

Pertes financières pour les ménages dues aux modalités des prestations et des contributions sous condition de ressources

Rapport du Conseil fédéral en réponse au
postulat (09.3161) Hêche Claude
«Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de
seuil» du 18 mars 2009

21 novembre 2012

Table des matières

1	Introduction	1
2	Pertes financières pour les ménages induites par des prestations et des contributions sous condition de ressources	2
3	Evolution des pertes financières systémiques pour les ménages et situation actuelle	5
4	Principes pour l'aménagement des prestations et des contributions sous condition de ressources	8
5	Conclusions et recommandations du Conseil fédéral	9
Annexe 1:	Teneur du postulat	10
Annexe 2:	Rapport sur les effets de seuil	12

1 Introduction

En Suisse, de nombreuses prestations sociales cantonales et communales sont allouées en cas de besoin financier avéré (aide sociale, réduction individuelle des primes d'assurance-maladie, etc.). Les ménages modestes sont fortement tributaires de ces prestations perçues sous condition de ressources, mais leur situation financière dépend aussi dans une large mesure de leurs contributions versées sous condition de ressources (impôts, contributions parentales à la prise en charge extrafamiliale des enfants). Deux études de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) publiées en 2007¹ ont montré qu'une augmentation du revenu du travail peut avoir pour effet de réduire l'argent effectivement à disposition du ménage concerné selon la façon dont les prestations et les contributions sous condition de ressources sont aménagées par les collectivités publiques. Ces pertes financières dites systémiques² s'expliquent par le fait que l'augmentation du revenu du travail s'accompagne, pour le ménage concerné, de l'extinction de tout ou partie de son droit à certaines prestations et/ou entraîne des dépenses supplémentaires. Il arrive ainsi que les revenus de deux ménages dans des situations pourtant comparables (revenus du travail pratiquement identiques) soient très différents après prise en compte des transferts sociaux publics et des contributions sous condition de ressources.

Le 18 mars 2009, le conseiller aux Etats Claude Hêche a déposé le postulat «Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil» (Po. 09.3161). Le texte charge le Conseil fédéral de «poursuivre l'examen des effets de seuil dans les politiques sociales» «de concert avec les cantons», en «considérant les différents travaux déjà réalisés par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales et la Conférence suisse des institutions d'action sociale». Il invite le Conseil fédéral à:

- faire l'état des lieux des effets de seuil et mettre en évidence les inégalités de situation ou de traitement qui en découlent dans le Système fédéraliste;
- montrer de quelle façon ces effets de seuil peuvent être prévenues ou réduites;
- analyser les incidences d'une réduction des effets de seuil pour les groupes de personnes concernées par l'aide sociale, ainsi que les conséquences financières de cette réduction pour les collectivités publiques (cf. annexe 1).

Le postulat a été transmis au Conseil fédéral le 4 juin 2009. La responsabilité d'élaborer le rapport correspondant a été confiée au Département fédéral de l'intérieur (DFI). L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont décidé conjointement de faire réaliser dans un premier temps un rapport de base. La CSIAS en a été chargée à l'automne 2010. Son mandat était le suivant:

- faire l'état des lieux des pertes financières³ pour les ménages dues aux modalités des prestations sous condition de ressources, des tarifs de l'accueil extrafamilial pour enfants et des impôts dans les cantons;
- élaborer des bonnes pratiques s'agissant de l'aménagement des prestations sous condition de ressources, des tarifs de l'accueil extrafamilial pour enfants et des impôts.

¹ Knupfer Caroline / Bieri Oliver. Impôts, transferts et revenus en Suisse. Berne. Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2007.

Knupfer Caroline / Bieri Oliver. Aide sociale, impôts et revenus en Suisse. Berne. Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2007.

² Dans le présent rapport, on entend par pertes systémiques trois genres différents d'effets indésirables des prestations sous condition de ressources. On distingue les pertes graduelles, les pertes abruptes (effets de seuil) et les pertes échelonnées (cf. ch. 2).

³ Nous utilisons ci-après l'expression « pertes financières pour les ménages », qui recouvre mieux la thématique traitée que le terme « effets de seuil ».

Les éléments mis au jour dans ce cadre permettent de répondre aux deux premiers aspects soulevés par le postulat. En 2006, dans le cadre des deux études susmentionnées, la CSIAS avait procédé dans tous les cantons à l'inventaire détaillé des modalités des principales prestations sous condition de ressources et des contributions dont le montant varie avec le revenu (impôts et contributions parentales à la prise en charge extrafamiliale des enfants). Pour élaborer son rapport, la CSIAS a pu disposer de données cantonales actualisées, et elle a réalisé en outre une enquête auprès des cantons.

S'agissant du troisième aspect soulevé par l'auteur du postulat, celle des incidences de la réduction des pertes financières systémiques pour les groupes de personnes concernées par l'aide sociale et des conséquences financières du réaménagement des systèmes pour les collectivités publiques, il n'est pas possible d'y répondre de façon complète, et ce pour deux raisons. Premièrement, certaines données font défaut. D'autre part, cet exercice supposerait que l'on dispose de modèles tenant compte des différences importantes entre les cantons, fondés sur des propositions concrètes, propres à chaque canton, pour éliminer les effets de seuil. Dans la plupart des cantons, de telles propositions n'existent pas sous forme aboutie, si bien qu'une estimation des coûts est impossible.

La CSIAS a analysé dans les cantons les documents se rapportant aux prestations sous condition de ressources et aux contributions dont le montant varie avec le revenu (impôts, contributions parentales à la prise en charge extrafamiliale des enfants). Elle a aussi réalisé une enquête en ligne. Les incohérences ont été éliminées par téléphone. Des entretiens en tête à tête ont été menés avec des experts de trois cantons (BS, GE, VD). Pour élaborer les propositions de bonnes pratiques, la CSIAS a étudié les modalités des différents transferts sociaux et des contributions sous condition de ressources dans les cantons, examinant notamment dans quelle mesure il en résulte des pertes financières pour les ménages. Les propositions élaborées sur cette base ont été discutées et amendées lors d'un atelier avec des experts de certains cantons. Les cantons ont examiné le projet de rapport et y ont apporté des modifications.

Le mandat confié à la CSIAS a abouti à la réalisation du rapport «Effets de seuil et effets pervers sur l'activité» (ci-après: rapport sur les effets de seuil, reproduit en annexe 2). Il a servi de base au Conseil fédéral pour le présent rapport.

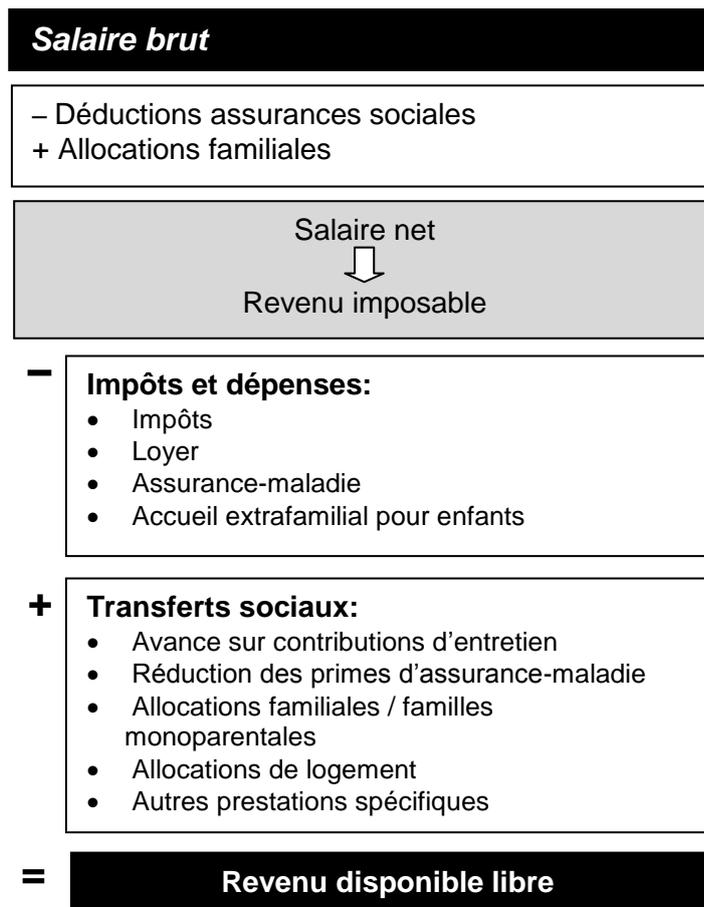
2 Pertes financières pour les ménages induites par des prestations et des contributions sous condition de ressources

Les prestations et les contributions sous condition de ressources devraient être aménagées de telle sorte qu'en cas d'augmentation du revenu du travail, le revenu disponible libre du ménage – c'est-à-dire le revenu qui lui reste après déduction des dépenses liées – s'accroisse. En 2007, la CSIAS a montré que tel n'est pas toujours le cas. Le système entraîne parfois une réduction du revenu disponible libre en vertu de mécanismes qui sont expliqués ci-après. Dans le cadre de la présente étude, les prestations de transfert et les contributions suivantes ont été prises en compte dans les cantons:

- l'aide sociale
- la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie (RIP)
- l'avance sur contributions d'entretien (ACE)
- les prestations complémentaires pour les familles (PCFam)
- les contributions parentales à la prise en charge extrafamiliale des enfants (réduction des tarifs)
- les impôts

Le *revenu disponible libre* est le montant dont dispose le ménage pour financer ses dépenses d'alimentation, d'habillement, de formation, de mobilité et de loisirs notamment. Le *graphique 1* détaille le modèle de calcul utilisé par la CSIAS pour déterminer le revenu disponible libre. Côté revenu, le point de départ est le revenu imposable, constitué du salaire brut, moins les déductions au titre des assurances sociales, plus les allocations familiales. Côté dépenses, sont pris en compte les impôts et les frais fixes (loyer, primes d'assurance-maladie obligatoire, éventuellement coût de la prise en charge extrafamiliale des enfants). Tous ces montants ont été calculés et indiqués pour une année.

Graphique 1 Modèle de calcul du revenu disponible libre



Source: rapport sur les effets de seuil, chap. 1.3

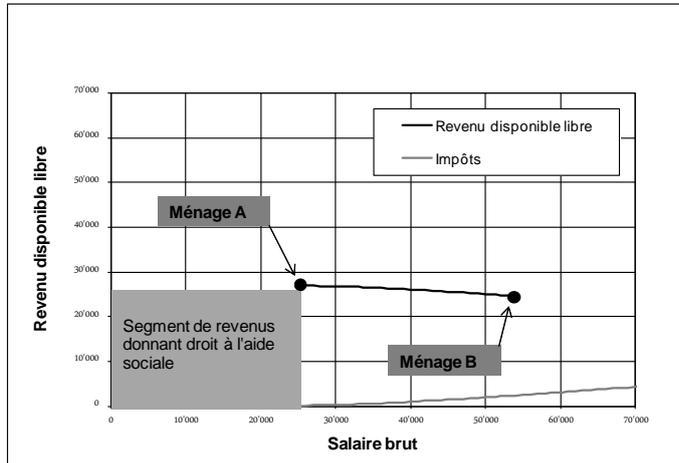
Les prestations sous condition de ressources devraient être aménagées de telle sorte que le revenu disponible libre s'accroisse lorsque le revenu du travail augmente. Lorsque que les modalités sont telles que le revenu disponible libre diminue, on dit que le ménage concerné subit une *perte financière systémique*. Elle peut résulter du fait que l'augmentation du revenu s'accompagne de l'extinction de tout ou partie du droit à certaines prestations et/ou de l'assujettissement à des contributions sous condition de ressources supplémentaires ou plus élevées. Mais la perte peut résulter aussi d'interactions entre les différentes prestations sous conditions de ressources et/ou les contributions dont le montant varie avec le revenu (impôts, contributions parentales à la prise en charge extrafamiliale des enfants).

Les pertes financières vont toujours de pair avec un effet pervers sur l'activité: les ménages n'ont pas intérêt à ce que leur revenu du travail s'accroisse lorsque cela a pour effet de réduire leur revenu disponible libre.

La perte financière peut être graduelle ou abrupte. Lorsqu'elle est *graduelle*, le revenu disponible libre diminue constamment à mesure que le revenu du travail augmente. Toute

augmentation de salaire a alors pour effet de réduire légèrement le revenu disponible libre dans un certain segment de revenus. Ce segment peut-être long. Dans l'exemple reproduit dans le *graphique 2*, toute augmentation du salaire brut dans la fourchette allant de 30 000 à 50 000 francs rabote davantage le revenu disponible libre en raison de l'alourdissement connexe de la charge fiscale. Le ménage A a ainsi un revenu disponible libre de 27 005 francs pour un salaire brut de 30 000 francs alors que le ménage B ne dispose librement que de 24 694 francs bien que son salaire brut s'élève à 53 000 francs.

Graphique 2 Exemple de perte financière systémique graduelle

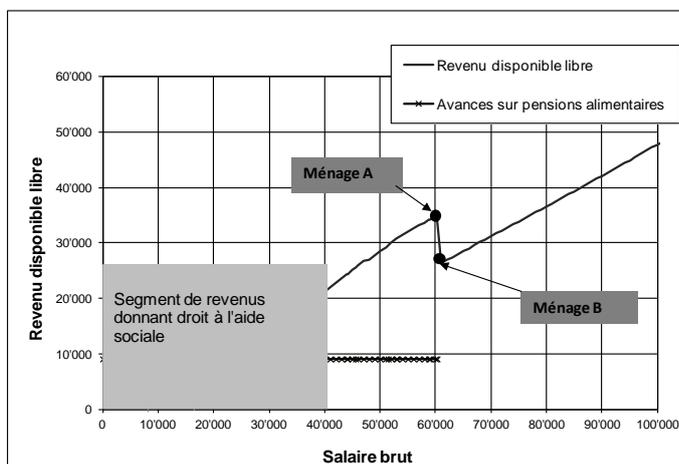


Source: rapport sur les effets de seuil, chap. 1.3

Les pertes systémiques peuvent aussi être *abruptes*. Une légère augmentation du revenu du travail entraîne alors un recul important du revenu disponible libre. Tel est le cas lorsque l'augmentation du revenu du travail éteint le droit à une prestation sous condition de ressources ou qu'elle réduit ce droit de façon surproportionnelle en raison de paliers. Les pertes financières systémiques abruptes correspondent à des *effets de seuil*.

Le *graphique 3* fournit un exemple de perte systémique abrupte. Le ménage A, dont le salaire brut s'élève à 60 000 francs, a droit à l'avance sur contributions d'entretien et son revenu disponible libre se monte à 35 000 francs. Du fait que son salaire est légèrement plus élevé, le ménage B n'a pas droit à l'avance sur contributions d'entretien et son revenu disponible libre se monte qu'à 26 000 francs, soit 9 000 de francs de moins que celui du ménage A. Le ménage A n'a intérêt à réaliser un revenu du travail plus important que si cela lui permet d'augmenter son revenu brut de 15 000 francs.

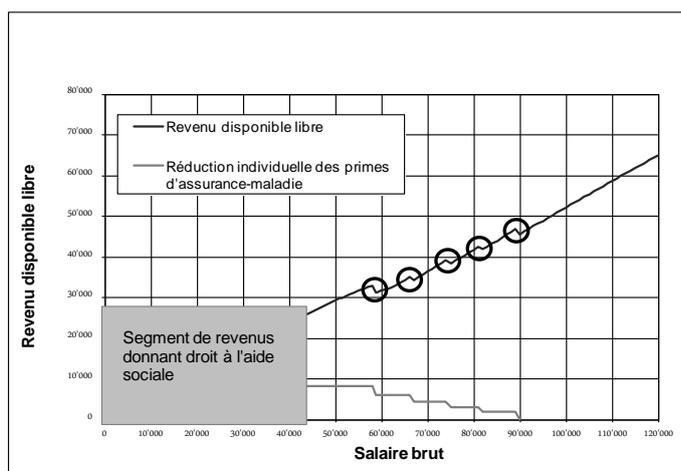
Graphique 3 Exemple de perte financière systémique abrupte (*effet de seuil*)



Source: rapport sur les effets de seuil, chap. 4.2.2.1

Dans les systèmes *échelonnés*, des tranches de revenus sont définies et le montant de la prestation sous condition de ressources est fixe pour chaque tranche. Plus les tranches de revenu sont nombreuses et par conséquent rapprochées, plus les pertes financières pour le ménage sont faibles. Le *graphique 4* illustre les pertes qui peuvent résulter d'un système de réduction individuelle des primes fondé sur cinq tranches de revenu. En cas de changement de tranche suite à une légère augmentation du revenu du travail, la RIP diminue plus que proportionnellement. Par conséquent, le revenu disponible libre du ménage diminue. Dans les segments de revenus charnières (encerclés dans le graphique), les ménages n'ont pas intérêt financièrement à ce que leur salaire augmente.

Graphique 4 Exemple de perte financière systémique abrupte dans un modèle échelonné de réduction individuelle des primes (famille biparentale avec deux enfants)



Source: rapport sur les effets de seuil, chap. 5.3

3 Evolution des pertes financières systémiques pour les ménages et situation actuelle

Les rapports de la CSIAS publiés en 2007 montrent qu'en 2006, les modalités des prestations et des contributions sous condition de ressources causaient des pertes financières pour les ménages dans tous les cantons hormis le Tessin. L'ampleur de ces pertes systémiques et le nombre de personnes touchées variaient beaucoup d'un canton à l'autre. En conséquence, des mesures s'imposaient de façon plus ou moins impérieuse dans certains cantons que dans d'autres. Les prestations d'aide sociale et l'avance sur contributions d'entretien étaient les prestations le plus souvent à l'origine de pertes financières. Le segment de revenus donnant droit à l'aide sociale était exposé à des pertes de revenu systémiques dans 25 cantons et celui donnant droit à l'avance sur contribution d'entretien dans 21 cantons. L'échelonnement adopté pour la réduction individuelle des primes et pour le barème de l'accueil extrafamilial pour enfants a abouti, dans onze cantons dans les deux cas, à ce que les pertes financières ont été moins importantes.

Le rapport sur les effets de seuil montre que, depuis 2006, les cantons ont pris conscience du problème que constituent les pertes financières systémiques et les effets pervers sur l'activité qu'elles produisent. Dans 22 cantons, une réaction politique a eu lieu, par exemple à la suite d'interventions parlementaires ou à l'initiative du gouvernement. Il n'existe que quatre cantons dans lesquels la problématique n'a pas donné lieu à débat, bien que plusieurs prestations y aient été l'origine de pertes financières en 2006 (AG, AI, NW, SH).

Dans cinq cantons, des réformes de grande envergure ont été engagées après un examen complet et détaillé du système de prestations sous condition de ressources appliqué dans le

canton (BS, GE, UR, VD, SZ). Les cantons de Bâle-Ville, de Genève et de Vaud ont édicté des lois d'harmonisation, suivant ainsi l'exemple des cantons de Neuchâtel et du Tessin qui s'étaient dotés de telles lois antérieurement. Les cantons d'Uri et de Schwyz ont procédé à des réformes cantonales et adressé des recommandations aux communes.

Entre 2006 et 2011, 16 cantons ont réaménagé leur système de transferts et d'imposition de façon à réduire voire éliminer les pertes financières induites par au moins une prestation ou contribution. Dans 13 cantons (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD, VS), les pertes subies par les allocataires de l'aide sociale en raison des modalités de l'imposition du revenu du travail ont été réduites, dans la plupart des cas en diminuant les impôts frappant les bas revenus. Six cantons ont réduit les pertes systémiques pour le segment de revenus donnant droit à l'aide sociale en faisant coïncider les règles de calcul à l'entrée et à la sortie avec celles utilisées pour déterminer le montant de l'allocation (BS, GE, LU, SO, SZ, UR). Dans quatre cantons, les pertes financières induites par l'avance sur contributions d'entretien ont été réduites voire éliminées suite au réaménagement de la réglementation (BS, NE, OW, VD). Cinq cantons ont revu l'échelonnement de la réduction individuelle des primes (BS, GE, NE, UR, ZH). L'échelonnement du barème pour l'accueil extrafamilial pour enfants a été optimisé dans trois cantons (BE, OW, UR). A noter que ce domaine relève de la compétence des communes dans de nombreux cantons.

En dépit de tous ces efforts, les prestations et les contributions sous condition de ressources restent à l'origine de pertes financières pour les ménages dans 24 cantons (état en 2011). Le plus souvent, les pertes sont induites par l'avance sur contributions d'entretien. C'est le cas dans 19 cantons (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH). Dans le segment de revenus donnant droit à l'aide sociale, les ménages subissent des pertes financières dans 14 cantons (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH). Dans 16 cantons, les règles d'imposition du revenu du travail entraînent des pertes financières (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZH). L'échelonnement du barème de l'accueil extrafamilial pour enfants a des effets indésirables dans neuf cantons (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG) et celui de la réduction individuelle des primes, dans six cantons (AI, BE, FR, JU, NE, TG).

Les **résultats de l'analyse** sont résumés dans le tableau ci-après. Il montre dans quels domaines les cantons ont réduit voire éliminé les pertes financières pour les ménages ces cinq dernières années (champs noirs) et donne un aperçu, pour chacun des cantons, des prestations sous condition de ressources pouvant encore être à l'origine de telles pertes.

Tableau Evolution des pertes financières pour les ménages dans les cantons et situation en 2011*

Ct	Entrée de l'aide sociale	Sortie de l'aide sociale	Imposition des allocataires de l'aide sociale	Avance sur contributions d'entretien	Réduction individuelle des primes d'assurance-maladie	Accueil extrafamilial pour enfants (contributions parentales)
AG			X	X		
AI			X	X	X	x
AR	X	x	X			x
BE			R		X	E
BL	X	x	E	X		
BS	R	R	E	E	E**	
FR			X	x	X	
GE	R	R			E**	
GL	X	x	R	x		
GR	X	x***	E	x		
JU			X	x	X	
LU	R	x***	R	x		x
NE			R	R	R	
NW	X	x***	x	x		x
OW	X	x***	x	R		R
SG	X	x	R			x
SH	X	x***	x	x		x
SO	E		R	x		
SZ	E	E	R	x		x
TG	X			x	X	x
TI						
UR	E	E	E	x		E
VD			E	E	E**	
VS			E	x	X	
ZG	X			x		
ZH	X	X	X	x	E**	

E = perte éliminée depuis 2006; R = perte réduite depuis 2006;

x = la perte subsiste (inchangée); champ vide = pas de perte (ni en 2006 ni en 2011)

* On ne dispose pour 2011 de simulations analogues à celles réalisées pour 2006 que pour quelques cantons. Le tableau se base donc en partie sur des appréciations portées par la CSIAS.

** Les cantons ayant réaménagé la réduction individuelle des primes ont tous conservé un modèle échelonné, mais les pertes de revenu ont été réduites dans une mesure telle qu'on peut considérer qu'elles ont été éliminées.

*** L'apparition d'un effet de seuil survient quelque temps après la sortie de l'aide sociale, les cantons concernés continuant d'accorder une franchise pendant 4 à 6 mois.

Source: rapport sur les effets de seuil, chap. 4.3

Les effets des réformes de systèmes de prestations et de contributions sous condition de ressources varient en fonction des particularités de chaque canton. Elles doivent donc être examinées au cas par cas par les autorités du canton concerné. Il en va de même pour les conséquences financières des réformes pour les collectivités publiques. Ces conséquences varient selon la prestation sous condition de ressources considérée, l'ampleur des pertes financières à supprimer et le nombre de personnes qui seraient touchées par la modification de la réglementation. On ne peut donc pas se prononcer dans l'abstrait sur les conséquences financières de réformes. Les différences entre les cantons peuvent être importantes, comme le montrent les estimations faites par certains d'entre eux s'agissant des coûts et du nombre de ménages concernés. Le canton de Bâle-Ville par exemple partait du principe que la prise en compte intégrale de la franchise sur le revenu et du supplément d'intégration dans le calcul à

l'entrée et à la sortie de l'aide sociale, projetée dans le but de réduire les pertes financières, entraînerait des coûts supplémentaires à hauteur de 1,3 million de francs et augmenterait de 300 le nombre de ménages allocataires de l'aide sociale. Dans le canton de Zurich, le nombre de ménages subissant des pertes financières à la sortie de l'aide sociale avait été estimé à quelque 3000 en 2007⁴. Dans les cantons de Genève, Uri, Soleure et Schwyz, les pertes financières ont été complètement éliminées dans ce domaine sans qu'un effet sur les coûts ou le nombre de ménages allocataires ait pu être constaté.

En fin de compte, l'opportunité de réformer le système est une question politique tribulaire des particularités cantonales. De nombreux facteurs doivent être pris en considération, tels que le nombre de ménages concernés, l'ampleur des pertes financières systémiques pour les ménages et le coût de la réforme.

4 Principes pour l'aménagement des prestations et des contributions sous condition de ressources

La CSIAS a défini des principes à observer lors de l'aménagement des prestations et des contributions sous condition de ressources pour prévenir les pertes financières pour les ménages et les effets pervers sur l'activité. Les principes les plus importants sont relevés ci-après.

Les prestations sous condition de ressources et les contributions dont le montant varie avec le revenu (impôts, contributions parentales à la prise en charge extrafamiliale des enfants) doivent évoluer *linéairement* pour ne pas produire de pertes financières et d'effets pervers sur l'activité. En cas d'augmentation du revenu du travail, la réduction de la prestation – ou l'accroissement de la contribution – doit être linéaire, sans à-coup (pas de palier).

Une *franchise sur le revenu* (FR) doit être accordée dans les régimes de prestations sous condition de ressources (avance sur contributions d'entretien, aide sociale et prestations complémentaires pour les familles) afin de renforcer l'incitation au travail. La FR doit permettre de compenser notamment les dépenses induites par une augmentation du revenu du travail (impôts par ex.). La franchise doit être aménagée de telle sorte qu'elle s'accroisse en cas d'augmentation de salaire – et, avec elle, le revenu disponible libre. La FR doit donc être proportionnelle au revenu du travail.

Certaines prestations ont vocation à limiter les dépenses du ménage. C'est le cas notamment de la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie. Dans ce domaine, il est opportun de limiter la part maximale supportée par le ménage, celle-ci devant être définie comme un pourcentage du revenu sur lequel se fonde le calcul. Ainsi, les ménages ne subissent pas de pertes financières car la prestation diminue graduellement à mesure que le revenu du travail augmente.

En cas d'optimisation isolée d'une prestation ou d'une contribution, il importe de veiller à ce qu'elle s'accorde avec les autres prestations et contributions sous condition de ressources et à ce que son interaction avec ces dernières ne produisent pas de pertes financières.

Dans l'idéal, la réforme portera sur l'ensemble du système de prestations et de contributions sous condition de ressources, après examen des pertes systémiques qu'il génère. La première étape consiste à harmoniser le revenu pris en compte lors du calcul du droit à la prestation ou du montant de la contribution. Deuxièmement, les modalités de chaque prestation ou contribution doivent être aménagées de sorte que les augmentations de revenu n'entraînent pas de perte financière pour les ménages. Finalement, il s'agit d'arrêter l'ordre dans lequel le droit à une prestation ou le montant d'une contribution doit être examiné.

⁴ Ott Walter, Staub Cornelia, Bade Stephanie (2010). Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem. Studie für das Sozialamt des Kantons Zürich. Zurich, p. 174.

5 Conclusions et recommandations du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est d'avis que les pertes financières systémiques pour les ménages doivent être évitées autant que possible. A conditions comparables, le revenu disponible libre devrait être comparable; et en cas d'augmentation du revenu du travail, le revenu après déduction d'éventuelles prestations et contributions sous condition de ressources devrait s'accroître également. Dans ces conditions, il est possible d'éviter des effets pervers sur l'activité, qui peuvent dissuader certains ménages allocataires de prestations sous condition de ressources de sortir de ces régimes.

Le Conseil fédéral se félicite que la majorité des cantons aient pris des mesures visant à éliminer les pertes financières systémiques. De plus, des modifications sont en préparation ou en cours de mise en œuvre dans plusieurs cantons. Sur la base des documents disponibles, il est impossible d'évaluer l'ampleur et l'urgence des réformes demeurant nécessaires. La prestation sous condition de ressources le plus fréquemment à l'origine de pertes financières notables pour les ménages demeure l'avance sur contributions d'entretien.

Les principes d'action élaborés dans le rapport sur les effets de seuil ont été salués par les cantons; les suggestions émises peuvent leur être utiles s'ils entendent réaménager les prestations et les contributions sous condition de ressources de telle sorte qu'elles n'entraînent plus de perte financière pour les ménages. L'approche la plus efficace pour éradiquer les pertes financières systémiques consiste à réformer l'ensemble du système de prestations et de contributions sous condition de ressources, après analyse.

Le système de l'assurance-invalidité produit lui aussi des pertes financières pour les ménages. Le Conseil fédéral souhaite réduire ces pertes; à cet effet, il a proposé un système de rentes linéaire dans le 2^e volet de la 6^e révision de l'AI. La révision est en cours de délibération parlementaire.

Annexe 1: Teneur du postulat

09.3161 – Postulat: Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil

Déposé au Conseil des Etats par Claude Hêche

Date de dépôt: 18 mars 2009

Texte déposé

Considérant les différents travaux déjà réalisés par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales et la Conférence suisse des institutions d'action sociale, j'invite le Conseil fédéral – de concert avec les cantons – à poursuivre l'examen des effets de seuil dans les politiques sociales et notamment:

- à faire un état des lieux de ce phénomène dans notre pays en relevant les éventuelles inégalités de situation ou de traitement des personnes dans le système fédéraliste actuel;
- à procéder à une étude de différentes variantes visant la diminution – voire la suppression – des effets de seuil et d'analyser les incidences sur les groupes de personnes concernés par les aides ainsi que les conséquences financières pour les collectivités publiques.

Cosignataires

Bieri, Cramer, Janiak, Leuenberger-Solothurn, Marty Dick, Maury Pasquier, Ory, Recordon, Seydoux, Sommaruga Simonetta (10)

Développement

En règle générale, on parle d'effet de seuil lorsqu'une augmentation de salaire entraîne une diminution du revenu disponible. Concrètement, on voit apparaître un effet de seuil lorsque la diminution d'une prestation financière est plus importante que l'augmentation du salaire. Poussé à l'extrême, l'effet de seuil signifie la baisse du revenu disponible par le simple fait de dépasser, ne serait-ce que d'un franc, les limites du revenu donnant droit à une prestation financière.

Dès lors, l'effet de seuil a non seulement un effet négatif, puisqu'il entrave l'«incitation au travail» (soit travailler plus pour gagner moins), mais il est surtout injuste.

Une étude récente, émanant de la Conférence suisse des institutions d'action sociale («Aide sociale, impôts et revenus», 2007), a démontré que ce phénomène se produisait dans de nombreux domaines et notamment, au niveau des subsides d'assurance-maladie où il touche particulièrement les familles. Les impôts peuvent également être à l'origine d'un effet de seuil. Enfin, la façon dont les barèmes tarifaires de certaines dépenses (structures d'accueil de la petite enfance par ex.) sont conçues peut aussi entraîner des effets de seuil. Dans ce cas, le phénomène est dû au passage d'un palier tarifaire à un autre impliquant une augmentation de contribution.

Notre pays connaît un système de prestations développé, mais complexe. En effet, la Confédération, les cantons et les communes mettent un nombre important de prestations financières sous condition de ressources. La complexité de ce dispositif est notamment liée à un manque de coordination entre prestations sociales et entre ces dernières et le système fiscal. Les méthodes d'attribution des diverses prestations utilisent des seuils différents et/ou calculent le revenu déterminant pour l'accès à la prestation d'une autre manière.

Si l'introduction d'un revenu déterminant «unique» dans certains cantons devrait atténuer les conséquences liées à la manière de calculer le revenu concerné, les problèmes liés aux effets

de seuils devraient toutefois demeurer. Ainsi, de nombreuses prestations continueront d'obéir à la logique du «tout ou rien».

Face à ce constat, il y a un besoin d'agir en la matière, car les effets de seuil pourraient être évités dans la grande majorité des cas. En effet, l'apparition de ce phénomène dépend notamment de la définition de la limite de revenu donnant droit aux prestations sociales ou de la manière dont les barèmes réduisent les prestations. Dès lors, une étude des points précités et de leurs incidences permettrait de dégager des pistes visant à limiter – voire éviter – les effets de seuil.

Réponse du Conseil fédéral du 13 mai 2009

Le postulat attire l'attention sur un problème de cohérence et d'équité observé principalement dans les systèmes de prestations versées sous condition de ressources. Les effets de seuil sont particulièrement indésirables lorsqu'ils découragent l'activité, le travail étant moins rentable que le fait de recevoir des transferts sociaux, et lorsqu'ils concernent des revenus à la limite du minimum vital. Les deux études publiées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) en 2007 étudient sous cet angle les répercussions de diverses politiques sociales et fiscales. La Confédération a contribué au financement de ces travaux. Elle soutient actuellement la CSIAS dans le développement d'un logiciel permettant de simuler les effets des prestations sous condition de ressources sur le revenu disponible des ménages. La CSIAS met ainsi des connaissances et un instrument à la disposition des cantons qui veulent corriger la structure de leurs prestations.

Parmi les assurances sociales qui relèvent de la Confédération, l'assurance-invalidité connaît également des effets de seuil. Pour les rentières et rentiers AI, entreprendre une activité lucrative ou travailler davantage peut entraîner une diminution du revenu disponible du fait de la réduction ou de la suppression des rentes d'invalidité des premier et deuxième piliers. La recherche de solutions atténuant ces incitations négatives fait partie des préoccupations et des travaux actuels de l'assurance-invalidité en vue de la 6^e révision de l'AI.

On observe aussi des effets de seuil en matière de prestations complémentaires, ce régime étant un système de besoin dans lequel la prestation dépend étroitement de la situation économique des ayants droit. Le système ne pénalise toutefois pas l'activité lucrative, puisqu'il ne tient compte que d'une partie du revenu du travail, au-delà d'une franchise.

Dans les systèmes fiscaux, l'exonération du minimum vital éviterait qu'il soit plus avantageux de disposer de l'aide sociale plutôt que de tirer le même revenu du travail. Une initiative parlementaire (05.471) demandant une telle exonération dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes n'a toutefois pas abouti. Dans l'impôt fédéral direct, l'assujettissement commence à partir d'un revenu supérieur au minimum vital, de sorte que le passage d'une catégorie de revenu non imposable à une catégorie imposable ne porte pas atteinte aux moyens d'existence. L'alternative, qui éliminerait tout effet de seuil, serait de taxer tout revenu, qu'il provienne d'une activité ou d'une prestation sociale, mais à un taux plus bas. Une initiative cantonale qui n'a pas encore été traitée va dans cette direction (initiative du canton de Berne 09.300, Imposition des prestations d'aide sociale).

Le Conseil fédéral reconnaît donc le problème exposé par l'auteur du postulat. Il juge cependant que les études disponibles ont permis une prise de conscience et qu'il revient maintenant aux cantons de pousser l'examen et la recherche de solutions à leur niveau. Des études supplémentaires n'apporteraient pas de nouveaux enseignements. En ce qui concerne la Confédération, les travaux estimés nécessaires sont en cours.

Proposition du Conseil fédéral du 13 mai 2009

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.

Annexe 2: Rapport sur les effets de seuil

Ehrler, Franziska / Knupfer, Caroline / Bochsler, Yann. Effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvements. Rapport de base en réponse au postulat du conseiller aux Etats Claude Hêche (09.3161), à l'attention de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). CSIAS. Berne, juin 2012.