



Aide sociale, impôts et revenus en Suisse

Caroline Knupfer, CSIAS

Natalie Pfister, CSIAS

Oliver Bieri, Interface

Berne et Lucerne, 2007

Sommaire

1. Enjeu et méthodologie
2. Eléments de budget dans l'aide sociale
3. Revenus disponibles libres dans l'aide sociale
4. Incitations au travail dans l'aide sociale
5. Passage entre aide sociale et système de transferts en amont
6. Comparaison entre situations financières dans et en dehors de l'aide sociale
7. Synthèse et évolution idéaltypique du revenu disponible libre

Résumé

La Constitution fédérale, à l'art. 12, stipule ceci: «Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine». La Constitution n'indique cependant pas de montant dont un ménage a besoin pour mener une existence digne. Faute de loi fédérale cadre sur l'aide sociale, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a créé des recommandations relatives aux concepts et normes de calcul. Les normes CSIAS favorisent l'égalité de traitement au-delà des frontières communales et cantonales.

La dernière révision des normes CSIAS est entrée en vigueur en avril 2005. A l'exception d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie, Fribourg¹ et Vaud, l'octroi de l'aide sociale s'appuyait en 2006 – année de référence de la présente étude – sur ces normes. Les nouvelles normes ont marqué un changement de paradigme dans la conception de l'aide sociale en associant la couverture du minimum vital à un système différencié d'incitations² dont les modalités concrètes varient d'un canton à l'autre. Le montant destiné à la couverture du minimum vital a été diminué et correspond actuellement au revenu des dix pour cent des ménages suisses aux revenus les plus bas³.

La présente étude n'a explicitement pas pour objectif d'évaluer l'application des normes CSIAS révisées. Son objectif consiste en une comparaison exemplaire des *revenus disponibles libres* de ménages bénéficiaires de l'aide sociale dans les 26 chefs-lieux cantonaux.

¹ Dans le canton de Fribourg, les nouvelles normes CSIAS ont été introduites au 1.1.2007.

² Michael Hohn „Aktivierende Sozialhilfe und bessere Integrationschancen. Die Revision der SKOS-Richtlinien – ein Paket mit zahlreichen Neuerungen“, In: *Zeitschrift für Sozialhilfe*, 101. Jahrgang, novembre 2004, p.4-5.

³ Michael Gerfin, *Schlussbericht: Evaluation der Richtlinien der SKOS*, Volkswirtschaftliches Institut, Universität Bern, à l'attention de la CSIAS, 2004, p.8.

Dans cette étude, la CSIAS analyse pour la première fois la situation financière concrète de ménages ayant droit à l'aide sociale dans les 26 chefs-lieux cantonaux. Pour ce faire, elle s'intéresse au revenu disponible libre, soit le montant restant après paiement du loyer, des primes d'assurance maladie, des frais de garderie et, cas échéant, des impôts. Elle présente ainsi les résultats de la deuxième partie d'une enquête dont la première partie était consacrée aux répercussions des systèmes cantonaux de charges et de transfert sociaux sur le revenu disponible libre de ménages en dehors de l'aide sociale dans les 26 chefs-lieux cantonaux⁴.

La présente étude considère tant des ménages assistés sans activité lucrative que des ménages avec une activité lucrative mais dont le salaire ne suffit pas à couvrir les besoins existentiels. Elle s'intéresse également et tout particulièrement à la question de savoir si l'exercice d'une activité lucrative est payante pour les bénéficiaires de l'aide sociale, d'un point de vue purement économique. Un autre élément essentiel de l'étude concerne les effets de seuil à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale et, partant, la question d'éventuelles injustices produites par le système d'aides. Enfin, l'étude analyse la question de savoir si les ménages à bas revenus sans aide sont mieux ou moins bien traités que les ménages assistés (dans une situation comparable s'entend).

La CSIAS et Interface Institut für Politikstudien GmbH ont développé, dans une collaboration, un outil de simulation. A l'aide de cet outil, les revenus disponibles ont été calculés pour trois ménages type à bas salaires: une famille monoparentale avec un enfant, une famille biparentale comprenant un couple avec deux enfants en bas âge et un homme divorcé avec obligations d'entretien. L'outil de simulation permet de visualiser l'effet conjugué de prestations d'aide et des impôts, pour des revenus situés entre 0 et 120'000 francs.

Cas types et hypothèses

Pour pouvoir analyser l'articulation de l'aide sociale, du système fiscal et du système de prestations sociales en amont de l'aide sociale (p.ex. subsides à l'assurance-maladie, avances sur pensions alimentaires, etc.) dans chacun des chefs-lieux cantonaux, il fallait créer une situation de départ commune à l'ensemble des chefs-lieux. A cet effet, nous avons construit des ménages type présentant un risque de pauvreté. En même temps, ces ménages type devaient être représentatifs des structures sociales en Suisse⁵.

Dans le cas type **de la famille monoparentale avec un enfant**, il s'agit d'une femme divorcée qui élève seule son enfant de trois ans et demi. Le jugement de divorce stipule un droit légal à des pensions alimentaires (8'715 francs pour l'enfant et 6'225 francs pour l'ex-épouse par an) qui ne sont toutefois pas payées par l'ex-époux. Le droit à une avance sur pension alimentaire existe dans tous les cantons pour l'enfant, dans certains cantons également pour la femme. Cette prestation sociale est prise en compte par l'aide sociale comme un revenu. La femme et son enfant vivent dans un 3 pièces. Pendant l'activité professionnelle de la mère, l'enfant de 3 ½ ans est pris en charge par une garderie, cet accueil étant proportionnel au volume d'activité de la mère⁶.

Dans le cas type de la **famille biparentale**, il s'agit d'un couple avec deux enfants âgés de 3 ½ et de 5 ans et une répartition traditionnelle des rôles. La femme s'occupe du ménage et des enfants. La famille habite dans un 4 pièces.

Dans le cas type de l'**homme divorcé avec obligations d'entretien**, il s'agit d'un homme vivant seul astreint à payer des pensions alimentaires pour son ex-femme et les deux enfants communs d'un montant total de 14'440 francs par an⁷. L'homme vit dans un 2 pièces.

⁴ Pour la première partie, voir: Caroline Knupfer, Oliver Bieri, *Impôts, transferts et revenus en Suisse*, Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2007. Il s'agit d'une actualisation et d'un élargissement de l'étude: Kurt Wyss, Caroline Knupfer, *Couverture du minimal vital dans le fédéralisme en Suisse*, Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2003.

⁵ Il s'agit des mêmes cas type définis déjà pour l'étude de 2003 et repris par la version mise à jour de cette étude, publiée au printemps 2007 par la CSIAS.

⁶ Sauf dans le canton du Tessin, où les enfants dès l'âge de trois ans vont en général à la *Scuola dell'infanzia* qui les garde jusqu'à 16 heures, la garde extra-familiale des enfants de 3 ½ ans n'est nulle part assurée par l'école. Dès lors, il a fallu calculer les frais de garderie pour tous les autres chefs-lieux cantonaux.

⁷ La pension alimentaire annuelle est de 2'400 francs pour l'ex-femme et de 6'000 francs pour chacun des deux enfants.

Pour tous les cas type, nous prenons en compte les principaux facteurs du budget d'un ménage, qui varient d'un canton à l'autre : les loyers moyens cantonaux pour les tailles d'appartement de nos cas type, les primes moyennes cantonales de l'assurance-maladie ainsi que, dans le cas de la famille monoparentale, les frais de garderie. Pour la prime d'assurance-maladie, nous tenons compte du droit au subsidé à la prime d'assurance-maladie qui est pris en considération au sein de l'aide sociale, à moins que le canton ne connaisse explicitement une réglementation différente. Les ménages considérés n'ont ni fortune ni dettes.

Afin de pouvoir illustrer les systèmes d'incitations dans l'aide sociale dont les modalités varient d'un canton à l'autre, il a fallu établir différentes hypothèses concernant la situation professionnelle de nos cas type. Un bon tiers de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 15 ans est au chômage et un autre petit tiers exerce une activité lucrative à plein temps ou à temps partiel.⁸ Il a donc fallu tenir compte de ces deux situations économiques. Nous sommes, d'une part, partis de conditions économiques qui peuvent être qualifiées de situations *working poor*, puisqu'elles concernent des salaires très bas (emplois à plein temps ou à temps partiel). D'autre part, nous avons simulé les effets de l'aide sociale pour le cas de personnes sans emploi et qui font preuve d'efforts actifs pour leur réintégration. Le tableau ci-dessous présente les hypothèses concernant les taux d'activité et les salaires ainsi que le type de l'activité d'intégration avec les éléments incitatifs correspondants prévus par les normes CSIAS.

⁸ Office fédéral de la statistique, *La statistique suisse d'aide sociale 2005. Résultats nationaux*, Neuchâtel, 2007.

Aperçu des salaires, des activités d'intégration et des éléments incitatifs selon normes CSIAS pour chacun des cas type

Cas type	Taux d'activité et salaire annuel en cas d'emploi	Élément incitatif récompensant l'insertion professionnelle, montant annuel proposé	Activité d'intégration en cas de non-emploi	Supplément selon normes CSIAS
Famille monoparentale	100%: 25'200 francs 40%: 16'800 francs	Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative (4'800 à 8'400 francs)	Education des enfants 5 heures de bénévolat dans une maison de retraite Recherche d'emploi	Supplément pour famille monoparentale (2'400 francs) Supplément d'intégration (1'200 à 3'600 francs) Supplément minimal d'intégration (1'200 francs)
Famille avec deux enfants	100%: 28'800 francs	Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative (4'800 à 8'400 francs)	Homme: Volonté de participer à un programme d'intégration, mais absence d'offre Recherche d'un emploi Femme: Education des enfants	Supplément d'intégration (1'200 à 3'600 francs) Supplément minimal d'intégration (1'200 francs)
Homme divorcé avec obligations d'entretien	100%: 25'200 francs	Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative (4'800 à 8'400 francs)	Recherche d'un emploi	Supplément d'intégration (1'200 à 3'600 francs) Supplément minimal d'intégration (1'200 francs)

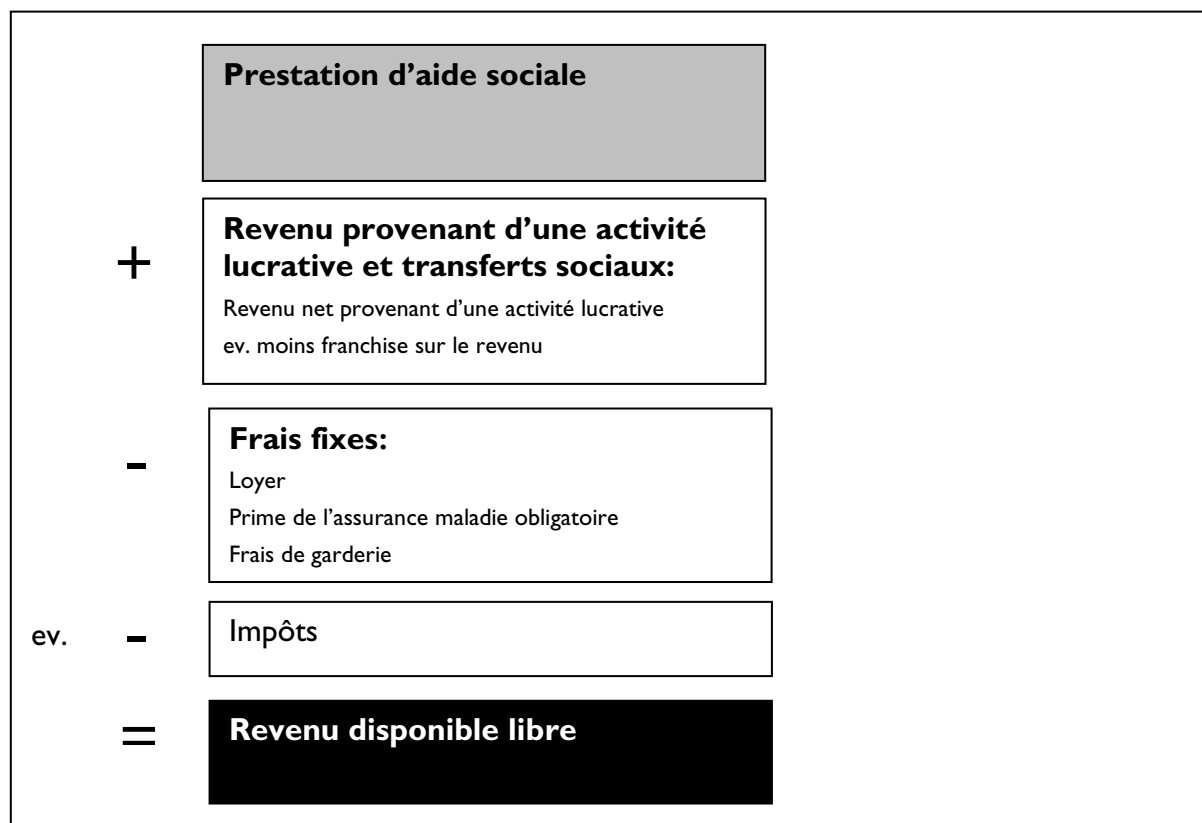
Les hypothèses concernant l'activité lucrative, la nature et le volume d'éventuelles activités d'intégration déterminent fortement les résultats.

Revenu disponible libre et mode de calcul

Le revenu disponible libre est le revenu qui reste à la disposition du ménage après prise en compte de toutes les recettes (y compris les transferts sociaux) moins les frais fixes (loyer, assurance maladie obligatoire, év. frais de garderie) et les impôts.

Pour déterminer le revenu disponible libre dans l'aide sociale, il a d'abord fallu établir un budget d'aide conforme à la législation cantonale et calculer le montant de l'aide sociale. Les données ont été contrôlées de manière détaillée et validées par les services administratifs compétents des 26 chefs-lieux cantonaux.

Le revenu disponible libre se calcule en additionnant le montant de l'aide sociale et l'ensemble des autres revenus du ménage et en déduisant ensuite les dépenses de loyer, de primes d'assurance-maladie, les frais de garderie et les impôts (voir graphique ci-dessous). Le revenu disponible libre qui en résulte doit servir à couvrir les coûts de nourriture, d'habillement, de formation, de déplacement, de loisirs et autres.

Calcul du revenu disponible libre dans l'aide sociale

Source: Propre schéma

Le calcul du revenu disponible libre a été effectué à l'aide du modèle de calcul développé dans le cadre de ce projet. Ce modèle permet de calculer l'ensemble des revenus libres pour des ménages à bas salaires, qu'ils soient assistés ou non.

Grandes différences intercantionales des revenus disponibles libres

Les calculs de simulation pour les trois ménages type confirment pour les bénéficiaires de l'aide sociale ce qui a déjà pu être démontré en amont de l'aide sociale⁹ : selon le domicile, les revenus disponibles des bénéficiaires de l'aide sociale sont différents (voir tableau). Une première comparaison considère les ménages qui n'exercent pas d'activité lucrative et dont le revenu provient intégralement de l'aide sociale. Une personne dans chaque ménage est à la recherche d'un emploi et a éventuellement droit à un supplément d'intégration. En fonction de la situation familiale, les résultats font ressortir des différences intercantionales (écarts) allant de quelque 4'100 francs à 6'400 francs par an. L'homme divorcé atteint le revenu disponible libre annuel le plus bas à Bâle avec 11'260 francs, à Genève en revanche, son revenu disponible libre est de 15'395 francs. La famille monoparentale peut librement disposer de 16'986 francs par an à Appenzell, alors qu'à Sion, il dispose de 27'416 francs. La famille avec deux enfants est elle aussi le moins bien lotie à Appenzell avec 23'728 francs, en revanche, elle est le mieux lotie à Lausanne avec 28'957 francs.

⁹ Voir: Caroline Knupfer, Oliver Bieri, *Impôts, transferts et revenus en Suisse*, Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2007, et Kurt Wyss, Caroline Knupfer, *La couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse*, Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2003.

	Famille monoparentale, un enfant de 3½ ans				Famille avec deux enfants				Homme seul avec obligations d'entretien			
	Salaire brut: 0 Fr.		Salaire brut: 16'800 Fr.		Salaire brut: 0 Fr.		Salaire brut: 28'800 Fr.		Salaire brut: 0 Fr.		Salaire brut: 25'200 Fr.	
	En Fr.	En % du maximum	En Fr.	En % du maximum	En Fr.	En % du maximum	En Fr.	En % du maximum	En Fr.	En % du maximum	En Fr.	En % du maximum
Maximum	23'377 Sion		27'416 Sion		28'957 Lausanne		36'044 Sion		15'395 Genève		21'617 Sion	
Minimum	16'986 Appenzell	73	19'207 Appenzell	70	23'728 Appenzell	82	26'559 Bellinzone	74	11'260 Bâle	73	14'037 Bellinzone	65
Ecart	6'391		8'209		5'229		9'485		4'135		7'580	
Moyenne	19'812	85	22'181	81	26'262	91	32'789	91	12'570	82	19'310	89

Source: CSIAS, 2007

Les différences entre les chefs-lieux cantonaux s'expliquent par les pratiques variables de l'aide sociale. Bien que la plupart des chefs-lieux cantonaux se réfèrent implicitement ou explicitement aux recommandations de la CSIAS, la mise en oeuvre concrète est multiple. Les écarts sont dus d'une part à des différences du forfait pour l'entretien et, d'autre part, aux différents suppléments. En dehors des suppléments d'intégration (supplément minimal d'intégration, supplément pour famille monoparentale), dont l'application varie fortement d'un chef-lieu à l'autre (tant en termes de critères à remplir qu'en termes de montants octroyés), certains cantons connaissent encore des suppléments automatiques accordés indépendamment d'une activité spécifique et qui peuvent se cumuler avec d'autres suppléments.

En cas d'activité lucrative, les différences intercantionales s'accroissent. Elles se situent entre quelque 7'600 francs et 9'500 francs. C'est à Sion que le revenu disponible libre est le plus élevé pour tous les cas type: 36'044 francs pour la famille biparentale, 27'416 francs pour la famille monoparentale et 21'617 francs pour l'homme divorcé. Pour la famille biparentale et l'homme divorcé, le revenu disponible libre le plus bas se trouve à Bellinzone avec 26'559 respectivement 14'037 francs tandis que pour la famille monoparentale, c'est à Appenzell avec 19'207 francs.

En dehors des facteurs déjà mentionnés, c'est la franchise sur le salaire qui détermine les différences en cas d'activité lucrative. A l'exception de Bellinzone, tous les chefs-lieux cantonaux connaissent une franchise sur le revenu ou un forfait pour l'acquisition du revenu. La prise en compte inégale des frais liés à l'acquisition du revenu (limités dans cette étude aux frais supplémentaires pour repas pris à l'extérieur) contribue également aux écarts considérables entre revenus disponibles libres.

Le travail est payant pour les bénéficiaires de l'aide sociale

La franchise sur le salaire permet aux bénéficiaires de l'aide sociale d'augmenter leur revenu disponible libre en exerçant une activité lucrative. Mais là encore, la part du salaire gagné qui reste à la libre disposition du ménage dépend du domicile. Dans les chefs-lieux cantonaux – à l'exception de Bellinzone – les augmentations effectives des revenus grâce à une activité lucrative à 100% (salaires bruts 25'500 resp. 28'800 francs) se situent entre 3'000 francs et près de 8'900 francs par an, tous les cas type confondus.

Le tableau ci-dessous montre l'augmentation du revenu à l'exemple de l'homme divorcé avec obligations d'entretien. Le taux marginal d'imposition indique la proportion du salaire qui, après prise d'une activité lucrative, ne se répercute pas sur le revenu disponible libre du fait que certaines prestations sociales sont supprimées.

Incitations financières dans l'aide sociale liées à une activité lucrative (homme divorcé)

Chef-lieu cantonal	Revenu disponible libre sans activité lucrative (salaire brut=0) en francs	Revenu disponible libre avec activité lucrative à 100% (salaire brut = 25'200 francs) en francs	Augmentation du revenu disponible libre en francs	Augmentation du revenu disponible libre en % du revenu disponible libre sans activité lucrative	Taux marginal d'imposition
Schaffhouse (SH)	11'384	20'252	8'868	78%	65%
Coire (GR)	11'920	20'518	8'598	72%	66%
Sion (VS)	13'019	21'617	8'598	66%	66%
Zoug (ZG)	13'020	21'420	8'400	65%	67%
Stans (NW)	12'988	21'208	8'220	63%	67%
Soleure (SO)	13'020	21'098	8'078	62%	68%
Zurich (ZH)	12'996	21'012	8'016	62%	68%
Sarnen (OW)	11'770	19'694	7'924	67%	69%
Schwyz (SZ)	13'020	20'940	7'920	61%	69%
Bâle (BS)	11'260	19'094	7'834	70%	69%
Altdorf (UR)	13'020	20'424	7'404	57%	71%
Glaris (GL)	11'670	19'068	7'398	63%	71%
St-Gall (SG)	11'773	19'171	7'398	63%	71%
Lucerne (LU)	13'242	20'442	7'200	54%	71%
Neuchâtel (NE)	11'800	19'000	7'200	61%	71%
Delémont (JU)	11'770	18'475	6'705	57%	73%
Herisau (AR)	11'994	18'699	6'705	56%	73%
Fribourg (FR)	13'486	19'246	5'760	43%	77%
Appenzell (AI)	12'420	18'032	5'612	45%	78%
Berne (BE)	12'895	18'415	5'520	43%	78%
Aarau (AG)	12'294	17'372	5'078	41%	80%
Lausanne (VD)	13'777	18'781	5'004	36%	80%
Frauenfeld (TG)	11'520	16'320	4'800	42%	81%
Genève (GE)	15'395	20'195	4'800	31%	81%
Liestal (BL)	12'720	17'520	4'800	38%	81%
Bellinzone (TI)	12'658	14'037	1'379	11%	95%
Ecart			7'489		
Moyenne	12'570	19'310	6'739	54%	73%
Médiane	12'689	19'209	7'299	59%	71%

Source: CSIAS, 2007

Ces différences sensibles apparaissent pour deux raisons. D'une part, les franchises sur le salaire et les indemnités pour repas pris à l'extérieur sont inégales dans les 26 chefs-lieux cantonaux. D'autre part, les suppléments appliqués dans la plupart des chefs-lieux cantonaux pour récompenser les efforts de personnes sans activité salariale influencent également les augmentations de revenu.

Une augmentation du revenu disponible libre peut également s'obtenir par un deuxième revenu. Un salaire brut supplémentaire de 6'662 francs par an a partout des répercussions positives sur le revenu disponible libre de la famille avec deux enfants. A Delémont, le salaire de la femme entraîne une augmentation de plus de 5'000 francs, à Appenzell en revanche, ce ne sont que 946 francs par an. Les différences s'expliquent par le fait qu'il s'agit d'un revenu supplémentaire provenant d'une activité à 20% seulement. Les montants de la franchise sur le revenu et de l'indemnité pour repas pris à l'extérieur varient très fortement pour les petits taux d'activité. Autrement dit, les très bas revenus sont récompensés de manière très inégale.

Les répercussions d'un deuxième revenu sur la situation financière des ménages bénéficiaires de l'aide sociale seraient différentes si on admettait un deuxième salaire plus élevé ou un autre degré d'activité.

Effets de seuil lors de l'entrée et de la sortie de l'aide sociale

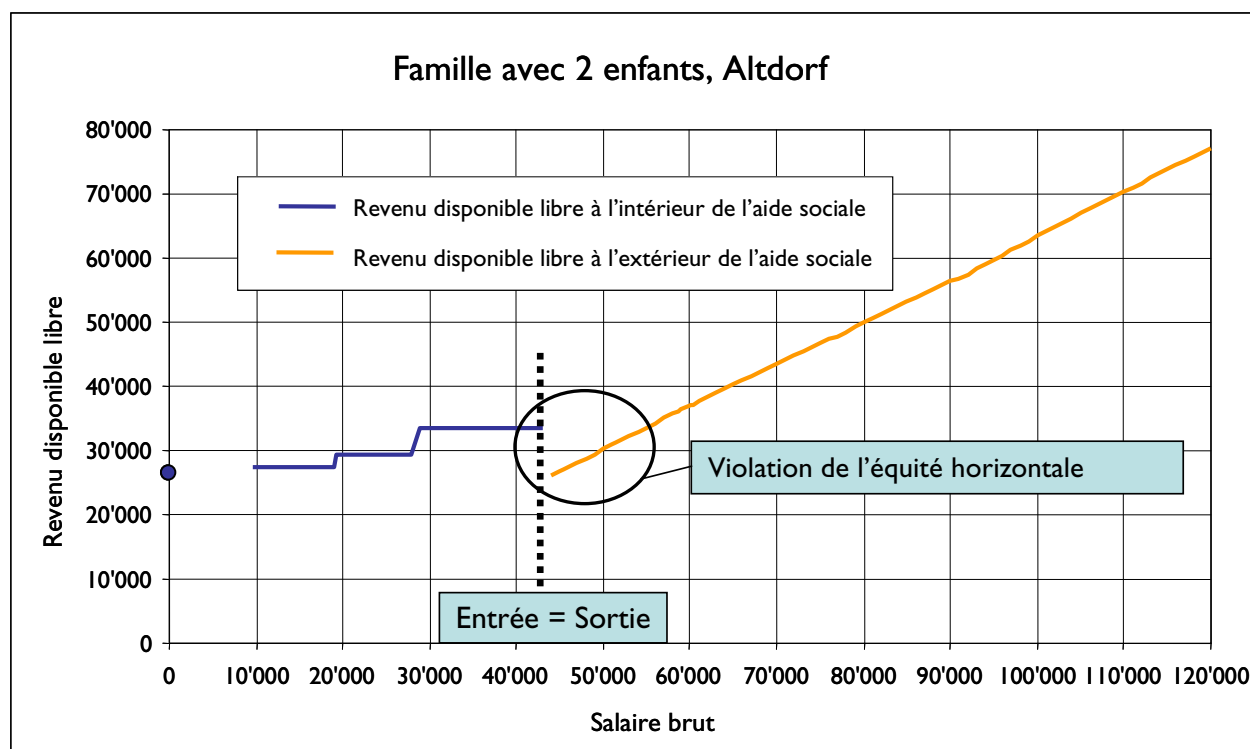
En fonction du calcul du droit à l'aide sociale et de la conception du système fiscal, des effets de seuil peuvent se produire. En effet, le revenu disponible libre évolue de manière à produire une violation du principe de la justice horizontale. La justice ou l'équité horizontale désigne le fait que des ménages ayant des salaires comparables aient également des revenus disponibles comparables. Autrement dit, l'intervention de l'Etat ne devrait pas modifier l'ordre des ménages dans la répartition des revenus disponibles libres. Par conséquent, les bénéficiaires de l'aide sociale ne doivent pas être privilégiés par rapport aux ménages à bas salaires avec un revenu juste en dessus de celui donnant droit à l'aide sociale.

Si le droit à l'aide sociale est déterminé de manière plus restrictive que les prestations d'aide elles-mêmes, les bénéficiaires de l'aide sociale sont privilégiés par rapport aux ménages dont le revenu se situe tout juste au-delà des barèmes d'assistance. La prise en compte des éléments incitatifs (suppléments et franchise sur le revenu) joue en effet un rôle majeur dans la définition du droit à l'aide sociale. Nous distinguons quatre modèles pratiqués dans les différents chefs-lieux en fonction précisément de la prise en compte des éléments incitatifs pour déterminer le droit à l'aide sociale. Ci-dessous, nous décrivons ces quatre modèles en indiquant la responsabilité de l'aide sociale en tant que créatrice d'effets de seuil. Ces effets de seuil peuvent par ailleurs également être engendrés par le système fiscal.

Modèle 1: Pas de prise en considération des éléments incitatifs aux moments de l'entrée et de la sortie

Dans ce modèle, les éléments incitatifs ne sont pris en considération ni dans les barèmes d'entrée ni dans les barèmes de sortie de l'aide sociale. Des effets de seuil apparaissent à ces deux moments, occasionnés par l'aide sociale et, parfois, par le système fiscal: le principe de l'équité horizontale est violé du fait que les ménages assistés sont privilégiés par rapport aux ménages comparables situés tout juste au-dessus de la limite de revenu donnant droit à l'aide sociale. D'un point de vue purement économique, les ménages à bas salaires se trouvant juste au-dessus de la limite de revenu de l'aide sociale sont incités à demander l'aide sociale, tandis que les ménages assistés sont encouragés à rester à l'aide sociale. Le graphique ci-dessous illustre la problématique de l'effet de seuil à l'exemple d'Altdorf, représentatif de ce groupe de chefs-lieux cantonaux.

Ces mêmes normes sont appliquées dans les chefs-lieux suivants:
Altdorf, Bâle, Genève, Herisau, Liestal, St-Gall, Zurich



Source: CSIAS, 2007

Modèle 2: Prise en considération des éléments incitatifs uniquement au moment de la sortie

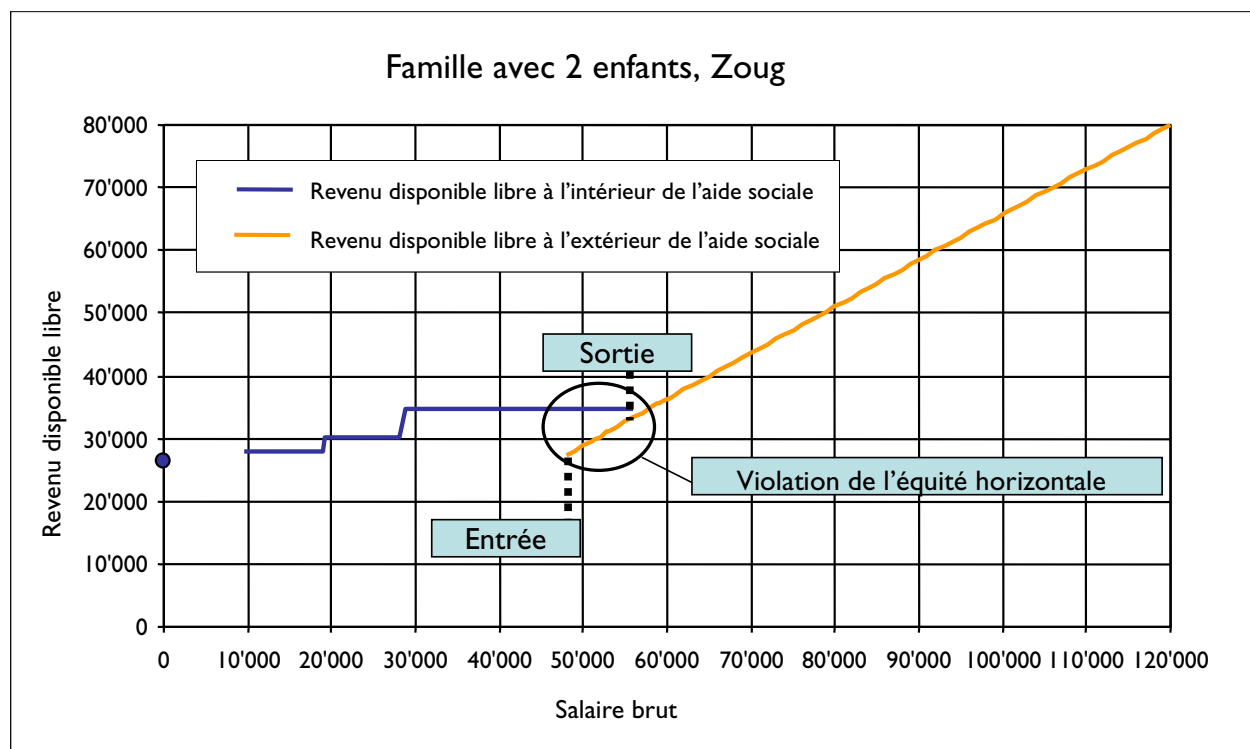
Dans ce modèle, les éléments incitatifs ne sont pris en considération que dans les barèmes de sortie de l'aide sociale. Pour calculer le barème de sortie, une partie du revenu (une franchise) n'est pas prise en compte. Cette logique est identique à celle pratiquée pendant l'assistance. Cependant, pour calculer les conditions d'entrée, la totalité du revenu est pris en compte.

Par conséquent, les effets de seuil causés par l'aide sociale elle-même ne se produisent qu'au moment de l'entrée dans l'aide sociale.

Dans cette zone de transition, le principe de l'équité horizontale est violé du fait que les ménages à l'intérieur de l'aide sociale sont privilégiés par rapport aux ménages comparables tout juste au-dessus de la limite de revenu donnant droit à l'aide sociale. Pour les bas salaires, ce système présente une incitation à entrer dans l'aide sociale. Le graphique ci-dessous illustre la problématique de l'effet de seuil à l'exemple de Zoug représentatif de ce groupe de chefs-lieux.

Ce modèle est appliqué dans les chefs-lieux suivants:

Coire, Glaris, Frauenfeld, Lucerne, Sarnen, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Stans, Zoug



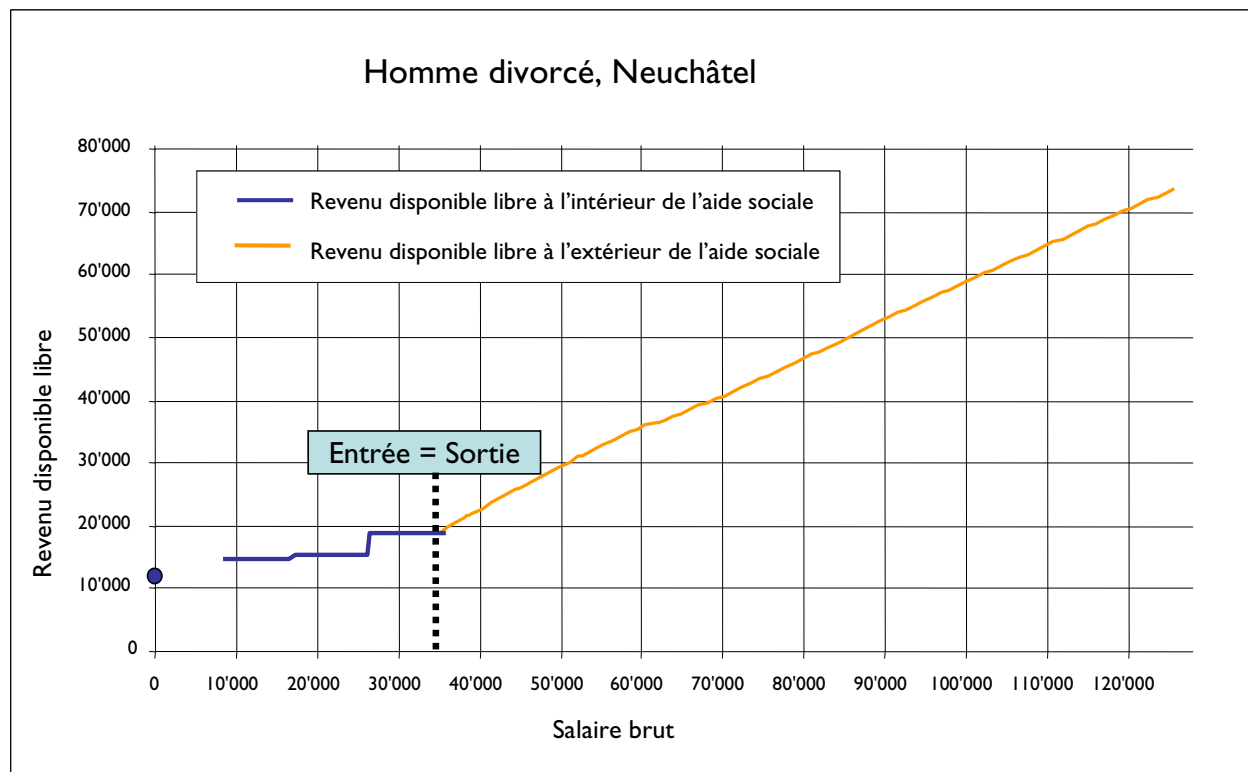
Source: CSIAS, 2007

Modèle 3: Prise en considération des éléments incitatifs aux moments de l'entrée et de la sortie

Dans ce modèle, les éléments incitatifs ou le forfait pour l'acquisition de revenu sont pris en considération tant dans les barèmes d'entrée que dans ceux de sortie. On n'observe pas d'effets de seuil occasionnés par l'aide sociale, ni lors de l'entrée dans l'aide sociale ni lors de la sortie¹⁰. Il est néanmoins possible de voir apparaître des effets de seuil, occasionnés par l'imposition. Le graphique ci-dessous illustre la réalisation du principe de l'équité horizontale à l'exemple de Neuchâtel, représentatif de ce groupe de chefs-lieux.

Ce modèle est appliqué dans les chefs-lieux suivants:

Aarau, Appenzell, Berne, Delémont, Fribourg, Lausanne, Neuchâtel, Sion

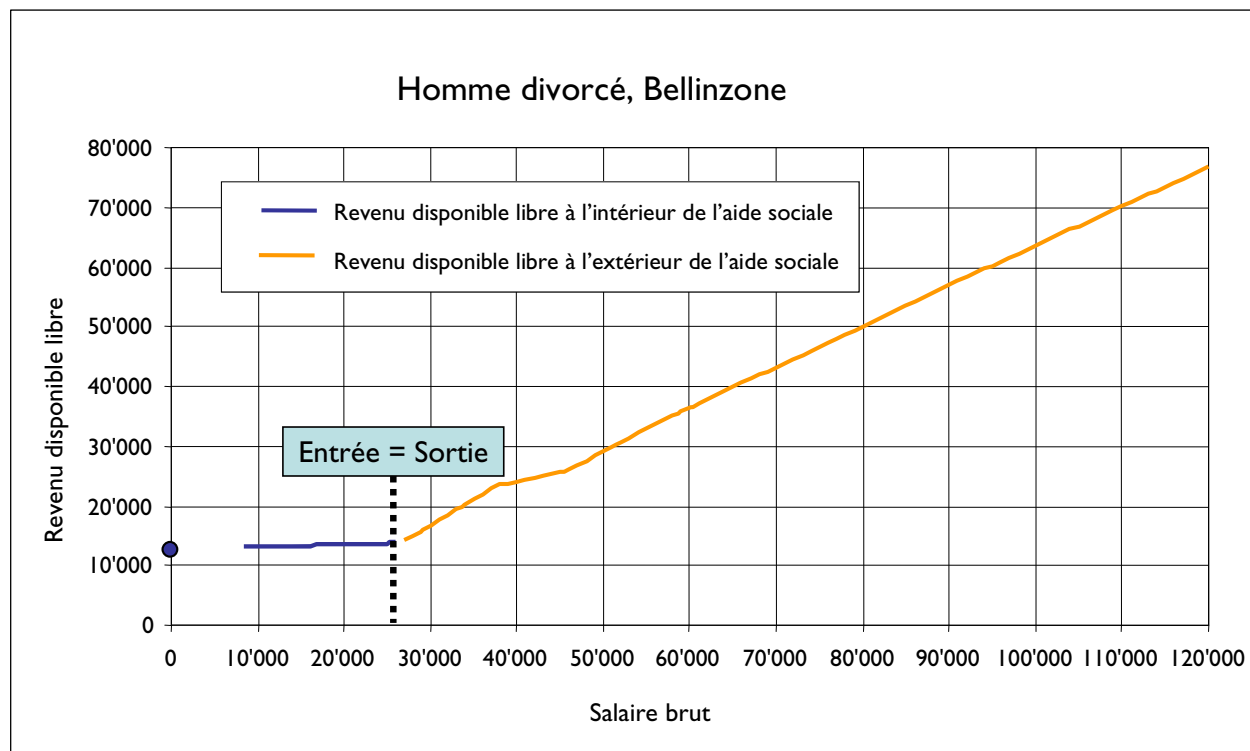


Source: CSIAS, 2007

¹⁰ Pour Lausanne, il faut relativiser cette affirmation, puisque ni les primes d'assurance maladie ni sa réduction ne sont prises en considération aux moments de l'entrée et de la sortie. Ceci entraîne des effets de seuil aux moments de l'entrée et de la sortie du fait que la charge des primes d'assurance-maladie est nettement plus forte dans le système des prestations sociales en amont que dans l'aide sociale.

Modèle 4: Aide sociale sans éléments incitatifs

Dans ce dernier modèle, on ne constate pas d'effets de seuil occasionnés par l'aide sociale, ni à l'entrée ni à la sortie. L'apparition d'effets de seuil est toutefois possible, occasionnée par l'imposition. Dans ce modèle, il n'est pas «rentable» de travailler lorsqu'on est à l'aide sociale, puisque l'ensemble du revenu est pris en compte dans le calcul des prestations d'aide. Le canton du Tessin est le seul canton où l'aide sociale ne comporte pas d'éléments incitatifs.



Source: CSIAS, 2007

Mieux loti à l'aide sociale qu'avec un bas salaire

Une comparaison entre des ménages à bas salaires tout juste sans droit à l'aide sociale et des ménages comparables bénéficiaires de l'aide sociale montre que les ménages sans aide sociale ne sont pas toujours mieux lotis que les ménages aidés.

A cet égard, nous avons comparé les revenus de ménages dont le salaire ne donne tout juste pas droit à l'aide sociale et deux revenus différents à l'intérieur de l'aide sociale: d'une part, des ménages sans activité lucrative et d'autre part, des ménages avec activité lucrative mais dont les revenus sont insuffisants pour assurer l'entretien de manière autonome.

La comparaison des ménages avec activité lucrative – l'un ayant tout juste droit à l'aide sociale, l'autre n'y ayant tout juste pas droit – montre que dans la plupart des chefs-lieux, les revenus disponibles libres des bénéficiaires sont plus élevés que ceux des ménages à bas salaires sans aide sociale. On observe ici des injustices produites par le système.

Le tableau ci-dessous montre à l'exemple de la famille monoparentale que dans 20 chefs-lieux, le revenu disponible libre diminue lorsque la femme quitte l'aide sociale pour exercer une activité lucrative. Dans l'hypothèse d'une augmentation salariale de 1'000 francs, le revenu disponible libre augmente de 381 francs à Delémont. Le taux marginal d'imposition de 62% signifie que cette part du salaire est absorbée par la réduction de l'aide sociale et par l'imposition: sur les 1'000 francs gagnés de plus, 38% seulement se répercutent sur le revenu disponible libre. A Zurich en revanche, la même augmentation salariale entraîne une importante baisse du revenu disponible libre: celui-ci diminue de 7'472 francs. Le taux marginal d'imposition de 847% illustre une fois de plus qu'une augmentation salariale dans cette classe de revenu n'est guère payante, d'un point de vue purement économique.

*Comparaison des revenus disponibles libres de ménages à bas revenus.**Ménage tout juste en dessous du barème de sortie de l'aide sociale (Famille monoparentale avec un enfant)*

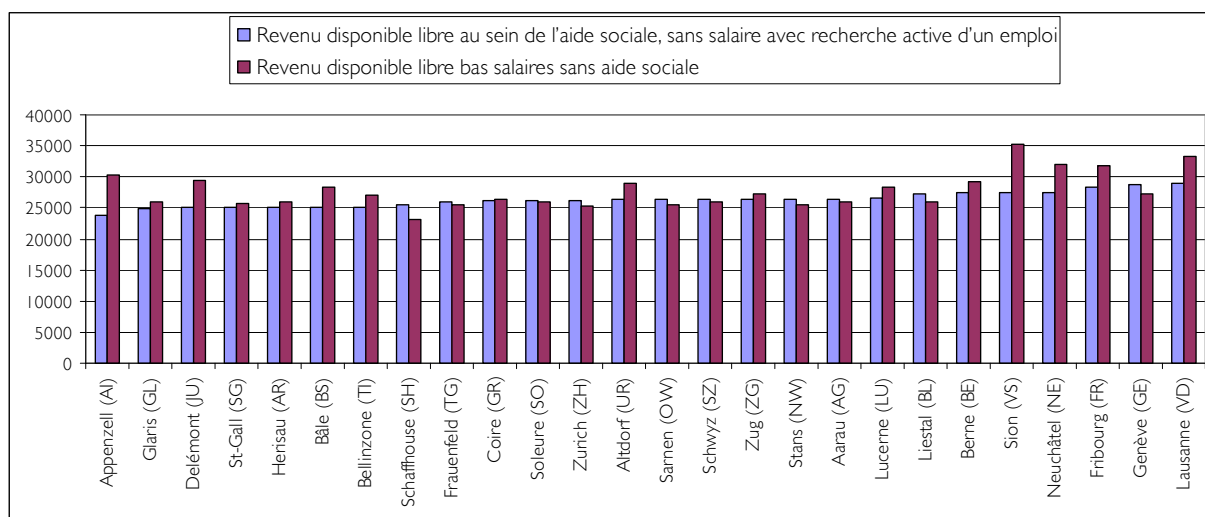
Chef-lieu cantonal	Revenu disponible libre à l'aide sociale juste en dessous du barème de sortie (en Fr.)	Revenu disponible libre après augmentation du salaire brut de l'000 francs et perte de l'aide sociale (en Fr.)	Différence entre les revenus disponibles libres (en Fr.)	Taux marginal d'imposition
Delémont (JU)	23'470	23'851	381	62%
Sion (VS)	28'674	28'974	300	70%
Bellinzone (TI)	19'430	19'611	181	82%
Appenzell (AI)	21'835	21'864	29	97%
Schwyz (SZ)	24'996	25'002	6	99%
Sarnen (OW)	24'395	24'207	-188	119%
Stans (NW)	23'285	22'970	-315	132%
Aarau (AG)	23'897	23'579	-318	132%
Frauenfeld (TG)	22'428	21'695	-733	173%
Zoug (ZG)	27'628	26'692	-936	194%
Coire (GR)	26'226	25'283	-943	194%
Soleure (SO)	27'256	25'838	-1'418	242%
Berne (BE)	25'773	24'247	-1'526	253%
Lausanne (VD)	25'861	24'292	-1'569	257%
Fribourg (FR)	26'128	24'089	-2'039	304%
Schaffhouse (SH)	25'301	22'041	-3'260	426%
Glaris (GL)	25'176	21'786	-3'390	439%
Genève (GE)	21'703	18'032	-3'671	467%
Altdorf (UR)	22'427	18'367	-4'060	506%
Neuchâtel (NE)	27'588	23'335	-4'253	525%
Bâle (BS)	25'217	20'916	-4'301	530%
Lucerne (LU)	26'640	21'693	-4'947	595%
St-Gall (SG)	25'326	19'903	-5'423	642%
Liestal (BL)	24'288	18'298	-5'990	699%
Herisau (AR)	24'807	18'052	-6'755	776%
Zurich (ZH)	26'689	19'217	-7'472	847%
Ecart			7'853	

Source: CSIAS, 2007

En comparant le ménage à bas salaire avec le ménage assisté sans activité lucrative, on constate un peu moins d'injustices. Pour ce dernier ménage, on part de l'idée que la personne en âge d'activité et qui ne s'occupe pas à plein temps de l'éducation des enfants fait des efforts d'intégration sociale. Ces efforts seront récompensés selon des modalités cantonales différentes, par un supplément d'intégration. La comparaison révèle que le ménage aidé, bien que sans activité lucrative, est parfois mieux loti que le ménage comparable à bas revenu non aidé. Cet état de fait se constate dans un à dix chefs-lieux cantonaux, selon le cas type.

Prenons l'exemple de la famille avec deux enfants pour illustrer notre propos. Dans dix chefs-lieux cantonaux, le ménage sans activité lucrative et faisant preuve d'efforts d'intégration est privilégié par rapport au ménage à bas revenu. Par contre, dans la plupart des chefs-lieux cantonaux, le ménage assisté et dont les membres ne font pas d'effort particulier pour l'insertion professionnelle tendrait à être moins bien loti qu'un ménage à bas salaire.

Comparaison du revenu disponible libre résultant d'un salaire brut tout juste au-dessus du barème d'entrée dans l'aide sociale avec celui d'un ménage sans activité lucrative à l'aide sociale et avec activité d'intégration (famille avec deux enfants)



Source: CSIAS, 2007

Pour éviter au mieux les injustices produites par le système, l'aide sociale devrait intégrer dans le calcul du droit tous les éléments pris en compte dans le budget d'aide. A cet égard, les éléments incitatifs (franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative et suppléments) jouent un rôle essentiel. Huit chefs-lieux cantonaux – Aarau, Appenzell, Bellinzzone, Berne, Delémont, Fribourg, Neuchâtel, Sion – le font déjà avec succès : dans ces villes, l'aide sociale n'est pas responsable des effets de seuil. A Lausanne, les éléments incitatifs sont certes intégrés dans le calcul du barème donnant accès à l'aide sociale mais, du fait que les primes d'assurance-maladie ne sont pas prises en compte, on y observe des injustices produites par le système tout comme dans les 17 autres chefs-lieux cantonaux.

La charge fiscale est le seul facteur qui se soustrait à l'influence de l'aide sociale. Dans ce domaine, les injustices produites par le système ne peuvent être évitées uniquement par une exonération fiscale complète des bas salaires, y compris des bas salaires en dessus des barèmes d'aide sociale. Sans une telle exonération, deux cas de figure se présentent: soit les personnes sont imposés pendant qu'ils sont assistés, ce qui diminue leur revenu disponible libre et engendre dès lors des injustices produites par le système, soit le ménage, non imposé tant qu'il est à l'aide sociale, accuse une chute du revenu disponible libre au moment de la sortie en raison de la charge fiscale qui intervient à ce moment-là.

Conclusions: Réduire les différences

Les différences de revenus disponibles libres des bénéficiaires de l'aide sociale, qu'ils exercent ou non une activité lucrative, ainsi que les effets de seuil à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale sont problématiques. En effet, ces différences équivalent à une inégalité de traitement de personnes confrontées aux mêmes problèmes. Selon la conception cantonale de l'aide sociale, du système fiscal et du système de transferts an amont, nos résultats s'appliquent, avec plus ou moins de précision, à l'ensemble des communes d'un canton. En principe, un calcul est nécessaire pour chaque commune.

Afin de réduire les différences intercantionales entre les revenus disponibles libres des ménages identiques au bénéfice de l'aide sociale, nous recommandons en premier lieu un octroi systématique du forfait pour l'entretien selon les normes CSIAS dans l'ensemble des 26 cantons. Une application plus uniforme des suppléments ainsi que des franchises sur le revenu permettrait, elle aussi, de réduire les différences.

A cet égard, la CSIAS devra examiner l'opportunité de préciser les critères régissant l'octroi des éléments incitatifs. Par ailleurs, l'étude donne des pistes en vue de la réalisation de l'égalité de traitement des ménages à bas salaires aidés et non aidés. Dans certains chefs-lieux, l'aide sociale a d'ores et déjà développé de bonnes solutions en intégrant dans les barèmes donnant accès à l'aide divers éléments comme les éléments incitatifs, les prestations circonstanciées et les prestations sociales en amont (notamment les subsides d'assurance maladie, les allocations de logement, les prestations complémentaires pour familles etc.). L'étude offre désormais la possibilité de profiter des expériences faites dans diverses régions. A cet égard, des indications précisant les effets financiers de nouvelles et bonnes solutions seraient d'un grand intérêt.

La réponse de savoir si l'intégration des éléments incitatifs dans les barèmes donnant accès à l'aide sociale entraînerait des coûts supplémentaires ou non dépend de plusieurs facteurs. D'une part, un éventuel surcoût dépend du niveau salarial et de la répartition des revenus dans un chef-lieu cantonal donné. D'autre part, il dépend du montant des salaires permettant aux bénéficiaires de sortir de l'aide sociale. Il faut s'attendre à une augmentation du nombre de cas et des coûts de l'aide sociale uniquement lors d'un nombre élevé de ménages avec des salaires juste au-dessus des barèmes d'assistance et lorsque la sortie de l'aide sociale se fait à des salaires très bas.

Si l'on veut réaliser l'égalité de traitement des ménages ayant des salaires comparables, la création d'un système fiscal favorable aux familles et l'exonération fiscale du minimum vital s'imposent. Les initiatives cantonales en faveur d'une harmonisation des différents systèmes de prestations et de charges sociales contribueraient également à diminuer les injustices produites par le système et égaliseraient le revenu disponible libre.

Il serait souhaitable qu'à l'avenir, le débat sur la conception de la politique sociale et fiscale intègre en toute transparence les questions de l'équité et de son prix. Cette étude fournit à tous les chefs-lieux cantonaux des informations concernant la justice ou l'injustice produites par leur système des transferts sociaux. L'outil de simulation construit dans le cadre de cette étude permet de tester, avant décision, si des modifications prévues respectent le principe d'équité.

Evolution idéaltypique du revenu disponible libre

Ci-dessous, nous esquisserons et discuterons l'évolution idéaltypique du revenu disponible libre. Les préoccupations majeures à cet égard sont la suppression des effets de seuil à l'entrée de l'aide sociale et à sa sortie, ainsi que le meilleur respect possible du principe de justice horizontale. Ces préoccupations doivent être prises en compte à tous les niveaux du revenu disponible libre.

Si l'on souhaite que les bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative soient traités différemment de ceux qui n'exercent pas d'activité lucrative, l'application d'une franchise sur le revenu (introduite dans tous les cantons à l'exception du Tessin) est recommandée. Une telle franchise (soit une partie du salaire non déduite de la prestation d'aide) peut motiver les bénéficiaires à prendre une activité lucrative ou à la garder.

Les franchises sur le revenu conçues sous forme de pourcentage évitent les effets de seuil et ainsi les injustices, puisqu'une augmentation du salaire se répercute linéairement sur le revenu disponible libre. Afin de récompenser les petits revenus, on pourrait introduire une franchise dès un salaire d'un franc. Deux options sont possibles: soit on accorde un taux marginal d'imposition unique sur le salaire, soit on accorde un taux marginal d'imposition plus faible ou on exonère complètement les salaires jusqu'à une certaine limite. Cette deuxième option permet de récompenser de manière particulière les très bas revenus.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution idéaltypique du revenu disponible libre. Le point de départ est une situation de non activité salariale. On observe ensuite l'effet de la prise d'un emploi, dont le salaire augmente progressivement, alors que la personne a toujours besoin des prestations de l'aide sociale (segment *phase-in*). L'étape suivante est celle d'une zone de transition entre l'aide sociale et d'autres prestations d'aide (segment *phase-out*). Enfin, le graphique indique l'évolution du revenu disponible libre lorsque le ménage ne touche plus d'aide sociale mais doit commencer à payer des impôts tout en touchant certaines prestations d'aide autres que l'aide sociale (voir ligne discontinue).

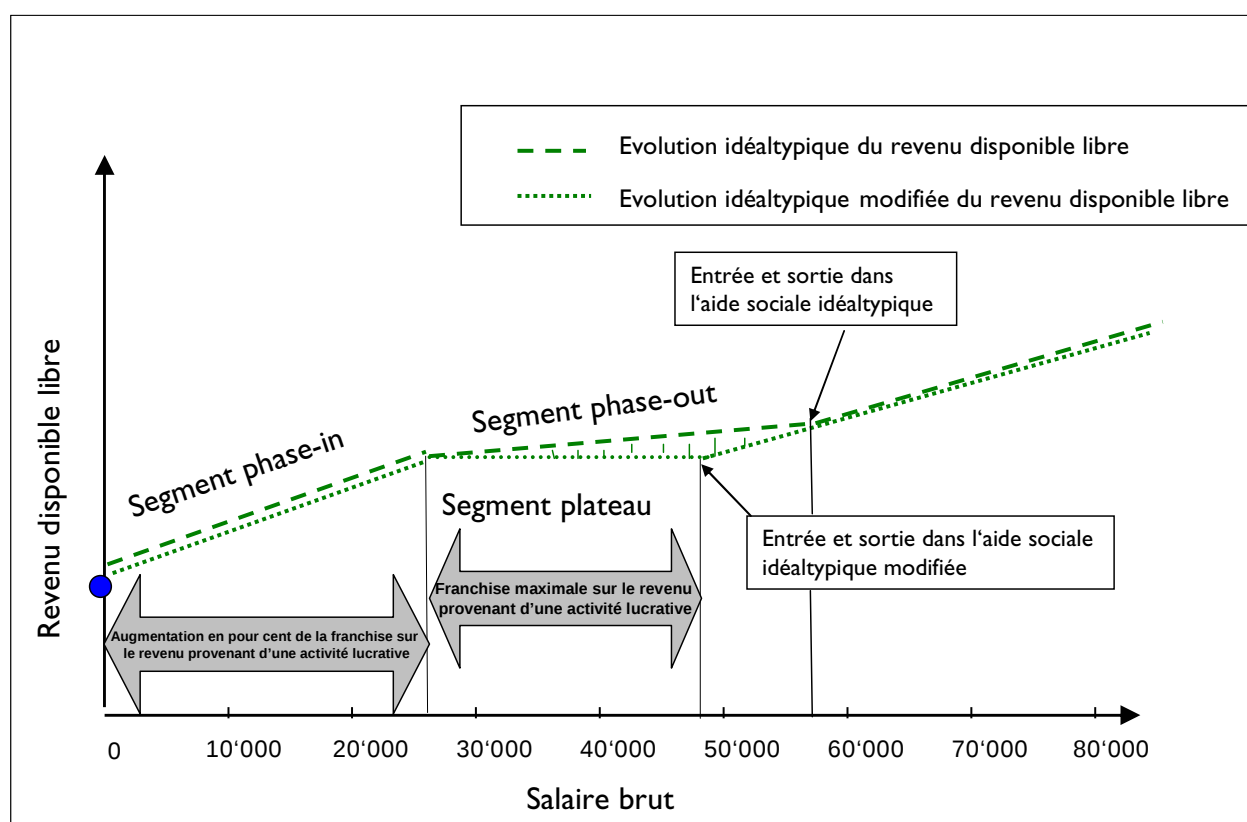
Dans ce qu'on appelle le *segment phase-in*, la franchise sur le salaire augmente proportionnellement à l'augmentation du salaire brut: sur chaque franc gagné en plus, le ménage assisté peut garder un certain pourcentage, p. ex. 60%, ce qui correspond à un taux marginal d'imposition de 40%. Dans le *segment phase-out*, la courbe s'aplatit en raison de la conception dégressive de la franchise sur le revenu dont le pourcentage diminue. Le taux marginal d'imposition appliqué est plus élevé, par exemple de 65%, ce qui fait qu'il ne reste à la libre disposition du ménage plus que 35% sur chaque franc gagné en plus. Afin d'exclure des baisses de revenu malgré une augmentation du salaire, les revenus devraient bénéficier d'une exonération fiscale jusqu'au-delà du barème donnant droit à l'aide sociale. De plus, l'ensemble des éléments déterminant l'entrée et la sortie de l'aide sociale (franchise, indemnisation des repas pris à l'extérieur, prestations d'assurance, etc.) ainsi que les prestations sociales en amont de l'assistance sont pris en compte dans les barèmes de l'aide sociale.

La ligne en pointillé esquisse une solution de compromis réaliste, en alternative à la courbe « idéale » qui elle, respecte l'objectif d'une plus grande justice. Dans cette solution de compromis, le principe que chaque franc gagné se traduise par une augmentation du revenu disponible, n'est pas toujours respecté. Dans le *segment phase-in*, le principe est respecté, puisqu'une partie du revenu n'est pas prise en compte et ainsi, le revenu disponible augmente. Dans le *segment plateau* en revanche, la franchise maximale sur le revenu est atteinte: la franchise maximale reste constante, indépendamment du salaire qui lui, continue à augmenter. Dans ce segment, le taux marginal d'imposition est donc de 100% et une augmentation du salaire n'entraîne pas d'augmentation du revenu disponible. Ce n'est qu'après la sortie de l'aide sociale que le revenu disponible augmente à nouveau. D'un point de vue purement financier, le ménage n'a donc pas d'intérêt, dans le *segment plateau*, à augmenter son salaire, puisque cela ne lui permet pas d'augmenter son revenu disponible.

La définition d'une franchise maximale sur le revenu provenant d'une activité lucrative se justifie principalement par des considérations qui relèvent de la politique du marché de l'emploi et financière: lorsque l'aide sociale subventionne les bas salaires— comme c'est proposé dans la première variante — elle contribue à provoquer des distorsions de la concurrence et un certain dumping salarial dans le segment des bas salaires. Par ailleurs, le cercle potentiel des bénéficiaires de l'aide sociale s'élargit. Dans cette deuxième variante, qu'on pourrait appeler idéaltype modifié, on renonce à l'habituel *segment phase-out*. Ce *segment* est pris en charge par les prestations d'aide en amont de l'aide sociale. Dans le graphique ci-dessous, les prestations de transfert en amont ont pour effet que le revenu disponible pour un salaire brut jusqu'à quelque 80'000 francs est supérieur au revenu disponible qui résulterait du salaire brut moins les impôts. Le *segment phase-out* est conçu de manière à générer ni incitations négatives au travail ni injustices produites par le système lors de la sortie de l'aide sociale. Pour cela, plusieurs options s'imposent: la franchise sur le revenu, les prestations circonstanciées et les prestations d'aide en amont de l'aide sociale sont prises en compte dans les barèmes d'entrée et de sortie de l'aide sociale. De plus, les bas revenus sont exonérés d'impôts. Certains chefs-lieux connaissent des normes proches d'une telle conception de l'aide sociale (que nous appelons idéaltype modifié).

La variante idéaltypique n'existe aujourd'hui dans aucun chef-lieu cantonal. L'introduction d'une telle logique entraînerait en effet des coûts supplémentaires considérables, très variables selon la situation actuelle de chaque chef-lieu. La surface rayée dans le graphique ci-dessous montre les coûts supplémentaires engendrés par une sortie de l'aide sociale en douceur. Cette variante pourrait inciter un employeur à se décharger d'une partie des coûts salariaux sur l'aide sociale publique. D'un autre côté, on pourrait souhaiter une solution de passage généreuse entre aide sociale et marché de l'emploi qui maintienne une prestation d'aide même pour un revenu un peu plus élevé. Cette solution élargirait le cercle potentiel des bénéficiaires. Elle aurait cependant l'avantage de réaliser la logique selon laquelle il est économiquement payant de travailler lorsqu'on est assisté. En même temps, cette solution admettrait implicitement le fait que l'aide sociale subventionne partiellement les bas salaires – à moins que des salaires minimaux légaux (plus élevés) ne soient introduits. L'aide sociale contribuerait ainsi à un dumping salarial et à une pérennisation des bas salaires.

Evolution idéaltypique du revenu disponible libre dans l'aide sociale et dans le système de transfert en amont



Source: CSIAS, 2007