revenu du travail réalisé sur le marché ordinaire du travail. L'application dans les cantons est très diverse et varie entre 0 et 600 francs.

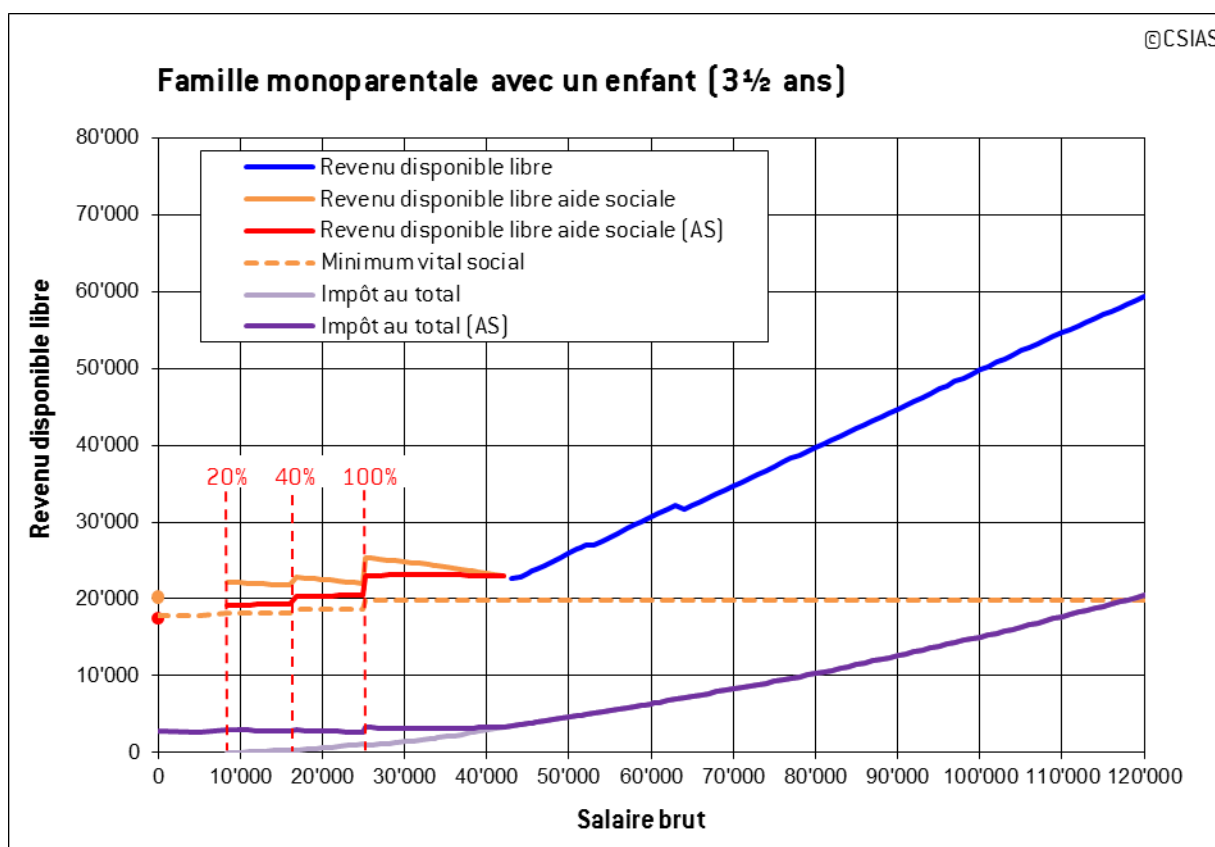


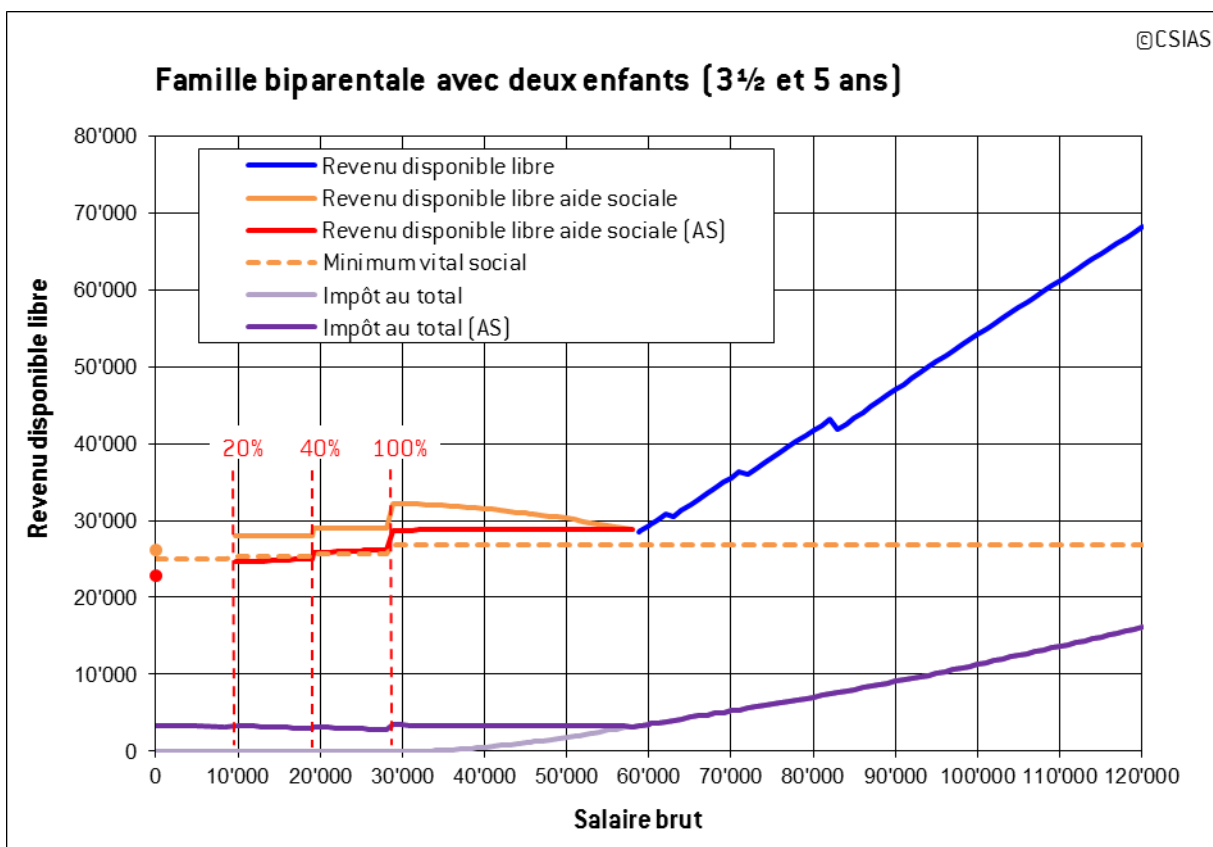


Incidence sur le revenu disponible libre

Dans le canton de Berne, le revenu disponible libre des ménages bénéficiant de l'aide sociale diminue en raison de la charge fiscale plus élevée. Pour les ménages sans revenu du travail ou avec des revenus très faibles, le revenu disponible libre diminue plus fortement que pour les ménages bénéficiant de l'aide sociale qui obtiennent par eux-mêmes un revenu du travail plus élevé car, pour ces derniers, la part de l'aide sociale par rapport au revenu global est moindre. L'incitation négative à l'emploi dans le segment de l'aide sociale disparaît, mais le revenu disponible libre en tant que tel diminue. La famille monoparentale avec un enfant (graphique G19) dispose tout de même encore d'un revenu supérieur au minimum vital social, si elle a son propre revenu du travail. En l'absence d'un tel revenu, son revenu disponible libre est légèrement inférieur au minimum vital social.

G19 Incidence de l'imposition de l'aide sociale sur le revenu disponible libre, Berne 2010





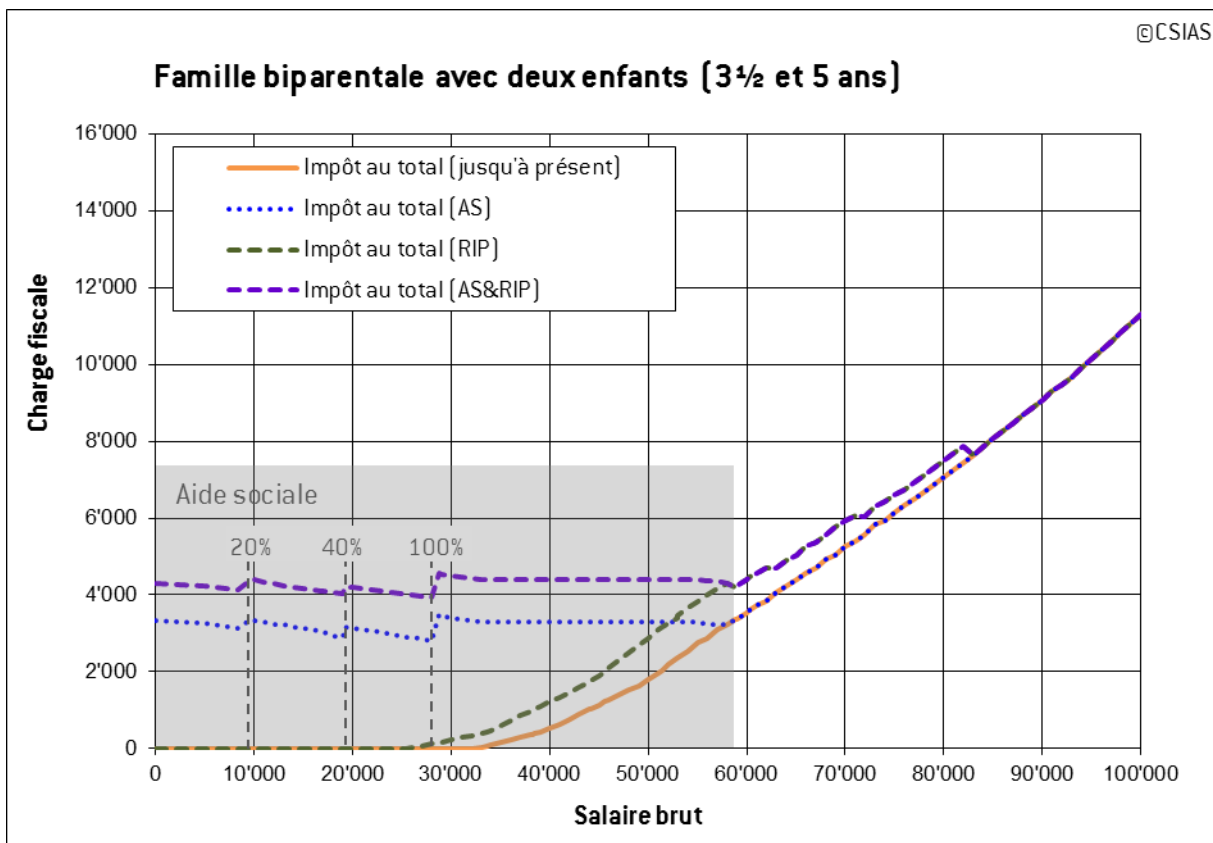
Pour la famille biparentale, l'imposition des prestations de l'aide sociale dans le canton de Berne frappe davantage le minimum vital social, comme le montre le graphique G20. En l'absence d'activité lucrative, cette famille obtient un revenu disponible libre inférieur de 180 francs par mois au minimum vital social. Pour un faible taux d'occupation, le revenu disponible libre est également inférieur au minimum vital social en raison de la charge fiscale. Pour cette famille, le revenu disponible libre est supérieur au minimum vital social à partir d'un taux d'occupation de 40 % car, à partir d'un tel taux, la franchise sur les revenus est suffisante pour compenser la charge fiscale supplémentaire et empêcher un empiètement sur le minimum vital social.

Dans le canton de Neuchâtel, l'imposition des prestations de l'aide sociale n'a pas d'incidence sur le revenu disponible libre car les impôts sont pris en charge par l'aide sociale si la demande de remise d'impôt est rejetée. L'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale ne diminue cependant pas.

4.3 Incidence de l'imposition des deux prestations

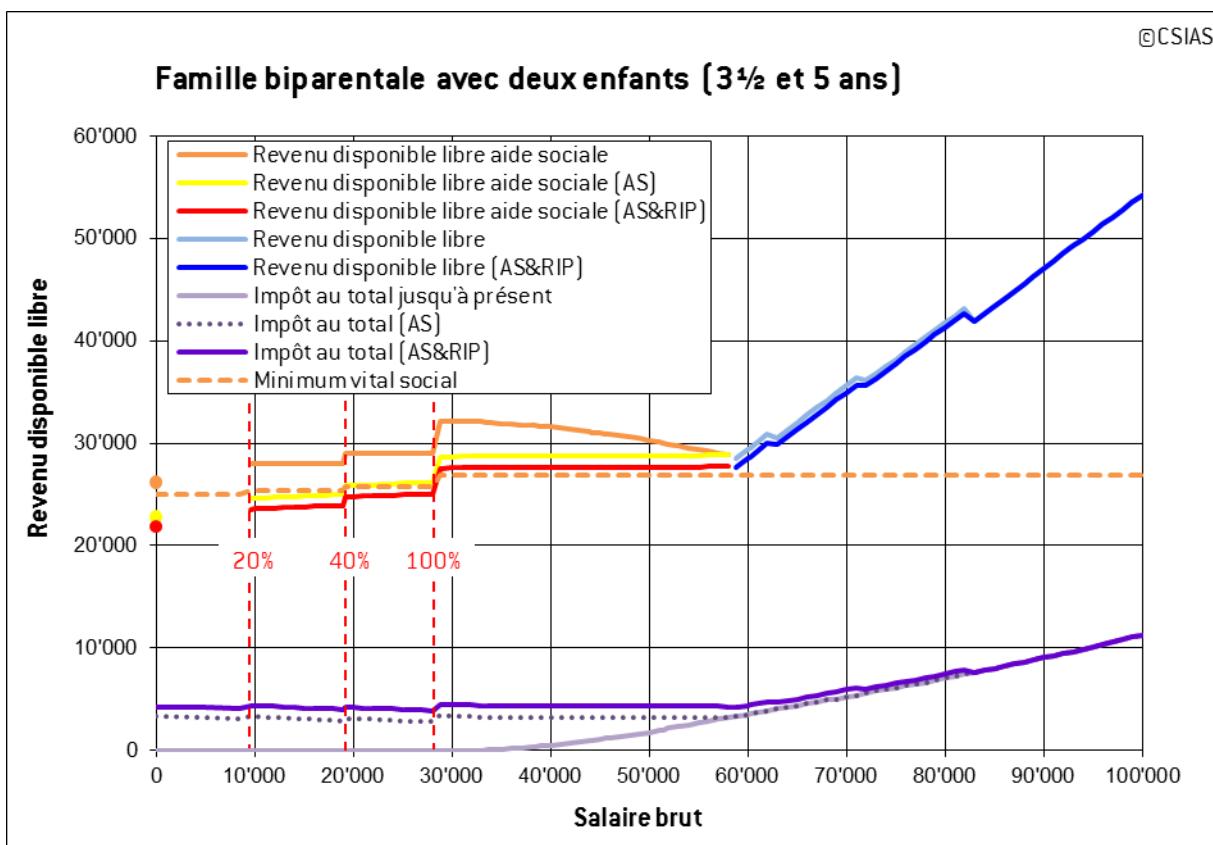
Si les prestations de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes sont imposées conjointement, les incidences décrites dans les paragraphes précédents s'additionnent, comme l'observation de la modification de la charge fiscale des différentes variantes (G21 et G23) le montre.

Dans le canton de Berne, l'imposition de ces deux prestations a pour conséquence que le ménage type de la famille biparentale qui se trouve dans le segment de l'aide sociale doit acquitter plus de 4000 francs d'impôt par an, alors qu'actuellement les ménages à très faibles revenus ou sans revenu du travail ne payent pas d'impôts.



Cette importante charge fiscale supplémentaire grève le minimum vital social de ce ménage s'il n'exerce pas d'activité lucrative ou n'a qu'un faible taux d'occupation (graphique G22). En l'absence de revenu du travail, cette charge supplémentaire a pour conséquence qu'il manque 250 francs par mois à ce ménage pour vivre avec le minimum vital social. Ce n'est qu'à l'aide de la franchise sur les revenus que ces ménages working poors bénéficiant de l'aide sociale atteignent le minimum vital social. Suite à l'imposition des deux prestations, ce type de ménage serait contraint de vivre en permanence au-dessous du minimum vital social en l'absence de franchise sur les revenus, alors même qu'il touche des prestations d'aide sociale. Le graphique montre également que la majeure partie de cet effet est dû à l'imposition de la prestation de l'aide sociale et qu'il est renforcé encore par l'imposition de la RIP.

En revanche, l'incitation négative à l'emploi dans le segment de l'aide sociale peut être supprimée. Juste en dehors de l'aide sociale, le ménage dispose d'un revenu inférieur en raison de l'imposition de la RIP. Cela n'entraîne cependant pas d'effet de seuil car, en raison de l'imposition, le ménage dispose d'un revenu disponible libre légèrement inférieur à celui d'auparavant dans le segment de l'aide sociale.

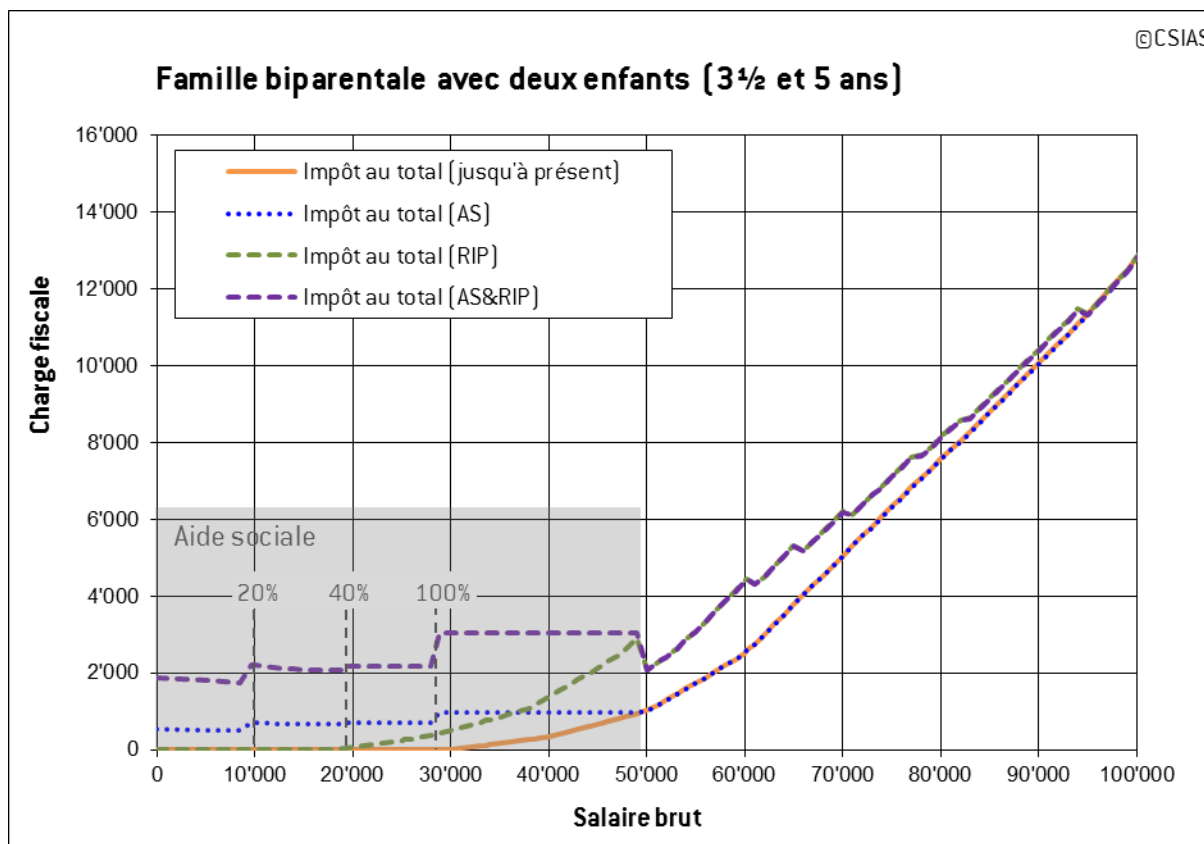


Pour les deux autres types de ménage (famille monoparentale, homme seul), dans le canton de Berne, de manière générale les mêmes incidences se produisent, mais sous une forme un peu atténuée, car ces ménages comptent moins de personnes. Le minimum vital social est en général plus bas, simplement en raison de la taille du ménage, et le ménage a donc besoin de moins de prestations, ce qui fait que l'incidence sur la charge fiscale est moindre. De plus, la famille monoparentale reçoit des avances sur pensions alimentaires qui sont déjà imposées actuellement. L'homme seul peut déduire de ses impôts la pension alimentaire qu'il verse: il est donc grevé d'une charge fiscale faible. Pour une famille monoparentale sans revenu du travail, l'imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP grève le minimum vital. L'imposition n'entame pas le minimum vital social de l'homme seul aussi longtemps qu'il verse la pension alimentaire et qu'il peut la déduire de ses impôts.

Dans le canton de Neuchâtel, l'imposition des deux prestations génèrerait une charge fiscale supplémentaire de 2000 à 3000 francs par an pour la famille biparentale se trouvant dans le segment de l'aide sociale (graphique G23). Dans ce canton, la charge fiscale supplémentaire due à l'imposition de la RIP a plus d'importance que dans le canton de Berne, car la RIP est plus généreuse dans le canton de Neuchâtel. La charge fiscale supplémentaire dans l'aide sociale n'a cependant pas d'incidence sur le revenu disponible libre des ménages car les impôts sont pris en charge par l'aide sociale si le ménage n'obtient pas la remise de ses impôts. En cas de sortie de l'aide sociale, la charge fiscale diminue (graphique G24), car la prestation versée au ménage au titre de la RIP est nettement réduite. Le ménage se retrouve cependant avec une charge fiscale de 2000 francs qui n'est plus

prise en charge par l'aide sociale. L'imposition des deux prestations renforce donc l'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale (graphique G24).

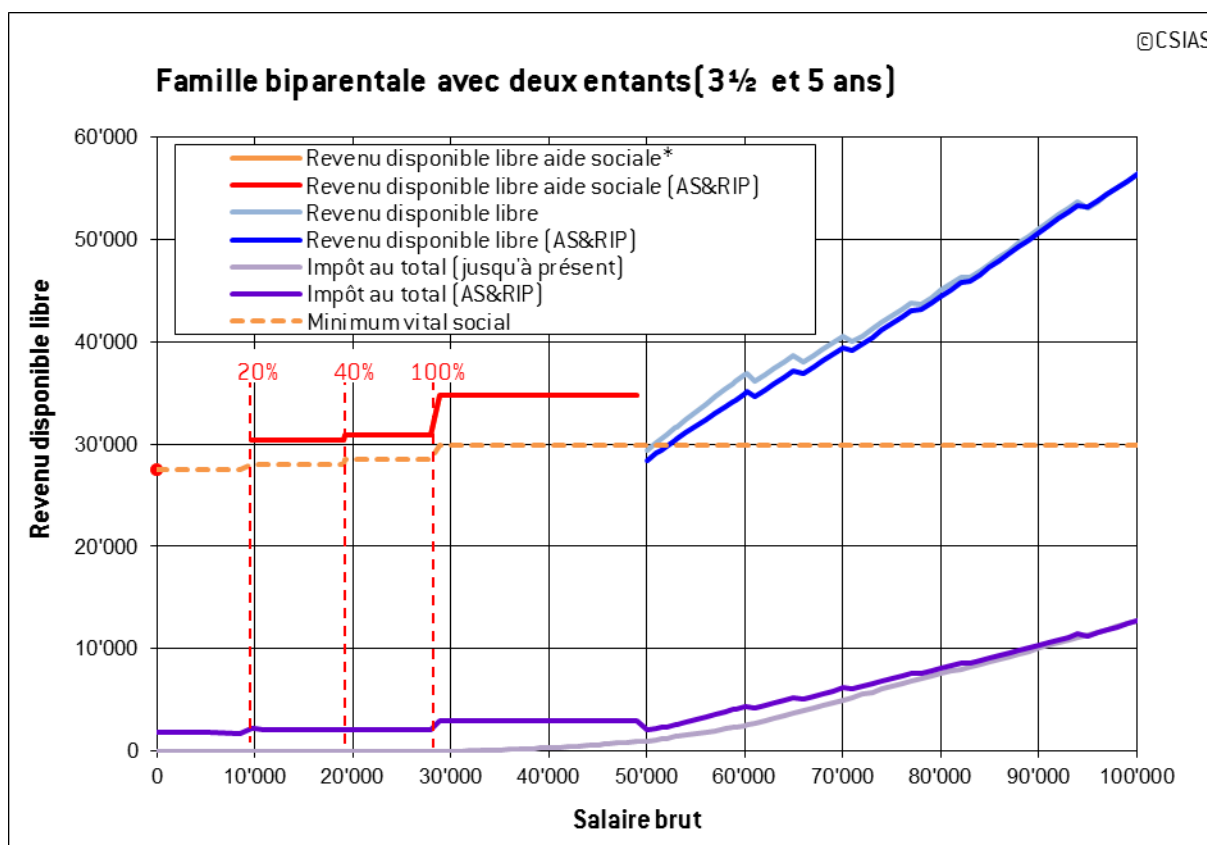
G23 Charge fiscale en cas d'imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP, Neuchâtel 2011



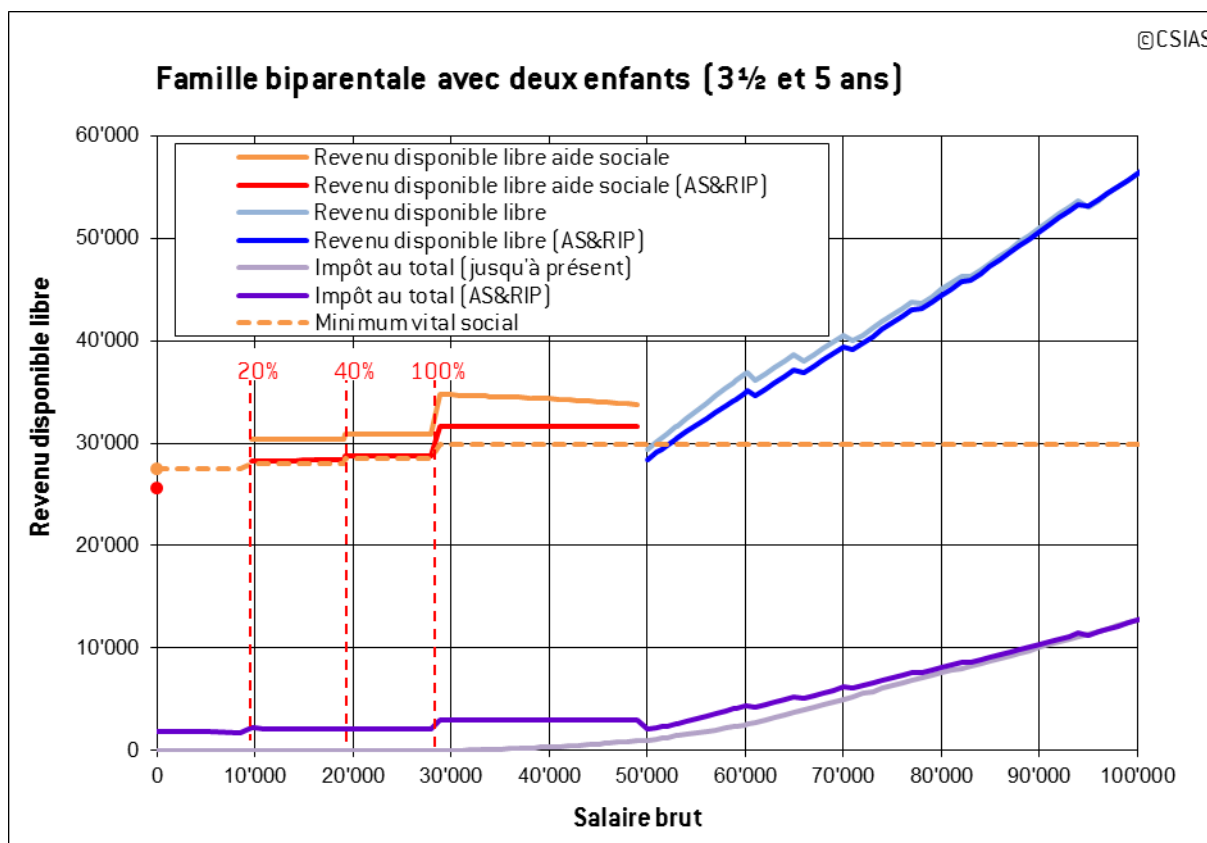
Étant donné que, dans le canton de Neuchâtel, le revenu disponible libre ne se modifie pas dans le segment de l'aide sociale, il n'y a pas non plus d'atteinte au minimum vital social. En ce qui concerne les ménages types, le ménage situé juste en dehors de l'aide sociale vit légèrement en dessous du minimum vital social. L'imposition des deux prestations renforce cet effet, qui est cependant dû en majeure partie à l'interaction entre l'aide sociale et la RIP (cf. p. 15).

Les effets qui sont apparus dans l'exemple de la famille biparentale se révèlent analogues pour les deux autres types de ménage dans le canton de Neuchâtel. La charge fiscale augmente tant pour la famille monoparentale que pour l'homme seul, dans une plus faible mesure que pour la famille biparentale. C'est pourquoi l'effet de seuil s'amplifie également dans une moindre mesure à la sortie de l'aide sociale.

Dans le canton de Neuchâtel, si l'aide sociale ne prenait pas en charge les impôts et si le ménage devait les acquitter comme c'est le cas dans le canton de Berne, l'imposition des deux prestations entamerait le minimum vital social de la famille biparentale sans revenu du travail (graphique G25). Pour les deux autres types de ménage et pour la famille biparentale qui dispose d'un revenu du travail, l'imposition de l'aide sociale et de la RIP ne grèverait pas leur minimum vital social.



* La ligne orange et la ligne rouge (revenu disponible libre dans l'aide sociale) se recouvrent, si bien que seule la ligne rouge est visible.



4.4 Bilan

L'imposition des prestations d'assistance de la RIP et de l'aide sociale augmente la charge fiscale des ménages sans revenu ou à faible revenu. Cependant, l'importance de l'incidence de l'imposition de ces deux prestations sur le revenu disponible libre, les incitations négatives à l'emploi et les effets de seuil dépend aussi grandement de la pratique relative à la remise d'impôt et de la manière dont l'aide sociale traite la charge fiscale.

Berne

	Imposition de la RIP (graphiques G11 et G13)	Imposition de l'aide sociale (graphiques G15, G16, G19, et G20)	Imposition des 2 prestations (graphiques G21 et G22)
Incidence sur la charge fiscale	La charge fiscale grève déjà des revenus plus faibles et il y a une charge supplémentaire pour tous les ménages avec RIP.	Les ménages bénéficiant de l'aide sociale doivent supporter une charge supplémentaire de plusieurs milliers de francs par an.	Les charges fiscales supplémentaires dues à l'imposition de l'aide sociale et de la RIP s'additionnent.
Incidence sur les effets de seuil / les incitations négatives à l'emploi	L'imposition de la RIP renforce l'incitation négative à l'emploi dans le segment de l'aide sociale. L'imposition de la RIP n'a pas d'incidence sur les effets de seuil dus à son aménagement.	L'incitation négative à l'emploi de l'aide sociale disparaît.	L'incitation négative à l'emploi dans le domaine de l'aide sociale disparaît. Les effets de seuil en dehors de l'aide sociale sont dus à l'aménagement de la RIP et subsistent.
Incidence sur le minimum vital social	Le revenu disponible libre diminue en raison de la charge fiscale supplémentaire, mais tous les ménages continuent de vivre au-dessus du minimum vital social.	Pour quelques ménages, en particulier ceux qui n'ont pas de revenu du travail, la charge fiscale supplémentaire grignote le minimum vital social.	Le cumul des charges fiscales supplémentaires élargit le cercle des ménages de working poors qui vivent en dessous du minimum vital social malgré l'aide sociale.

Neuchâtel

	Imposition de la RIP (graphiques G12 et G14)	Imposition de l'aide sociale (graphiques G17 et G18)	Imposition des 2 prestations (graphiques G23, G24 et G25)
Incidence sur la charge fiscale	La charge fiscale grève déjà des revenus plus faibles et il y a une charge fiscale supplémentaire pour tous les ménages avec RIP. Les ménages bénéficiant de l'aide sociale ne supportent pas eux-mêmes cette charge supplémentaire.	Pour les ménages bénéficiant de l'aide sociale, la charge fiscale augmente, mais les impôts sont pris en charge par l'aide sociale.	Charge fiscale supplémentaire pour tous les ménages bénéficiant de l'aide sociale et de la RIP. Toutefois l'aide sociale prend en charge les impôts des ménages bénéficiant de cette aide.
Incidence sur les effets de seuil / les incitations négatives à l'emploi	L'imposition de la RIP renforce l'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale. Cette imposition n'a pas d'incidence sur les autres effets de seuil.	L'imposition de l'aide sociale n'a pas d'incidence sur les effets de seuil ni sur les incitations négatives à l'emploi, si les impôts continuent d'être pris en charge par l'aide sociale.	Léger renforcement de l'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale. Toutefois, cet effet est dû en majeure partie à l'interaction entre la RIP et l'aide sociale et il n'est pas influencé par l'imposition. Les

			autres effets de seuil subsistent.
Incidence sur le minimum vital social	Étant donné que l'effet de seuil est renforcé à la sortie de l'aide sociale, quelques ménages supplémentaires se retrouvent juste en dessous du minimum vital social. Pour les ménages bénéficiant de l'aide sociale, l'imposition de la RIP n'a pas d'incidence sur le revenu disponible libre.	Pas d'incidence sur le revenu disponible libre et, par conséquent, pas de charge sur le minimum vital social.	Pas de charge sur le minimum vital social pour les ménages bénéficiant de l'aide sociale. Juste en dehors de l'aide sociale, quelques ménages supplémentaires se retrouvent en dessous du minimum vital social.

L'analyse montre que l'incidence peut fortement varier suivant l'aménagement des prestations et la coordination des prestations entre elles. Dans le canton de Neuchâtel, l'incidence serait très différente si l'aide sociale ne prenait pas les impôts en charge. De plus, la réduction individuelle des primes est plus généreuse dans ce canton que dans le canton de Berne et l'incidence serait par conséquent plus forte si cette prestation était imposée.

5. Exonération fiscale du minimum vital

La motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats prévoit de combiner l'imposition des prestations d'assistance à l'exonération fiscale du minimum vital. Ce chapitre présente l'incidence de l'exonération du minimum vital sur le revenu disponible libre des ménages. Pour commencer, les moyens d'exonérer le minimum vital sont brièvement exposés, puis une variante est analysée plus en détail à l'exemple du canton de Berne.

5.1 Moyens d'exonérer le minimum vital¹⁴

Si le minimum vital doit être exonéré des impôts, il convient d'abord de le définir. Il n'existe pas de définition uniforme du minimum vital en Suisse. Plusieurs branches de la sécurité sociale ont déterminé leur propre minimum vital. Les minima les plus couramment utilisés sont le minimum vital selon le droit de la poursuite, le minimum vital selon les prestations complémentaires à l'AVS/AI et le minimum vital social selon la CSIAS. En outre, ces minima dépendent toujours des revenus et des dépenses réelles du ménage et les ménages les atteignent donc à des revenus du travail différents¹⁵.

Dans le présent rapport, le minimum vital social selon la CSIAS a servi de valeur de référence jusqu'ici. Dans ce chapitre, ce minimum vital social sert par conséquent aussi de référence pour examiner l'incidence de l'exonération du minimum vital. Les législations fiscales cantonales prévoient déjà toute une série de déductions: déductions personnelles, déduction pour frais professionnels et primes des caisses-maladie, déductions pour enfants et pour l'accueil extrafamilial et parascolaire. Certains cantons accordent même des déductions supplémentaires, par exemple pour les contribuables de condition modeste. Cependant, ces déductions et abattements sont souvent fixés à des montants trop modestes et ne permettent pas d'éviter l'imposition des revenus nécessaires à garantir la couverture du minimum vital.

Pour exonérer le minimum vital, il convient de relever la limite de l'exonération fiscale dans une plage de revenus plus élevée, ce qui peut se faire soit en **adaptant les barèmes des lois fiscales** soit en **instituant ou en relevant des déductions**.

L'adaptation des barèmes est la solution la plus lourde à réaliser car elle implique généralement une révision en profondeur de la législation fiscale, législation dont elle affecte tous les domaines. Agir sur les déductions fiscales permet au contraire de cibler un groupe spécifique de ménages tout en préservant le système dans son ensemble. Cette approche est en général plus simple à mettre en œuvre et ne suppose souvent qu'une révision partielle de la législation fiscale. Procéder à l'exonération du minimum vital en agissant sur les déductions permet de cibler plus précisément les allègements fiscaux.

¹⁴ Le contenu de ce chiffre est repris dans une grande mesure du chapitre Good Practice: impôts, paru dans le rapport suivant: Franziska Ehrler, Caroline Knupfer et Yann Bochslers (2012). Effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvement. Aspects de la sécurité sociale 14/12, Office fédéral des assurances sociales. Ce chapitre peut être téléchargé à l'adresse:

<http://www.csias.ch/fr/?page=forschung/schwelleneffekte/>

¹⁵ Cf. à ce sujet: CSIAS 2012, document de base Pauvreté et seuil de pauvreté.

www.csias.ch/store/pdf_f/publikationen/grundlagendokumente/Armutsgrenze-f.pdf

L'exonération fiscale du minimum vital au moyen de déductions peut être mise en œuvre de différentes manières. Fondamentalement, elle peut être obtenue soit par l'institution ou le relèvement d'une déduction de l'assiette de l'impôt (revenu imposable), soit par une déduction du montant de l'impôt.

Déduction de l'assiette de l'impôt

En cas de déduction sur l'assiette de l'impôt (revenu imposable), le relèvement des déductions sociales actuelles ou l'institution de nouvelles déductions constitue une solution possible pour exonérer le minimum vital. Les déductions sur l'assiette de l'impôt peuvent être forfaitaires ou dégressives. De plus, ces déductions peuvent être ciblées sur certains groupes déterminés; par exemple, la déduction pour enfants allège de manière ciblée la charge fiscale des familles.

Les **déductions forfaitaires** sur l'assiette de l'impôt bénéficient à tous les contribuables et la réduction effective des impôts augmente jusqu'à un certain revenu. Par conséquent, une déduction de ce genre donnerait lieu à un allègement fiscal plus important pour les revenus élevés que pour les revenus les plus faibles. Le principe éthique de la justice fiscale verticale ne serait donc pas respecté, car les taux d'imposition marginaux les plus faibles ne profiteraient pas aux catégories de revenus les plus basses. De plus, suivant les législations fiscales cantonales, il ne serait possible d'exonérer le minimum vital qu'au moyen de déductions sociales considérables. En pratique, le recours à des déductions fiscales en vue d'exonérer le minimum vital s'avère souvent onéreux et de nature à entraîner d'importantes diminutions des recettes fiscales.

Dans la mise en œuvre de cette approche, il convient de veiller à ce que les déductions soient adaptées à la capacité économique réelle des personnes assujetties à l'impôt. Une façon de procéder consiste, par exemple, à fonder l'appréciation de la déduction fiscale non seulement sur le revenu imposable, mais encore sur les frais d'entretien des actifs immobiliers, sur les subsides provenant de fonds publics ou privés, sur les rachats dans le cadre du 2^e pilier, sur les versements au 3^e pilier, etc.

Procéder à l'exonération fiscale du minimum vital en agissant sur les déductions sociales suppose aussi de porter une attention particulière au problème de la distorsion de la progressivité de l'impôt. Le fait de relever le seuil d'exonération fiscale a en effet pour conséquence de faire démarrer l'imposition des revenus à un échelon plus élevé du barème fiscal. Il est donc important d'analyser au préalable l'incidence d'un assujettissement sur le revenu disponible libre des ménages. Il convient en particulier d'éviter une progressivité excessive qui engendrerait un nouvel effet de seuil.

Des déductions réservées aux bas revenus sont plus efficaces pour atteindre l'objectif recherché que des déductions générales. Cela signifie que certaines déductions ne sont autorisées que jusqu'à un seuil de revenu déterminé. Une difficulté réside dans le fait que, dans certaines circonstances, cette disposition peut avoir des effets secondaires non souhaités sur les prestations sociales qui sont calculées sur la base du revenu imposable. En effet, lorsque le seuil de revenu ainsi défini est atteint, le revenu imposable augmente brusquement, car les ménages ne peuvent plus faire valoir certaines déductions. Les transferts sociaux calculés sur la base du revenu imposable diminuent à leur tour de manière abrupte. Parallèlement, l'augmentation brutale de la charge fiscale provoquerait un effet de seuil sur le revenu libre disponible.

Les **déductions fiscales dégressives** offrent une variante aux déductions sociales forfaitaires. Dans ce cas, le montant de la déduction est progressivement réduit dans un mouvement d'équilibre avec la progressivité de l'impôt. Le réglage adéquat de cet instrument constitue donc un important défi pour le législateur, en particulier lors du choix du taux de dégressivité. Une réduction trop marquée de la déduction sur une tranche étroite de revenus risquerait en effet de provoquer des incitations négatives à l'emploi et ce phénomène pourrait être renforcé si la même tranche de revenus correspond également à une réduction des prestations sociales.

Déduction sur le montant de l'impôt

Comme alternative à l'octroi d'une déduction sociale, l'exonération fiscale du minimum vital peut aussi être obtenue au moyen d'une **déduction sur le montant de l'impôt**¹⁶. Celle-ci peut également être forfaitaire ou dégressive et réservée à certains groupes déterminés (p. ex. les familles).

En tant que **déduction forfaitaire**, elle profiterait à l'ensemble des ménages, mais elle constituerait un allègement particulier pour les revenus les plus faibles, car l'imposition commencerait à partir d'un seuil de revenu plus élevé. L'institution d'une déduction sur montant de l'impôt est une mesure onéreuse car elle profiterait à tous les ménages et se traduirait par une diminution considérable des recettes fiscales. L'application de cet instrument pourrait toutefois être limitée aux petits et moyens revenus sous la forme d'une **déduction dégressive** en fonction de l'augmentation du revenu. En l'occurrence, un échelonnement de la déduction exprimé en pourcentage du montant du revenu serait de nature à prévenir l'apparition d'effets de seuil et d'incitations négatives à l'emploi¹⁷.

5.2 Incidence de l'exonération fiscale du minimum vital social

L'incidence de l'exonération fiscale du minimum vital au moyen d'une déduction du montant de l'impôt sera analysée dans ce sous-chapitre et illustrée à l'exemple du canton de Berne, car ce canton impose les revenus à la limite du minimum vital plus lourdement que le canton de Neuchâtel. Il existe des déductions sur le montant de l'impôt tant au niveau fédéral que cantonal. Par exemple, la Confédération accorde actuellement aux familles une déduction de 250 francs par enfant sur le montant de l'impôt. Au niveau cantonal, le canton de Neuchâtel par exemple va instituer pour les familles une déduction sur le montant de l'impôt de 500 francs par enfant.

Pour la présente étude, une déduction dégressive du montant de l'impôt a été choisie pour exonérer le minimum vital des impôts de manière ciblée, ce sans alléger les revenus moyens et élevés et donc sans occasionner d'importantes diminutions des recettes fiscales. La déduction appliquée est une solution théorique développée spécialement pour la situation des trois types de ménage examinés dans le canton de Berne. Pour mettre en œuvre l'exonération du minimum vital dans un canton, il faut tenir compte de l'organisation de son système fiscal et de l'ensemble des types de ménage.

¹⁶ La déduction sur le montant de l'impôt se limiterait à une déduction forfaitaire maximale sur le montant effectif de l'impôt et n'impliquerait pas le versement d'un montant négatif si la déduction était supérieure au montant de l'impôt dû.

¹⁷ En pratique, la déduction sur le montant de l'impôt fait l'objet de jugements critiques dans la mesure où elle complique la communication des données statistiques fondées sur les données fiscales. Les montants d'impôts effectivement dus ne pourraient que difficilement être rattachés aux revenus perçus. Les déductions fiscales sur l'assiette de l'impôt permettraient une définition plus adéquate du revenu imposable, et cette définition pourrait également servir de base de calcul à d'autres transferts sociaux.

La charge fiscale qui grève les personnes qui vivent à la limite du minimum vital dans le canton de Berne sert de base à la conception de la déduction du montant de l'impôt utilisée ici. Pour les trois cas types, le tableau T3 indique le montant de la charge fiscale peu avant la sortie de l'aide sociale.

T3 Charge fiscale dans la ville de Berne peu avant la sortie de l'aide sociale (situation 2010)

	Imposition selon le statu quo (sans imposition de l'AS ni de la RIP)		Imposition de l'AS et de la RIP	
	Charge fiscale globale	Charge fiscale canton & commune	Charge fiscale globale	Charge fiscale canton & commune
Famille monoparentale avec un enfant (3 ½ ans)	3271 francs	3005 francs	3840 francs	3522 francs
Famille avec deux enfants (3 ½ et 5 ans)	3224 francs	2987 francs	4284 francs	3954 francs
Homme seul divorcé avec obligation d'entretien	433 francs	389 francs	742 francs	669 francs

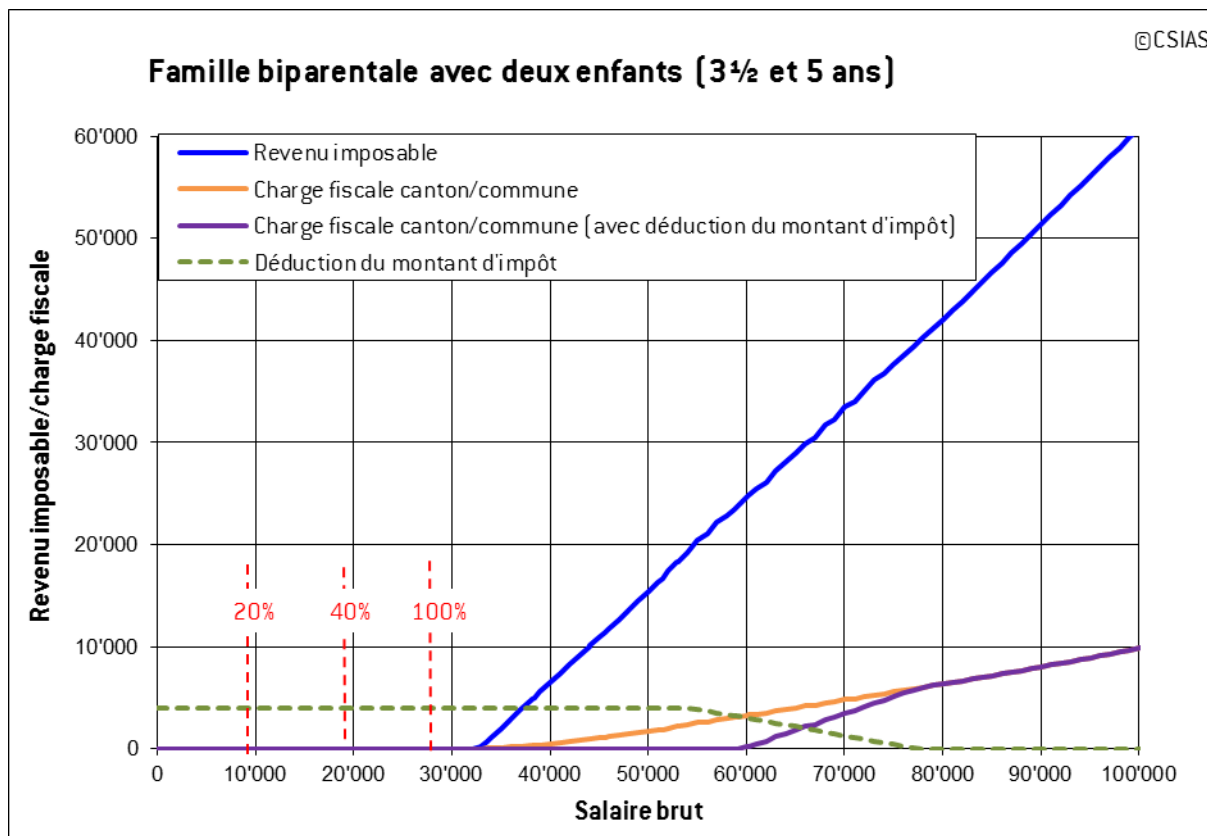
Pour qu'elle exonère effectivement le minimum vital social, la déduction du montant de l'impôt doit être suffisamment élevée pour éliminer la charge fiscale. Étant donné que l'imposition des prestations d'aide sociale et l'exonération du minimum vital ont lieu au niveau cantonal, l'analyse porte uniquement sur les impôts cantonal et communal. Pour la situation des ménages examinés, ces impôts sont les plus élevés pour la famille biparentale et, en cas d'imposition des prestations, se montent à 4000 francs pour une famille vivant à la limite du minimum vital (c.-à-d. peu avant la sortie de l'aide sociale)¹⁸. C'est pourquoi la déduction fiscale choisie se monte à 4000 francs au plus. Elle est accordée en fonction du revenu imposable. Dans le modèle sans imposition ni de l'aide sociale ni de la RIP, elle est accordée jusqu'à un revenu imposable de 10 000 francs. Pour les ménages avec enfants, ce plafond est relevé de 10 000 francs. La famille biparentale reçoit donc la déduction entière jusqu'à un revenu imposable de 20 000 francs par an. Si les prestations de l'aide sociale et de la RIP sont imposées, le revenu imposable des ménages à faible revenu est plus élevé et la déduction doit donc être accordée pour les deux ménages types avec enfant jusqu'à un revenu imposable plus élevé afin d'exonérer leur minimum vital des impôts. Dans ce cas, la déduction est accordée jusqu'à un revenu imposable de 25 000 francs pour la famille monoparentale et de 30 000 francs pour la famille biparentale. La déduction est réduite ensuite proportionnellement à l'augmentation du revenu imposable. Le montant total de l'impôt peut être déduit s'il est inférieur à la déduction accordée. En revanche, le versement du montant négatif de l'impôt n'est pas prévu.

Les graphiques G26 et G27 montrent l'effet d'une déduction de 4000 francs au plus sur la charge fiscale. Il vaut la peine en l'occurrence d'examiner le revenu imposable, qui est très nettement différent suivant les deux modèles. Pour le modèle sans imposition des prestations, le revenu imposable de la famille biparentale est égal à zéro jusqu'à un salaire brut de 32 000 francs et augmente ensuite constamment. La déduction maximale de 4000 francs n'est de loin pas utilisée dans sa totalité car la charge fiscale de cette famille est inférieure à ce montant. La réduction

¹⁸ La famille biparentale a des besoins plus importants que les deux autres types de ménage examinés et, par conséquent, sort de l'aide sociale aussi à un revenu du travail et à un revenu imposable plus élevés.

dégressive a pour effet d'alléger la charge fiscale de ce type de ménage jusqu'à un salaire brut de 77 000 francs.

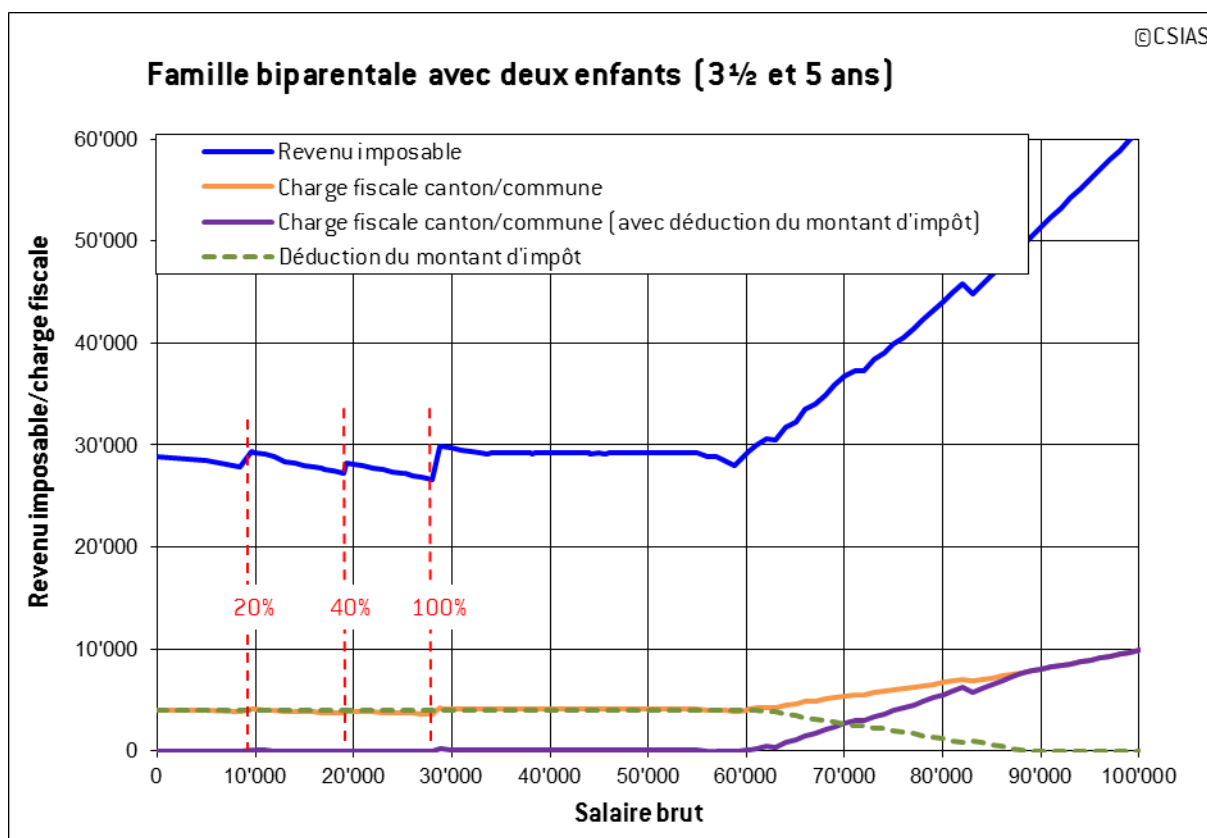
G26 Effet de la déduction dégressive (4000 fr.) du montant de l'impôt sur la charge fiscale en l'absence d'imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP



Une toute autre image se révèle (G27) dans le modèle de l'imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP. Pour ce type de ménage, le revenu imposable se monte déjà à 28 000 francs même en l'absence de revenu du travail. La déduction maximale de 4000 francs est entièrement utilisée pour les ménages bénéficiant de l'aide sociale. Les marches dans le revenu imposable en cas d'augmentation du taux d'occupation sont dues aux franchises sur les revenus. Dans le segment de l'aide sociale, le ménage qui augmente son taux d'occupation bénéficie d'une franchise plus élevée sur le revenu, si bien que l'addition de son salaire et des prestations d'aide sociale fait augmenter brutalement son revenu et, par conséquent, son revenu imposable. Dans l'ensemble, la charge fiscale est réduite jusqu'à un salaire brut de 88 000 francs en raison de la déduction sur le montant de l'impôt¹⁹.

¹⁹ Le fait que la charge du ménage de la famille biparentale soit allégée jusqu'à un salaire brut de 88 000 francs en cas d'imposition et seulement jusqu'à un salaire brut de 77 000 francs sans imposition est en rapport avec la nécessité d'octroyer la déduction fiscale jusqu'à un revenu imposable plus élevé. Un ajustement du taux de dégressivité pourrait changer cette situation.

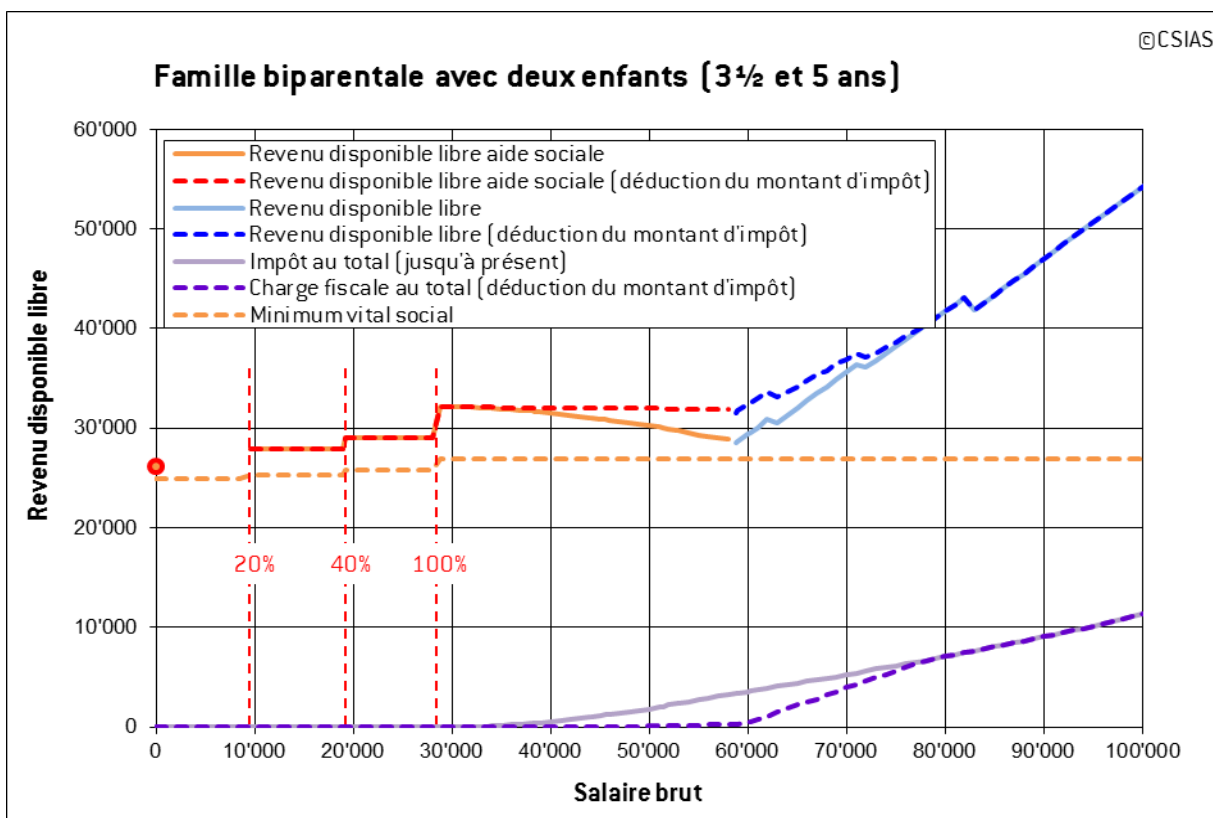
G27 Effet de la déduction dégressive (4000 fr.) du montant de l'impôt sur la charge fiscale en cas d'imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP



Ci-après, l'effet de la déduction de 4000 francs au plus sur le revenu disponible libre sera montré, puis il sera procédé à l'analyse comparative d'une variante prévoyant une déduction sur montant de l'impôt réduite à 2000 francs au plus.

Exonération du minimum vital social au moyen d'une déduction de 4000 francs sur le montant de l'impôt

Le graphique G28 indique l'effet de la déduction sur montant de l'impôt lorsque les prestations de l'aide sociale et de la réduction des primes ne sont pas imposées. La ligne orange indique l'incitation négative à l'emploi résultant de la charge fiscale examinée dans les chapitres précédents pour les ménages de working poors bénéficiant de l'aide sociale. Si la déduction sur le montant de l'impôt décrite ci-dessus est accordée, les bénéficiaires de l'aide sociale ne paient plus d'impôt. Le minimum vital social selon la CSIAS est exonéré de l'impôt.



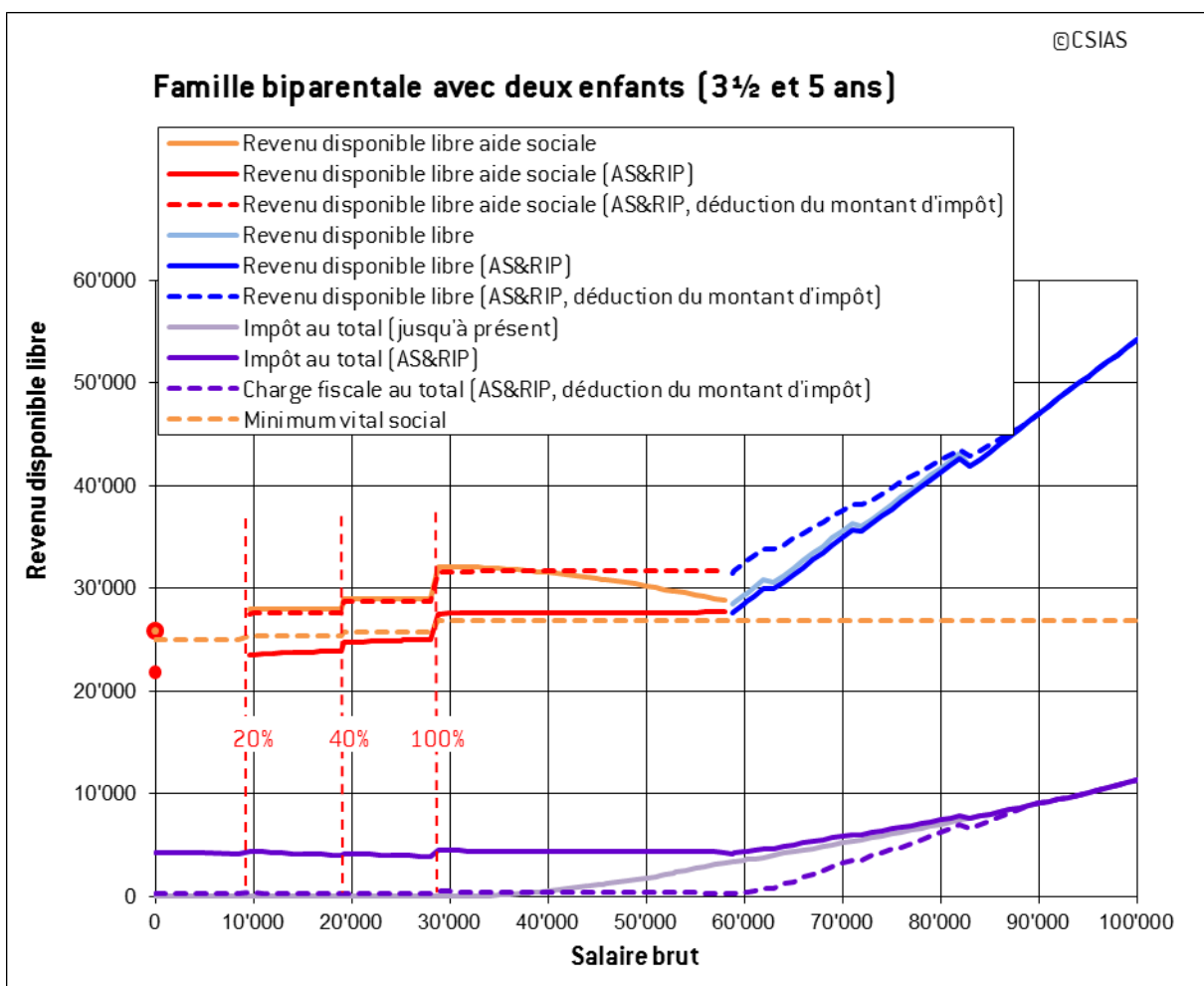
La ligne pointillée violette indique l'évolution de la charge fiscale. En raison de la déduction sur le montant de l'impôt, la charge fiscale démarre seulement après la sortie de l'aide sociale, mais la progression est plus forte que précédemment pour les revenus compris entre 60 000 et 77 000 francs car la déduction diminue constamment. Elle disparaît entièrement à partir d'un salaire brut de 78 000 francs par an et la charge fiscale est aussi élevée que précédemment. En vertu de sa conception dégressive, la déduction allège de manière ciblée les revenus compris entre 33 000 et 77 000 francs. En l'occurrence, la déduction maximale de 4000 francs n'est jamais entièrement utilisée car la charge fiscale des ménages qui y auraient droit est nettement inférieure à ce maximum.

L'évolution du revenu disponible libre montre que la famille sort de l'aide sociale pour le même salaire brut que précédemment même en cas d'exonération du minimum vital. L'incitation négative à l'emploi peut être corrigée sans qu'apparaisse un nouvel effet de seuil parce que la déduction du montant de l'impôt allège la charge fiscale sur les revenus modestes tant dans le segment de l'aide sociale qu'en dehors de ce segment.

Une image très semblable (graphique G29) se dégage lorsque la déduction du montant de l'impôt est appliquée à la situation où les prestations de l'aide sociale et de la RIP sont imposées. Dans cette situation, l'imposition de ces prestations grève le minimum vital de tous les ménages sans revenu du travail ou avec des taux d'occupation bas. L'observation de la charge fiscale montre que la déduction sur le montant de l'impôt dégrève entièrement les revenus dans le segment de l'aide sociale. Ici aussi, le minimum vital est donc exonéré des impôts. Comme dans la situation sans imposition des prestations, la progression de l'impôt est plus forte après la sortie de l'aide sociale en raison de la

nouvelle déduction. À partir d'un salaire brut de 89 000 francs, la charge fiscale est la même qu'en l'absence de déduction. Mais, dans ce cas et contrairement au graphique précédent, la déduction maximale est entièrement utilisée, car les ménages bénéficiant de l'aide sociale sont grevés d'une charge fiscale nettement plus élevée en raison de l'imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP. Cela n'est pas étonnant, car la déduction a été fixée à 4000 francs et correspond au montant de la charge fiscale. L'allègement fiscal est plus élevé que dans la situation sans imposition des prestations et concerne tous les revenus des salaires bruts compris entre 0 et 88 000 francs. L'effet sur le revenu disponible libre est le même dans le segment de l'aide sociale que dans la situation sans imposition des prestations. L'incitation négative à l'emploi dans le segment de l'aide sociale a déjà été supprimée par l'imposition des prestations. Suite à la déduction du montant de l'impôt, l'ensemble du revenu disponible libre est relevé et tous les ménages se trouvent de nouveau au-dessus du minimum vital social. En dehors de l'aide sociale, l'effet et le segment du salaire brut des ménages bénéficiaires sont plus grands. A l'aide d'un ajustement du taux de dégressivité, cet effet pourrait être égalé à celui qui survient dans la situation sans imposition.

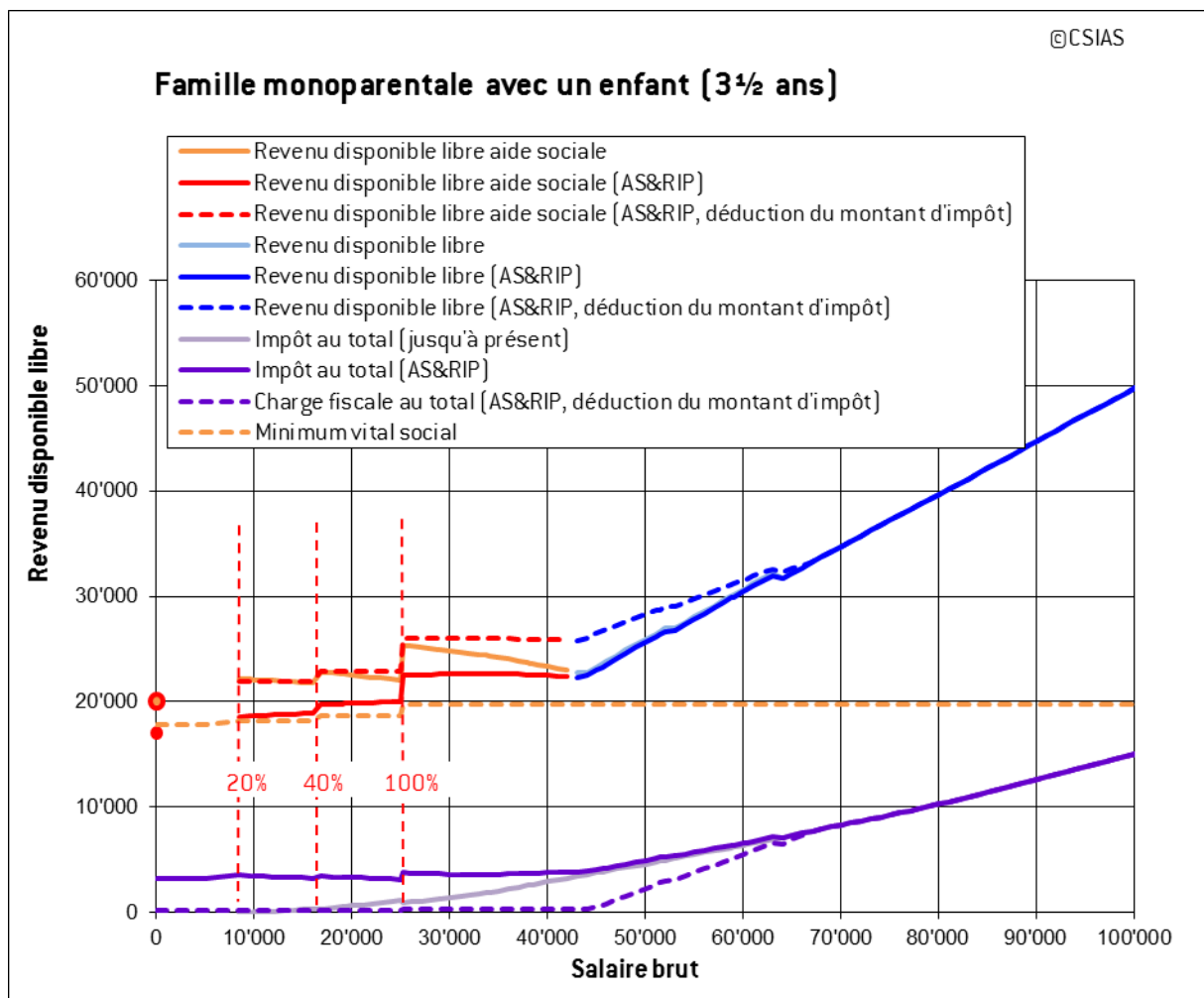
G29 Exonération du minimum vital social avec imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP, Berne 2010



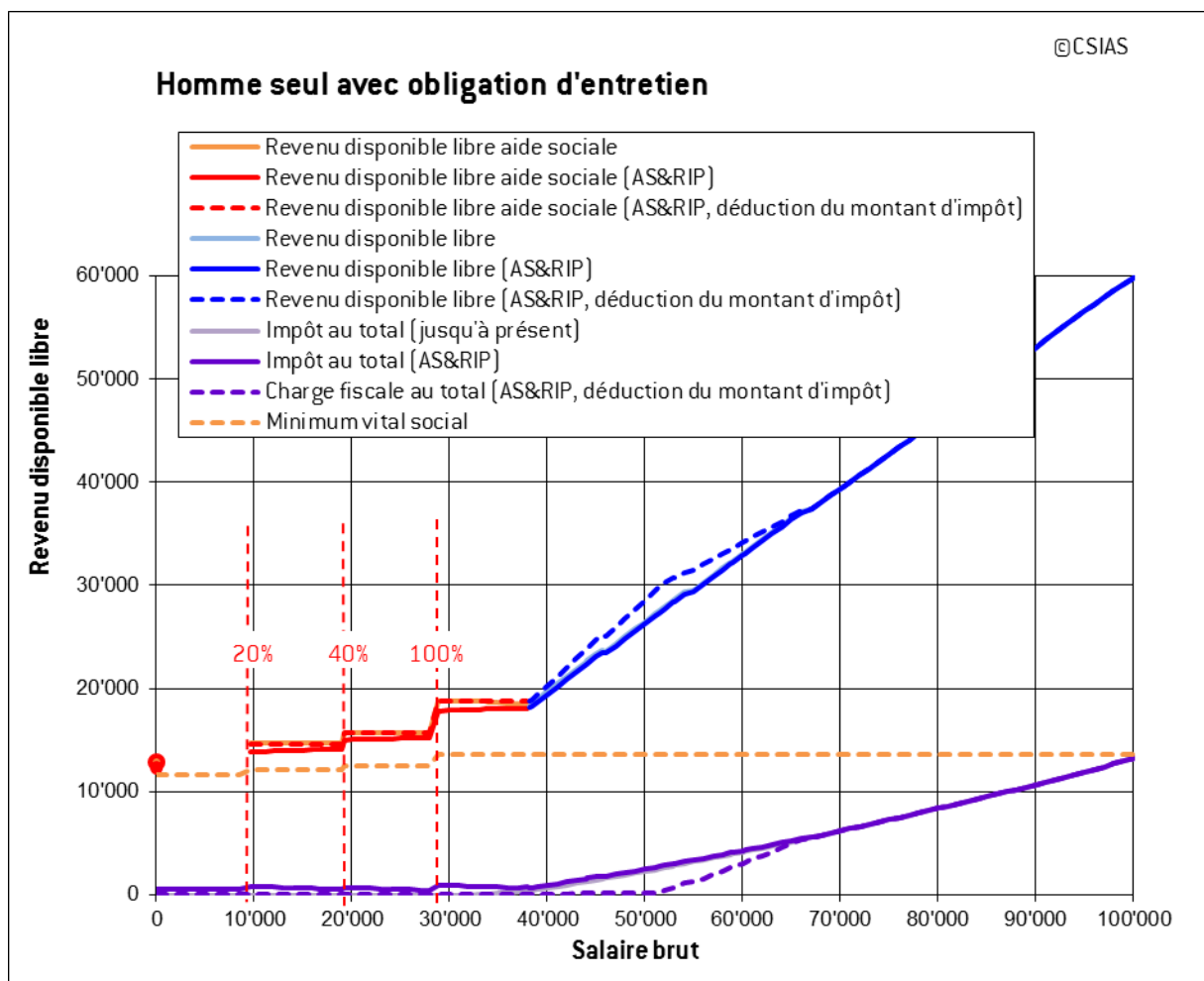
Dans les graphiques G30 et G31, le même effet apparaît dans la situation analysée pour les deux autres ménages. Tant la famille monoparentale que l'homme seul avec obligation d'entretien n'utilisent pas entièrement la déduction du montant de l'impôt, car leur charge fiscale pour un revenu inférieur au minimum vital social est plus faible que celle de la famille biparentale. Pour la famille

monoparentale, la charge fiscale démarre peu après la sortie de l'aide sociale. En cas d'imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP, les revenus sont dégrévés fiscalement jusqu'à un salaire brut de 67 000 francs. La déduction mène donc aussi à une exonération ciblée du minimum vital social.

G30 Exonération du minimum vital social avec imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP, Berne 2010



Pour l'homme seul avec obligation d'entretien (graphique G31), les revenus supérieurs au minimum vital sont également exonérés de l'impôt, ce qui est acceptable car il est admis par hypothèse que cet homme verse la totalité de la pension alimentaire pour ses enfants et son ex-épouse même s'il dispose d'un revenu très modeste et qu'il peut donc la déduire de ses impôts. En réalité, son obligation d'entretien devrait être nettement réduite, voire même entièrement suspendue. Dans ce cas, son revenu imposable serait plus élevé et la déduction sur le montant de l'impôt se limiterait aussi au minimum vital uniquement.



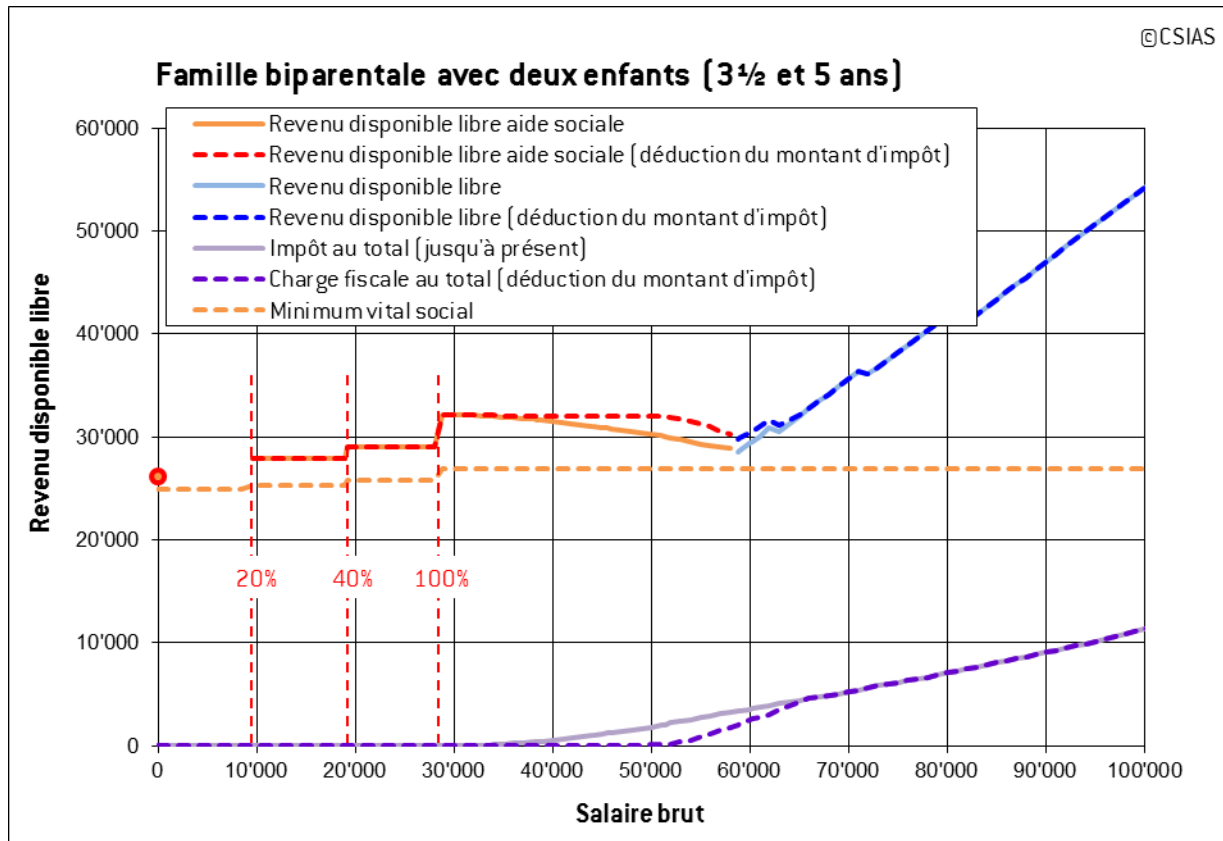
On peut donc en conclure qu'en cas d'exonération totale du minimum vital au moyen de l'octroi de la déduction sur le montant de l'impôt, l'effet est le même sur le revenu libre disponible indépendamment de l'imposition des prestations de l'aide sociale ou de la RIP.

Exonération fiscale partielle du minimum vital au moyen d'une déduction de 2000 francs sur le montant de l'impôt

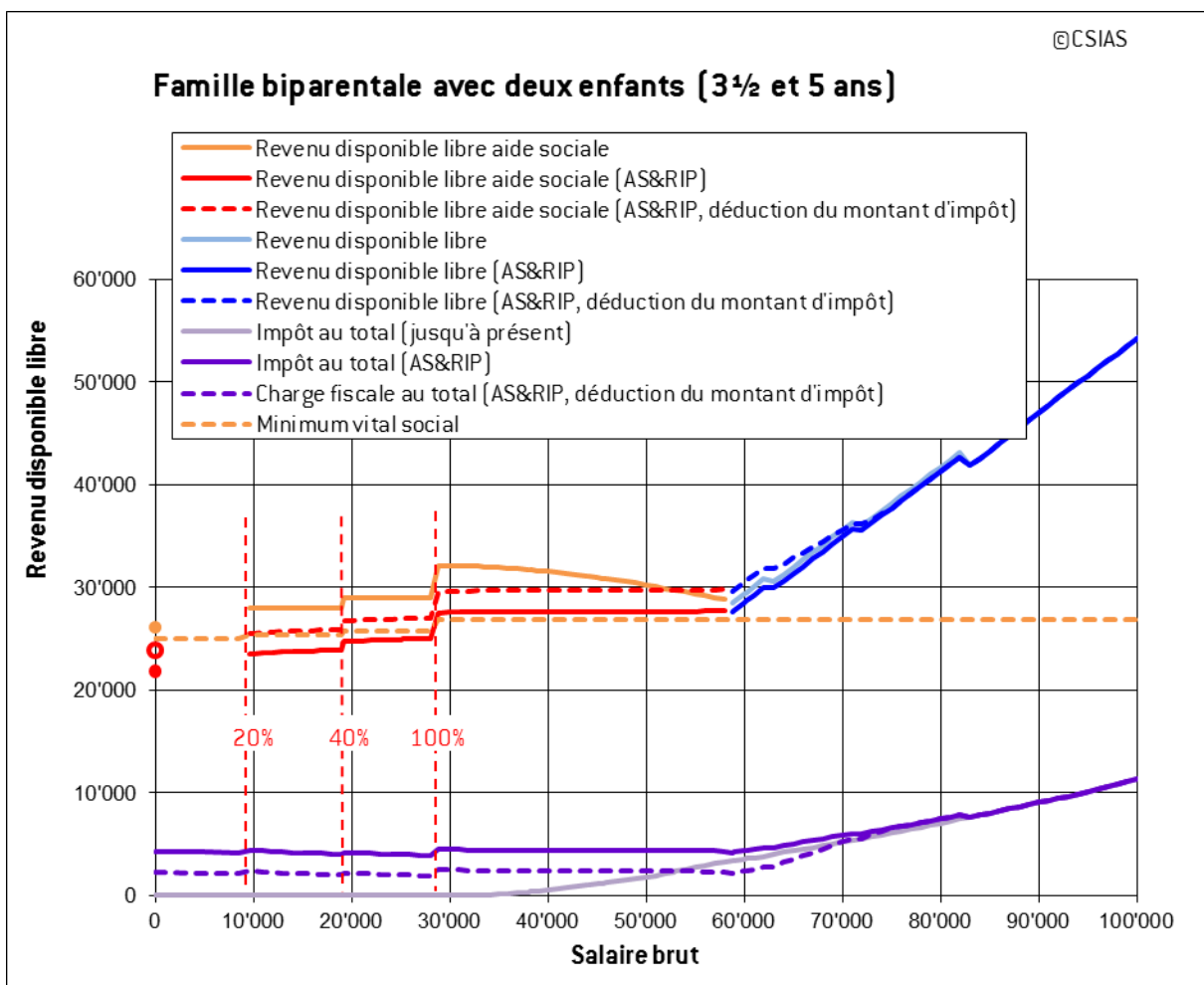
Théoriquement, une exonération partielle des revenus dans le segment de l'aide sociale est aussi envisageable si elle n'entraîne pas d'atteinte au minimum vital social. En outre, il vaut la peine d'examiner l'exonération partielle du minimum vital afin de mieux comprendre encore le mécanisme de l'exonération fiscale du minimum vital au moyen d'une déduction du montant de l'impôt. La déduction maximale sur le montant de l'impôt est donc réduite à 2000 francs. Ainsi, le minimum vital social de la famille monoparentale et celui de la famille biparentale n'est plus entièrement exonéré des impôts [cf. montant de la charge fiscale dans le tableau T3]. Quant à l'homme seul avec obligation d'entretien, sa charge fiscale est nettement plus basse. Son minimum vital social est entièrement exonéré des impôts même avec une déduction de 2000 francs. C'est pourquoi la situation de ce ménage n'est plus examinée par la suite.

Dans la situation sans imposition des prestations d'aide sociale, la charge fiscale de la famille biparentale [graphique G32] démarre à un salaire brut de 52 000 francs suite à la réduction de la déduction fiscale, donc avant la sortie de l'aide sociale. Par rapport à la situation sans déduction, l'incitation négative à l'emploi est nettement réduite, mais subsiste en partie. Les revenus compris entre un salaire brut de 33 000 et de 66 000 francs sont dégrevés fiscalement.

G32 Exonération partielle du minimum vital social sans imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP, Berne 2010

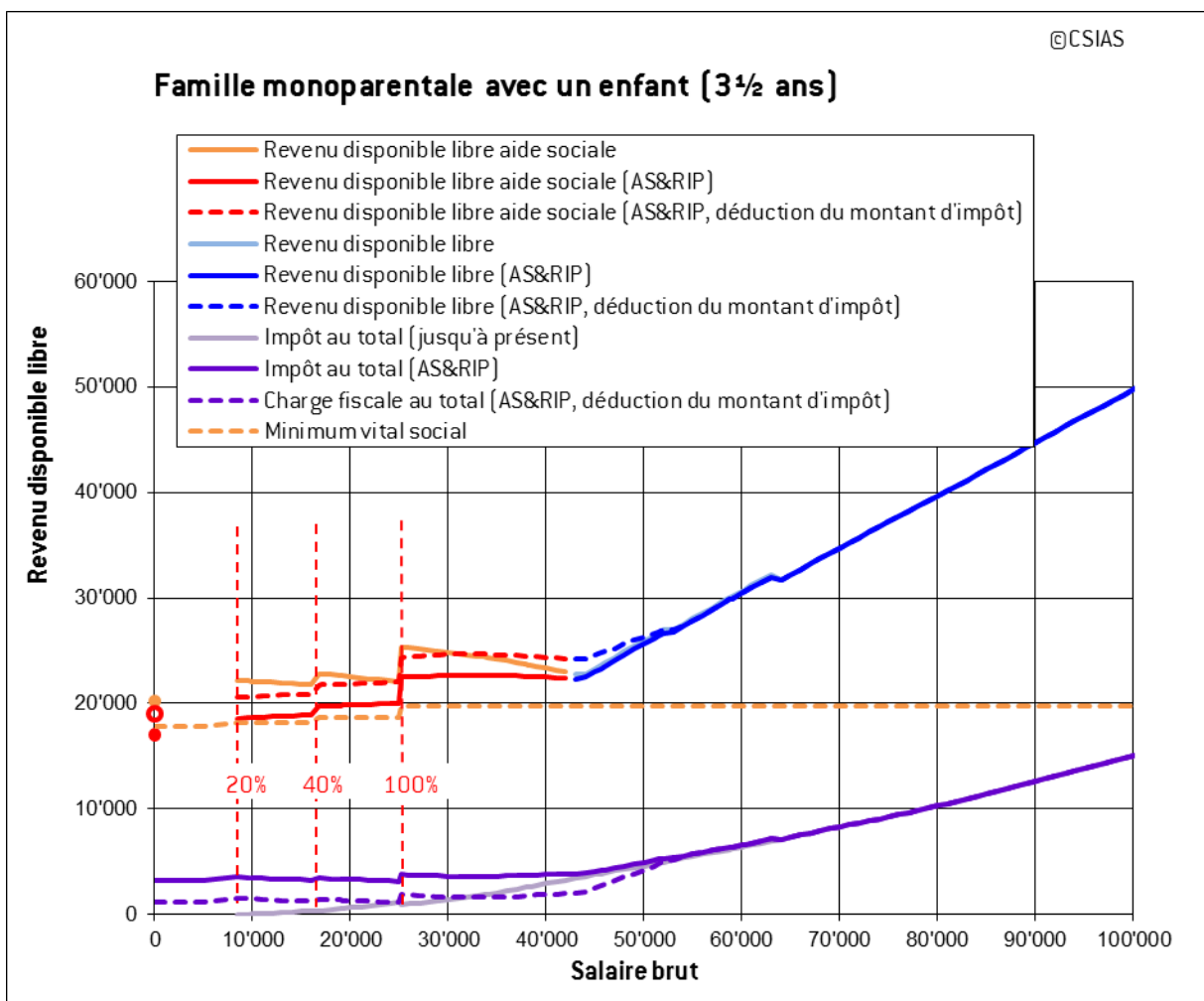


Lorsque les prestations de l'aide sociale et de la RIP sont imposées, il ne peut subsister d'incitation négative à l'emploi car elle a déjà été éliminée par l'imposition des prestations [graphique G33]. Toutefois, le revenu disponible libre augmente dans une faible mesure en raison de la réduction de la déduction du montant de l'impôt. Le graphique G33 montre que le revenu disponible libre de la famille biparentale ne présente pas non plus d'incitation négative à l'emploi avec la déduction réduite. La charge sur le minimum vital social résultant de l'imposition de l'aide sociale et de la RIP peut être supprimée pour les ménages exerçant une activité lucrative. Pour les ménages sans revenu du travail, la charge sur le minimum vital social peut être réduite, mais subsiste en partie. Le supplément d'intégration qu'un ménage sans activité lucrative reçoit à Berne n'est pas suffisant pour compenser la dette d'impôt qui subsiste. L'observation de la charge fiscale (ligne violette) montre qu'il reste une charge fiscale de 2000 francs pour les ménages bénéficiant de l'aide sociale. À la sortie de l'aide sociale, la déduction est également réduite dégressivement, ce qui renforce la progression. La déduction est entièrement supprimée à partir d'un salaire brut de 76 000 francs et le ménage paie de nouveau autant d'impôts qu'en l'absence de déduction sur le montant de l'impôt. Tous les revenus d'un salaire brut compris entre 0 et 75 000 francs par an sont par conséquent dégrevés des impôts.



Pour la famille monoparentale (graphique G34), un effet semblable se manifeste sur le revenu disponible libre, mais avec une différence capitale: la déduction réduite du montant de l'impôt peut ici aussi éviter qu'il soit nécessaire d'entamer le minimum vital social. C'est le cas parce que cette famille reçoit un supplément d'intégration même lorsqu'elle n'a pas de revenu du travail et que la charge fiscale qui subsiste est moins élevée que pour la famille biparentale. La famille monoparentale peut donc supporter cette charge sans tomber au-dessous du minimum vital social. En l'absence d'activité lucrative, la charge fiscale qui subsiste se monte à 1000 francs et le supplément d'intégration à 2400 francs. En cas d'imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP, la charge fiscale de la famille monoparentale est allégée pour les salaires bruts compris entre 0 et 54 000 francs. À partir d'un salaire brut de 55 000 francs, la famille monoparentale paie à nouveau le même montant d'impôt qu'en l'absence de déduction. Dans la situation sans imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP, il subsisterait une incitation négative à l'emploi pour cette famille aussi.

L'analyse de la situation de ces deux ménages montre que la diminution des recettes fiscales est moindre en cas de dégrèvement partiel du minimum vital qu'en cas de dégrèvement total. Toutefois, les effets pervers (atteinte au minimum vital en cas d'imposition ou incitation négative à l'emploi en l'absence d'imposition) ne peuvent pas être entièrement éliminés.



5.3 Bilan

L'exonération fiscale du minimum vital social peut se faire au moyen d'une adaptation des barèmes des lois fiscales ou au moyen de l'introduction ou du relèvement de déductions. Les déductions peuvent s'effectuer sur l'assiette de l'impôt ou sur le montant de l'impôt. Elles peuvent être forfaitaires ou dégressives et viser certains groupes déterminés. Dans ce chapitre, l'exonération fiscale du minimum vital social au moyen d'une déduction sur le montant de l'impôt a été examinée pour le canton de Berne. En l'occurrence, pour ce qui est du revenu disponible libre, il est apparu qu'en cas d'exonération totale du minimum vital social, l'imposition ou non des prestations de l'aide sociale et de la RIP ne joue aucun rôle. Dans les deux cas, l'incitation négative à l'emploi est corrigée. La baisse des recettes fiscales est moindre si le minimum vital n'est que partiellement exonéré. Toutefois, en l'absence d'imposition de l'aide sociale et de la RIP, l'incitation négative à l'emploi ne peut pas être entièrement évitée et, en cas d'imposition de ces deux prestations, le minimum vital social des familles biparentales qui n'ont pas de revenu du travail est entamé.

6. Conclusions

La motion demandant l'imposition des prestations d'assistance se fonde sur les inégalités produites par le système et les incitations négatives à l'emploi découlant de la charge fiscale des ménages working poors. Afin de remédier à ces effets négatifs, la motion charge le Conseil fédéral d'examiner la combinaison de deux solutions: l'imposition des prestations d'assistance et l'exonération du minimum vital. Sur la base des cantons de Berne et de Neuchâtel, la présente étude a examiné ces deux solutions séparément puis en combinaison et du point de vue de leur incidence sur le revenu disponible libre²⁰. Elle a examiné à titre d'exemple les prestations de l'aide sociale et celles de la réduction individuelle des primes (RIP).

Imposition de l'aide sociale et de la RIP

Incidence sur les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi: l'imposition des prestations d'assistance n'empêche pas per se l'apparition d'inégalités produites par le système. Des effets de seuil dus à la charge fiscale peuvent subsister même en cas d'imposition des prestations d'assistance, notamment si l'aide sociale prend à sa charge les impôts de ses bénéficiaires, comme c'est le cas dans le canton de Neuchâtel. Une incitation négative à l'emploi dans le segment de l'aide sociale, telle qu'elle apparaît dans le canton de Berne, pourrait toutefois être corrigée. Les effets de seuil découlant de la RIP ne sont pas en rapport avec la charge fiscale et ne peuvent donc pas être supprimés au moyen des impôts.

Incidence sur le revenu disponible libre: l'imposition des prestations de l'aide sociale et de la réduction individuelle des primes grève partiellement le minimum vital social selon la CSIAS. Dans le canton de Berne, tel serait le cas pour les ménages bénéficiant de l'aide sociale qui n'ont pas de revenu ou un très faible revenu du travail. C'est un groupe de personnes qu'il ne faut cependant pas négliger puisqu'en 2010, un tiers des ménages privés bénéficiant de l'aide sociale n'avait pas de revenu du travail (OFS 2012)²¹. Les ménages touchant l'aide sociale et disposant d'un revenu du travail plus élevé bénéficient en général de franchises sur ce revenu qui leur permettent de vivre en dessus du minimum vital même en cas d'imposition des prestations d'assistance. Toutefois, ces franchises sont conçues pour récompenser les efforts d'intégration professionnelle. Elles ne pourraient plus remplir cette fonction si elles devaient servir à acquitter des dettes d'impôt. Dans le canton de Neuchâtel, il n'y a pas d'incidence sur le revenu disponible libre des ménages, car l'aide sociale prend les impôts à sa charge.

Exonération fiscale du minimum vital social

Incidence sur les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi: une incitation négative à l'emploi dans le segment de l'aide sociale, telle qu'elle se produit dans le canton de Berne, pourrait être corrigée. On peut supposer que l'effet de seuil qui se manifeste dans le canton de Neuchâtel pourrait lui aussi être corrigé. Dix cantons ont déjà exonéré le minimum vital social soit entièrement,

²⁰ L'exonération fiscale du minimum vital social n'a été examinée que pour le canton de Berne.

²¹ OFS 2011, Statistique de l'aide sociale 2010, tableaux standards sources de revenus pour le mois de référence selon la structure de l'unité d'assistance. Neuchâtel.

soit en grande partie, et ont ainsi corrigé les incitations négatives à l'emploi et les effets de seuil qui se manifestent en rapport avec la charge fiscale et l'aide sociale²².

Incidence sur le revenu disponible libre: les ménages dont la charge fiscale est allégée ont un revenu disponible plus élevé si le minimum vital social est exonéré et si les prestations de l'aide sociale et de la RIP ne sont pas imposées. Pour tous les autres ménages, le revenu disponible libre ne change pas.

Combinaison de l'imposition des prestations et de l'exonération fiscale du minimum vital social

Incidence sur les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi: il n'y a pas d'incitation négative à l'emploi si les deux solutions sont combinées et en principe l'effet de seuil tel qu'il se manifeste dans le canton de Neuchâtel serait également corrigé.

Incidence sur le revenu disponible libre: l'incidence sur le revenu disponible libre est la même, que l'exonération fiscale soit limitée au minimum vital social ou qu'elle soit combinée à l'imposition des prestations de l'aide sociale et de la RIP.

Les observations faites ici ne se rapportent qu'aux cantons de Berne et de Neuchâtel. L'analyse montre qu'il y a d'importantes différences entre ces cantons tant pour ce qui est de l'aménagement des prestations sociales et des impôts que pour ce qui est de la coordination entre ces prestations et les impôts. L'incidence des mesures examinées est par conséquent différente aussi. Une analyse approfondie des systèmes cantonaux de transfert et d'imposition serait donc indispensable lorsqu'un canton veut imposer les prestations d'assistance ou exonérer le minimum vital social. Au surplus, la présente étude porte uniquement sur les prestations de l'aide sociale et de la RIP. Elle ne permet donc pas de tirer des conclusions sur d'autres prestations, comme les prestations complémentaires ou les bourses qui, pour beaucoup de ménages, ont une grande importance pour la couverture du minimum vital.

La pratique des cantons en matière de remise d'impôt ne faisait pas partie explicitement de l'objet de la présente étude. Les ménages peuvent déposer une demande en remise d'impôt, qu'ils bénéficient ou non de l'aide sociale. Suivant sa conception, la pratique de la remise d'impôt peut aussi contribuer à empêcher des inégalités du système. Ce devrait être le cas, en partie, dans les cantons examinés, parce que les demandes des ménages à l'intérieur et à l'extérieur de l'aide sociale sont traitées de la même façon et que les prestations de l'aide sociale aux ménages qui en bénéficient sont également prises en compte comme des revenus. Néanmoins, la pratique de la remise d'impôt peut aussi créer de nouvelles inégalités, notamment parce que, dans ces deux cantons, les ménages qui ont des dettes ne peuvent pas demander de remise d'impôt. Étant donné que la remise d'impôt devrait gagner en importance en cas d'imposition des prestations d'assistance, un examen de la révision en rapport avec la pratique de la remise d'impôt dans les cantons serait primordial.

²² Voir à ce sujet: Franziska Ehrler, Caroline Knupfer et Yann Bochsler (2012). Effets de seuil et incitations négatives à l'emploi. Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvements. Aspects de la sécurité sociale 14/12, Office fédéral des assurances sociales.
<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr&lnr=14/12#pubResult> – 28.11.2012