

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

La pauvreté est une question de domicile!

*Dossier préparé par Caroline Knupfer, collaboratrice scientifique de la CSIAS
Juin 2003*

Avertissement : **Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es**

Ce n'est un secret pour personne: si vous avez quelques millions de côté, vous avez intérêt à vous installer dans le canton de Zoug. Mais quel est le meilleur endroit quand on est pauvre? En effet, vivre à Stans, à Genève ou à Bellinzone n'est pas la même chose pour les ménages à faible revenu qui, à la fin de l'année, après avoir payé les impôts, les primes de caisse maladie, les loyers et les éventuelles pensions alimentaires, se retrouvent avec un porte-monnaie un peu plus fourni ou un peu plus maigre selon qu'ils habitent tel chef-lieu cantonal ou tel autre. Comme le montre l'étude "La couverture du minimum vital dans le fédéralisme", publiée récemment par la CSIAS, les différences cantonales en matière de couverture du minimum vital sont telles que la Conférence recommande d'envisager sérieusement la mise en place d'une loi fédérale cadre sur la couverture du minimum vital.

Le contexte de l'étude: halte à la vue sectorielle dans le social!

En tant qu'association professionnelle de l'aide sociale, la CSIAS s'intéresse à l'aide sociale au sens large du terme, c'est-à-dire aux prestations sociales en amont de l'aide sociale proprement dite qui devraient éviter aux ménages à faibles revenus le recours aux prestations d'assistance. En effet – et telle est l'hypothèse de la CSIAS – l'étendue de ces systèmes en amont est inversement proportionnelle au nombre de cas d'assistance sociale dans un canton ou dans une commune. Mais quelle est la conception de cette aide sociale au sens large dans les différents cantons? La compétence cantonale en la matière peut-elle être à l'origine d'inégalités entre les citoyennes et citoyens des différents cantons? Ce sont là les questions centrales qui ont amené la CSIAS à réaliser une étude sur la couverture du minimum vital dans le fédéralisme.

On sait que la Suisse connaît 26 systèmes fiscaux différents, que les écarts entre les loyers pratiqués dans les différents cantons sont considérables et que les prestations sociales (allocations familiales, subsides pour les primes de caisse maladie, avances sur pensions alimentaires etc.) varient fortement d'un canton à l'autre et d'une commune à l'autre, tant au niveau du concept qu'au niveau du calcul. Pour certaines prestations cantonales de transfert telles que les subsides pour les primes de l'assurance maladie obligatoire, des études sectorielles ont déjà été menées. Mais

les interactions entre les différentes prestations sociales accordées à un ménage à faible revenu et les dépenses auxquelles celui-ci doit faire face restaient très peu connues jusqu'à ce jour. Il faut également noter que l'intérêt politique pour les prestations sociales liées aux besoins ne s'est éveillé qu'avec la crise économique et sociale persistante, alors même que de nombreux cantons connaissent ces prestations depuis des années déjà.

Les prestations de transfert étatiques et privées (p. ex. pensions alimentaires ou soutiens privés) fournissent une contribution non négligeable à la couverture du minimum vital des ménages à faibles revenus. Dans une exploitation complémentaire des données résultant de l'étude nationale sur la pauvreté (Leu et al. 1997), Suter et Mathey (2000) arrivent à la conclusion que pour les ménages particulièrement menacés de pauvreté se situant dans le dernier cinquième des revenus, le revenu de transfert couvre près d'un tiers du revenu total. La majeure partie de ces transferts étatiques est toutefois fournie par l'assurance vieillesse et survivants (AVS), alors que 3.2% seulement concernent les transferts liés aux besoins. Représentant 3.9%, les prestations de soutien privées ont également une fonction importante dans la composition du revenu des ménages se situant dans le dernier cinquième.

Différentes études réalisées récemment par l'Office fédéral de la statistique font ressortir la diversité des concepts régissant les prestations sociales cantonales liées aux besoins¹. D'une part, l'offre de prestations de transfert liées aux besoins n'est pas la même pour tous les cantons, d'autre part, les montants des prestations sociales communes à tous les cantons varient considérablement. Et finalement, quelques rares transferts liés aux besoins existent également au niveau communal, mais ceux-ci sont encore moins bien étudiés que les prestations cantonales.

Les prestations sociales étatiques devraient assurer un niveau de vie qui ne soit pas inférieur à un seuil de pauvreté défini politiquement. Ainsi, les bénéficiaires de telles prestations ne devraient plus compter parmi les pauvres de ce pays. Cet objectif

¹ Dans le contexte de la statistique d'aide sociale en train d'être mise en place, l'Office fédéral de la statistique a commandé différentes études sur cette question au cours de ces dernières années.

n'est cependant pas entièrement atteint en Suisse. En effet, l'étude nationale sur la pauvreté publiée en 1997 fait ressortir qu'en 1992, la part de la population pauvre après transferts – c'est-à-dire la part de la population dont le revenu se situe en dessous du seuil de pauvreté même après ou malgré les prestations sociales étatiques – est de 5.6%, voire de 9.8% selon le seuil de pauvreté appliqué (Suter/Mathey 2000).²

Selon les dernières études de l'Office fédéral de la statistique, la proportion de personnes menacées de pauvreté en Suisse a fortement progressé depuis les années 90. Pour 1999, on estime la proportion totale des personnes pauvres et menacées de pauvreté à quelque 38 pour-cent. Le nombre de ménages working poor a lui aussi fortement augmenté au cours de la dernière décennie du 20^{me} siècle, à savoir de quelque 170'000 ménages en 1992 à environ 250'000 ménages ou 7.5% en 1999. Deux tiers environ de l'ensemble des ménages victimes de pauvreté (7.5% sur 10.6%) sont des working poor (voir à ce sujet: Rey 2001; Streuli/Bauer 2001)

En synthétisant, on peut retenir que depuis une dizaine d'années, la pauvreté en Suisse est perçue comme un problème social structurel et fait l'objet de recherches à ce titre. Entre-temps s'est faite jour une certaine sensibilité politique quant au rôle des prestations de transfert cantonales et communales dans la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs les milieux concernés savent désormais que ces prestations varient d'un canton à l'autre. Finalement, la publication de l'étude nationale sur la pauvreté a fait prendre conscience que les prestations de transfert ne permettent pas d'empêcher complètement que des ménages à faibles revenus tombent en dessous des seuils politiques de pauvreté. Jusque là, l'analyse et l'évaluation de ces prestations de transfert sont cependant restées sectorielles. La CSIAS a formulé l'hypothèse qu'en raison des différents concepts régissant ces prestations de transfert dans les différents cantons, il faut s'attendre à des degrés inégaux de couverture globale du minimum vital. L'étude "La couverture du minimum vital dans le fédéralisme de la Suisse" se lance le défi de construire une vision globale axée sur

² Les données de l'étude nationale sur la pauvreté datent de 1992. Depuis lors, aucune étude nationale récente fournissant des données plus actuelles pour toute la Suisse n'a été réalisée.

l'évaluation concrète des différences intercantionales dans la couverture générale du minimum vital des ménages menacés de pauvreté.

Le concept de la recherche sur la comparaison intercantonale de la couverture du minimum vital

Une comparaison intercantonale ne peut être effectuée qu'à l'aide d'une simulation d'exemples types, puisque certains paramètres de la situation de départ doivent rester identiques. L'étude travaille avec trois exemples concrets de ménages menacés de pauvreté: trois ménages dont la situation financière est examinée pour les 26 chefs-lieux cantonaux de Suisse. Pour chaque exemple concret, les revenus initiaux fixes pris en compte par l'étude ont été calculés sur la base des salaires courants en bas de l'échelle salariale dans les branches respectives, tout en respectant la revendication de l'Union syndicale suisse: "pas de salaire inférieur à 3'000 francs!"

En termes de catégories socio-démographiques, les ménages choisis sont ceux qui, d'après les études majeures sur les working poor (étude Caritas 1998 et Streuli/Bauer 2001), se rencontrent particulièrement souvent dans ce groupe de population. Ce sont les foyers monoparentaux, les couples avec deux enfants ainsi que les ménages de personnes vivant seules. Comme les explications ci-dessus le montrent, le revenu des ménages à bas salaires se compose des revenus provenant d'une activité professionnelle indépendante ou salariée des membres du ménage ainsi que des revenus de transfert (prestations de transfert étatiques et privées). L'étude part de l'hypothèse que les revenus du travail tels qu'ils ont été fixés – associés aux prestations de transfert - permettent de couvrir le minimum vital des différents types de ménages.

Une part du revenu des 3 ménages type est destinée à couvrir certaines dépenses que la littérature appelle souvent «dépenses obligatoires». Les dépenses obligatoires sont les dépenses fixes qui réduisent le revenu restant à la libre disposition. (Müller

et al. 2002). La CSIAS compte parmi les dépenses obligatoires non seulement les assurances sociales (AVS/AI), assurance chômage, 2^{ème} pilier), les impôts, les pensions alimentaires et les cotisations aux caisses maladie, mais également l'ensemble des autres coûts, tels que loyers ou coûts de la garde d'enfants, que les familles à bas revenus sont obligées d'assumer pour assurer leur existence³. L'étude mesure la couverture du minimum vital en fonction du revenu disponible qui reste au ménage après prise en compte de l'ensemble des revenus et des dépenses obligatoires. On part du principe que ce revenu disponible se situe au-dessus de la limite de l'aide sociale établie par la CSIAS⁴.

Afin de pouvoir réaliser une analyse de sensibilité limitée, on admet trois revenus pour chacun des exemples type, à savoir une variante de base, une variante moins et une variante plus. La différence entre les revenus initiaux de ces trois variantes se monte à chaque fois à 500 francs par mois, soit (en tenant compte du 13^{ème} salaire) à 6'500 francs par an. Cet échelonnement des revenus initiaux permet d'examiner les répercussions d'une augmentation ou d'une diminution faible du revenu du travail sur la situation financière d'un ménage.

L'encadré ci-dessous est un tableau synoptique des 3 exemples type. Le premier exemple type est celui d'une femme élevant seule un enfant, l'exemple type 2 est celui d'une famille avec deux enfants et l'exemple type 3 celui d'un homme seul avec obligations alimentaires. Le deuxième exemple type est subdivisé en deux sous-types: dans la première variante (2a), la femme s'occupe du ménage et des enfants, alors que dans la deuxième variante (2b), elle exerce une petite activité à temps partiel. Ces variantes permettent de déterminer les répercussions d'une petite activité à temps partiel sur le revenu disponible des ménages à faibles revenus.

³ Les chercheuses et chercheurs ne sont pas tout à fait unanimes quant aux types de dépenses ayant un caractère de dépenses obligatoires ni quant à la mesure dans laquelle elles l'ont. L'appartenance à la catégorie des dépenses obligatoires est incontestée pour les impôts, les cotisations aux assurances sociales, les frais d'acquisition de revenu, les primes d'assurance maladie, les pensions alimentaires et les autres paiements de soutien en vertu du droit de la famille ainsi que certains coûts liés à la maladie et à l'invalidité non couverts par les assurances. La question de savoir dans quelle mesure les coûts locatifs ou ceux de la garde d'enfants peuvent être intégrés dans les dépenses obligatoires est qualifiée de discussion idéologique. (Leu et al. 1997)

⁴ La limite de l'aide sociale selon la CSIAS est composée des forfaits I et II pour l'entretien en vertu des normes CSIAS.

Description des exemples type

Exemple type 1: Foyer monoparental avec un enfant de trois ans et demi

Dans l'exemple type 1, il s'agit d'une femme divorcée de 30 ans avec une fillette de 3 ½ ans (âge pré-scolaire). Le jugement de divorce attribue à la femme des pensions alimentaires (500 fr/mois pour la femme; 700fr/mois pour l'enfant), qui ne sont cependant pas payées. La femme et l'enfant vivent dans un 3 pièces. La femme travaille à 100% comme vendeuse qualifiée dans le commerce de détail. Dans la variante de base, elle gagne 3'100fr/mois (net), c'est-à-dire 40'300fr/an (net) en tenant compte du 13ème salaire. En raison de son activité professionnelle, la femme doit faire garder sa fille pendant toute la journée. Elle habite le même endroit depuis 5 ans. Elle n'a pas de fortune.

Exemple type 2a: Famille avec 2 enfants (sans activité à temps partiel de la femme)

Dans l'exemple type 2a, il s'agit d'un couple de 30 ans avec deux enfants âgés de 5 et 3 ans. L'épouse s'occupe du ménage et des enfants, l'époux travaille à 100% dans l'hôtellerie. Dans la variante de base, il gagne 3'600fr/mois (net), soit 46'800fr/an (net) en tenant compte du 13ème salaire. La famille habite dans un 4 pièces. Elle vit au même endroit depuis 5 ans. Elle n'a pas de fortune.

Exemple type 2b: Famille avec 2 enfants (avec activité à temps partiel de la femme)

Dans l'exemple type 2b, il s'agit d'un couple de 30 ans avec deux enfants âgés de 5 et 3 ans. L'époux travaille à 100% dans l'hôtellerie. Dans la variante de base, il gagne 3'600fr/mois (net), soit 46'800fr/an (net) en tenant compte du 13ème salaire. L'épouse exerce une activité à temps partiel qui lui rapporte un salaire net de 500fr/mois (sans 13ème salaire). La famille habite depuis 5 ans dans un 4 pièces au même endroit. Elle n'a pas de fortune.

Exemple type 3: Homme seul avec obligations alimentaires

Dans l'exemple type 3, il s'agit d'un homme divorcé de 35 ans vivant seul. Il a des obligations alimentaires vis-à-vis de son ex-femme et de leurs enfants communs. Celles-ci se montent à 200fr/mois pour la femme et à Fr. 500.-/mois pour chacun des deux enfants âgés de 7 et 10 ans. L'homme travaille à 100% dans l'industrie du nettoyage et gagne, dans la variante de base, 3'500fr/mois (net), soit 45'500fr/an (net) en tenant compte du 13^{ème} salaire. L'homme vit depuis 5 ans au même endroit dans un 2 pièces. Il n'a pas de fortune.

Pour les trois exemples type, on identifie et calcule tous les postes majeurs du budget du côté des dépenses et du côté des recettes. On obtient ainsi pour les trois variantes de revenus initiaux les revenus disponibles respectifs par chef-lieu cantonal.

Postes du budget et revenu disponible

du côté dépenses

Montant de la charge fiscale (impôts communal et cantonal plus impôt fédéral)
Montant du loyer
Coûts de la garderie dans l'exemple type 1
Montant de la prime d'assurance maladie avant subside

du côté recettes

Montant du subside de la prime d'assurance maladie
Montant de l'avance sur pensions alimentaires pour les enfants et l'épouse dans l'exemple type 1
Montant des allocations familiales/pour enfants dans les exemples types 1 et 2
Montant des contributions d'entretien pour familles et foyers monoparentaux allouées dans certaines villes et certains cantons
Montant des contributions individuelles au loyer allouées dans certaines villes et certains cantons
Montant des autres prestations particulières allouées dans certaines villes

Différence: *revenu disponible*

Les résultats – la face cachée du miracle fédéral

Nous ne donnerons ci-dessous qu'un résumé très sommaire des principaux résultats⁵. Les différences entre les cantons déjà relevées au niveau des prestations de transfert et des charges fiscales et locatives se manifestent aussi clairement dans cette étude. Agissant de manière conjuguée au sein d'un budget de ménage, ces différences s'amplifient encore davantage, puisqu'elles se renforcent parfois

⁵ Le paragraphe qui suit est fortement inspiré par la synthèse de l'étude rédigée par Carlo Knöpfel, ZeSo 1/2/2003. Cette synthèse ainsi que l'étude elle-même peuvent être commandées auprès de la CSIAS sous admin@skos.ch.

réciroquement. Ainsi, la comparaison des revenus disponibles dans les 26 chefs-lieux cantonaux confirme l'hypothèse des inégalités intercantionales sur le plan de la couverture du minimum vital des ménages menacés de pauvreté. Le tableau ci-dessous met en évidence les différences entre les revenus disponibles pour les 3 exemples type.

Revenus disponibles des 3 cas type				
	Exemple type 1 Femme élevant seule son enfant	Exemple type 2a Famille avec 2 enfants, sans salaire d'appoint de la femme	Exemple type 2b Famille avec 2 enfants, avec salaire d'appoint de la femme	Exemple type 3 Homme seul avec obligations alimentaires
Salaire net				
	40'300.-	46'800.-	52'800.-	45'500.-
Revenu disponible				
moyenne	25'889.-	30'514.-	35'546.-	15'472.-
maximum	36'290.- (Sion)	38'241.- (Bellinzone)	43'443.- (Sion)	18'751.- (Appenzell)
minimum	14'531.- (Stans)	23'658.- (Zurich)	28'555.- (Bâle)	12'422.- (Zurich)
écart	21'759.-	14'583.-	14'888.-	6'329.-

Dans le cas le plus favorable, la femme cheffe de famille dispose de 90,1% du revenu initial (Sion), dans le cas le plus défavorable, de 36,1% (Stans). La famille avec deux enfants (sans salaire d'appoint de la femme) dispose au maximum de 81,7% du revenu initial (Bellinzone), au minimum de 50,5% (Zurich). La situation est comparable pour l'exemple type 2 où la femme gagne un salaire de 500 francs par mois. L'homme seul avec obligations alimentaires dispose au maximum de 41,2% du revenu initial (Appenzell), au minimum de 27,3% du revenu initial (Zurich).

L'analyse de sensibilité permet de relever les répercussions d'une augmentation du salaire initial de 500 francs par mois sur le revenu disponible. Il s'agit là de savoir si l'augmentation des revenus disponibles est régulière entre la variante moins, la variante de base et la variante plus ou si, au contraire, on remarque des irrégularités au cours de cette progression. La question est pertinente dans la mesure où la comparaison entre les revenus disponibles permet de tirer des conclusions sur l'impact des incitations positives à exercer une activité lucrative.

L'étude montre que dans certains cas une augmentation du revenu initial n'entraîne pas les augmentations attendues des revenus disponibles, mais au contraire, une diminution de ceux-ci. Dans de tels cas, il serait difficile de nier la présence d'un défaut du système, puisque l'augmentation du revenu est bel et bien punie. Si le revenu disponible va jusqu'à tomber en dessous de la limite de l'aide sociale, on parle de pièges cachés de pauvreté. La cause d'une diminution du revenu disponible malgré une augmentation du salaire initial réside dans le concept des transferts sociaux pris en compte. Ces derniers sont déterminés par des seuils de revenu plus ou moins absolus en dessous desquels un transfert est accordé. Ainsi, des différences infimes au niveau du revenu à prendre en compte peuvent, si celui-ci est situé proche de ce seuil, entraîner des différences significatives au niveau du revenu disponible. Par ailleurs, une augmentation du revenu initial entraîne une augmentation de la charge fiscale; en outre, dans plusieurs chefs-lieux cantonaux, d'autres dépenses liées au revenu telles que les coûts de la garde d'enfants sont caractérisées par de brusques sauts pour une modeste augmentation du revenu. Dans l'exemple type 1 – celui du foyer monoparental – l'action conjuguée de la diminution des paiements de transfert et de l'augmentation des dépenses obligatoires fait que dans 10 des 26 chefs-lieux cantonaux, les revenus disponibles diminuent lorsque le revenu initial augmente. Cela vaut pour Genève, Lausanne, Delémont, Neuchâtel, Schaffhouse, Bâle et Stans en ce qui concerne la comparaison entre la variante moins et la variante de base et pour Sion, Soleure, Lausanne et Aarau pour la comparaison entre la variante de base et la variante plus. Pour la famille avec 2 enfants (exemples types 2a et 2b), l'évolution du revenu disponible est nettement plus stable. Dans 24 chefs-lieux cantonaux, les revenus disponibles des trois variantes augmentent en chiffres absolus. Dans la plupart des villes,

l'augmentation effective des revenus disponibles d'une variante à l'autre se fait par paliers réguliers. Les deux exceptions sont Bellinzone et Genève, où les diminutions sont dues à la brusque réduction d'une prestation de transfert particulière. L'exemple type 3 de l'homme seul avec obligations alimentaires ne présente aucune anomalie. Dans l'ensemble des 26 chefs-lieux cantonaux, le revenu disponible augmente d'une variante à l'autre.

La petite activité à temps partiel, telle qu'elle est supposée pour la femme de l'exemple type 2b, est également récompensée de manière fort inégale dans les différents cantons. En règle générale, le supplément au niveau du revenu disponible diminue au fur et à mesure qu'on passe de la variante moins à la variante de base et finalement à la variante plus. Dans 14 chefs-lieux cantonaux, on peut ainsi parler d'une augmentation régulière ou presque régulière du revenu disponible du ménage grâce au salaire d'appoint de l'épouse. Les 12 autres chefs-lieux cantonaux s'écartent de ce schéma. Parmi ceux-ci, on notera surtout les 4 chefs-lieux cantonaux qui récompensent ce salaire supplémentaire au-delà des 6000 francs effectivement gagnés par an. Dans ces 4 cantons, cela tient essentiellement à un concept spécifique du système fiscal qui accorde des déductions forfaitaires relativement importantes pour les salaires d'appoint même modestes. Dans 8 autres chefs-lieux cantonaux, l'activité à temps partiel de la femme se traduit certes par une augmentation du revenu, mais celui-ci ne représente parfois qu'une petite part des 6000 francs effectivement gagnés. La diminution disproportionnée du revenu disponible en cas d'activité à temps partiel est souvent le fait d'une forte régression des subsides pour les primes d'assurance-maladie. Dans la plupart des chefs-lieux cantonaux cet effet est particulièrement sensible dans la partie supérieure du bas de l'échelle salariale, c'est-à-dire dans la variante plus.

Les revenus nets des exemples type sont choisis de manière à pouvoir être considérés comme représentatifs des ménages à faibles revenus et suffisants pour couvrir le minimum vital d'un ménage. Or, les calculs de l'étude montrent que dans certains chefs-lieux cantonaux, le revenu disponible descend en dessous de la limite de l'aide sociale et que les ménages en question doivent être comptés parmi les *working poor*. Les lieux dans lesquels les revenus disponibles sont inférieurs à la

limite de l'aide sociale varient en fonction des variantes de revenu. Pour la seule variante de base, c'est à Sarnen et à Stans que les revenus disponibles du foyer monoparental se situent en dessous de la limite de l'aide sociale. Dans l'exemple type de la famille avec deux enfants sans activité à temps partiel de la femme, les revenus disponibles dans cette même variante de base sont inférieurs à la limite de l'aide sociale à Sarnen, Berne, Fribourg, Liestal, Bâle et Zurich. La situation est très différente quand la femme exerce une activité à temps partiel: dans ce cas le revenu disponible descend juste en dessous de la limite de l'aide sociale à Bâle uniquement. Pour l'homme seul enfin, les revenus disponibles dans la variante de base sont inférieurs à la limite de l'aide sociale à Zoug et à Zurich.

Bonnes pratiques – mauvaises pratiques?

Le choix du domicile a une influence immédiate sur le revenu disponible d'un ménage. L'étude fait ressortir l'importance des différences dans les différents postes du budget tant du côté dépenses que du côté recettes. Loin de s'équilibrer dans le budget global, ces différences persistent, voire se renforcent. L'hypothèse d'une inégalité entre les cantons dans la couverture générale du minimum vital est confirmée par les résultats de l'étude.

L'envergure des écarts dans les revenus disponibles entre les différents chefs-lieux cantonaux varie d'un exemple type à l'autre, d'une variante de revenu à l'autre, mais elle doit être qualifiée de considérable pour tous les trois ménages à bas revenus.

Les différences prononcées dans les revenus disponibles ne peuvent être imputées dans la même mesure aux différents postes du budget. Par ailleurs, ce ne sont pas toujours les mêmes chefs-lieux cantonaux qui, pour les différents postes du budget, occupent la meilleure ou la plus mauvaise position dans la comparaison intercantonale. Aucun des chefs-lieux cantonaux ne se distingue pour tous les exemples types et pour toutes les variantes de revenus par ce que l'on appelle des "bonnes pratiques", et aucun n'applique en matière de couverture du minimum vital des pratiques que l'on pourrait qualifier de manière générale de "mauvaises pratiques". En revanche, la plupart des chefs-lieux cantonaux présentent un besoin

d'optimisation en ce qui concerne la couverture du minimum vital des ménages à faibles revenus.

L'étude tend à mettre en doute l'hypothèse d'une politique sciemment conçue en matière de couverture du minimum vital dans les différents cantons et communes en renvoyant notamment à l'analyse de sensibilité: de petites modifications au niveau du revenu initial peuvent entraîner de grandes différences au niveau du revenu disponible, que ce soit en raison d'une brusque suppression de tout droit à des transferts sociaux ou en raison d'une progression disproportionnée d'une dépense obligatoire.

Etant donné que la statistique d'aide sociale en cours d'élaboration à l'Office fédéral de la statistique n'est pas encore disponible, il est actuellement impossible de mener une étude empirique sur un éventuel lien entre l'effet des prestations sociales individuelles liées aux besoins d'une part et le nombre de cas d'aide sociale dans un canton d'autre part. On peut supposer que les cantons dotés de systèmes bien développés en amont de l'aide sociale enregistrent moins de cas sociaux. Une analyse spécifique sera en mesure de confirmer voire d'infirmer cette hypothèse en temps utile.

Attention aux aménagements sectoriels!

Les inégalités et les dysfonctionnements relevés par l'étude exigent, du point de vue de la CSIAS, l'élaboration d'une loi fédérale cadre sur la couverture du minimum vital qui, en analogie avec la LAS (loi fédérale sur l'aide sociale), définisse les principes régissant la couverture du minimum vital et augmente l'égalité des chances des personnes assurant leur existence par leurs propres moyens. Or nous sommes encore loin d'une telle législation cadre qui, outre la réalisation du principe de l'égalité, devra également régler la question des montants effectifs de cette couverture du minimum vital pour toutes et tous. D'ici là, cette question doit être abordée par les cantons qui, à la lecture des résultats de l'étude repensent et parfois adaptent déjà leurs systèmes. Quel est le montant idéal de la couverture du

minimum vital indépendamment du domicile? S'agit-il, par rapport aux exemples type utilisés par l'étude, de viser systématiquement les revenus disponibles maximaux existants ou de recourir plutôt à une limite traditionnelle du revenu, analogue par exemple à celle qui donne droit aux prestations complémentaires de l'AVS/AI? La question est de nature politique et nécessite dès lors une discussion de principe.

La CSIAS soutient les cantons et les communes dans leurs projets d'optimisation des différentes prestations impliquées dans la couverture du minimum vital. Les résultats de l'étude montrent cependant les interactions importantes entre les différents paiements de transfert et les dépenses obligatoires. Dans le domaine des bas salaires, la CSIAS recommande dès lors aux cantons et aux communes de faire preuve de la plus grande prudence en matière d'aménagements sectoriels, puisque les meilleures intentions peuvent facilement avoir des effets désastreux.

Deux exemples pour illustrer cette préoccupation:

- Une augmentation des avances sur pensions alimentaires dans un canton peut avoir pour conséquence une augmentation du revenu du ménage susceptible de se traduire par exemple par une augmentation des coûts de la garde d'enfants ou une diminution des subsides sur les primes de l'assurance maladie obligatoire!
- Une diminution des coûts de garderie pour les ménages à bas salaires peut entraîner une augmentation de la charge fiscale si le système fiscal permet de déduire les coûts effectifs de la garde d'enfants. Une diminution de cette déduction forfaitaire peut donc se traduire par une augmentation des impôts, mais aussi par une augmentation du revenu servant de base de calcul pour différentes prestations! Cela pourrait entraîner par exemple une diminution des subsides pour les primes d'assurance maladie ou un montant réduit au niveau des avances sur pensions alimentaires!

Une diminution des impôts pourrait être le meilleur moyen pour éviter de tels effets contraires, sans parler du fait qu'une charge fiscale plus faible et un revenu

imposable plus bas pourraient être les déclencheurs de prestations plus élevées dans les domaines les plus divers.

La méthode employée par l'étude "La couverture du minimum vital dans le fédéralisme de la Suisse" permet d'examiner les changements intervenant sur les revenus disponibles à la suite d'un aménagement sectoriel. La CSIAS recommande aux cantons et aux communes de procéder à de telles simulations afin d'éviter d'éventuelles déceptions.

L'étude et ses annexes peut être commandée auprès de la CSIAS: admin@skos.ch:
Wyss Kurt, Knupfer Caroline (2003): "La couverture du minimum vital dans le fédéralisme de la Suisse", édité par la Conférence suisse des institutions d'action sociale.

Références bibliographiques⁶:

Leu, Robert E., Burri Stefan, Priester Tom: Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern: Haupt 1997.

Liechti, Anna; Knöpfel, Carlo: "Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz". Ein Positionspapier der Caritas Schweiz. Caritas Verlag, Luzern 1998.

Müller et al.: Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern 2002.

Rey, Urs: Armut im Kanton Zürich, Statistische Berichte des Kantons Zürich, Heft 4/2000.

Suter, Christian; Mathey, Marie-Claire: Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen. Ihre Bedeutung für die Armutsbekämpfung:

Zusatzauswertungen zur nationalen Armutsstudie. Info:social Nr. 3, Juni 2000, herausgegeben vom Bundesamt für Statistik.

Streuli, Elisa; Bauer Tobias: Working poor in der Schweiz. Eine Untersuchung zu Ausmass, Ursachen und Problemlage. Info:social Nr. 5, April 2001, herausgegeben vom Bundesamt für Statistik.

⁶ La plupart de ces publications existent également en français.